

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 229



Edição em língua  
portuguesa

### Comunicações e Informações

55.º ano

31 de julho de 2012

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
I <i>Resoluções, recomendações e pareceres</i>		
PARECERES		
<b>Comité Económico e Social Europeu</b>		
<b>481.ª sessão plenária de 23 e 24 de maio de 2012</b>		
2012/C 229/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O mercado digital como motor de crescimento» (parecer exploratório) .....	1
2012/C 229/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Paraísos fiscais e financeiros: uma ameaça para o mercado interno da UE» (parecer de iniciativa) .....	7
2012/C 229/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Horizonte 2020 — Roteiros para o envelhecimento» (parecer de iniciativa) .....	13
2012/C 229/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório de acompanhamento de 2011 sobre a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável: Avaliação do CESE» (parecer de iniciativa) ...	18

**PT**

Preço:  
7 EUR

(continua no verso da capa)

## III Atos preparatórios

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

**481.ª sessão plenária de 23 e 24 de maio de 2012**

2012/C 229/05	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 — Desenvolver uma estratégia marítima para a região atlântica» COM(2011) 782 <i>final</i> .....	24
2012/C 229/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020» COM(2011) 398 <i>final</i> — 2011/0177 (APP) e a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um orçamento para a Europa 2020» COM(2011) 500 <i>final</i> .....	32
2012/C 229/07	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 — Parcerias na Investigação e Inovação» COM(2011) 572 <i>final</i> .....	39
2012/C 229/08	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 — Iniciativa de Empreendedorismo Social — Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e da inovação sociais» COM(2011) 682 <i>final</i> .....	44
2012/C 229/09	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 — Pequenas empresas, grande mundo — Uma nova parceria para ajudar as PME a aproveitar as oportunidades à escala mundial» COM(2011) 702 <i>final</i> .....	49
2012/C 229/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus» COM(2011) 862 <i>final</i> — 2011/0418 (COD) .....	55
2012/C 229/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa à adoção do Programa Complementar de Investigação para o Projeto ITER (2014-2018)» COM(2011) 931 <i>final</i> — 2011/0460 (NLE) .....	60
2012/C 229/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2009/65/CE, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes a alguns organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) e a Diretiva 2011/61/UE relativa aos gestores de fundos de investimento alternativos no que diz respeito à dependência excessiva relativamente às notações de risco» COM(2011) 746 <i>final</i> — 2011/0360 (COD) .....	64



## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

481.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA De 23 E 24 DE MAIO DE 2012

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O mercado digital como motor de crescimento» (parecer exploratório)**

(2012/C 229/01)

Relatora: **Laure BATUT**

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

*O mercado digital como motor de crescimento*

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de maio de 2012.

Na 481.<sup>a</sup> reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 141 votos a favor, 7 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 A economia digital altera profundamente os hábitos e afeta o tecido social e económico das nossas sociedades. Neste contexto, a sua segurança e interoperabilidade tornam-se cruciais. A Agenda Digital da União é uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020. O Comité adotou já inúmeros pareceres sobre as consequências da tecnologia digital <sup>(1)</sup> nas nossas sociedades.

1.2 Consciente dos desafios, a presidência dinamarquesa solicitou ao CESE que identificasse o que falta para fazer da tecnologia digital um motor de crescimento. O Comité considera necessário que o diálogo social e civil sejam parte integrante das reflexões sobre a economia digital, bem como das concertações e das parcerias.

1.3 O mercado em nome do mercado <sup>(2)</sup> não é um fim em si mesmo. A tecnologia digital deve ser um meio ao serviço da economia que não ponha em perigo o que já foi alcançado a nível económico, social, humano e cultural. A produção e as trocas comerciais em linha e o crescimento da economia digital modificam o mercado de trabalho. O CESE **pretende maior visibilidade e mais informação** para os empresários e consumidores, bem como **garantias pertinentes** para todos.

1.4 A UE está atrasada em relação aos grandes criadores e fornecedores (Estados Unidos) e aos grandes construtores (Ásia). Assim, deverá implementar **urgentemente** toda a sua estratégia digital e reorientar a sua abordagem para fazer face aos desafios

<sup>(1)</sup> Principais pareceres do CESE sobre esta matéria:

JO C 318 de 23.12.2006, p. 20 – JO C 157 de 25.5.1998, p. 1 – JO C 376 de 22.12.2011, p. 62 – JO C 143 de 22.5.2012, p. 69 – JO C 318 de 29.10.2011, p. 99 – JO C 318 de 29.10.2011, p. 105 – JO C 68 de 6.3.2012, p. 28 – JO C 248 de 25.8.2011, p. 144 – JO C 97 de 28.4.2004, p. 21 – JO C 175 de 27.7.2007, p. 91 – JO C 77 de 31.3.2009, p. 60 – JO C 175 de 28.7.2009, p. 8 – JO C 218 de 11.9.2009, p. 36 – JO C 277 de 17.11.2009, p. 85 – JO C 48 de 15.2.2011, p. 72 – JO C 54 de 19.2.2011, p. 58 – JO C 107 de 6.4.2011, p. 44 – JO C 107 de 6.4.2011, p. 53 – JO C 107 de 6.4.2011, p. 58 – JO C 376 de 22.12.2011, p. 92 – JO C 24 de 28.1.2012, p. 40 – JO C 318 de 29.10.2011, p. 9 – JO C 143 de 22.5.2012, p. 120.

<sup>(2)</sup> JO C 175 de 28.7.2009, p. 43.

de curto (como os DPI) e de longo prazo (envelhecimento da população). Para o CESE, as prioridades são: ter a ambição de apostar na inteligência económica, de gerar líderes europeus e de localizar na UE os seus centros de decisão e a sua R&D, para benefício de todos os cidadãos, bem como gerar confiança, aumentar as capacidades de todos, aumentar a produtividade e integrar a tecnologia digital na estratégia de crescimento sustentável.

Os pontos que se seguem constituem as recomendações do CESE:

## 2. Desencadear o crescimento com a tecnologia digital

2.1 **As infraestruturas** necessárias devem cobrir rapidamente todo o território europeu, incluindo os países ou territórios ultramarinos <sup>(3)</sup>. Os operadores devem assegurar o **acesso universal** em todas as zonas, mesmo as mais remotas. O CESE considera que a comunicação COM(2011) 942 sobre o reforço da confiança no mercado único digital não será, provavelmente, suficiente.

2.2 **A acessibilidade de todos os públicos** <sup>(4)</sup> **aos equipamentos e programas informáticos e a formação dos utilizadores** são requisitos fundamentais. Os idosos representam um quarto da população e é necessário integrar esta força económica. O Comité considera que a acessibilidade deve ser uma prioridade da Agenda.

2.3 Deverão aplicar-se às **TIC (tecnologias da informação e da comunicação)** normas elaboradas em conjunto com a indústria, com as PME e com todos os outros atores da sociedade civil <sup>(5)</sup> no sentido de garantir a perfeita interoperabilidade e compatibilidade das aplicações e dos serviços ligados às TIC e de estabelecer uma política de normalização das TIC em apoio às políticas da União (resolução do Parlamento Europeu de 21.10.2010 <sup>(6)</sup>, pontos 69 e 70. O CESE considera ser necessário ajudar financeiramente as PME e os atores da sociedade civil que participem na elaboração das normas.

2.4 **As interconexões das redes europeias** deverão ser concluídas para dinamizar a implementação da economia digital e para aumentar a oferta de bens e serviços (parecer CESE 490/2012 – TEN/469).

2.5 O Comité considera que a **interoperabilidade** da oferta deverá ser coordenada ao nível da UE. **A normalização** permitirá aos interesses europeus aceder a novos mercados internacionais.

2.6 O Comité já se manifestou **a favor da abertura e neutralidade da Internet** <sup>(7)</sup>.

2.7 O mercado único deve oferecer **todas as garantias** de utilização de modo a materializar o potencial da procura pela utilização de **programas informáticos livres e abertos**.

2.8 O CESE apoia o desenvolvimento de normas comuns relativas às interfaces.

2.9 O CESE considera indispensável lograr a **cooperação administrativa** entre Estados-Membros, assim como a abertura de serviços de administração pública em linha transfronteiras, que poderiam ser facilitados pelo recurso generalizado ao IMI (Sistema de Informação do Mercado Interno). Esta evolução deverá fazer-se no quadro de uma governação europeia multilateral <sup>(8)</sup>.

2.10 **O comércio eletrónico compele a uma harmonização das taxas nacionais do IVA:** o CESE considera que esta será vantajosa para as empresas e para os cidadãos, conquanto não constitua um pretexto para nivelar as taxas por cima.

2.11 Operadores e cidadãos deverão **encontrar facilmente todas as informações** sobre os seus direitos, de modo a realizar as suas transações transfronteiras com toda a tranquilidade.

2.12 Na opinião do Comité, **os representantes da sociedade civil deverão estar envolvidos** (ver Estratégia Europa 2020 «Partes interessadas e sociedade civil») na construção da economia digital europeia e ser convidados a participar na concertação e nas parcerias. Dadas as suas inúmeras ramificações, ela toca toda a sociedade. Todo e qualquer projeto deverá ter uma dimensão digital e social.

2.13 A tecnologia digital promove uma economia de serviços que pode conduzir à **desindustrialização** ou, inclusive, à destruição de empregos na União Europeia. Segundo o CESE, para procurar novos mercados deverá aliar-se a inovação e a fabricação (construtores) tecnológicas na Europa. As empresas emergentes (*start-up*) do setor das TIC deverão ser capazes de materializar o seu potencial de crescimento rápido. O CESE considera urgente que se questione por que motivo o contexto não favorece o aparecimento de grandes fornecedores de acesso e de grandes sítios de vendas europeus que sejam conhecidos no mundo inteiro.

2.14 **A formação e a aprendizagem** ao longo da vida ajudam os trabalhadores a manter-se empregados. A tecnologia digital pode facilitar este processo, particularmente no caso das populações dos territórios mais remotos ou em situação de vulnerabilidade. São necessárias formações que qualifiquem toda a população nas tecnologias digitais.

2.15 Em 2015,95 % dos postos de **trabalho** requererão **competências** ligadas à Internet. O Comité pretende que as medidas tomadas evitem efeitos negativos sobre o mundo do trabalho, como:

— trabalhadores escravos da urgência e sujeitos a uma vigilância de estilo policial;

— teletrabalho pago a preços de saldo e evitando a intervenção dos mediadores do conflito social, os sindicatos, em detrimento das pessoas e dos direitos coletivos.

<sup>(3)</sup> JO C 44 de 11.02.2011, p. 178.

<sup>(4)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

<sup>(5)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, p. 69.

<sup>(6)</sup> JO C 70 E de 8.3.2012, pp. 56-57.

<sup>(7)</sup> JO C 24 de 28.01.2012, p. 139.

<sup>(8)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, p. 92.

Segundo o CESE, na economia digital, como em qualquer outra, só tem lugar o emprego digno, uma vez que permite aumentar a procura global.

### 3. A confiança na economia digital como motor para o crescimento

#### 3.1 Direitos fundamentais

3.1.1 O Comité pretende preservar os direitos e a segurança dos cidadãos sem limitar a sua liberdade. Em 2012 será estudada na Europa uma estratégia global relativa à **segurança da Internet**. A criação, até 2013, do Centro Europeu da Cibercriminalidade será particularmente importante. **O CESE pretende que a UE promova, por fim, o aparecimento de um poderoso motor de busca europeu do tipo do Google.**

3.1.2 O Comité está a preparar um parecer sobre a proteção de dados pessoais, que é uma matéria crucial (COM(2012) 10 final). O CESE mostrou-se já favorável ao direito a ser esquecido<sup>(9)</sup> e aos direitos dos internautas, nomeadamente no caso dos mais jovens e dos públicos vulneráveis. O Comité solicita que a proposta da Comissão seja adotada o mais depressa possível e que as observações do CESE sejam tidas em conta, apesar das reações de oposição que os fornecedores de acesso à Internet exteriores à UE já manifestaram.

3.1.3 O CESE espera que a União promova a inovação e que **proteja as suas próprias criações**. A patente europeia tem um carácter urgente e representa uma oportunidade para o mercado único digital.

#### 3.2 Desenvolver o comércio eletrónico

3.2.1 A **oferta de bens comerciais** deverá deixar de estar compartimentada e as fronteiras deverão ser abertas aos profissionais e aos consumidores de modo a que estes possam ter acesso a preços competitivos ([http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/editions/cms6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms6_en.htm)).

3.2.2 O Comité considera que a **interoperabilidade** da oferta deverá ser coordenada ao nível da UE. **A normalização** permitirá aos interesses europeus o acesso a novos mercados internacionais.

3.2.3 **O CESE considera premente resolver os problemas associados à compra em linha, eliminando as discriminações** com base na nacionalidade ou no local de residência, bem como criar as condições necessárias a um direito de acesso igual para todos.

3.2.4 Os utilizadores deverão ser facilmente informados sobre os seus direitos (COM(2011) 794 final) e sobre as suas possibilidades de defesa. Torna-se necessária a **criação de balcões únicos em linha**. O Comité<sup>(10)</sup> congratula-se pelo facto de a Comissão especificar que um sistema destes não deverá

limitar o direito dos consumidores e dos comerciantes a pedir reparação junto dos tribunais. A Comissão deverá integrar interfaces inteligentes como o BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*) na sua Diretiva 2000/31/CE, de modo a que os regulamentos de «primeira geração» não fiquem desfasados. O facto de os consumidores poderem obter uma **resolução adequada dos litígios de consumo**<sup>(11)</sup> é importante para o aumento da oferta em linha. Os utilizadores deverão ser **informados facilmente e de forma clara sobre os seus direitos**. Deverão estar cobertos todos os tipos de litígios em linha.

3.2.5 O CESE considera que os textos europeus devem transmitir aos cidadãos um grau de **confiança** no mercado digital idêntico àquele que lhes é assegurado no seu próprio país. Os consumidores necessitam estar informados sobre as oportunidades que oferece o mercado para atuarem de forma esclarecida. Para tal, poder-se-ia difundir em grande escala um **guia da tecnologia digital ao serviço dos consumidores**.

No âmbito do projeto de Diretiva 2011/942, o CESE insta as autoridades da União a tomar iniciativas em matéria:

- de informação dos operadores dos serviços em linha e de proteção dos internautas,
- de sistemas de pagamento e de entrega desadequados,
- de combate aos abusos demasiado frequentes.

#### 3.2.6 Recursos como:

- a assinatura eletrónica segura;
- o marcador temporal eletrónico dos atos;
- a interoperabilidade dos sistemas de assinaturas eletrónicas;
- o reconhecimento mútuo dos organismos de certificação (SSCD - «Dispositivo seguro de criação de assinaturas») e a acreditação de prestadores de serviços de certificação eletrónica;
- o sistema de proteção dos consumidores e a harmonização das vias de recurso (Diretiva 2011/83/UE e documento COM(2012) 100 final);
- o relatório relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de outubro de 2004, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor;
- o regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor

deverão, ao generalizar-se, transmitir confiança aos atores.

<sup>(9)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 120.

<sup>(10)</sup> JO C 162 de 25.6.2008, p. 1.

<sup>(11)</sup> Parecer «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento ODR)», (a publicar no JO).

3.2.7 O CESE defende que devem ser intentadas **ações coletivas para obter reparação** efetiva dos danos em casos de violação de direitos coletivos. Isto completaria a proteção que oferecem as vias de recurso alternativas e judiciais<sup>(12)</sup> (ver Diretiva 98/27/CE de 19 maio de 1998). É necessário garantir as condições de concorrência leal no mercado único (preâmbulo do TFUE, 4.º parágrafo). O princípio do direito à ação é um direito fundamental consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 47.º).

3.2.8 O Comité acolhe com satisfação a Comunicação da Comissão relativa a um **direito europeu comum da compra e venda** (13). Os consumidores precisam de segurança jurídica. O CESE congratula-se pelo facto de a Comissão aceitar a sua proposta relativa ao «segundo regime» ainda que optando por dois textos separados (um para o «B2B» e outro para o «B2C»).

3.2.9 **O Comité aguarda com expectativa a Agenda do Consumidor Europeu** (COM(2011) 777 final/2) anunciada pela Comissão, que avaliará o impacto da revolução digital no comportamento dos consumidores. É necessário um quadro pan-europeu para a identificação, a autenticação e a assinatura eletrónicas, de modo a duplicar o volume do comércio eletrónico e a fazer dele um motor de crescimento (COM(2011) 942 final).

### 3.3 Tornar as trocas seguras

3.3.1 O projeto aduaneiro FISCUS (14) pretende implementar mecanismos de controlo em linha em toda a UE, de modo a **combater a pirataria e a contrafação**. Segundo o CESE, as alfândegas devem ser potencializadas ao nível do pessoal e dos controlos efetuados. A função do Observatório Europeu da Contrafação e da Pirataria poderia ser ajustada e este deveria ser dotado de ferramentas à altura dos desafios económicos e de segurança pública que se lhe colocam.

3.3.2 A regulamentação deve ajudar as administrações a levar a cabo investigações a partir dos fluxos financeiros suspeitos na Internet. Às alfândegas pode ser atribuída a missão de proteger o património cultural e imaterial europeu e pode ser reforçado o seu papel de apoio às PME a partir de bases de dados como a relativa ao acesso aos mercados, o «Export Helpdesk» ou o portal de informação virtual único.

3.4 **O Comité solicita uma carta da governação** e da **transparência** para o cidadão. Considera urgente a regulamentação sobre o comércio eletrónico, incluindo os pagamentos eletrónicos e por telemóvel.

(12) JO C 162 de 25.6.2008, p. 1.

(13) Parecer CESE «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um direito europeu comum da compra e venda» e «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Um direito europeu comum da compra e venda para facilitar as transações transfronteiras no mercado único», JO C 181 de 21.6.2012, p. 75.

(14) JO C 143 de 22.5.2012, p. 48.

3.4.1 O CESE considera que a segurança dos novos meios de pagamento digital deve ser garantida por normas públicas. Atualmente, são os atores privados (operadores) quem controla de forma exclusiva as normas e a sua interoperabilidade. O CESE considera que seria nefasto se um país terceiro tivesse a possibilidade de controlar todo e qualquer fluxo financeiro europeu.

## 4. Aumentar a produtividade e promover o crescimento inclusivo

### 4.1 Contexto necessário ao crescimento

4.1.1 O mercado digital **requer uma governação europeia** leal e respeitadora dos direitos dos cidadãos. Após 2015, o balcão único de bens e serviços deverá apoiar os agentes económicos europeus. As empresas de tecnologia digital devem estar sujeitas aos princípios da responsabilidade social das empresas e do diálogo social.

4.1.2 O mercado único digital continua fragmentado em mercados nacionais. **Uma legislação única** daria a oportunidade de os agentes económicos realizarem economias de escala. O CESE entende que a Comissão deveria criar sinergias entre os trabalhos de todas as suas direções, com vista a gerar a vigorosa liderança necessária para desenvolver o ambiente digital em toda a União e para recuperar dos atrasos que este domínio sofre na Europa. É urgente que a UE disponha de um equivalente europeu do «Silicon Valley», que centralize o talento e atraia capitais públicos e privados capazes de gerar esforços comuns vencedores.

4.1.3 O Comité relembra o seu parecer sobre a inclusão digital, onde aponta formas de corrigir as desigualdades no acesso à tecnologia digital. O CESE pretende que a União reconheça o acesso à infraestrutura e às ferramentas digitais como um direito fundamental e que faça da **tecnologia digital** um instrumento de inclusão.

### 4.2 As empresas no movimento digital para o crescimento

4.2.1 A economia digital deve visar o crescimento rápido do PIB, nomeadamente através do financiamento de empresas em fase de arranque. Uma certa empresa americana que esteve em tempos em fase de arranque está hoje cotada em mais de 75 mil milhões de euros. **Promover a inovação** exige recorrer a modelos económicos baseados no conhecimento e aumenta a oferta em linha.

4.2.2 A aceitação de novos serviços pelo mercado depende da **capacidade das PME** para entrar na era digital (15) e de ser interoperáveis. Estas deverão, portanto, beneficiar de um apoio aos seus projetos concretos. **O CESE solicita à Presidência que faça um balanço** das medidas seguintes:

— o lançamento de parcerias entre os poderes públicos de cada Estado-Membro e as principais partes interessadas das TIC;

— a utilização da subvenção de 300 milhões de euros outorgada às empresas que desenvolvam infraestruturas dedicadas à poupança de energia e tecnologias inteligentes associadas.

(15) JO C 80 de 3.4.2002, p. 67.

4.2.3 **Pagamentos eletrónicos por cartão e por telemóvel:** a Europa deve manter nestas áreas uma liderança comparável à do cartão com circuito integrado, que permitiu uma notável diminuição das fraudes.

4.2.4 O projeto SEPA (*Single Euro Payments Area* – espaço único de pagamentos em euros, regulamento de fevereiro de 2012 que estabelece a substituição das transferências a crédito e de débitos diretos nacionais pelo seu equivalente europeu em 1 de fevereiro de 2014) abrange os principais instrumentos de pagamento de retalho. Segundo o CESE, as taxas interbancárias e as taxas entre Estados-Membros deverão ser harmonizadas. A concorrência não deve impedir a inovação, nem criar custos acrescidos para o consumidor.

4.2.5 O CESE considera que é necessário um enquadramento adequado que ajude as PME a entrar no mercado digital e nos restantes mercados.

4.2.6 a) A nível interno:

4.2.6.1 O CESE preconiza a definição, a nível europeu, do **perímetro da economia digital**, assim como a sua integração em normas de contabilidade. Este perímetro poderia englobar os bens digitais e digitalizáveis, assim como os bens que requerem tecnologia digital.

4.2.6.2 O Comité considera que as empresas **deverão integrar os seus ativos digitais** nas suas valorizações.

4.2.6.3 A medição do impacto real do setor das TIC nas empresas e na riqueza nacional deverá fazer-se tendo por base critérios definidos a nível europeu.

4.2.6.4 O **estabelecimento do estatuto da sociedade privada europeia** (2008) <sup>(16)</sup> (proposta legislativa COM(2008) 396 final) permitiria o crescimento das PME, ao facilitar as suas atividades comerciais internacionais.

4.2.7 b) A nível externo:

4.2.7.1 Um ambiente industrial favorável é necessário à economia do conhecimento, na medida em que promove os investimentos, a utilização transfronteira das TIC e a atividade digital. **Mas as PME são, antes de mais, afetadas pela fragmentação jurídica e técnica**, pela falta de transparência e por formas de entrega frequentemente desadequadas.

4.2.7.2 Os modelos bem-sucedidos, como o DiSCwise («Plano de ação para a logística do transporte de mercadorias», DG TREN), poderiam inspirar outras empresas e assim gerar emprego e crescimento (transporte inteligente).

4.2.7.3 **Globalização:** para se manter competitiva nos seus produtos de alto valor acrescentado, a UE necessita criar consórcios de exportação e **polos empresariais** que reforcem a I&D e que sejam reconhecidos nos Estados-Membros pela sua capacidade para promover a internacionalização das PME ([http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item\\_id=4968](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=4968)).

4.2.8 **A computação em nuvem** pode ajudar as PME <sup>(17)</sup> caso se garanta a segurança dos dados, desafio de crucial importância para os gigantes dos serviços em linha e para os FAI (fornecedores de acesso à Internet). A Comissão Europeia deveria focar-se na computação em nuvem para benefício das PME, ajudando-as a aceder a esta tecnologia (através da prestação de formações e de financiamento).

4.2.9 A União deverá apostar numa melhor informação às empresas sobre as oportunidades de acesso a **financiamentos** e deverá difundir o conceito de **obrigações para financiamento de projetos (project bonds)** <sup>(18)</sup>.

4.2.9.1 O CESE recomenda **que se promovam os investimentos em capital de risco** em benefício dos investigadores e das empresas inovadoras (COM(2011) 702 final – Pequenas empresas, grande mundo).

4.2.10 O Comité recomenda que se elabore um guia para o acesso das empresas à economia digital transfronteiras.

#### 4.3 O caso da propriedade intelectual

4.3.1 Segundo o CESE, é vital que a União Europeia proteja a criação, garante do seu futuro, nos planos interno e externo. **A exceção cultural** deve ser preservada, uma vez que faz parte a diversidade europeia. As medidas de proteção previstas não deverão ameaçá-la em benefício das criações americanas.

4.3.2 No plano interno, o artigo 118.º do TFUE garante, hoje em dia, a proteção dos direitos de propriedade intelectual na União Europeia, mas os 27 Estados-Membros controlam de forma diferente o uso da Internet.

4.3.3 No plano externo, a UE está a reexaminar a política de aplicação dos DPI (direitos de propriedade intelectual) nos países terceiros, incorporando um conceito de reciprocidade e de negociações multilaterais, à imagem do que foi feito no ACTA (Acordo Comercial Anticontrafação, fora do quadro da OMC, assinado pela Comissão e por 22 Estados-Membros em janeiro de 2012).

4.3.4 **O Comité votou um parecer sobre os DPI** que preconiza que estes não sejam abordados numa perspetiva estritamente patrimonial e financeira <sup>(19)</sup>.

4.3.4.1 Tendo em perspetiva a futura proposta legislativa da Comissão (2012), o Comité insiste na necessidade de consultar as organizações representativas dos direitos e interesses em causa <sup>(20)</sup>. Insiste também na transparência e no controlo dos organismos de gestão dos direitos de autor e direitos conexos. O Comité considera que a taxa sobre cópia privada não é justa, pois esta é feita no quadro de um uso legítimo (*fair use*). É preciso distinguir entre um cidadão que descarregou para seu uso pessoal e uma pessoa que tem uma atividade lucrativa sustentada na contrafação em grande escala. As indústrias culturais não devem tornar-se máquinas de fazer dinheiro nem a Web uma ferramenta de privatização da cultura e do conhecimento.

<sup>(17)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 40.

<sup>(18)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 11 e JO C 143 de 22.5.2012, p. 134.

<sup>(19)</sup> JO C 68 de 6.3.2012, p. 28.

<sup>(20)</sup> Ver nota de rodapé anterior.

<sup>(16)</sup> JO C 125 de 27.5.2002, p. 100.

4.3.4.2 O Parlamento Europeu recebeu uma petição europeia com mais de 2 milhões de assinaturas (sítio Web AVAAZ.org) apelando à «defesa de uma Internet livre e aberta e à recusa de ratificação do ACTA)». É importante salientar que a China, a Rússia, o Brasil e a Índia, países de onde são originários vários produtos contrafeitos, não são signatários do ACTA.

O Comité julga não ter sido escutado a propósito do acordo internacional ACTA <sup>(21)</sup>. O CESE propõe que, caso o ACTA venha a ser aplicado, a Comissão garanta a proteção da liberdade dos cidadãos e da sua capacidade criadora.

4.3.5 **O CESE considera** <sup>(22)</sup> que a criação dum código europeu dos direitos de autor que eventualmente clarificasse as dúvidas quanto à legislação fiscal aplicável poderia **evitar os desvios de tráfico digital e o dumping, protegendo simultaneamente os direitos de autor.**

#### 4.4 O setor público

4.4.1 A contratação pública, que representa 20 % do PIB, precisa também ser tornada segura.

4.4.2 O CESE considera que as **administrações públicas** deverão estar acessíveis em linha a breve trecho, sendo para isso necessário tornar a identificação e assinatura eletrónicas seguras para todos (particulares, administrações, empresas e signatários de contratos públicos).

4.4.3 **Para o setor público**, os Estados-Membros recorrem à «avaliação mútua» com a Comissão para a aplicação da Diretiva Serviços. O Comité preconiza a avaliação da **Diretiva Serviços** na perspetiva das oportunidades abertas ao mercado único digital.

4.4.3.1 O CESE está convencido de que o mercado único digital pode aumentar a oferta pública mercê da segurança jurídica e da tecnologia: as poupanças geradas pelas soluções para os serviços públicos inteligentes podem criar contratos públicos transfronteiras unos.

4.4.4 A revisão da Diretiva <sup>(23)</sup> relativa à **reutilização de informações do setor público (ISP)** que está a ser levada a cabo pela Comissão pode simplificar o trabalho das empresas e dos particulares (ver parecer TEN/478 – atualmente em elaboração).

#### 5. Fazer da tecnologia digital um motor de crescimento sustentado

5.1 Criar uma economia de mercado social sustentável e altamente competitiva na União Europeia passa pela capacidade de criar e de inovar. A tecnologia digital é um meio mas também um valor que não se limita à sua dimensão material.

5.2 O Comité considera que falta uma estratégia individualizada que vise garantir o **caráter sustentável** do mercado único digital.

5.3 Dever-se-ão fazer estudos para medir as emissões de CO<sub>2</sub> das empresas que se encontram ativas e em expansão no mercado digital. O Comité considera que as tecnologias inteligentes podem otimizar o consumo energético global e reduzir assim as emissões de CO<sub>2</sub>.

5.4 Os equipamentos digitais devem ser descarbonizados; o **tratamento adequado na Europa dos resíduos** oriundos dos sistemas de tratamento da informação (com recuperação dos metais raros) representa um **mercado potencial relevante** e evitará que sejam poluídos países terceiros.

5.5 O Comité solicita à Presidência que, durante este ano de 2012, Ano Europeu do **Envelhecimento Ativo**, seja destacado o caráter produtivo da tecnologia digital na gestão da assistência médica e social, particularmente no quadro do envelhecimento da população: prolongamento do tempo em atividade pelo aligeiramento do desgaste e, de forma global, comunicação, combate ao isolamento, telemedicina, robótica e segurança das pessoas. Todas estas áreas representam oportunidades de mercado e a criação de novas formas de emprego e de crescimento.

5.6 A **conclusão dos projetos espaciais** é necessária para que a União possa integrar o seu mercado digital. Para tal, devem ser atribuídos os meios necessários. O CESE lamenta que o Galileo e o seu GNSS ainda não estejam operacionais, sendo que o modelo americano GPS é utilizado em toda a Europa e no mundo <sup>(24)</sup>.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(21)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 139.

<sup>(22)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 69.

<sup>(23)</sup> Parecer CESE «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do setor público», JO C 191 de 29.6.2012, p. 129.

<sup>(24)</sup> Parecer CESE «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de radionavegação por satélite», JO C 181 de 21.6.2012, p. 179.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Paraísos fiscais e financeiros: uma ameaça para o mercado interno da UE» (parecer de iniciativa)**

(2012/C 229/02)

Relator: **Edgardo Maria IOZIA**

Correlator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 14 de julho de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, um parecer de iniciativa sobre os

*Paraísos fiscais e financeiros: uma ameaça para o mercado interno da UE.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 24 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 144 votos a favor, 30 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A UE deve incrementar, por todos os meios, a sua ação no quadro do G20, da OCDE e do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional) para acabar, a curto prazo, com as jurisdições fiscais opacas e obrigar os seus Estados-Membros a lutarem contra a criminalidade que tem as suas bases em muitos deles.

1.2 Os progressos em matéria de governação fiscal que têm sido realizados em instâncias internacionais como a OCDE e o G20 não devem dispensar a UE de aplicar regras mais restritivas, a fim de facilitar a recuperação dos capitais depositados ilegalmente no estrangeiro, com prejuízo para o mercado interno.

1.3 O CESE insta as instituições da UE a adotarem medidas que impeçam o recurso abusivo ao «princípio de residência» no âmbito de mecanismos fictícios de domicílio e de propriedade mediante os quais sociedades de participações (*holding*) sem qualquer atividade ou de sociedades de fachada permitem que os verdadeiros beneficiários não paguem impostos no país onde estão domiciliados. Congratula-se com a decisão da Comissão de apresentar, até ao fim do ano, uma nova proposta sobre os paraísos fiscais e financeiros e espera que sejam superadas as resistências de alguns Estados-Membros para encontrar uma resposta eficaz e acutilante contra o recurso a atividades que visam iludir ou fugir aos sistemas nacionais de tributação.

1.4 A Comissão publicou uma proposta de diretiva COM(2012) 85 final, em que, pela primeira vez, se avança para legislação sobre o congelamento e o confisco dos bens de origem criminosa na União Europeia. O Comité recomenda fortemente que se considere a inclusão de infrações fiscais, ligadas à utilização dos paraísos fiscais, no âmbito de aplicação desta diretiva. A proposta faz parte de uma iniciativa política mais ampla que tem em vista proteger a economia legal contra a infiltração de redes criminosas e baseia-se no artigo 82.º, n.º 2, e no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

1.5 Como se sabe, os paraísos fiscais estão sedeados num grande número de territórios – 44 no total – ligados jurisdicionalmente a um Estado soberano ou eles próprios Estados soberanos. Mesmo quando não são Estados soberanos, esses territórios gozam de grande autonomia administrativa, aplicam regimes de isenções ou de reduções fiscais opacos sobre a propriedade e a proveniência dos capitais e o funcionamento das entidades financeiras e das sociedades comerciais estabelecidas no território.

1.6 O Comité considera que são particularmente deploráveis e graves as práticas de consultores fiscais e jurídicos e de certas empresas de consultoria que, recorrendo à publicidade propõem a criação de entidades jurídicas destinadas a utilizar os paraísos fiscais e financeiros como um meio de as empresas que operam na União se subtraírem às suas obrigações fiscais, em especial no que diz respeito ao pagamento do imposto sobre as sociedades e à transparência dos negócios e das operações de financiamento.

1.7 Porque os paraísos fiscais provocam distorções no mercado interno, é necessária uma ação incisiva da UE que possa assegurar justiça fiscal, impedir a opacidade desestabilizadora, a evasão fiscal e a corrupção através dos paraísos fiscais. Não é de excluir que se venha a criar uma infração penal nesta matéria.

1.8 Importa remover todos os obstáculos à troca automática de informações bancárias para que seja possível identificar rapidamente os titulares das operações e das contas bancárias. Importa também exigir a elaboração de balanços de resultados das empresas multinacionais, discriminados por país, com dados concretos sobre atividades desenvolvidas, número de trabalhadores e lucros realizados.

1.9 Sem prejuízo de novos avanços resultantes de iniciativas de caráter geral tomadas pelas organizações internacionais multilaterais, em particular a ONU e a OCDE, todas estas ações deve ser desenvolvidas num clima de confiança, procurando a equivalência das leis e novas normas de cooperação internacional em matéria de paraísos fiscais.

1.10 O Comité espera que haja uma estratégia coordenada com os principais países, em primeiro lugar com os Estados Unidos, tendo em vista adotar uma abordagem o mais global possível à regulamentação destas questões. Ao mesmo tempo, o Comité recorda que a dificuldade em estabelecer um plano de ação concertado a nível mundial não pode servir para travar ou retardar a ação da União Europeia. As normas europeias figuram entre as melhores do mundo, por exemplo, as previstas na diretiva sobre poupança na Europa. A lei sobre a conformidade fiscal das contas estrangeiras (FATCA- *Foreign Tax Compliance Act*) representa um passo importante nos esforços desenvolvidos pelos Estados Unidos no sentido de um maior cumprimento da legislação fiscal pelos cidadãos norte-americanos que detêm instrumentos financeiros estrangeiros e contas no estrangeiro. O fisco americano pede às instituições financeiras estrangeiras que forneçam «automaticamente» os nomes dos cidadãos que têm uma atividade no estrangeiro.

1.11 Na Europa, a Bélgica possui uma legislação muito avançada que se baseia no seguinte princípio: confidencialidade em troca de política anticriminalidade. O sigilo é o alibi que entrava a agenda fiscal e o desenvolvimento de uma política de luta contra a evasão!

1.12 É necessário desenvolver políticas integradas e articular os vários campos de ação. As normas contabilísticas internacionais foram pensadas para acautelar os interesses dos investidores e do mercado; atualmente é preciso que nos concentremos nos interesses dos cidadãos. É necessário repensar o papel do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade (IASB), que é um organismo privado, e a sua tarefa de fixar regras contabilísticas, as quais deveriam ser muito mais simples e acessíveis, mercê de uma leitura clara e transparente.

1.13 O CESE observa, com pena, que as autoridades policiais, judiciais e económicas reconhecem, há muito tempo, que a maior parte dos casos de corrupção com dinheiros públicos, de fraude ao fisco por meio da fuga para paraísos fiscais, de ocultação de bens utilizando «testas-de-ferro», de branqueamento de capitais e de corrupção de responsáveis públicos não seriam possíveis sem a ajuda de uma estrutura técnico-jurídica que lhes dá cobertura em troca de avultados benefícios e que, nalguns casos, pode chegar mesmo às cúpulas. Esta situação requer uma intervenção da União Europeia.

1.14 O CESE preconiza uma estratégia coordenada que reforce a luta contra a fraude fiscal, nomeadamente contra as «práticas abusivas», e restrinja o direito de estabelecimento em caso de montagens artificiais unicamente com objetivos fiscais.

## 2. Introdução

2.1 Os paraísos fiscais são lugares onde quadros superiores das principais sociedades financeiras e industriais de todo o mundo inteiro, personagens do *jet set* artístico ou social e multimilionários que combinam negócios e ócio coabitam com personagens mais ou menos obscuras, que utilizam os recursos financeiros para branquear e utilizar capitais obtidos infringindo a lei mas também por meio de crimes económicos e atos criminosos que podem ir do homicídio (o mais grave), à extorsão, ao tráfico de estupefacientes e de armas, à falsificação, à fraude, à burla, ao tráfico de seres humanos e aos jogos ilícitos. Estes territórios têm em comum certas características, nomeadamente funcionamento opaco e baixo nível de tributação para não residentes que, de resto não exercem nenhuma atividade nesses territórios e, desse modo, criam concorrência prejudicial, escondida numa estrutura secreta com um estatuto jurídico totalmente desprovido de transparência.

2.2 A questão dos paraísos fiscais deve ser analisada sob três aspetos: a disciplina fiscal e a conseqüente possibilidade de evasão fiscal; a introdução de brechas na arquitetura da legislação financeira e, portanto, a ameaça para a estabilidade financeira; a opacidade da informação com a possibilidade de as atividades criminosas se apoiarem nos paraísos fiscais. O denominador comum a estes três aspetos, encimados, respetivamente pela OCDE, o Conselho de Estabilidade Financeira e o GAFI, é o sigilo ou a dificuldade de acesso à informação. Acabar ou limitar esta opacidade permitirá reduzir consideravelmente os problemas e as ameaças que os paraísos fiscais constituem. O debate sobre normas, em curso na OCDE, deveria ser aberto e ter por objetivo reduzir o ónus que pesa sobre as autoridades fiscais e judiciais. O risco que existe é o de estabelecer normas demasiado fracas e complicadas unicamente para mostrar à opinião pública que se atua. A solução mais simples para superar estes problemas é a troca automática de informações.

2.3 O fenómeno dos paraísos fiscais e financeiros faz parte da história do capitalismo e há exemplos que remontam ao fim da Idade Média. A revolução francesa e a revolução industrial são um ponto de viragem essencial no aparecimento e desenvolvimento dos paraísos fiscais.

2.4 O fenómeno assumiu enormes proporções no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial e estendeu-se a todas as regiões do mundo – no Pacífico, na região das Caraíbas e nas ilhas do Atlântico – mas também em países europeus de pequena e pequeníssima dimensão. Calcula-se que, só nos chamados paraísos fiscais, financeiros e empresariais espalhados pela Europa foram criados 1 milhão de sociedades e dois milhões de trusts. Segundo Raymond Baker, diretor do *Global Finance Integrity*, só nas Ilhas Virgens Britânicas estão registadas 619 916 sociedades, ou seja, 20 por habitante.

2.5 O atual contexto económico é caracterizado pela globalização do comércio de bens e serviços, pela livre circulação de capitais e pela utilização maciça de novas tecnologias aplicadas igualmente às transações financeiras e comerciais internacionais. Não obstante a existência do departamento de verificação da conformidade na maior parte das instituições, as regras que regem a grande quantidade de transações diárias não são suficientes.

2.6 O mercado interno europeu, o bom funcionamento dos mercados financeiros e comerciais, o desenvolvimento harmonioso de uma economia que respeite regras comuns adotadas para salvaguardar o interesse geral, confrontam-se com enormes fluxos financeiros refugiados em países complacentes, protegidos por interesses muito poderosos e por uma capacidade para corromper e fazer vergar aos seus próprios interesses administrativos inteiros.

2.7 Os paraísos fiscais introduzem distorções aos níveis macro e microeconómico. Ao nível macroeconómico, como já aqui foi referido, podem constituir uma ameaça para a estabilidade dos sistemas financeiros. Além disso, as oportunidades de se subtrair ou de fugir à taxação sobre os investimentos reais e/ou financeiros reduzem as receitas fiscais dos Estados e, inevitavelmente, esta menor cobrança tem que ser compensada pela tributação dos rendimentos de trabalho, ou seja, os paraísos fiscais distorcem o justo equilíbrio entre a tributação do capital e a tributação do trabalho. A nível microeconómico é grande a distorção entre grandes, pequenas e microempresas, porquanto, para estes três tipos de empresas, a possibilidade de evasão fiscal ou, pelo menos, de beneficiar de um plano de taxação agressivo que os paraísos fiscais podem proporcionar, é tanto menor quanto menor for a dimensão da empresa.

2.8 Durante a primeira década do século XXI, como resultado das duas catástrofes cujo epicentro foram os Estados Unidos da América – os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque e Washington, e a crise financeira desencadeada pela falência do banco *Lehman Brothers* em setembro de 2008 –, a comunidade internacional desenvolveu ações concertadas para regular o funcionamento dos chamados «paraísos fiscais e financeiros».

### 3. Paraísos fiscais e financeiros

3.1 As consequências indesejáveis destes regimes traduziram-se, em muitos casos, em processos penais derivados do financiamento do terrorismo internacional e do crime organizado, da evasão fiscal e do branqueamento de dinheiro, criando riscos sistémicos nos mercados financeiros e entraves aos princípios fundamentais da livre concorrência, por exemplo.

3.2 Por isso, e como já atrás se referiu, nos últimos anos foram levadas a cabo ações a nível mundial e foi decidido criar estruturas e mecanismos de resposta conjunta às ameaças que pairam sobre a segurança dos Estados-Membros e o bem-estar dos seus cidadãos.

Entre as várias decisões tomadas a nível internacional, deu-se, porventura, uma mudança significativa em relação às abordagens anteriores ao acordo conseguido na cimeira de Londres do G20 de 2 de abril de 2009.

3.3 O Comité é favorável a medidas que visem combater a fraude fiscal e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE e dos Estados-Membros e assegurar a cooperação administrativa através da troca de informações em matéria fiscal. Importa também autorizar a UE a encetar negociações com vista à conclusão de um acordo entre a União e a Confederação Helvética para lutar contra a fraude e a evasão no domínio da fiscalidade direta e garantir a cooperação administrativa sob a forma de troca de informações nesta matéria.

3.4 Na sequência do referido acordo do G20, a técnica da análise e da recomendação, até aí utilizada pelos organismos e fóruns que lidaram com este problema, foi abandonada e exige-se agora a condenação das chamadas «jurisdições não cooperantes», designadamente todos os paraísos fiscais e financeiros. São igualmente avançadas propostas de sanções unilaterais, bilaterais e multilaterais, a eliminação gradual do sigilo bancário e a publicação periódica de listas dos territórios prevaricadores.

3.5 A aplicação destes compromissos do G20 é, porém, dececionante, e isto por diversas razões.

3.6 Muitos territórios escaparam à classificação de jurisdições não cooperantes com a simples conclusão de nada menos de 12 acordos fiscais bilaterais que eles aplicam entre si (por exemplo o acordo entre o Liechtenstein e o Mónaco).

3.7 Em suma, é suficiente para assegurar o intercâmbio de informações a pedido das autoridades de execução das medidas pertinentes (fiscais, penais, etc.) sem que as autoridades do território ou país requerido se possam opor invocando o interesse nacional, o sigilo bancário ou outras razões do mesmo tipo.

3.8 Nestes casos, é evidente a ineficácia do modelo de ação bilateral, pelo que é necessário melhorar as intervenções desenvolvidas a nível internacional (multilateral) e supranacional.

Este aspeto é confirmado pelo relatório publicado em 4 de outubro de 2011 pela rede mundial para a justiça fiscal, que considera inúteis quase todos os acordos bilaterais concluídos desde 2009. Esta organização preparou um índice de opacidade fiscal com base em dois critérios: os obstáculos levantados aos pedidos de informação das autoridades competentes de outros países, e a importância das jurisdições presentes no mercado mundial sobre as quais recaem suspeitas de opacidade.

3.9 Por outro lado, como revelam vários relatórios especializados (por exemplo, o redigido pelo organismo Integridade Financeira Global (*Global Financial Integrity*)), o fluxo de capitais ilícitos continuaram a aumentar a taxas superiores a 10 % ao ano, com consequências devastadoras que agudizam, por exemplo, as crises da dívida soberana que atinge numerosos países da comunidade internacional, e, em particular, alguns Estados-Membros da UE.

3.10 Infelizmente, só a UE traçou um quadro realista de ações a desenvolver neste setor, mas que não é devidamente aplicado.

3.11 Exemplo flagrante é a aplicação da Diretiva 2003/48, relativa à tributação dos rendimentos da poupança dos não residentes (pessoas singulares) sob a forma de juros.

3.12 Estas insuficiências existem se bem que, desde a entrada em vigor desta diretiva, tenham sido criados mecanismos de troca automática de informações fiscais entre todos os Estados-Membros, e se tenha promovido a assinatura de acordos com os quatro países europeus outrora considerados paraísos fiscais e financeiros, isto é, Andorra, Liechtenstein, Mónaco e São Marinho.

3.13 Mas estes países europeus, assim como a Suíça, têm vínculos diferentes com a União Europeia que tornam a aplicação destas convenções muito complexa. Por exemplo, o Liechtenstein aderiu ao Espaço Económico Europeu, mas não tem competência judiciária em matéria civil e comercial para cooperar ao mesmo nível com as respetivas autoridades administrativas, porque não assinou a Convenção de Lugano II, de 30 de outubro de 2007, relativa à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial.

3.14 Esperemos que, em breve, esta mudança de estatuto jurídico traga as mudanças desejadas, tendo em conta a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que, por força do artigo 8.º, n.º 2, do Tratado sobre a União Europeia (e da declaração n.º 3 relativa a este artigo) apoia o estabelecimento de relações estruturais com os países vizinhos de pequena dimensão.

3.15 Obviamente, o instrumento ideal para regular a questão seria a assinatura de uma parceria multilateral que integre num único modelo estas jurisdições não cooperantes no espaço geográfico, jurídico e económico natural.

3.16 Do mesmo modo, a Comissão recorreu ao Tribunal de Justiça Europeu contra quatro Estados-Membros por não transposição da Diretiva 2005/60 sobre o congelamento de fundos.

3.17 Para promover uma ação com um verdadeiro impacto supranacional, o Comité Económico e Social Europeu deve alinhar a sua posição pela posição enérgica do Parlamento Europeu na sua resolução de abril de 2011<sup>(1)</sup>, em que defende o reforço da luta contra a opacidade das informações sobre operações financeiras transnacionais. Também se pode considerar um instrumento de denúncia análogo ao ato de clemência em matéria de livre concorrência para incentivar a denúncia de tais comportamentos, recompensando financeiramente os denunciantes com uma redução da sanção prevista.

3.18 Além disso, paralelamente à medida anterior, são necessários mecanismos concertados no âmbito do G20 para colmatar as lacunas legislativas referentes às atividades *offshore* que contornam a legislação fiscal em vigor nas principais praças financeiras do mundo.

3.19 Mesmo no âmbito estrito da competência da União Europeia é urgente que se adotem regras vinculativas *ad hoc* de direito derivado que prevejam disposições proibindo que qualquer pessoa singular ou coletiva que controle fundos ou entidades domiciliadas em paraísos fiscais e financeiros possa receber fundos públicos.

3.20 Em 2009, a OCDE estimava que entre 1 700 e 11 000 mil milhões de dólares os capitais depositados nesses paraísos, tendo então elaborado uma lista que serviu de base ao G20 para encetar um diálogo firme com os Estados que não aplicam nenhuma ou apenas algumas convenções internacionais em matéria de transparência bancária ou fiscal.

3.21 O relatório da OCDE suscitou uma onda de protestos, principalmente da Suíça, Luxemburgo e, claro, do Uruguai. Houve discussões animadas a propósito do Estado de Delaware nos Estados Unidos da América.

3.22 Que o Delaware é uma espécie de paraíso fiscal sabem-nos muito bem os americanos. Com efeito, quase metade das sociedades cotadas em Wall Street e no mercado Nasdaq estão sediadas no Estado do vice-presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, para pagarem menos impostos locais, já que os lucros não são tributados. Que o pequeno Estado ao sul da Pensilvânia oferece grandes vantagens às empresas *offshore*, apresentando-se assim como uma alternativa às Ilhas Caimão ou às Bermudas, nem muitas pessoas o sabem, mas quem trabalha no setor há muito que está ao corrente da situação. Os lucros das empresas estabelecidas no Delaware revertem, por uma questão de transparência, a favor dos proprietários que, se não forem cidadãos americanos ou se a atividade da sociedade se exercer fora dos Estados Unidos, não são tributados neste país.

<sup>(1)</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 6 de abril de 2011 sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia – Luta contra a fraude – Relatório anual de 2009 (2010/2247(INI)).

3.23 Branqueamento de dinheiro, evasão fiscal, provisões para operações de corrupção ou para desviar fundos das próprias empresas constituem a atividade principal destes paraísos fiscais. Daqui partem os ataques às dívidas soberanas em dificuldade, bem como as grandes campanhas para proteger a liberdade incondicional da circulação de capitais, envolvendo os meios de comunicação, partidos políticos e representantes de instituições.

3.24 A má governação fiscal aumenta a fraude e a evasão fiscal, o que acarreta graves consequências para os orçamentos nacionais e o sistema de recursos próprios da UE.

3.25 Grande parte das empresas multinacionais estão organizadas de modo a tirar vantagem da evasão fiscal nas várias jurisdições onde operam. A disparidade de regimes favorece as empresas de grandes dimensões, internacionais ou muito sólidas em detrimento das empresas pequenas, nacionais ou que estão em fase de arranque. Estas estratégias de evasão fiscal são contrárias ao princípio de concorrência leal e de responsabilidade das empresas. Acresce que estes territórios se transformam em bases operacionais de organizações e empresas que colocam no mercado interno mercadorias sem os correspondentes certificados de origem nem as garantias exigidas pela UE, o que lesa os interesses dos consumidores e, por vezes, acarreta danos para a saúde pública. Um sistema que é utilizado com esta finalidade é o do abuso da utilização do preço de transferência que permite fixar os preços das transações no seio do mesmo grupo com base em parâmetros de avaliação que dependem das exigências de tributação do próprio grupo, em vez de se reportarem às condições normais do mercado.

3.26 As multinacionais dispõem seguramente dos recursos para fornecer, sem pesados encargos administrativos adicionais, relatórios públicos elaborados país por país, dados sobre vendas, lucros de exploração, operações intragrupo, lucros ilíquidos de impostos, impostos, etc. Se estas informações fossem do domínio público, seria mais fácil ver quem abusa da prática dos preços de transferência ou quem pratica uma gestão fiscal agressiva.

3.27 A ausência de controlos fiscais ou a existência de regras de vigilância prudencial pouco apertadas, a opacidade das informações para efeitos de identificação das pessoas singulares ou coletivas, ou qualquer outra situação de caráter jurídico ou administrativo, permitem que as empresas que operam nos seus territórios beneficiem de uma quase total impunidade e gozem de vantagens competitivas intoleráveis e de uma cobertura contra a intervenção das autoridades judiciais e administrativas dos países terceiros.

3.28 O CESE condena expressamente o papel desenvolvido pelos paraísos fiscais que incitam a praticar a evasão, a fraude fiscal e a fuga de capitais e a tirar proveito destas práticas. A UE deve intensificar a sua ação contra estes fenómenos e aplicar sanções muito concretas.

3.29 A comunidade internacional, ciente dos graves danos que a existência destes paraísos causa ao comércio internacional, aos cofres dos Estados, à segurança e à ordem pública e ao próprio equilíbrio dos sistemas financeiros como revelou a crise que rebentou em 2008, tomou algumas ações, tímidas, para detetar e eliminar progressivamente esses paraísos.

3.30 A ação conjunta do G20 e das Nações Unidas e igualmente a desenvolvida pela OCDE continuam a ser insuficientes para fazer frente aos paraísos fiscais e às praças financeiras extraterritoriais, e devem ser acompanhados de ações firmes, eficazes e coerentes.

3.31 Todavia, as ações do G20, do GAFI e da OCDE, nomeadamente, permitiram apenas atenuar o pesado fardo dos danos causados pelos paraísos fiscais e financeiros.

3.32 É preciso identificar as jurisdições que não cooperam, proceder à avaliação do cumprimento das normas e aplicar medidas dissuasivas para incentivar ao respeito dessas regras. O CESE considera, além disso, que o quadro da OCDE para combater os paraísos fiscais é insuficiente, sendo por isso necessário melhorar o indicador que permite obter o estatuto de jurisdição cooperante, conferindo-lhe um valor qualitativo. Por seu turno, a OCDE não deveria permitir que os governos escapem a figurar na lista negra simplesmente prometendo que respeitarão os princípios de troca de informações, sem garantir que tais princípios são realmente postos em prática.

3.33 Há indícios suficientes para afirmar que a crise financeira foi provocada por operações complexas e pouco transparentes realizadas por operadores financeiros sediados em praças que praticam o sigilo fiscal, causando assim graves prejuízos aos investidores e a quem comprou estes produtos financeiros. Os paraísos fiscais albergam operações que não aparecem nos balanços de instituições financeiras, bem como produtos financeiros complexos que não contribuem para a inovação do setor financeiro e desestabilizam o setor. Há provas bastantes, sobretudo nos países em desenvolvimento, de que muitos investimentos estrangeiros diretos provêm de paraísos fiscais.

3.34 A União Europeia, consciente da situação, condenou frequentemente estes regimes pela voz de diversas autoridades institucionais, mas, infelizmente não está em condições de promover um quadro normativo supranacional e administrativo que contribua a reduzir os casos de impunidade.

3.35 A ação da UE centrou-se na supressão de cerca de 100 regimes fiscais nefastos e situados nos seus Estados-Membros com escasso controlo financeiro ou em países terceiros. A este propósito, a Comissão Europeia adotou, em 2009 e 2010, duas comunicações e um código de conduta em matéria de boa governação fiscal e estão em vigor três diretivas sobre os benefícios dos capitais recuperados da evasão fiscal, a cooperação

administrativa e a tributação da poupança (em fase de revisão). Além disso, o estatuto de cláusulas de conformidade de boas práticas ou de boa governação em matéria de tributação faz parte integrante dos acordos da UE com países terceiros sobre associação, comércio e cooperação.

3.36 Os progressos são, porém, escassos, visto que as competências de investigação e de sanção são da alçada dos Estados-Membros.

3.37 Segundo as instituições bancárias, a legislação norte-americana referida demonstrou que a adoção unilateral deste

tipo de medidas coloca problemas inultrapassáveis às instituições financeiras devido à incompatibilidade entre as obrigações de comunicação, de retenção e de fecho de contas impostas pela lei FATCA e a legislação da UE e/ou do país de residência da instituição financeira.

3.38 Em 4 de março de 2009, o então primeiro-ministro britânico proferiu um importante discurso no Congresso Americano, exortando a um compromisso comum no sentido de um sistema económico regulado a nível mundial e empenhado em lutar contra os sistemas financeiros centrados unicamente na procura do enriquecimento pessoal.

Bruxelas, 24 de maio de 2012

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

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Horizonte 2020 — Roteiros para o envelhecimento» (parecer de iniciativa)**

(2012/C 229/03)

Relatora: **Renate HEINISCH**

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

*Horizonte 2020 — Roteiros para o envelhecimento*

(parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 184 votos a favor, 3 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 Para fazer face aos grandes desafios que enfrentamos e explorar as oportunidades associadas às mudanças demográficas e ao desenvolvimento económico e social no futuro, os Estados-Membros da União Europeia devem adotar medidas cada vez mais adequadas ao longo dos próximos anos a diversos níveis e numa grande variedade de domínios.

1.2 A investigação coordenada pode contribuir significativamente para as medidas apropriadas a nível regional, nacional e europeu, estabelecendo uma base sólida para o planeamento e as tomadas de decisão.

1.3 O Comité apoia plenamente as reivindicações já expressas repetidamente de que a investigação europeia sobre o envelhecimento e as alterações demográficas deve ser realizada a longo prazo e ter um carácter interdisciplinar, transnacional ou, pelo menos, comparável.

1.4 Para uma investigação de excelência europeia, as infraestruturas adequadas e a coordenação integrada das atividades de investigação são um requisito essencial. A coordenação central é também necessária à elaboração de um orçamento e à distribuição dos recursos. Assim, o Comité recomenda a criação de um centro europeu de investigação sobre o envelhecimento, que poderia assumir as tarefas de coordenação.

1.5 Os roteiros para a conceção de programas de investigação a longo prazo são instrumentos úteis a fim de estabelecer prioridades para futuras investigações. Os atuais roteiros para o envelhecimento e as alterações demográficas já analisaram importantes aspetos relevantes para o Horizonte 2020 <sup>(1)</sup>.

1.6 O Comité congratula-se por a prioridade «desafios sociais» do 8.º PQ incluir como um objetivo de investigação a «saúde, alterações demográficas e bem-estar» <sup>(2)</sup>.

1.7 Além das prioridades atuais de investigação mencionadas no roteiro atual e no «Horizonte 2020», o Comité gostaria de ver no futuro a investigação europeia debruçar-se sobre aspetos mais inovadores e, possivelmente, mais problemáticos do envelhecimento e das alterações demográficas. Isto inclui tópicos como a manutenção da saúde e a reabilitação, o prolongamento da vida ativa, as implicações de as pessoas cada vez mais tomarem e compartilharem a responsabilidade pelas suas vidas, a aprendizagem para uma maior longevidade, o impacto do papel crescente da técnica em diversos domínios da vida e as questões decorrentes das alterações demográficas, sociais e técnicas na sociedade europeia.

## 2. Justificação / Observações na generalidade

2.1 De modo a enfrentar os desafios e a tirar partido das oportunidades associadas às alterações demográficas, são necessárias nos próximos anos planificações e tomadas de decisão bem fundamentadas que sirvam de base para medidas orientadoras. Tais bases são sobretudo disponibilizadas através de investigação adequada. Está claramente demonstrada a utilidade da investigação através dos resultados de programas europeus de investigação dos últimos anos como, por exemplo, os 5.º, 6.º e 7.º Programas-Quadro de Investigação <sup>(3)</sup>, o Programa Conjunto Assistência à Autonomia no Domicílio <sup>(4)</sup>, (AAL JP) <sup>(5)</sup>, o Programa de Competitividade e Inovação (CIP) <sup>(6)</sup> e as atividades ERA-NET. A investigação pode, por conseguinte, contribuir significativamente para fazer face às alterações demográficas e tirar partido do seu potencial positivo a nível regional, nacional e europeu.

<sup>(2)</sup> Ver nota de pé de página n.º 1.

<sup>(3)</sup> JO L 26 de 1.2.1999, p. 1, e JO L 232 de 29.8.2002, p. 1, JO L 412 de 30.12.2006, p. 1 e JO C 65 de 17.3.2006, p. 9.

<sup>(4)</sup> <http://www.aal-europe.eu/>.

<sup>(5)</sup> Ver <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1726&format=HTML&aged=1&language=PT>.

<sup>(6)</sup> JO L 310 de 9.11.2006, p. 15, e JO C 65 de 17.3.2006, p. 22.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 809 final.

2.2 Os roteiros são úteis na elaboração de programas de investigação a longo prazo. Servem para mostrar possíveis caminhos para o desenvolvimento ou cenários futuros, destacar as necessárias ligações intersectoriais, identificar parceiros e atores relevantes para a cooperação, explorar espaços de manobra política e opções de financiamento, assim como desenvolver estratégias de implementação dos processos e dos resultados.

2.3 Nos últimos anos, foram elaborados e utilizados roteiros de investigação em muitos domínios. Dos muitos roteiros atuais, nacionais e internacionais, destacam-se aqui alguns exemplos: o roteiro da Suíça para as Infraestruturas de Investigação Alemão «Roteiro para as Tecnologias Ambientais 2020»<sup>(8)</sup>, o roteiro do Partido Republicano dos EUA para o Futuro da América<sup>(9)</sup>, os roteiros ERA para a construção de edifícios com um consumo eficiente de energia<sup>(10)</sup> e o roteiro de investigação VPH FET (*Virtual Physiological Human-Future and Emerging Technologies*)<sup>(11)</sup>.

2.4 Os roteiros para a investigação e a inovação futuras no domínio do envelhecimento e das alterações demográficas foram elaborados com especial ênfase em aspetos de saúde no sentido mais amplo. Entre estes incluem-se os roteiros dos projetos europeus Future BNCI: *Future Directions in Brain/Neuronal Computer Interaction (BNCI) Research (2010-2011)*; DIAMAP: *Road Map for Diabetes Research in Europe (2008-2010)*; ROAMER: *A Roadmap for Mental Health Research in Europe (2011-2014)*; *WhyWeAge: A road map for molecular biogerontology (2008-2010)*<sup>(12)</sup>, mas também roteiros nacionais, como o roteiro para o Programa de Investigação na Saúde do Governo Federal alemão<sup>(13)</sup>.

2.5 Também os roteiros temáticos mais amplos no domínio do envelhecimento e das alterações demográficas, nomeadamente os roteiros desenvolvidos nos projetos europeus FUTURAGE - *A Road Map for Ageing Research*<sup>(14)</sup> e BRAID: *Bridging Research in Ageing and ICT Development (2010-2012)*<sup>(15)</sup>, que identificam aspetos da saúde como prioridades de investigação. O Roteiro Futurage apresenta três prioridades relacionadas com a saúde: «*Healthy Ageing for More Life in Years*», «*Maintaining and Regaining Mental Capacity*» e «*Biogerontology: from Mechanisms to Interventions*»<sup>(16)</sup>. No projeto BRAID aparece a secção «*Health and Care in Life*».

<sup>(7)</sup> Confederação Suíça, Departamento Federal do Interior, Secretaria de Estado da Educação e da Investigação, Secção de Investigação Nacional de 2011: O Roteiro da Suíça para Infraestruturas de Investigação. Download: [http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/forschung/11.03.30.NFO.RoadmapForschungsinfrastrukturen\\_d.pdf](http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/forschung/11.03.30.NFO.RoadmapForschungsinfrastrukturen_d.pdf).

<sup>(8)</sup> Schippl, J. e al.: Um Roteiro para as Tecnologias Ambientais de 2020 - relatório final. Karlsruhe: Forschungszentrum Karlsruhe 2009 (Wissenschaftliche Berichte FZKA 7519).

<sup>(9)</sup> <http://www.roadmap.republicans.budget.house.gov>.

<sup>(10)</sup> <http://www.eracobuild.eu>.

<sup>(11)</sup> [https://www.biomedtown.org/biomed\\_town/VPHFET](https://www.biomedtown.org/biomed_town/VPHFET).

<sup>(12)</sup> <http://future-bnci.org>; <http://www.diamap.eu>; <http://www.roamer-mh.org>; <http://www.whyyeage.eu>.

<sup>(13)</sup> Conselho Federal para a Investigação na Saúde (GFR) do Ministério da Educação e da Investigação (2007): Roteiro para o Programa de Investigação na Saúde do Governo federal. Bona/Berlim: BMBF.

<sup>(14)</sup> <http://futurage.group.shef.ac.uk/road-map.html>.

<sup>(15)</sup> <http://www.braidproject.eu>.

<sup>(16)</sup> The Future of Ageing Research in Europe. A Road Map.

2.6 A Comissão quer disponibilizar através de parcerias público-privado e público-público<sup>(17)</sup> novos instrumentos para enfrentar os atuais desafios sociais<sup>(18)</sup>. Entre as iniciativas conjuntas incluem-se, em particular, as Parcerias Europeias de Inovação (PEI), nomeadamente a Parceria Europeia de Inovação para o Envelhecimento Ativo e Saudável (EIP AHA)<sup>(19)</sup>, a Agenda Digital para a Europa<sup>(20)</sup>, a iniciativa de programação conjunta «Viver mais tempo, viver melhor – O potencial e os desafios das alterações demográficas» (MYBL)<sup>(21)</sup> e o programa previsto «Horizonte 2020»<sup>(22)</sup>.

2.7 Apesar destas abordagens necessárias e importantes para a criação de parcerias de investigação e inovação, há uma necessidade premente de mais atividades de investigação. O mundo, a sociedade, a técnica, a medicina, o envelhecimento humano – estão todos em constante evolução. Por isso, é necessária constantemente nova investigação, de modo a poder adotar as medidas (políticas) adequadas e oportunas nas novas circunstâncias e não ficar para trás no desenvolvimento.

2.8 O CESE congratula-se, por conseguinte, com o apoio da Comissão Europeia para iniciativas de programação conjunta e com a elaboração de roteiros para futuras atividades de investigação no domínio do envelhecimento e das alterações demográficas<sup>(23)</sup>, assim como com a previsão de um objetivo de investigação sobre «saúde, alterações demográficas e bem-estar» na prioridade «desafios sociais» do «Horizonte 2020»<sup>(24)</sup>.

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1 Infraestrutura necessária

3.1.1 Há muito que se preconiza uma investigação europeia de longo prazo e interdisciplinar, de carácter transnacional ou, pelo menos, comparável<sup>(25)</sup>, o que também aqui se reitera e subscreve plenamente. É evidente que, no caso de uma investigação comparativa, há que ter em conta as respetivas condições estruturais.

3.1.2 A investigação no domínio do envelhecimento tem de implicar todos os atores que lidam com este tema, incluindo cientistas no âmbito das ciências naturais, sociais e humanas, engenheiros e *designers*, produtores e prestadores de serviços,

<sup>(17)</sup> Como exemplos de parcerias são citadas ERA-NET e ERA-Net Plus, as iniciativas do artigo 185.º e a programação conjunta. Entre as parcerias público-privado na investigação e inovação incluem-se, por exemplo, as Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (ITC) e a Internet do Futuro.

<sup>(18)</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2011) 572 final de 21.9.2011.

<sup>(19)</sup> Ver IP/10/1288.

<sup>(20)</sup> Ver IP/10/581, MEMO/10/199 e MEMO/10/200.

<sup>(21)</sup> Ver <http://www.jp-demographic.eu/>.

<sup>(22)</sup> MEMO-11-435.

<sup>(23)</sup> Ver, nomeadamente, JO C 132 de 3.5.2011, p. 39 para COM (2010) 546 final.

<sup>(24)</sup> COM(2011) 809 final.

<sup>(25)</sup> Ver, nomeadamente, JO C 74 de 23.3.2005, p. 44.

responsáveis políticos, arquitetos, urbanistas, representantes da economia e da sociedade civil e, em particular, os próprios idosos. É de louvar, por conseguinte, a integração prevista de diferentes instrumentos de financiamento europeus (ERA-Net, ERA-Net Plus, Innova e PRO INNO) num instrumento mais flexível, com vista a simplificar a participação de atores relevantes.

3.1.3 Para uma investigação de excelência europeia num Espaço Europeu da Investigação, as infraestruturas adequadas e a coordenação integrada das atividades de investigação são um requisito essencial. A coordenação central é também necessária à elaboração de um orçamento e distribuição dos recursos, evitando assim que as atividades de investigação à escala nacional sejam supérfluas. Não obstante, convém apostar numa compatibilidade tão grande quanto possível entre a investigação realizada em cada um dos Estados-Membros, a fim de permitir a análise e a avaliação comparadas dos resultados. Assim, o Comité recomenda a criação de um centro europeu de investigação sobre o envelhecimento, que poderia assumir responsabilidades de coordenação.

### 3.2 Outras necessidades de investigação

3.2.1 Entre os requisitos gerais referidos, destacam-se domínios temáticos que no futuro terão de ser mais estudados. Atualmente assiste-se não só a alterações demográficas sem precedentes como também a desenvolvimento técnicos capazes de alterar irrevogavelmente a vida social, os cuidados de saúde e a nossa relação com o ambiente.

#### 3.2.2 Manutenção da saúde

Um primeiro grande domínio de investigação deveria abranger todas as questões relacionadas com a manutenção da saúde, uma vez que a saúde mental e física é um pressuposto essencial para uma vida independente e ativa na velhice. A título de exemplo, destaquem-se as seguintes questões de investigação:

- Como motivar as pessoas desde a infância para a persecução de um estilo de vida saudável?
- Quais são as estratégias necessárias para obter um apoio específico e desenvolver medidas de prevenção?
- Quais são os tipos de tratamento e de reabilitação que se revelaram particularmente eficazes num plano internacional comparado? Que âmbitos registam deficiências ou requerem mais investigação e desenvolvimento?
- Como aumentar a competência dos pacientes?
- Como evitar – ou pelo menos detetar numa fase precoce – e tratar riscos sanitários de carácter transfronteiriço, doenças raras, doenças crónicas, a demência e outras doenças neurodegenerativas?
- Persistem lacunas na investigação em matéria da eficácia dos medicamentos e da sua interação no caso de pessoas de idade mais avançada, sobretudo das mulheres idosas. Até agora os medicamentos têm sido predominantemente testados em pessoas mais jovens, mas predominantemente tomados por pessoas mais velhas.

— Há que ter em atenção o papel da dor crónica no estado de saúde dos idosos, incidindo em particular no modo de diminuir a dor e o mal-estar da população sénior na UE.

— Até ao momento ainda não há muita investigação sobre o abuso de álcool e de drogas na velhice, as suas causas e consequências físicas, psíquicas e sociais a ele associadas.

#### 3.2.3 Uma vida profissional ativa mais longa

Face às transformações estruturais da composição etária da população e ao aumento da esperança de vida, o prolongamento da vida ativa impõe-se como uma necessidade incontornável, o que suscita questões de investigação, nomeadamente:

- Qual é a opinião dos trabalhadores sobre a flexibilização do limite de idade e que fatores a determinam (por exemplo, natureza do trabalho / condicionantes em matéria de assistência social / especificidades regionais, etc.)?
- Como criar o devido enquadramento em matéria de formação e de prevenção para permitir ou alargar o processo de flexibilização? Que experiências se realizaram já nos diferentes países e poderão ser aproveitadas?
- Como criar postos de trabalho, organizar os tempos de trabalho e reduzir a carga de trabalho para permitir aos trabalhadores desfrutarem de uma vida profissional ativa mais longa? Que papel poderão as inovações técnicas desempenhar nesse domínio?
- De que modo é que as empresas promovem ou poderiam promover o empenho da sociedade civil, a fim de fomentar a participação cívica já durante a atividade profissional? Quais as experiências dos diferentes países a este nível?

#### 3.2.4 Uma vida autónoma, responsável por si e pelo próximo

Devido à proporção decrescente de jovens na população, as possibilidades de prestação de apoio pessoal aos cidadãos idosos também diminuirão. De futuro, terão de ser cada vez mais os próprios, por conseguinte, a assumir a responsabilidade pela sua autonomia e participação na vida social. As questões de investigação que se colocam neste contexto são, nomeadamente:

- Que conceção de responsabilidade pessoal das pessoas idosas se pode observar nos diferentes países e que consequências tem para o reforço e a promoção sistemáticos de um estilo de vida correspondente?
- Que conceção de responsabilidade pelo próximo por parte das pessoas idosas (em relação, por exemplo, às gerações seguintes ou ao ambiente) se pode observar nos diferentes países e que consequências tem? Como se organizam as próprias pessoas idosas, e de que modo organizam oportunidades para a sua geração e para as gerações seguintes? De que modo se empenham em prol do próximo, da sua vizinhança ou do ambiente que os rodeia?

- Que formas de apoio comunitário favorecem esta auto-organização? Esta questão também deveria ser analisada em contextos estruturalmente comparáveis (municípios, regiões).
- De um modo geral, caberia examinar em contextos distintos estruturalmente comparáveis (por exemplo, nas regiões urbanas e rurais de diferentes países) como é que os municípios podem fomentar uma vida ativa e responsável entre os cidadãos mais velhos – por exemplo, através de uma política urbana, habitacional e de transportes adequada à população de todas as idades.
- Como se poderão criar e apoiar comunidades que cuidem das pessoas idosas enquanto expressão de responsabilidade partilhada? Como é que as famílias, os voluntários e os profissionais do setor dos cuidados de saúde (que tratam, por exemplo, de pessoas com doenças físicas crónicas ou com demência)? De que modo pode o recurso a sistemas de assistência técnica apoiar essas comunidades? Como é que as empresas vão ao encontro das suas necessidades? Que formas de responsabilidade partilhada se podem observar nos diferentes países? Como é que estas comunidades se inserem na política social dos países e no planeamento (estrutural) dos municípios?
- Que estilos de vida e soluções de habitação – mais uma vez, num plano comparativo internacional – se afirmaram no caso da população idosa e, em particular, de pessoas de idade muito avançada que vivem sozinhas ou sofrem de demência? Podem ser difundidos?

### 3.2.5 Educação

Hoje em dia, já se dá por adquirido que o envelhecimento da sociedade exige de todos os indivíduos uma aprendizagem ao longo da vida. Tal suscita questões de investigação, como:

- Como é que a aprendizagem ao longo da vida se pode tornar numa aprendizagem para uma longa vida?
- Que oportunidades de aprendizagem se oferecem à população sénior, para além das ofertas de formação profissional contínua? Como organizá-las de modo a promover a aprendizagem ativa?
- De que tipo de formação específica necessitam os voluntários neste domínio?
- Qual o papel que a educação estética pode desempenhar na preservação da plasticidade cognitiva e emocional e da criatividade na velhice? Que conclusões se podem tirar da comparação da oferta educativa num plano internacional?
- Qual o papel desempenhado pelas diferentes instituições de educação e de formação (como universidades e centros de educação de adultos) no reforço de diferentes competências – por exemplo, na utilização de novas tecnologias, na participação cívica, na prestação de assistência, e na transmissão de conhecimentos sociais ou técnicos?

### 3.2.6 A «tecnologização» de todas as esferas da vida

O papel crescente da tecnologia em todas as esferas da sociedade e a necessidade de recorrer a sistemas técnicos para permitir uma vida autónoma, ativa e participativa na velhice são fenómenos cujos efeitos a longo prazo praticamente ainda não foram estudados. Urge, por conseguinte, investigar questões como as que seguem:

- Que medidas – num plano técnico, em termos de organização e de estruturação, e no sentido de promover a aceitação – importa tomar para garantir uma utilização eficiente e eticamente correta do potencial da telemonitorização, da tele saúde e da telerreabilitação com vista a melhorar a assistência sanitária?
- Que exigências – de carácter organizacional, jurídico e técnico em matéria de proteção de dados – é que a implantação generalizada de tais sistemas comporta para a organização e a regulamentação a nível municipal, regional, nacional e europeu?
- Quais são os efeitos a longo prazo de um recurso crescente a sistemas técnicos para a relação entre as pessoas idosas e a respetiva família, entre pacientes e médicos, e entre as pessoas dependentes e as pessoas que prestam assistência numa qualidade profissional ou informal?
- Ainda menos estudadas têm sido as implicações psicológicas, sociais e éticas associadas à implantação cada vez mais generalizada de sensores e de outros dispositivos técnicos no corpo humano. Que efeitos têm, por um lado, para a auto-perceção e a identidade das pessoas afetadas e, por outro, para a perceção social da doença, da saúde e da deficiência?

Também se sabe muito pouco sobre a possibilidade de assistir as pessoas num final de vida digno, prestando um apoio técnico – através de música e de iluminação – que é também emocional.

### 3.2.7 A sociedade europeia do futuro

Um último domínio de investigação deveria abranger todas as questões associadas às transformações presentes e futuras das sociedades europeias. As questões em causa dizem respeito, nomeadamente, a conceções da velhice, a diferenças culturais, a experiências divergentes e às disparidades existentes em termos de condições de vida na Europa:

- Como é que o envelhecimento ativo e a velhice são encarados nos diferentes países europeus, tendo em conta as alterações demográficas? De que modo é que o intercâmbio entre países pode contribuir para promover conceções realistas da velhice em detrimento de estereótipos?
- Como envelhecem as pessoas nas diferentes culturas, que nos Estados-Membros se pautam por uma diversidade cada vez maior? Qual é o significado da velhice, da doença e da morte em cada cultura? Como organizar o intercâmbio de experiências e como contribuir para o entendimento e o enriquecimento mútuos?

- Que papel desempenham a música e as artes plásticas no processo de envelhecimento nas diferentes culturas? Que efeitos têm e como se poderão estender os seus efeitos positivos também a outras pessoas?
- Como colmatar as lacunas inter e intrageracionais que, devido ao aumento da esperança de vida e à celeridade das mutações técnicas e sociais, se estão a tornar cada vez maiores? Como assegurar o entendimento e a aprendizagem mútuos nestas circunstâncias?
- Idênticas questões se colocam em relação às disparidades existentes – porventura inclusive crescentes – em termos de condições de vida a nível europeu e nacional.
- Uma outra questão por esclarecer é como é que as diferentes maneiras de lidar com a morte, próprias de cada país, se repercutem nas pessoas idosas em termos individuais e na sociedade no seu conjunto. Uma sociedade que está a envelhecer, em particular, não se pode furtar a abordar esta questão nem as potenciais consequências a ela associadas.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

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

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório de acompanhamento de 2011 sobre a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável: Avaliação do CESE» (parecer de iniciativa)**

(2012/C 229/04)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Em 25 de outubro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, um parecer de iniciativa sobre o

*Relatório de acompanhamento de 2011 sobre a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável: Avaliação do CESE.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 11 de maio de 2012.

Na sua 481.ª sessão plenária, de 23 e 24 de maio de 2012, (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 138 votos a favor, 9 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu entende que o relatório de acompanhamento do Eurostat (relatório de acompanhamento de 2011 sobre a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável) é um instrumento útil e importante para:

- fazer o ponto da situação dos progressos até agora alcançados com vista ao cumprimento dos objetivos e das metas da estratégia europeia de desenvolvimento sustentável;
- rever e melhorar os objetivos, as ações e as medidas da própria estratégia de desenvolvimento sustentável da UE, assim como aperfeiçoar os métodos e os instrumentos de aferição do desenvolvimento sustentável atualmente utilizados;
- enfrentar os novos repto que se prefiguram, em particular à luz das repercussões da crise económica e financeira mundial na estratégia de desenvolvimento sustentável.

1.2 A este propósito, o CESE lamenta o facto de a Comissão não ter apresentado um relatório sobre o estado da aplicação da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável e solicita uma reação por parte da Comissão e das demais instituições europeias aos resultados do relatório do Eurostat, enquanto parte integrante da própria estratégia e como instrumento fundamental para uma avaliação política da eficácia das medidas até agora executadas, bem como a fim de definir as orientações a adotar no futuro.

1.3 O CESE reputa necessário, por isso, um empenho político mais eficaz para pôr em prática os objetivos da estratégia, começando logo pelos esforços a envidar com vista a aferir devidamente o estado do desenvolvimento sustentável, que implica uma avaliação de carácter tanto científico como político, em termos da eficácia das medidas políticas aplicadas em prol da sustentabilidade.

1.4 Para o efeito, o CESE torna a pedir que se levem em conta os contributos e as reflexões neste domínio que emergiram no âmbito do seu Observatório do Desenvolvimento Sustentável, a fim de dar voz à sociedade civil. A transição para um

modelo de desenvolvimento mais sustentável só poderá ser eficaz recorrendo a processos democráticos que estimulem a consciencialização e a participação dos cidadãos no processo decisório mediante o desenvolvimento de estruturas de diálogo entre a sociedade civil e os responsáveis políticos.

1.5 O CESE destaca a necessidade de continuar a reforçar as ligações da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável com outras iniciativas políticas europeias de relevo. Com efeito, o próprio carácter transversal e abrangente do conceito de sustentabilidade do desenvolvimento implica uma estreita ligação com todas as outras prioridades políticas emergentes (igualdade social, luta contra a pobreza e o desemprego, justiça social, eficiência na utilização dos recursos, proteção do capital natural, coesão social, cooperação para o desenvolvimento).

1.5.1 Esta exigência de interligação das diferentes estratégias políticas da UE assume relevância particular no atual momento histórico. As graves repercussões da crise económica mundial tornam necessário distinguir entre os efeitos da atual conjuntura económica mundial e a elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável profundas e estruturadas a longo prazo.

1.5.2 O CESE salienta, em particular, a necessidade de reforçar a cooperação e a integração entre a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável e a Estratégia Europa 2020, a fim de garantir que as ações no âmbito desta última se norteiam efetivamente para a consecução de um desenvolvimento mais sustentável. A análise e a pesquisa de novos indicadores permitem avaliar a eficácia das medidas de incentivo dos modelos de consumo e de produção sustentáveis, bem como contribuir para o processo de acompanhamento da Estratégia Europa 2020.

1.6 O CESE recomenda o reforço da dimensão social do desenvolvimento sustentável, sobretudo face às repercussões sociais da crise económica – nomeadamente, o aumento do desemprego, das desigualdades e do risco de exclusão social – que atingem sobretudo as categorias mais vulneráveis e produzem efeitos em cadeia a longo prazo nas condições de vida das pessoas, reduzindo o espaço de manobra em matéria de proteção do ambiente.

1.7 O CESE apoia veementemente a promoção de um desenvolvimento económico capaz de garantir o crescimento da economia, neutralizando as consequências negativas para o ambiente, e que tenha em conta os princípios-chave da equidade, da cooperação e da justiça social (na base do próprio conceito de desenvolvimento sustentável).

1.7.1 O CESE é favorável ao conceito de crescimento verde e ao desenvolvimento de uma economia verde no contexto de longo prazo do desenvolvimento sustentável, reduzindo as diferenças ou a desigualdade de oportunidades na transição para um modelo de desenvolvimento hipocarbónico <sup>(1)</sup>.

1.7.2 Neste sentido, o CESE saúda as recomendações da OIT (Organização Internacional do Trabalho) sobre os empregos verdes, com vista a garantir aos trabalhadores condições de trabalho dignas e empregos de elevada qualidade na transição para uma economia verde, evitando assim que esta reproduza as clivagens sociais ocorridas noutros períodos de transformação.

1.8 Na transição para a sustentabilidade é fundamental reforçar o investimento na investigação e na inovação, sobretudo no domínio da energia, a fim de promover um modelo de desenvolvimento mais baseado nas fontes de energia renováveis e menos dependente do consumo de combustíveis fósseis, e de continuar a reduzir a intensidade energética da economia, sem esquecer o seu impacto positivo no crescimento e na criação de emprego, gerando novas atividades e promovendo a competitividade da economia.

1.9 A formação também desempenha um papel fundamental a par da qualidade da investigação e da inovação tecnológica, isto é, acompanhar a sociedade civil no caminho para um modelo de desenvolvimento diferente, fornecendo instrumentos adequados a enfrentar eficazmente os desafios a ele associados e reforçando o seu papel enquanto agente ativo de mudança.

1.10 É crucial, portanto, garantir uma sensibilização e uma formação adequadas em matéria de desenvolvimento sustentável. Este objetivo deve ser concomitante com o de aplicar parâmetros mais eficazes para aferir os progressos realizados no sentido de uma maior sustentabilidade.

1.11 Convém, nomeadamente, prosseguir na senda enveredada pelo CESE em termos do apoio à elaboração de novos indicadores para a aferição do progresso económico para além do PIB <sup>(2)</sup> e conjugar as dimensões da quantidade e da qualidade, levando em conta as perspetivas e as avaliações dos atores sociais em matéria de sustentabilidade.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Posição do CESE sobre a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)», relator: Hans-Joachim Wilms, JO C 143 de 22.5.2012, p. 39.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre «O PIB e mais além – Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares», JO C 181 de 21.6.2012, p. 14.

1.12 Só através de um processo participado e partilhado por especialistas, forças políticas e sociais e a sociedade civil será possível construir uma nova cultura política e social capaz de produzir uma ideia de desenvolvimento que abarque e conjugue as três vertentes – económica, social e ambiental – em que assenta o conceito de qualidade e de sustentabilidade do progresso humano.

## 2. Introdução

2.1 O atual relatório de acompanhamento do Eurostat (relatório de acompanhamento de 2011 sobre a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável) apresenta uma panorâmica da estratégia de desenvolvimento sustentável da UE em 2011 e oferece um quadro detalhado da situação do Estados-Membros dois anos após a eclosão da crise. Permite, assim, efetuar uma avaliação crítica das profundas transformações que se estão a operar na sociedade e do debate em curso sobre a possibilidade de a transição para uma economia hipocarbónica constituir uma oportunidade para combater a recessão, fomentando uma retoma da produção e contrariando o declínio do emprego.

2.2 Dado o seu papel de ponte entre as instituições da UE e da sociedade civil organizada, o CESE pretende contribuir para a reflexão motivada pelo relatório referido, promovendo a participação das instituições representativas dos cidadãos europeus na avaliação dos temas e dos projetos relevantes com vista a um desenvolvimento sustentável nas suas vertentes económica, social e ambiental.

2.3 O presente parecer também pretende dar continuidade a pareceres anteriormente elaborados pelo CESE no âmbito da preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), que se realizará no Rio de Janeiro (Rio + 20), em junho de 2012.

2.3.1 O presente parecer constitui um contributo da sociedade civil tendo em vista as negociações da conferência Rio + 20, incidindo em particular num dos dois desafios-chave que estarão em foco na cimeira: o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A análise dos dados do relatório de 2011 mostra como alguns progressos alcançados com vista à consecução dos objetivos da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável se podem explicar mais pela atual conjuntura económica mundial do que pela aplicação de estratégias estruturadas de longo prazo em prol do desenvolvimento sustentável. É prioritário analisar e examinar as disparidades existentes entre os Estados-Membros na persecução destes objetivos.

3.1.1 Entre os **fatores positivos** salientados no relatório em relação ao período entre 2000 e o presente contam-se:

— redução do número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social (apesar de a percentagem de trabalhadores pobres ter aumentado);

- aumento da esperança de vida e melhoria geral no plano da saúde pública (não obstante a persistência de desigualdades no acesso a serviços de saúde);
- redução das emissões de gases com efeito de estufa e aumento do consumo de energias renováveis;
- estabilidade em termos da riqueza e variedade das espécies de aves comuns, representando bem a situação global da biodiversidade e da integridade dos sistemas naturais.

### 3.1.2 Em relação aos **fatores negativos**, são de referir:

- aumento da procura de materiais, apesar de se ter registado uma tendência positiva para o incremento da produtividade dos recursos;
- aumento da taxa de emprego dos trabalhadores idosos sem, no entanto, atingir a meta prevista para 2010;
- prossecução das atividades no setor das pescas acima dos níveis de sustentabilidade das unidades populacionais de peixe;
- dissociação atualmente apenas *relativa* do desenvolvimento económico e do consumo de energia nos transportes, e não transferência do transporte de mercadorias e de passageiros para modalidades com menor impacto ambiental;
- não cumprimento da meta prevista para 2010 de destinar 0,56 % do PIB à ajuda pública para o desenvolvimento.

3.2 No atinente à influência da crise na evolução positiva ou negativa das tendências analisadas no relatório do Eurostat, constata-se que a redução das emissões de gases que afetam o clima é atribuível, por um lado, a uma utilização mais eficiente da energia e a um maior recurso a combustíveis hipocarbónicos, mas, por outro, também foi uma consequência dos efeitos recessivos da crise.

3.2.1 A energia, enquanto elemento na base de todas as atividades económicas, surge como a variável mais estreitamente ligada ao crescimento da economia, como o demonstra a diminuição do consumo de energia em concomitância com a queda do PIB. Afigura-se, portanto, fundamental dissociar o crescimento económico da pressão ambiental separando a produção de riqueza do consumo de energia.

3.3 Em última análise, o cenário traçado no relatório do Eurostat mostra que a União Europeia realizou progressos importantes com vista a um desenvolvimento ambiental, económico e social sustentável. Porém, a economia da UE caracteriza-se ainda por uma elevada intensidade energética e carbónica. Importa, por isso, redobrar esforços em prol de profundas mudanças estruturais para levar a cabo um processo de transição de longo prazo livre dos efeitos da atual conjuntura económica mundial.

## 4. Observações na especialidade

4.1 A análise dos indicadores que medem a dimensão do **desenvolvimento socioeconómico** na sua evolução de 2000 a 2011 mostra de modo especialmente vincado os efeitos da recessão gerada pela crise económica mundial, algo particularmente evidente no exame do PIB, dos investimentos e da produtividade do trabalho.

4.1.1 No atinente ao desemprego e ao emprego, regista-se uma evolução negativa, com taxas de desemprego juvenil particularmente preocupantes. Em contrapartida, têm-se verificado tendências favoráveis no tocante à poupança das famílias, em resposta à crise; às despesas de investigação e desenvolvimento e à melhoria da intensidade energética, que regista uma dissociação absoluta.

4.1.2 O domínio do desenvolvimento socioeconómico permite aferir os progressos alcançados na construção de uma sociedade assente numa economia inovadora e ecoeficiente que assegura elevados padrões de vida à sociedade civil. A crise económica prejudicou a consecução destes objetivos. Contudo, o desenvolvimento de um processo de ecologização da economia pode constituir um estímulo poderoso para enfrentar a recessão, contribuindo para a retoma da produção e do emprego.

4.2 A análise dos progressos alcançados em prol de modelos de **produção e de consumo sustentáveis** releva tendências contraditórias. Apesar de a UE se ter tornado mais eficiente na utilização dos recursos, assiste-se a um aumento contínuo da procura de materiais. No plano energético, está a aumentar o consumo de eletricidade, embora se verifique uma diminuição do consumo de energia final. No atinente à questão dos resíduos, ao aumento da produção de resíduos perigosos contrapõe-se uma diminuição da quantidade de resíduos não minerais e um aumento da reciclagem. Ademais, é de assinalar o aumento contínuo do número de automóveis, a par, contudo, de uma redução nas emissões de poluentes, em larga medida decorrente da diminuição registada no setor dos transportes e da generalização de motores com melhor desempenho.

4.2.1 O cenário contrastante que emerge dos indicadores analisados mostra que, não obstante os progressos alcançados, há que redobrar esforços para atingir o objetivo de romper o elo de ligação entre crescimento económico e utilização dos recursos, no respeito da capacidade de absorção dos ecossistemas. Além disso, é fundamental considerar o consumo e a produção de modo mais interdependente, promovendo o conceito de ciclo de vida dos produtos. Importa, por conseguinte, investir mais em ações de sensibilização para modelos de produção e consumo ecologicamente mais responsáveis.

4.3 Os indicadores relativos a **inclusão social** denotam tendências de desenvolvimento globalmente favoráveis, com uma redução do risco de pobreza e de exclusão social. Assiste-se, não obstante, a um aumento do risco de pobreza na faixa etária dos 25 aos 49 anos e, em menor medida, a um aumento da taxa de desemprego juvenil na faixa etária dos 18 aos 24 anos. Em contrapartida, registou-se um decréscimo da intensidade da pobreza, das desigualdades salariais, da taxa de desemprego de longa duração, e da disparidade salarial entre homens e mulheres.

4.3.1 Entre as tendências desfavoráveis são de destacar, nomeadamente, o aumento da percentagem de trabalhadores pobres, o crescimento insuficiente da participação em programas de aprendizagem ao longo da vida para conseguir atingir a meta prevista para 2010, e a necessidade de reduzir em maior medida a taxa de abandono escolar precoce.

4.3.2 Não obstante o quadro assaz positivo descrito no relatório do Eurostat, cumpre melhorar os resultados relativos ao abandono escolar e à aprendizagem ao longo da vida. Com efeito, o risco de pobreza afeta mais precisamente as pessoas que possuem um baixo grau de instrução. Ademais, a educação e a formação são cruciais para poder tirar partido das oportunidades laborais associadas à economia verde, que exige o desenvolvimento de novas tecnologias ecoeficientes e a reciclagem profissional de acordo com os processos de inovação tecnológica. A formação é, por conseguinte, fundamental, seja fomentando a inserção profissional dos jovens, seja respondendo às exigências de quem já trabalha e se confronta com novas exigências decorrentes das transformações em curso.

4.4 A análise das **transformações demográficas** aponta para melhorias significativas no que respeita à taxa de emprego dos trabalhadores idosos, à esperança de vida superior a 65 anos, à redução do risco de pobreza para a população com mais de 65 anos.

4.4.1 Contudo, a estas melhorias opõe-se um aumento dos níveis quantitativos e qualitativos das despesas em matéria de segurança social e da dívida pública. As alterações demográficas em curso – em particular, a diminuição da taxa de fertilidade e o aumento da esperança de vida – e os desequilíbrios intergeracionais delas decorrentes requerem uma capacidade de resposta ao desafio de criar uma sociedade mutuamente inclusiva, mantendo a despesa pública a níveis sustentáveis e adaptando as despesas em matéria de segurança social às novas exigências, que implicam uma maior procura em termos de pensões de reforma, saúde e assistência médica a longo prazo.

4.5 A análise da **saúde pública** aponta para melhorias no sentido de uma vida mais longa e mais saudável. Aumentou a esperança de vida e diminuíram as mortes por doença crónica e o número de suicídios. Também são de salientar a diminuição da produção de substâncias químicas tóxicas, da taxa de acidentes graves no trabalho e da exposição à poluição sonora. Todavia, a par deste quadro favorável subsistem ainda desigualdades no acesso aos cuidados de saúde entre os diferentes grupos socioeconómicos.

4.5.1 O conceito de saúde pública abarca diversas vertentes sociais, económicas e ambientais do desenvolvimento (saúde e segurança no trabalho, financiamento da assistência médica, exposição a agentes poluentes, etc.), constituindo um dos desafios-chave da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável e exigindo esforços maiores no sentido de uma abordagem analítica integrada para reunir as três esferas da sustentabilidade que acabam amiúde por ser consideradas em separado.

4.6 A análise dos indicadores relativos às **alterações climáticas e à energia** dá conta de melhorias significativas. Porém, o impacto da crise económica neste domínio também foi considerável devido à estreita ligação entre energia e desenvolvimento económico. No plano das alterações positivas, são de referir: a redução da emissão de gases com efeito de estufa, que aproximou a UE das metas de redução de 20 % até 2020 e do objetivo de Quioto fixado para 2012; o aumento da quota de energia proveniente de fontes renováveis que, se prosseguir ao ritmo atual, poderá atingir até 2020 o objetivo de 20 % de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia; e o aumento da utilização das energias renováveis nos transportes. Por último, é de destacar uma redução na procura de energia.

4.6.1 Em contrapartida, no plano das alterações negativas, refiram-se: o aumento da dependência da energia importada entre 2000 e 2009; o não cumprimento da quota de 21 % de energias renováveis na produção de eletricidade; os progressos modestos ao nível da cogeração e da transferência da carga fiscal do trabalho para a utilização dos recursos.

4.6.1.1 Ao mesmo tempo, a produção e o consumo de energia são os maiores responsáveis pelas emissões de CO<sub>2</sub> e, por conseguinte, pelo impacto ambiental global. Isto torna a inovação tecnológica no domínio da energia extremamente importante. Em particular, o desenvolvimento das fontes renováveis e da eficiência energética, além de reduzir as emissões de gases que afetam o clima, pode gerar benefícios económicos e sociais, fomentando novas atividades criadoras de postos de trabalho, conjugando as entidades de proteção do ambiente com as do crescimento económico e do trabalho.

4.6.1.2 Para o efeito, convém evitar que a crise económica ponha em perigo os processos de ecologização da economia que estão em curso mas se apresentam particularmente vulneráveis nesta fase de recessão.

4.7 As alterações referidas no âmbito dos **transportes sustentáveis** também são em parte imputáveis às consequências da crise económica. Em particular, o volume menor de transportes dela decorrente é responsável pela redução dos acidentes rodoviários, assim como pela diminuição nas emissões de gases com efeito de estufa e no consumo de energia, pelo que a dissociação é apenas relativa.

4.7.1 Em termos de tendências positivas, observam-se progressos tanto na redução das emissões de CO<sub>2</sub> nos novos automóveis como na redução das emissões de poluentes na atmosfera. Em termos de tendências negativas, constata-se, ao invés, que tanto em relação ao transporte de mercadorias como ao transporte de passageiros não se tem assistido a uma transferência para modalidades de transporte com menor impacto ambiental.

4.7.1.1 Os transportes são um setor complexo, cujos elementos fundamentais remetem para causas de ordem diversa, implicando estilos de vida e modelos culturais de consumo.

Neste sentido, os transportes são um exemplo de como a luta contra as alterações climáticas, para ser eficaz, não se pode limitar a pôr em causa apenas a ação política e as decisões técnicas, mas, antes de mais, os cidadãos nas suas rotinas quotidianas.

4.8 Os esforços envidados com vista à proteção dos **recursos naturais** lograram alguns resultados positivos, mas estão ainda por dar passos importantes. Se a riqueza e a variedade de muitas espécies de aves comuns permanece estável, as unidades populacionais de peixe continuam a ser sobre-exploradas<sup>(3)</sup>. Se aumentou o número de zonas designadas de áreas naturais, também prosseguiu a expansão das zonas urbanas em detrimento dos terrenos agrícolas e seminaturais.

4.8.1 Os recursos naturais não são apenas a chave para o desenvolvimento das atividades de produção e consumo humanos, mas dependem de equilíbrios ecossistémicos cuja alteração pode ter consequências irreversíveis para todo o planeta. Por conseguinte, tem de haver um empenho maior no sentido de impedir a degradação ambiental mediante a conservação do capital natural do solo e dos seus recursos de biodiversidade.

4.8.2 Há uma necessidade premente de colmatar o fosso existente para os indicadores ecológicos com a introdução de indicadores adicionais, a fim de melhor refletir o estado dos recursos biológicos e os benefícios públicos – presentes e futuros – decorrentes do funcionamento dos ecossistemas.

4.9 O desenvolvimento da **parceria global**, a partir de 2000, dá sinais positivos, não obstante o impacto negativo da crise nos fluxos comerciais (através do aumento das importações dos países em vias de desenvolvimento e da redução dos subsídios para a agricultura da UE) e nos financiamentos em prol do desenvolvimento sustentável e da gestão dos recursos naturais.

4.9.1 Por outro lado, assiste-se a um aumento escasso da percentagem do rendimento nacional bruto destinada à ajuda pública para o desenvolvimento dos países em via de desenvolvimento, não permitindo alcançar a meta prevista para 2010. Observa-se, além disso, que o fosso entre a UE e os países em vias de desenvolvimento ao nível das emissões de CO<sub>2</sub> está a decrescer, na medida em que elas aumentaram nestes últimos países e diminuíram nos países da União.

4.9.2 A parceria global é uma dimensão fundamental da estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável, porquanto combater a pobreza generalizada, as desigualdades e a falta de

acesso aos recursos nos países menos desenvolvidos e em vias de desenvolvimento são desafios-chave do desenvolvimento sustentável. Daí o compromisso, em nome de um princípio de responsabilidade mútua, de ajudar os países mais pobres a acompanhar de modo equitativo a transição para a sustentabilidade, enfrentando o aumento da população mundial, as expectativas crescentes em termos de esperança de vida e o aumento do consumo de matérias-primas.

4.10 Os indicadores que medem o nível de **boa governação** apontam para tendências tanto positivas como negativas. No atinente aos progressos positivos, destacam-se: a) a redução significativa dos casos de violação das leis da UE a nível nacional; b) que entre 2007 e 2009, a transposição das diretivas europeias ultrapassou a meta de 98,5 %; c) o aumento da disponibilidade da governação em linha para os serviços públicos de base e da sua utilização pelos cidadãos dos Estados-Membros; d) que metade dos cidadãos entrevistados declaram ter confiança no Parlamento Europeu. No que respeita aos progressos desfavoráveis, destacam-se: e) a menor afluência às urnas nas eleições nacionais e o decréscimo da taxa de participação nas eleições para o Parlamento Europeu, que é mais baixa do que a relativa às eleições nacionais (mais de 20 % de diferença no conjunto dos Estados-Membros, com exceção apenas de um); e f) a insuficiência de medidas relativas à transição para uma quota mais elevada de taxas ambientais no total das receitas fiscais.

4.10.1 O conceito de governação está estreitamente relacionado com o desenvolvimento sustentável e com a afirmação de um princípio de igualdade social e intergeracional que implica que os acordos concluídos pelas gerações atuais levem em conta os interesses das gerações futuras. Uma boa governação exige o desenvolvimento de uma sociedade democrática mediante uma participação plena da economia, dos parceiros sociais e da sociedade civil, criando estruturas de diálogo entre os cidadãos e os responsáveis políticos.

4.11 O CESE considera de importância fundamental o envolvimento e a participação da sociedade civil para prosseguir a realização do desenvolvimento sustentável e consolidar a própria estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável. Para assegurar a participação da sociedade civil e o seu contributo para a realização do desenvolvimento sustentável, é necessário alargar o acesso ao conhecimento e à informação sobre temas de sustentabilidade.

4.12 A fim de garantir uma comunicação mais eficaz, há que implementar parâmetros mais eficientes para medir os progressos obtidos na realização de um desenvolvimento sustentável. Convém, nomeadamente, prosseguir na senda enveredada pelo CESE em termos do apoio à elaboração de novos indicadores para a aferição do progresso económico para além do PIB<sup>(4)</sup>, de molde a integrar a avaliação da qualidade ambiental e social na económica. Também é necessário conjugar as dimensões da quantidade e da qualidade, levando em conta as perspetivas e as avaliações dos atores sociais em matéria de sustentabilidade.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura», JO C 181 de 21.6.2012, p. 183.

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre «O PIB e mais além – Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares», JO C 181 de 21.6.2012, p. 14.

4.13 Na verdade, o desenvolvimento de um sistema de informação válido, longe de se reduzir a uma questão de conhecimento, inscreve-se no processo decisório e político, constituindo a base em que deve assentar o sistema das preferências sociais. É por este motivo que a reflexão sobre o próprio significado de progresso social e ambiental e a consequente busca de novos indicadores e instrumentos de interpretação devem resultar de uma participação ativa dos peritos, das forças políticas e sociais e da sociedade civil, mediante uma participação democrática nas decisões.

4.14 Cabe ainda ao CESE registar a ausência de um relatório sobre as perspetivas futuras com base no trabalho realizado pelo Eurostat e solicitar esclarecimentos sobre o modo de integrar o desenvolvimento das políticas e das orientações futuras tanto no âmbito do trabalho da Comissão como no dos Estados-Membros.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

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

---

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

481.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA De 23 E 24 DE MAIO DE 2012

**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 — Desenvolver uma estratégia marítima para a região atlântica»**

COM(2011) 782 final

(2012/C 229/05)

Relator: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Em 13 de julho de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do seu Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

«Estratégia da UE para a Região Atlântica».

Em 21 de novembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o tema «Desenvolver uma estratégia marítima para a região atlântica».

COM(2011) 782 final.

Em 6 de dezembro de 2011, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos, convertendo o parecer de iniciativa em consulta.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de maio de 2012.

Na 481.<sup>a</sup> reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 24 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 151 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A orla marítima atlântica europeia, que é a porta ocidental da Europa, terá de reforçar a sua centralidade e evitar o risco de afastamento do centro político e económico da Europa. Através do Atlântico, a Europa estabelece laços económicos e políticos com a América e a África.

1.2 A macrorregião atlântica inclui as regiões e ilhas da orla marítima atlântica da Irlanda, do Reino Unido, de França, de Espanha e de Portugal. A Islândia, cujo processo de adesão está

em curso, também deverá integrá-la, bem como a Noruega que faz parte do Espaço Económico Europeu. O mesmo se aplica à Gronelândia e às ilhas Faroé. Embora as regiões do mar do Norte partilhem já interesses no Espaço Atlântico, poderiam desenvolver futuramente uma estratégia específica.

1.3 A região atlântica europeia conta com uma longa experiência de cooperação política na promoção de ações de interesse comum em projetos no âmbito de programas transnacionais europeus. Nesta cooperação participam tanto as autoridades regionais como as organizações da sociedade civil.

1.4 O CESE considera positiva a proposta da Comissão Europeia para o Atlântico, no âmbito da política marítima europeia integrada (PMI): o apoio aos novos setores económicos emergentes e um novo ímpeto aos setores tradicionais, no âmbito de uma abordagem de desenvolvimento sustentável.

1.5 O CESE propõe, contudo, uma abordagem mais ambiciosa, ou seja, uma estratégia macrorregional que, em conjugação com o pilar marítimo, integre o pilar territorial, tendo em conta as experiências das regiões do mar Báltico e do Danúbio

1.6 A proposta do CESE é secundada pela posição do Parlamento Europeu, dos governos das regiões da Comissão Arco Atlântico, da Rede Transnacional Atlântica (RTA) de conselhos económicos e sociais, bem como de muitos atores da sociedade civil (empresas, sindicatos, câmaras do comércio, municípios, etc.).

1.7 O CESE considera que o Fórum Atlântico previsto na estratégia marítima atlântica constitui um primeiro passo para acompanhar a par e passo o processo de transformação da estratégia marítima atlântica em estratégia macrorregional. O Fórum utilizará a experiência acumulada na elaboração, no acompanhamento e na avaliação dos assuntos marítimos, que constituirá a base de um futuro fórum macrorregional capaz de definir as linhas de ação estratégicas comuns e os projetos prioritários para a coesão territorial das regiões atlânticas.

1.8 O CESE, que participa no *Leadership Group of the Atlantic Forum*, propôs que a Rede Transnacional Atlântica (RTA) de conselhos económicos e sociais participasse também no Fórum, visto serem atores que atuam no terreno e serem indispensáveis para a identificação e a execução dos projetos. Para o êxito do plano de ação, é necessário que participem na sua elaboração os agentes sociais e regionais mais importantes.

1.9 Os objetivos prioritários da macrorregião atlântica deverão enquadrar-se nos pilares temáticos da Estratégia Europa 2020. O CESE considera a estratégia para a região atlântica fundamental não só para as regiões envolvidas como também para toda a União Europeia.

1.10 O CESE defende que esta estratégia seja integrada tanto nas políticas setoriais como na política de coesão e considera, por conseguinte, que se deve superar as limitações da regra dos «três nãos» para munir futuramente as estratégias macrorregionais de legislação adequada, de financiamento específico e das estruturas administrativas necessárias.

## 2. As estratégias macrorregionais na UE: Novos instrumentos de cooperação e de coesão territorial

2.1 A Comissão Europeia apresentou, em junho de 2009, uma Estratégia da União Europeia para a Região do Mar Báltico<sup>(1)</sup>, que, promovendo a cooperação territorial, define um quadro geográfico estratégico multissetorial e integrado através

<sup>(1)</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 10 de junho de 2009, relativa à Estratégia da União Europeia para a Região do Mar Báltico (COM(2009) 248 final).

de diversos objetivos específicos para resolver problemas comuns. Seguidamente, foi lançada a estratégia para a região do Danúbio<sup>(2)</sup>.

2.2 A Comissão refere-se às macrorregiões como zonas que cobrem várias regiões administrativas, mas que partilham um número suficiente de questões para justificar uma abordagem estratégica comum<sup>(3)</sup>. A partir de uma base geográfica, as macrorregiões definem-se a nível funcional.

2.3 As condições administrativas, regulamentares e financeiras baseiam-se na regra dos «três nãos»: não ao financiamento adicional, não a novas estruturas administrativas e não a novas disposições legislativas. Embora tenha sido a condição colocada ao Conselho pelos Estados-Membros, o CESE não concorda com estas limitações.

2.4 Na estratégia para a região do mar Báltico participam oito Estados-Membros da UE e três Estados vizinhos.

2.5 Em 2011, a UE lançou a estratégia para a região do Danúbio, na qual participam oito Estados-Membros da UE e seis países terceiros<sup>(4)</sup>.

2.6 O primeiro balanço do funcionamento da estratégia do mar Báltico<sup>(5)</sup> revela um resultado satisfatório enquanto instrumento de melhoria da cooperação macrorregional, para alcançar os objetivos e as oportunidades que transcendem o âmbito regional e nacional, e enquanto instrumento extremamente útil para o objetivo de coesão territorial e a Estratégia Europa 2020.

2.7 O CESE reconhece igualmente a conveniência de estender este tipo de instrumentos a outras macrorregiões suscetíveis de gerar valor acrescentado.

2.8 O Tratado de Lisboa, que inclui, a par da coesão económica e social, o objetivo da coesão territorial, representa um estímulo para as estratégias macrorregionais.

2.9 A Agenda Territorial 2020<sup>(6)</sup>, adotada em maio de 2011, em Gödöllő, prevê uma abordagem inovadora de caráter local (*place-based approach*), tendo em conta as estratégias macrorregionais existentes.

<sup>(2)</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Estratégia da União Europeia para a Região do Danúbio (COM(2010) 715 final).

<sup>(3)</sup> Ver ponto 1.

<sup>(4)</sup> Ver pareceres do CESE sobre a «Estratégia da UE para a Região do Danúbio», JO C 48 de 15.2.2011, p. 2, e JO C 248 de 25.8.2011, p. 81.

<sup>(5)</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativo à implementação da estratégia da UE para a Região do Mar Báltico (EUSBSR) (COM(2011) 381 final).

<sup>(6)</sup> Agenda Territorial da União Europeia para 2020. «Para uma Europa inclusiva, inteligente e sustentável de regiões diversas», de 19 de maio de 2011.

2.10 A política de coesão é o instrumento fundamental para fazer face aos desafios da política territorial da UE e constitui um estímulo para o desenvolvimento endógeno das macrorregiões.

2.11 Já se iniciou o processo de definição do novo quadro financeiro plurianual da UE e da política de coesão do período 2014-2020.

2.12 A cooperação territorial continua a constituir um objetivo da política de coesão, cujo orçamento seria aumentado. Contará com um regulamento e contemplará expressamente «novas formas de cooperação territorial que constituem respostas específicas aos desafios macrorregionais» (7).

### 3. A região atlântica

3.1 A vertente atlântica europeia (anexo I) constitui um amplo espaço geográfico no eixo norte/sul que tem como elemento de ligação fundamental o oceano Atlântico. A macrorregião atlântica inclui as regiões e as ilhas da orla marítima atlântica da Irlanda, do Reino Unido, de França, de Espanha e de Portugal. A Islândia, cujas negociações de adesão estão em curso, também deverá integrá-la, bem como a Noruega que faz parte do Espaço Económico Europeu. O mesmo se aplica à Gronelândia e às ilhas Faroé.

3.2 A sua situação no ocidente do continente europeu e a sua abertura ao mar foram durante séculos um grande fator de dinamismo e prosperidade.

3.3 A dimensão marítima é uma característica essencial deste espaço, cujo património económico, tecnológico e cultural comum inclui atividades como a pesca, a construção naval, a indústria metalúrgica, a engenharia, a investigação e a ciência, os portos, o comércio e o transporte marítimo.

3.4 A orla marítima atlântica europeia está a ficar cada vez mais afastada do centro político e económico da Europa, ao que se juntam as dificuldades de acessibilidade e o défice de infraestruturas de transporte, de energia e de comunicações entre as regiões atlânticas e com as zonas mais prósperas da Europa.

3.4.1 A maioria das regiões atlânticas tem um nível de rendimento inferior à média da UE e algumas regiões encontram-se abrangidas pelo objetivo «Convergência» da política de coesão (anexo II).

3.4.2 Esta situação agrava-se de dia para dia face ao retrocesso considerável verificado nas atividades tradicionais atlânticas, com um setor de pesca com excesso de capacidade que reduziu drasticamente os seus efetivos e capturas, a fragilização dos estaleiros navais e um transporte marítimo e portuário subutilizado.

(7) 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).

3.5 Em contrapartida, o Atlântico dispõe de valiosos recursos ainda por explorar, que podem constituir fontes de riqueza, de diversificação económica, de criação de emprego e de melhoria do ambiente, nomeadamente as energias renováveis marinhas, os recursos do subsolo, as biotecnologias marinhas, as atividades náuticas de lazer e turismo, etc.

3.6 O CESE considera que o Espaço Atlântico é composto por um conjunto heterogéneo de territórios com os seus próprios desafios de desenvolvimento, cuja unidade e especificidade assentam no seu caráter marítimo e aberto ao mundo e na sua ligação insuficiente com os centros económicos e políticos europeus.

### 4. Comunicação «Desenvolver uma estratégia marítima para a região atlântica»

4.1 A pedido do Conselho e do Parlamento, a Comissão Europeia publicou, em 21 de novembro, uma comunicação intitulada «Desenvolver uma estratégia marítima para a região atlântica» (8).

4.2 Com o objetivo principal de promover o emprego e o crescimento sustentáveis, a **estratégia** aborda os desafios e as oportunidades da região atlântica, agrupados em cinco temas que se relacionam entre si:

4.2.1 **A aplicação da abordagem ecossistémica**, segundo a qual as atividades que têm um impacto no mar devem ser geridas por forma a manter o ecossistema saudável e produtivo. A estratégia concentra-se no desenvolvimento de três áreas: a pesca, a aquicultura e os sistemas de observação.

4.2.2 **A redução da pegada de carbono** na Europa, com três pontos: a energia eólica marinha, as energias marinhas e o transporte marítimo.

4.2.3 A exploração sustentável dos **recursos naturais dos fundos marinhos** do Atlântico visa promover a sustentabilidade, a investigação e o conhecimento.

4.2.4 A resposta a **ameaças e situações de emergência**, quer devidas a acidentes quer a catástrofes naturais, melhorando a segurança e a coordenação.

4.2.5 Um **crescimento inclusivo do ponto de vista social**, dado que várias comunidades atlânticas necessitam de criar novos empregos em atividades emergentes para substituir as atividades tradicionais em declínio.

4.3 **Os instrumentos da UE** são a combinação estratégica dos instrumentos legislativos com os de financiamento da UE.

(8) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – «Desenvolver uma estratégia marítima para a Região Atlântica», de 21.11.2011, COM(2011) 782 final.

4.4 A execução da estratégia: Será adotado um plano de ação até ao final de 2013.

4.4.1 Os instrumentos utilizados serão os seguintes: a cooperação política, algumas ações específicas no âmbito de acordos e estruturas existentes, e a combinação de instrumentos legislativos e de financiamento.

4.4.2 Será criado um **Fórum Atlântico** que permitirá aos Estados-Membros, ao Parlamento Europeu, às autoridades regionais, à sociedade civil e aos representantes de indústrias existentes darem os seus respetivos contributos. O Fórum, iniciado em 2012 e com dissolução prevista para 2013, incluirá seminários temáticos e um laboratório de ideias.

## 5. Observações na generalidade

5.1 O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão Europeia, propondo uma abordagem da bacia do Atlântico por parte da política marítima europeia integrada (PMI). A PMI estabelece um quadro comum entre todas as políticas setoriais com incidência no mar, evitando incoerências e ineficácias.

5.2 O CESE considera que uma aplicação concreta da PMI para a região atlântica permitirá abordar de outro modo a elaboração das políticas relacionadas com o mar e aproveitar as oportunidades de desenvolvimento económico e social oferecidas por esta região.

5.3 O CESE apoia a abordagem em que se baseia a estratégia: o apoio aos novos setores económicos emergentes e um novo impulso aos setores tradicionais, no âmbito de uma abordagem de desenvolvimento sustentável.

5.4 O CESE propõe que as energias renováveis marinhas contem com o máximo apoio político e financeiro por parte das instituições da UE, pois permitem reduzir a pegada de carbono na Europa e gerar uma atividade industrial e económica muito importante em torno das mesmas, que vai além das zonas portuárias próximas das instalações dos aerogeradores eólicos.

5.5 A estratégia deverá servir de motor às capacidades de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de produção da indústria energética marinha, das indústrias subsidiárias e do seu aparelho logístico nas regiões atlânticas. Permitirá tanto a diversificação do tecido económico quanto a reorientação dos setores em declínio.

5.6 Estas capacidades abrangem não só os aerogeradores de fundação, mas também os aerogeradores flutuantes.

5.7 As ondas e as marés constituem um recurso energético e económico de grande potencial, dado que estes recursos são, no Atlântico, dos melhores a nível mundial. O CESE propõe que a estratégia atlântica reforce o apoio à investigação e ao desenvolvimento destas atividades

5.8 As fontes de energia renováveis no mar carecem da ligação entre os principais centros de produção e os de consumo. As redes de ligação entre os centros de produção e os de consumo são fundamentais para a utilização do potencial energético do mar, para a qual é necessário dispor de redes elétricas marítimas ligadas às redes terrestres.

5.9 A construção naval é outra atividade económica tradicional das regiões atlânticas que necessita de ser desenvolvida, mas a partir de bases renovadas. A construção de embarcações tecnologicamente avançadas, mais eficazes do ponto de vista ambiental, capazes de cumprir legislações restritivas em termos de emissões e de poluição, bem como a variada gama de embarcações ligadas às energias eólicas marinhas constituem novos setores de futuro para os estaleiros atlânticos.

5.10 O afastamento geográfico de muitas comunidades da orla marítima atlântica, especialmente de algumas ilhas, requer que as novas tecnologias da comunicação permitam o desenvolvimento de atividades económicas inovadoras, a criação de redes e o contacto com os mercados.

5.11 O CESE propõe o reforço das medidas de crescimento socialmente inclusivo nas regiões atlânticas. A formação, especialmente dos jovens, é fundamental. Importa, além disso, assegurar a transmissão dos conhecimentos e das aptidões entre gerações. A colaboração entre as universidades, as empresas e os estabelecimentos do ensino secundário deve ser melhorada e o diálogo social reforçado.

5.12 Sendo a pesca um setor em que houve nas últimas décadas uma perda substancial de postos de trabalho, o CESE considera que é necessário adotar para as localidades costeiras envolvidas tradicionalmente nesta atividade medidas de diversificação e de desenvolvimento que permitam novas atividades. A pesca artesanal costeira, a cultura de marisco e a aquicultura – as atividades mais sustentáveis – são fundamentais para o desenvolvimento económico e social de algumas regiões costeiras e possuem, além disso, uma grande importância cultural.

5.13 O CESE propõe o reforço da utilização do transporte de mercadorias por mar, reduzindo o transporte por via terrestre. É necessário multiplicar as autoestradas do mar e melhorar os sistemas de intermodalidade entre os portos e os caminhos-de-ferro.

5.14 Como ficou evidente em diversos acidentes, a segurança perante situações de emergência e ameaças representa um grande desafio. É imperioso instalar dispositivos e sistemas para aumentar a vigilância e a segurança. Para prevenir os riscos atuais, o CESE propõe um papel mais importante para a Agência Europeia da Segurança Marítima, a melhoria da coordenação entre os Estados-Membros e a adoção de legislação adequada.

5.15 A estratégia atlântica constitui uma oportunidade para as regiões em causa. O CESE propõe que se atue com grande ambição para mobilizar todos os recursos existentes.

5.16 O **Fórum Atlântico** deverá acolher convenientemente a participação de todos os atores envolvidos no desenvolvimento estratégico da região atlântica. É muito importante que nele participem, para além dos Estados-Membros e das instituições europeias, as autoridades regionais e as organizações da sociedade civil.

5.17 O CESE, que participa no *Leadership Group of the Atlantic Forum*, propôs que a Rede Transnacional Atlântica (RTA) de conselhos económicos e sociais participasse também no Fórum, visto tratar-se de entidades que atuam no terreno e são indispensáveis para a identificação e a execução dos projetos. Para o êxito do plano de ação, devem participar na sua elaboração os agentes sociais e regionais mais importantes.

5.18 O Fórum pode desempenhar um papel importante no acompanhamento e na avaliação da execução do plano de ação e da estratégia, pelo que lamenta que a Comissão preveja a sua dissolução no momento em que tem início a fase operacional da execução dos projetos. O Comité propõe que o Fórum Atlântico se mantenha ativo após a elaboração do plano de ação.

## 6. A cooperação atlântica: redes e projetos transnacionais de cooperação

6.1 Para promover o desenvolvimento equilibrado da UE, foram criadas as redes de regiões da Irlanda, do Reino Unido, de França, de Espanha e de Portugal, das cidades e da sociedade civil destas regiões: conselhos económicos e sociais, câmaras do comércio, sindicatos, organizações empresariais, organizações da economia social, ONG, universidades, etc.

6.2 A Comissão Arco Atlântico <sup>(9)</sup> é uma das seis comissões geográficas da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa (CRPM). Agrupa 24 regiões da orla marítima atlântica. É um fórum político sobre os interesses das regiões que fomenta a cooperação transnacional atlântica em torno de projetos comuns. Do mesmo modo, as cidades atlânticas promovem objetivos análogos no âmbito da Conferência das Cidades do Arco Atlântico <sup>(10)</sup>.

6.3 Em 2003 foi constituída a Rede Transnacional Atlântica <sup>(11)</sup> (RTA) de conselhos económicos e sociais; nela participam os conselhos económicos e sociais e respetivos homólogos da orla marítima atlântica britânica, francesa, espanhola e portuguesa, em torno de uma plataforma de cooperação da sociedade civil do Espaço Atlântico. O seu objetivo é promover a cooperação e o fomento de políticas que, no quadro da integração europeia, tenham um impacto positivo no desenvolvimento das regiões atlânticas, melhorando a competitividade e a coesão social e territorial e superando a desvantagem inerente à sua situação geográfica.

<sup>(9)</sup> <http://arcatlantique.org>.

<sup>(10)</sup> <http://www.atlanticcities.eu>.

<sup>(11)</sup> *Welsh Economic Forum, Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux de Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine, Centre y Limousin; Consejos Económicos y Sociales de País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia y Canarias; Instituto de Soldadura e Qualidade de Lisboa, USALGARVE.*

6.4 A RTA elaborou diversos estudos e propostas nos âmbitos da inovação e transferência de tecnologia e da intermodalidade no transporte de mercadorias, com especial incidência no transporte marítimo, nos portos e nos respetivos territórios interiores regionais, e na segurança marítima do Espaço Atlântico. A RTA trabalhou recentemente no desenvolvimento das energias renováveis marinhas e na estratégia europeia para a região atlântica.

6.5 Existem outras redes atlânticas como as Câmaras de Agricultura do Arco Atlântico, AC3A, e outras no âmbito universitário. Desde 2007, a Comissão Arco Atlântico acolhe no seu comité de coordenação representantes de todas estas redes, num espaço comum de reflexão sobre assuntos estratégicos para o Espaço Atlântico.

6.6 A cooperação teve início em 1989 através do programa INTERREG. No atual período de programação, estão a ser desenvolvidos projetos de grande envergadura e de caráter inclusivo nos âmbitos do transporte e da criação de um agrupamento de empresas, de dimensão atlântica, de energias renováveis marinhas.

6.7 O CESE concorda com a reflexão dos agentes envolvidos: a cooperação atlântica tem sido prejudicada pelas limitações da cooperação territorial transnacional em geral, pela falta de visão estratégica, pela ausência de coordenação entre projetos, com a consequente perda de sinergias, e pela proliferação de projetos de natureza não operacional <sup>(12)</sup>.

6.8 O CESE considera que este historial de cooperação, dinâmica e diversificada, entre os atores atlânticos constitui uma base extremamente sólida para o lançamento de novas experiências de cooperação com uma maior ambição e dimensão estratégica.

## 7. Proposta do CESE: uma estratégia macrorregional para o Espaço Atlântico

7.1 O CESE considera que a estratégia macrorregional é um instrumento adequado para a região atlântica. A promoção do desenvolvimento endógeno da macrorregião atlântica através de uma estratégia de vasto alcance colocará o Espaço Atlântico em melhor posição para concretizar os objetivos da UE e a Estratégia Europa 2020.

7.2 O Conselho apelou aos Estados-Membros e à Comissão para que continuem a impulsionar as estratégias macrorregionais existentes e a prever o lançamento de outras no futuro.

7.3 O CESE vê razões de equilíbrio territorial na UE para impulsionar uma estratégia macrorregional na região atlântica que permita abordar os desafios de escala transnacional que afetam este espaço. A situação do Arco Atlântico na região ocidental europeia acentua-se com o impulso dado às regiões do norte e centro da UE através das duas estratégias macrorregionais atuais.

<sup>(12)</sup> *Schéma de Développement de l'Espace Atlantique (SDEA), Comissão Arco Atlântico, CRPM.*

7.4 A preparação do quadro financeiro plurianual 2014-2020 e a configuração das políticas durante o novo período constituem um ensejo para adotar agora as decisões adequadas.

7.5 Uma estratégia macrorregional é uma oportunidade para aproveitar a experiência rica e intensa de cooperação acumulada e dar um salto qualitativo para formas de cooperação mais complexas e ambiciosas, na medida em que a região atlântica precisa de desenvolver projetos comuns em grande escala que não podem ser tratados com os instrumentos atuais.

7.6 A dimensão marítima atlântica encerra muitos dos desafios e oportunidades do Espaço Atlântico, contudo, tendo em conta que a sua relação com o território é fundamental, o CESE propõe que, a par da dimensão marítima, se inclua a dimensão territorial. O território continental ordena e desenvolve o território interior regional sem o qual a valorização do potencial marítimo perderia todo o seu sentido. A orla marítima necessita de um território interior regional ativo e dinâmico e de sinergias que permitam o desenvolvimento coerente do conjunto territorial.

7.7 O Parlamento Europeu pronunciou-se também a favor de uma abordagem macrorregional que aborde o pilar marítimo e o pilar territorial no Espaço Atlântico<sup>(13)</sup>.

## 8. Estrutura e pilares temáticas

8.1 O CESE recomenda um esquema análogo ao da Estratégia para o mar Báltico:

8.1.1 Um documento estratégico claro e orientado para a ação que contenha os pilares temáticos.

8.1.2 Um plano de ação com as ações prioritárias que desenvolvem os pilares temáticos e os projetos emblemáticos.

8.1.3 O CESE considera necessário introduzir sistemas de avaliação dos progressos da estratégia, já que se trata de um processo dinâmico e inovador que deve incluir mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão.

8.2 O CESE propõe que a estratégia macrorregional para a região atlântica assente nos pilares temáticos da Estratégia Europa 2020. Deste modo, os conteúdos temáticos e as políticas setoriais estarão interligados de forma integrada.

### 8.3 Dimensão internacional

8.3.1 A Islândia e a Noruega são dois países europeus que partilham igualmente a região atlântica e devem participar na estratégia macrorregional, o mesmo se aplicando à Gronelândia e às ilhas Faroé. Os Estados-Membros da região do mar do Norte podem também estar interessados em desenvolver uma estratégia macrorregional nesse domínio.

8.3.2 A posição geopolítica do Atlântico, os vínculos históricos e culturais e a experiência de cooperação devem ser integrados numa estratégia macrorregional atlântica. A dimensão transatlântica é fundamental, pois as relações com os EUA, a América Central e a América do Sul são estratégicas para a UE.

### 8.4 Crescimento sustentável

8.4.1 A região atlântica necessita de um sistema de transportes mais sustentável que reduza a dependência do transporte rodoviário, que regista maiores índices de emissões de CO<sub>2</sub> que outros meios de transporte. Deve produzir-se uma transferência do tráfego para o mar, através do reforço do transporte marítimo: as autoestradas do mar e as ligações portuárias terrestres, utilizando prioritariamente os caminhos-de-ferro. Isso implica o planeamento de espaços portuários, das relações entre portos e cidades e do conjunto de redes e plataformas de transporte. A segurança marítima e a cooperação na prevenção e resposta a situações de catástrofe devem estar incluídas.

8.4.2 A sustentabilidade do meio marinho está interligada e é muito vulnerável às pressões exercidas pelas diferentes atividades humanas, incluindo as poluições terrestres difusas e as águas interiores que escoam para o Atlântico.

8.4.3 A sustentabilidade do litoral e a gestão integrada das zonas costeiras deverão contemplar, para além das atividades económicas e poluições litorais, o fenómeno da forte concentração no litoral do desenvolvimento urbano e a relação entre o litoral e o interior.

8.4.4 Devem incluir-se medidas de adaptação e prevenção perante as alterações climáticas e o respetivo impacto nos litorais urbanos e naturais.

8.4.5 O potencial das energias renováveis no Atlântico constitui uma enorme fonte de energia limpa e autóctone, que está ainda por desenvolver.

### 8.5 Crescimento inteligente

8.5.1 A comunicação do Atlântico no seu eixo norte/sul e a sua ligação com os mercados do centro e do leste europeu representam um fator de competitividade extremamente importante que deve ser alcançado através da criação de um corredor ferroportuário atlântico. As ligações aéreas atlânticas também são insuficientes.

8.5.2 A utilização dos recursos atlânticos, como as energias marinhas renováveis, as biotecnologias marinhas ou outros recursos do subsolo marinho, oferece a oportunidade de criação de setores económicos prósperos, muito inovadores, que podem gerar riqueza e emprego.

<sup>(13)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de março de 2011, sobre a Estratégia Europeia para a Região Atlântica.

8.5.3 Estas políticas exigirão uma importante mobilização dos agentes económicos e sociais e dos agentes científicos, tecnológicos e financeiros. Será necessário elaborar objetivos em domínios como as infraestruturas, a indústria, a formação, as políticas de I&D&I (investigação, desenvolvimento e inovação), a colaboração entre as universidades, os centros tecnológicos e as empresas, a criação de agrupamentos de empresas, etc.

8.5.4 A investigação em sistemas e tecnologias ambientais avançadas está a abrir novas estratégias e novos horizontes para as atividades atlânticas tradicionais em declínio, como a pesca e a construção naval. O setor náutico é bastante robusto e participa em estratégias de desenvolvimento.

8.5.5 O turismo náutico e de lazer constitui uma marca atrativa que deve ser reforçada, nos aspetos ligados tanto ao património natural quanto ao património cultural. O turismo gera atividade económica e emprego e contribui também para desenvolver a identidade atlântica e europeia.

## 8.6 *Crescimento inclusivo*

8.6.1 A estratégia atlântica deve incluir uma dimensão social importante. O desenvolvimento económico e a criação de novos empregos devem facilitar a melhoria da qualidade de vida e o não abandono do território por parte das populações que residem nas regiões atlânticas.

8.6.2 As autoridades regionais devem promover o diálogo social e a participação dos parceiros sociais e da sociedade civil.

8.6.3 É prioritária a melhoria da formação em assuntos marítimos e náuticos, bem como a melhoria da colaboração entre as universidades e os centros de formação.

8.6.4 As tecnologias da informação requerem um maior desenvolvimento, sobretudo nas áreas mais extremas da região atlântica, devendo melhorar a conectividade.

8.6.5 Com base numa abordagem integrada da coesão territorial, é necessário ter em conta a situação das pequenas aldeias do litoral, das ilhas, das cidades e áreas metropolitanas e das localidades rurais.

## 9. **Governança e financiamento**

9.1 O CESE considera que há no Tratado numerosas bases jurídicas em que poderão estribar-se estas políticas, designadamente, os artigos 174.º a 178.º (Coesão), 38.º e 39.º (Agricultura e pescas), 90.º a 100.º (Transportes), 170.º e 171.º (Redes transeuropeias), 173.º (Indústria), 191.º a 193.º (Ambiente), 194.º (Energia), 195.º (Turismo) e 349.º (Regiões ultraperiféricas).

9.2 A estratégia será europeia e elaborada pela Comissão, aprovada pelo Conselho e pelo Parlamento e apoiada pelo CESE e pelo CR. É necessário um compromisso sólido dos Estados-Membros da orla marítima atlântica para a sua execução.

9.3 Será levada a cabo no contexto de um amplo processo de consulta e diálogo com todos os atores envolvidos, aos níveis nacional, regional e local, tanto do âmbito institucional quanto da sociedade civil organizada.

9.4 Terão de participar diversos atores, cuja mobilização só será possível através de um modelo de governação a vários níveis, que os abranja a todos e que facilite a sua participação e contribuição de uma forma equilibrada e estruturada.

9.5 O CESE considera que se deve eliminar as limitações dos «três nãos», tendo em conta as experiências do mar Báltico e da região do Danúbio, porque, no futuro, será necessário dispor de novos instrumentos legislativos, administrativos e financeiros para que as estratégias macrorregionais tenham êxito.

9.6 A Comissão Europeia deve desempenhar um papel de facilitador e coordenador das ações.

9.7 Deve ser constituído um grupo de alto nível de representantes dos Estados-Membros junto da Comissão, do PE, do CESE e do CR.

9.8 Os pontos de contacto em cada um dos cinco Estados-Membros envolvidos ocupar-se-ão da coordenação das ações nacionais no âmbito da estratégia.

9.9 Os coordenadores de cada área prioritária e os coordenadores dos projetos poderão provir tanto de órgãos estatais quanto de órgãos regionais ou locais.

9.10 O CESE quer destacar a importância do Fórum Atlântico, que com uma abordagem de governação a vários níveis se reunirá e canalizará a participação e contribuição de todas as partes interessadas, não apenas na elaboração mas também no processo de acompanhamento, avaliação e revisão da estratégia. No Fórum Atlântico deverão participar as autoridades regionais e as organizações da sociedade civil: as empresas, os sindicatos, a economia social, as universidades e centros tecnológicos e outros atores devem participar ativamente nas suas atividades.

9.11 O princípio do «não ao financiamento adicional» presuppõe que os fundos da política de coesão constituem a fonte de financiamento mais importante para a estratégia macrorregional, mas o CESE considera que, no futuro, será necessário dispor de um financiamento específico.

9.12 O CESE estima que os fundos atualmente utilizados têm algumas limitações para financiar alguns projetos estratégicos. Há que alargar os instrumentos de financiamento utilizando igualmente os fundos da UE afetados às políticas setoriais.

9.13 O Banco Europeu de Investimento também pode conceder financiamento a projetos específicos. Os recursos nacionais, regionais e locais devem cofinanciar os projetos, bem como a colaboração público-privado.

9.14 O atual contexto de configuração do quadro plurianual de financiamento da UE e da reforma da política regional da UE constitui o momento oportuno para garantir que a regulamentação dos fundos permita o financiamento das estratégias macrorregionais.

9.15 Para que as ações e os projetos da estratégia macrorregional da região atlântica possam ser integrados na programação dos fundos do período de programação 2014-2020, será oportuno tomar as decisões durante 2013, para que a estratégia macrorregional esteja operacional no início do novo período de programação.

Bruxelas, 24 de maio 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 Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020»**

COM(2011) 398 final — 2011/0177 (APP)

**e a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um orçamento para a Europa 2020»**

COM(2011) 500 final

(2012/C 229/06)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Co-relator: **Jacek KRAWCZYK**

Em 29 de junho de 2011, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020*

COM(2011) 398 final — 2011/0177 (APP)

e a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Um orçamento para a Europa 2020*

COM(2011) 500 final.

Em 19 de outubro 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

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de maio de 2012.

Na sua 481.ª sessão plenária, de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 24 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 165 votos a favor, 9 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE compreende a tentativa da Comissão Europeia de alcançar uma posição equilibrada sobre o novo quadro financeiro plurianual (QFP) que se situa a meio caminho entre duas exigências contraditórias num contexto social, económico e político complexo, sendo a primeira a vontade manifestada por alguns Estados-Membros de reduzir a afetação de recursos públicos em virtude da crise, que pesará inevitavelmente no decurso do debate e no teor do acordo final, e a segunda a necessidade de enfrentar de forma adequada e eficaz os desafios ambiciosos que a UE tem perante si, decorrentes do Tratado de Lisboa e da Estratégia Europa 2020.

1.2 A Europa encontra-se, de facto, numa fase difícil tanto por causa da crise financeira e económica em dificuldades como pela falta de uma resposta conjunta dos vários Estados-Membros para lhe fazer face. Há o risco de uma tal situação comprometer o próprio funcionamento e até mesmo as perspetivas da União Europeia.

1.3 O CESE já afirmou em pareceres anteriores e reitera neste parecer – em uníssono com o Parlamento Europeu e com o

Comité das Regiões – que os desafios ambiciosos da UE tornam um aumento da dimensão do orçamento comunitário para a retoma do crescimento económico e do emprego na UE não só desejável, mas também necessário. O CESE partilha a mensagem de que a União precisa de mais (e melhor) Europa e não menos Europa. Pelo contrário, o congelamento em termos reais do QFP no seu nível atual obrigaria a renunciar a grande parte dos desafios a que a UE terá de fazer face nos próximos anos.

1.4 A proposta da Comissão parece, portanto, excessivamente orientada para uma abordagem de manutenção do *status quo*, tanto em termos de recursos afetados como da estrutura orçamental, e esta atitude cria um desfasamento entre, por um lado, a dimensão e a qualidade dos novos desafios colocados à UE e, por outro, os recursos disponíveis ou, por outras palavras, entre as ambições da Europa e os meios para as realizar.

1.5 Além disso, o CESE considera que o debate sobre a revisão do orçamento europeu deve concentrar-se na funcionalidade respeitante ao projeto político da UE, hoje em dia

colocado seriamente em discussão por causa da crise. A avaliação do QFP deverá basear-se na adequação ao dotar a UE dos meios necessários para conseguir as suas prioridades estratégicas sem que a carga fiscal dos cidadãos e empresas se torne mais pesada, isto é, na capacidade de fornecer um «valor acrescentado» <sup>(1)</sup> ao nível europeu equivalente aos encargos que impõe aos cidadãos europeus.

1.6 Em relação aos detalhes da proposta, o CESE concorda com a melhoria e a simplificação da estrutura do orçamento da UE, de forma a reduzir sensivelmente o debate relativo ao justo retorno e à igualdade horizontal entre os Estados-Membros e a concentrar-se, em vez disso, na realização eficaz dos objetivos estratégicos europeus.

1.7 Na ótica das receitas, um elemento novo interessante é a introdução de um novo sistema de recursos próprios, decorrente tanto da alteração do recurso próprio IVA como do imposto sobre as transações financeiras (ITF), sendo que o CESE já se pronunciou a favor de um regresso ao espírito original do Tratado de Roma <sup>(2)</sup>, de forma a garantir à UE uma verdadeira autonomia financeira.

1.7.1 O CESE aprova a alteração do recurso próprio IVA, na medida em que contribuirá para desenvolver o mercado interno da UE, evitando distorções económicas nos Estados-Membros. Salienta, contudo, a falta na proposta da Comissão de dados exatos sobre as alterações na estrutura do IVA e sobre as diferenças nos volumes financeiros que essas alterações implicarão para cada um dos Estados-Membros. O CESE, embora insistindo na necessidade de aplicar o imposto sobre as transações financeiras (ITF) ao nível mundial, considera que a sua introdução a nível europeu (mediante a fixação de uma taxa mínima para todos os Estados-Membros) permitiria uma maior contribuição do setor financeiro para o orçamento da UE e dos Estados-Membros e para reduzir a volatilidade económica induzida por movimentos meramente especulativos.

1.8 Para alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020, serão necessários recursos substanciais bem para lá do previsto no QFP. O CESE recomenda, pois, que se pondere a possibilidade de criar instrumentos financeiros inovadores para a cobertura de investimentos não garantidos (obrigações europeias para financiamento de projetos – *project bonds*), mas apenas após uma avaliação exaustiva das eventuais consequências e da possível transferência do risco para o setor público.

1.9 Na ótica das despesas, as prioridades identificadas pela Comissão Europeia necessitam de respostas exequíveis exclusivamente ao nível comunitário que representem efetivamente o «valor acrescentado» europeu, em que um euro gasto ao nível comunitário é mais eficaz do que o gasto ao nível nacional. Trata-se de «bens públicos europeus» cujo fornecimento ao nível nacional não é ideal (na sequência de fracassos do mercado ou de economias de escala que não podem ser reproduzidas ao nível nacional) e que, por isso, necessitam de uma intervenção comunitária eficaz.

<sup>(1)</sup> «[...] a intervenção da UE proporciona benefícios significativos relativamente às ações nacionais [...]» (COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867) final.

<sup>(2)</sup> Artigo 201.º.

1.10 Neste contexto, o CESE considera positiva a reforma da política agrícola comum (PAC), com vista a garantir um modelo agrícola europeu eficiente e eficaz, assegurando simultaneamente um valor acrescentado real para a UE. O CESE já expressou e reitera a sua convicção de que a PAC – em conjugação com a política comum das pescas (PCP) – deve ser concebida de forma a reforçar a ligação entre a agricultura, a silvicultura e as pescas, por um lado, e a proteção do ambiente e a sustentabilidade dos recursos naturais, por outro. Tal servirá para valorizar as boas práticas ambientais sem negligenciar a promoção da vitalidade económica e da competitividade das explorações agrícolas e das empresas pesqueiras, num cenário caracterizado pela forte volatilidade dos preços dos produtos de base.

1.11 No atinente ao sistema de pagamentos diretos, o CESE sublinha que o objetivo de harmonizar as condições de concorrência dos agricultores europeus e de reforçar a integração dos novos Estados-Membros terá de realizar-se mediante uma avaliação dos seus eventuais efeitos para todos os Estados-Membros. Para evitar distorções da concorrência, que podem ter repercussões sociais, deve garantir-se que, no final do quadro financeiro para o período de 2014-2020, nenhum país receba pagamentos diretos inferiores a 90 % da média dos 27 Estados-Membros da UE.

1.12 O artigo 174.º do Tratado de Lisboa devia ser o princípio orientador da futura política de coesão: «[...] a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.»

1.13 No que diz respeito à política de coesão, enquanto a sua focalização num número reduzido de prioridades comunitárias relevantes parece ser convincente, o CESE rejeita, contudo, a aplicação da condicionalidade macroeconómica na atribuição de fundos destinados a essa política. Considera ainda que a introdução da nova categoria de regiões «em transição» para substituir os atuais sistemas de saída e de entrada faseadas não deve penalizar os recursos para as regiões menos desenvolvidas e que o Fundo de Coesão não deverá ser utilizado indevidamente para outros fins que não sejam os previstos no seu âmbito de aplicação original. Não obstante, a título excepcional, as verbas residuais do período de 2007-2013 podem ser utilizadas para financiar um plano europeu para o crescimento que a União deveria lançar. O mesmo se poderia fazer por um prazo limitado – por exemplo, os primeiros três anos – em relação aos recursos do próximo período de 2014-2020.

1.14 Na opinião do CESE, para que os objetivos do novo QFP se realizem efetivamente, o orçamento da UE deverá ser exemplar, eficiente e transparente, de forma a adquirir credibilidade perante os cidadãos europeus e tornar facilmente identificáveis aos seus olhos as vantagens da Europa e os custos da não-Europa. É neste contexto que o CESE menciona a necessidade de ativar ou implementar sistemas de supervisão dos resultados de todas as políticas comunitárias, com a finalidade de verificar o seu impacto no plano social, económico e regional.

1.15 O CESE, considerando a proposta da Comissão uma base para as negociações em curso, compromete-se desde já, apoiando-se nas observações do presente parecer, a acompanhar e a intervir no processo pelo qual ela se traduzirá em alterações legislativas.

## 2. A proposta da Comissão para o quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020

2.1 Através deste parecer o CESE pretende fornecer uma avaliação da proposta do regulamento do Conselho COM(2011) 398 final que, ao estabelecer o quadro financeiro plurianual (QFP) para o período de 2014-2020, representa a transposição legislativa da comunicação da Comissão Europeia COM(2011) 500 final, de 29 de junho de 2011, intitulada «Um orçamento para a Europa 2020».

2.2 No total, o QFP mobiliza 1 025 mil milhões de euros, que correspondem a 1,05 % do rendimento nacional bruto (RNB) da União Europeia, aos quais serão aduzidos 58,5 mil milhões de euros para outras despesas não incluídas no QFP (o fundo europeu de desenvolvimento e o fundo europeu de ajustamento à globalização). O total é praticamente igual, deduzida a inflação, ao QFP do período anterior (2007-2013) que tinha sido fixado em 994 mil milhões.

2.3 Na ótica das despesas, as alterações respeitam:

- a simplificação através de um número reduzido de programas e objetivos, de forma a reduzir os encargos administrativos para os beneficiários e a facilitar a avaliação de impacto;
- a redução dos recursos afetados aos fundos estruturais (FEDER, FSE, fundo de coesão) que – após dedução do mecanismo «Interligar a Europa» – passam de 355 a 336 mil milhões, criando uma nova categoria de «regiões em transição» para substituir os atuais sistemas de saída e de entrada faseadas;
- a criação de um *quadro estratégico comum para os fundos estruturais e para o desenvolvimento rural e da pesca*, bem como do *Horizonte 2020* para cobrir a investigação e a inovação com um papel-chave para o Instituto Europeu de Tecnologia;
- um novo mecanismo «Interligar a Europa» para os transportes em grande escala, a energia e as redes das tecnologias de informação e da comunicação (40 mil milhões + 10 provenientes do fundo de coesão);
- o início da reforma da PAC e uma ligeira redução da sua quota-parte no orçamento global em percentagem (60 mil milhões anuais) e em termos reais <sup>(3)</sup>, ficando ligada mais estreitamente às dinâmicas ambientais (ecologização) e ao compromisso de uma maior flexibilidade;
- o aumento dos fundos para a investigação e a inovação, para a educação e a formação (80 mil milhões).

<sup>(3)</sup> Em valor nominal o montante destinado à PAC não é reduzido mas mantido constante durante o período de programação e, portanto, em termos reais, esse montante tenderá a contrair-se relativamente a 2012.

2.4 Na ótica das receitas, propõe-se uma deslocação gradual a partir de um orçamento dominado por contributos baseados no rendimento nacional bruto (RNB) para um orçamento simplificado, fundamentado em verdadeiros recursos próprios e com mecanismos de correção reformulados. Nomeadamente, a Comissão propõe suprimir o atual recurso próprio baseado no IVA e introduzir como substituto, o mais tardar a partir de 2018, um sistema de recursos próprios baseado na introdução de um imposto sobre as transações financeiras (ITF) e de um novo imposto sobre o valor acrescentado (IVA), de modo a aumentar a harmonização dos diferentes regimes nacionais e a eliminar isenções e derrogações.

## 3. Observações na generalidade

3.1 É evidente a tentativa da Comissão Europeia de alcançar uma posição equilibrada sobre o novo QFP numa fase particularmente difícil para o funcionamento e as perspetivas da UE, seja por causa da crise financeira da zona euro, seja pela falta de uma resposta comum por parte dos Estados-Membros. Trata-se de conseguir um equilíbrio entre duas exigências contraditórias mas ambas prementes: por um lado, o clima de austeridade imposto pela crise e a vontade de reduzir a afetação de recursos públicos, que continuará a influenciar inevitavelmente o decurso do debate e o teor do acordo final e, por outro lado, a disponibilidade de recursos financeiros suficientes para fazer face aos desafios ambiciosos que a UE tem perante si.

3.2 A proposta da Comissão «Um orçamento para a Europa 2020» deve portanto ser necessariamente contextualizada na atual fase económica e política. Se, por um lado, qualquer discussão sobre qual deve ser o orçamento da UE não pode deixar de se interrogar sobre o papel da integração europeia na atualidade, para que seja possível defrontar os novos desafios impostos por um mundo em mudança, por outro é preciso compreender quais são as verdadeiras intenções dos Estados-Membros ao reconhecer e assegurar esse papel à UE.

3.2.1 O extenuante percurso negocial que conduziu ao QFP para o período de 2007-2013, tal como as dificuldades de aprovação do orçamento da UE de 2011 e a recente carta ao Presidente da Comissão Barroso assinada – no verão de 2011 – pelos chefes de governo de nove Estados-Membros <sup>(4)</sup>, parecem apontar para uma via, pelo menos para um número significativos de países, no sentido de um compromisso financeiro europeu reduzido às mínimas condições e capaz de conduzir – também desta vez – a uma negociação delicada e complexa.

3.3 Todavia, num contexto em que se tende a amplificar a dimensão quantitativa e qualificativa dos desafios que a UE é chamada a enfrentar (crise económica, financeira e social, competitividade, alterações climáticas, etc.), a proposta da Comissão parece excessivamente orientada para uma abordagem de manutenção do *status quo*. Parece haver nela, por conseguinte, um desfasamento entre, por um lado, a dimensão e a qualidade dos novos desafios colocados à UE e, por outro, os recursos disponíveis ou, por outras palavras, entre as ambições da Europa e os meios para as realizar.

<sup>(4)</sup> [www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532](http://www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532)

3.4 O CESE já afirmou<sup>(5)</sup> e volta a recordar que um aumento do orçamento comunitário não é só desejável, mas também necessário, dada a amplitude dos novos desafios que requerem uma resposta comum: «a reapreciação do orçamento da UE não é uma questão de números, trata-se antes de uma ferramenta em prol de um projeto político. Atualmente, a União Europeia não tem ao seu dispor meios orçamentais que lhe permitam levar a cabo uma estratégia política nem os compromissos que assumiu com o novo Tratado de Lisboa».

3.4.1 O CESE lembra a posição expressa pelo Parlamento Europeu, segundo a qual a solução da crise e dos desafios impostos à UE deve ser mais Europa, e não menos Europa. Para o Parlamento, congelar em termos reais o QFP no nível atual – tal como proposto pela Comissão – obriga a renunciar a grande parte dos desafios a que a UE terá de fazer face nos próximos anos. Por essa razão, requereu um aumento no nível dos recursos do próximo QFP de 5 %, solicitando ao Conselho – caso disponha em contrário – que identifique as prioridades políticas e os programas que deverão ser abandonados, apesar do seu valor acrescentado europeu comprovado, durante o período de 2014-2020<sup>(6)</sup>.

3.4.2 Do mesmo modo, o Comité das Regiões «tem para si que o nível de financiamento proposto deveria, por conseguinte, ser considerado o mínimo absoluto necessário para atingir as metas que os Estados-Membros definiram para a União», tanto que considera «necessário uma mudança de mentalidades, particularmente entre os erários públicos, para que as tarefas essenciais da UE sejam consideradas um investimento em vez de uma despesa»<sup>(7)</sup>.

3.4.3 Aliás, graças às alterações introduzidas pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a definição do QFP para o período de 2014-2020 não é da exclusiva responsabilidade da Comissão e dos governos dos Estados-Membros, dado que o Parlamento Europeu reforça a própria posição num quadro de maior responsabilidade democrática. Este novo cenário abre oportunidades para a sociedade civil e, portanto, muito particularmente para o CESE, de acompanhar o processo de formação do novo QFP e de participar ativamente no debate, em estreita colaboração com o Parlamento Europeu.

3.5 Por conseguinte, o CESE compromete-se a realizar um trabalho de acompanhamento e de intervenção em torno do processo negocial mediante o qual a proposta da Comissão se traduzirá concretamente em alterações legislativas. O papel do QFP é dotar a UE dos recursos necessários para realizar as suas prioridades mas sem tornar mais pesada a carga fiscal que impende sobre os cidadãos e as empresas. É sob este ponto de vista que deverá ser avaliado.

<sup>(5)</sup> JO C 248 de 25.8.2011, p. 75.

<sup>(6)</sup> Resolução do Parlamento Europeu INI/2010/2211, de 8 de junho de 2011, «Investir no futuro: um novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para uma Europa competitiva, sustentável e inclusiva».

<sup>(7)</sup> Parecer do CR sobre O novo quadro financeiro plurianual pós-2013, JO C 54, 23.2.2012, p. 40.

3.6 Uma orientação mais forte para os resultados deve conduzir, assim, a que a atenção incida menos no respeito formal das regras – abordagem centrada nas despesas em termos quantitativos – e mais no controlo substancial da qualidade e da eficácia na utilização dos fundos e na obtenção de resultados, nomeadamente no que diz respeito à política de coesão e à PAC. Esta mudança de visão, explicitada através do conceito de *aumentar o valor acrescentado das despesas da UE*, requer consequentemente uma abordagem coerente tanto ao nível da gestão como dos controlos.

3.7 Deve, de facto, ter-se presente que, embora o orçamento da UE corresponda a cerca de 1 % do RNB europeu, durante o período de 2007-2013 essa percentagem não deixa de representar uma afetação avultada de recursos para investimentos que, se bem utilizados, podem constituir uma alavanca fundamental para o crescimento económico da UE. Por essa razão, o CESE defende o reforço de sinergias adequadas entre o orçamento da UE e os orçamentos nacionais na realização dos grandes objetivos estratégicos europeus.

3.8 O CESE considera fundamental que o processo de definição do QFP para o período de 2014-2020 conquiste a confiança dos cidadãos europeus e seja credível aos seus olhos, identificando simultaneamente as vantagens da Europa e os custos da não Europa. Para tal, o orçamento da UE deverá ser:

- bem gerido e não traduzir-se em custos administrativos excessivos;
- eficiente nas economias conseguidas relativamente ao atual QFP;
- capaz de facilitar a consecução dos objetivos predefinidos e de ter um impacto visível na vida dos cidadãos europeus;
- transparente e controlável em cada um dos seus aspetos relativos aos custos, aos recursos empregados e aos recursos conseguidos;
- respeitador dos princípios comunitários de solidariedade, concorrência leal e competitividade.

3.9 Para examinar a validade da proposta avançada pela Comissão, o CESE considera que esta deve ser submetida a uma avaliação que consiga identificar:

- o valor acrescentado de carácter europeu e as prioridades estratégicas apropriadas;
- a capacidade de responder aos desafios colocados pela crise, orientando a Europa para uma estratégia de desenvolvimento solidário, perante a tendência dos Estados-Membros para contrair as suas despesas públicas.

3.9.1 No atinente ao valor acrescentado de carácter europeu, a proposta da Comissão identifica prioridades importantes que

requerem respostas exequíveis exclusivamente ao nível comunitário. Dizem respeito aos «bens públicos europeus», correspondentes a domínios de intervenção onde um euro gasto ao nível comunitário é mais eficaz do que um euro gasto ao nível nacional.

3.9.2 Os bens públicos europeus incluem a investigação e o desenvolvimento, a defesa comum, a segurança alimentar, a imigração e o direito de asilo, a reação às alterações climáticas, os investimentos em infraestruturas pan-europeias nas áreas da energia, da comunicação e do mercado interno (aliás, por completar). Comparando os dois QFP para os períodos de 2007-2013 e de 2014-2020, verifica-se que as dotações orçamentais para estes domínios estratégicos apresentam aumentos significativos, não obstante as restrições impostas por um orçamento apertado.

3.9.3 O CESE, embora reconheça a importante novidade introduzida pela proposta da Comissão, não pode deixar de assinalar a total ausência de debate sobre estas prioridades, com o risco de que o orçamento da UE não consiga assim enfrentar diretamente a grave situação causada pela atual crise económica e financeira e continue sujeito às pressões de grupos de interesses específicos.

3.10 É neste contexto delicado que o CESE reitera<sup>(8)</sup> que a definição da política orçamental europeia deve ser coerente com a escolha de fundo entre o federalismo e o sistema intergovernamental e, por conseguinte, com o nível de integração que se pretende conseguir. Nomeadamente, o princípio do *justo retorno* para cada um dos Estados-Membros emerge da contabilização dos recursos financeiros respeitantes ao PIB nacional que é contrária à mensagem e ao espírito dos Tratados da UE.

3.10.1 O atual sistema de recursos, baseado nas contribuições dos Estados-Membros é, na realidade, complexo e pouco transparente, debilitando o exercício do controlo democrático sobre o próprio sistema, não contribui para realçar o empenho a favor da integração europeia, leva a perceber a contribuição paga à UE como um peso suplementar sobre os orçamentos nacionais, limitando os recursos disponíveis para as políticas comunitárias, e não responde, além disso, à necessidade de criar uma ligação direta entre a UE e os cidadãos.

3.11 Pelo contrário, o CESE reitera<sup>(9)</sup> que, sem aumentar a carga fiscal total que impende sobre os cidadãos e as empresas, o novo sistema deve ligar as receitas e as despesas do orçamento da UE ao compromisso de aplicar uma estratégia política própria e de cumprir as funções decorrentes do novo Tratado de Lisboa, assegurar a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros e ser muito mais transparente, simplificado e compreensível para os cidadãos.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A Comissão, através do novo QFP, propõe uma alteração importante do financiamento do orçamento da UE. Trata-se de uma alteração baseada essencialmente no reforço da autonomia

financeira mediante a introdução de um novo sistema de recursos próprios, de forma a assegurar um tratamento mais justo entre os Estados-Membros. Com a nova proposta aconselha-se uma mudança de paradigma: rompe-se a dependência da União por parte dos contribuintes dos Estados-Membros para iniciar uma autossuficiência financeira progressiva.

4.1.1 No centro da proposta de um «novo sistema de recursos próprios» encontram-se a alteração do recurso IVA e a introdução do ITF. — um sistema que permitiria tornar o orçamento da UE mais equilibrado, de modo a ser financiado em cerca de 40 % por novos recursos próprios, em 20 % pelos recursos próprios tradicionais, e em 40 % pelas contribuições dos Estados-Membros com base no RNB<sup>(10)</sup>. Este novo sistema teria a vantagem de contribuir para os governos dos Estados-Membros deixassem de encarar as contribuições nacionais como um imposto sobre o seu produto interno, justificando o pedido e a obtenção de um *justo retorno* e um reequilíbrio em termos de benefícios económicos.

4.1.2 O CESE reitera o seu apoio<sup>(11)</sup> à criação deste novo recurso do IVA, que se substitui ao existente, já obsoleto, na medida em que contribuirá para desenvolver o mercado interno da UE e evitará distorções económicas dentro dos Estados-Membros. Saliência, contudo, a falta na proposta de Comissão de dados exatos sobre as alterações na estrutura do IVA e sobre as diferenças nos volumes financeiros que essas alterações implicarão para cada um dos Estados-Membros. Reputa, além disso, necessário que as alterações introduzidas sejam completadas com a adoção de medidas destinadas a erradicar as fraudes em matéria de IVA.

4.1.3 Não obstante se encontre ainda em fase de debate, a proposta da Comissão introduz um elemento interessante novo, o ITF. O CESE, insistindo na necessidade de aplicar o ITF ao nível mundial, acolheu favoravelmente a introdução desta taxa ao nível europeu<sup>(12)</sup>. O CESE frisa a necessidade de gerir atentamente os efeitos macroeconómicos e microeconómicos decorrentes da aplicação legislativa do ITF e solicita, por conseguinte, que se proceda a uma monitorização permanente e consequente da avaliação anual dos efeitos relacionados com a sua aplicação.

4.1.4 O ITF permitiria perseguir, pelo menos, três objetivos:

— aumentar a quota-parte da contribuição do setor financeiro para o orçamento público da União e para os orçamentos dos Estados-Membros (calculou-se que o produto da cobrança deste imposto seria de uns 57 mil milhões de euros)<sup>(13)</sup>;

<sup>(10)</sup> COM(2011) 510 final, p. 5. Atualmente o contributo dos Estados-Membros fundamentado no RNB atinge 70 % dos recursos globais do orçamento da UE, os recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros e taxa sobre o açúcar) confirmam-se em 14,1 %, o imposto sobre o valor acrescentado situa-se em 11,2 % e os outros recursos (excedente dos anos anteriores) em 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE sobre «Medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia», JO C 181 de 21.6.2012, p. 45.

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre um «Sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE», adotado na reunião plenária de 29 de março de 2012, JO C 181 de 21.6.2012, p. 55.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 1103 final.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE sobre «Medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia», JO C 181 de 21.6.2012, p. 45.

<sup>(9)</sup> JO C 248 de 25.8.2011, p. 75.

— modificar o comportamento dos intervenientes financeiros diminuindo o volume das operações financeiras de alta frequência e de baixa latência (*high frequency and low latency trading*) que, nos Estados-Membros da UE, correspondem a uma percentagem do volume de transações entre os 13 e os 40 % <sup>(14)</sup>;

— estabelecer uma taxa mínima de tributação financeira para todos os Estados-Membros.

4.1.5 Também a reforma dos mecanismos de correção e a substituição dos mecanismos existentes por reembolsos fixos contribuem para a desejada simplificação e maior transparência, até porque as condições económicas dos Estados-Membros são hoje em dia completamente diferentes do que quando foi iniciado o sistema em 1984. Contudo, conforme já salientou o CESE <sup>(15)</sup>, mantém-se a necessidade de clarificar com mais acuidade os efeitos dessa reforma, uma vez que na situação atual não se sabe exatamente quais são os montantes dos recursos envolvidos nem quais são as diferenças entre a situação atual e a que entrará em vigor.

4.2 O CESE considera muito positiva a melhoria preconizada, com os mesmos encargos para os cidadãos europeus, da estrutura do orçamento da UE, visto permitir limitar sensivelmente o debate sobre o justo retorno e a igualdade horizontal entre os Estados-Membros, privilegiando, ao invés, a eficácia e a eficiência das despesas da UE (em termos, respetivamente, de resposta às necessidades dos cidadãos e das empresas europeias e da relação entre os benefícios obtidos e as despesas efetuadas). O CESE continua <sup>(16)</sup>, contudo, a lamentar que a proposta da Comissão limite a sua reflexão apenas à estrutura e ao conteúdo qualitativo interno do orçamento, sem lançar mão dos novos recursos próprios para abordar a questão essencial do seu montante, enquanto instrumento ao serviço do projeto político e das ambições da UE.

4.3 Como enfatizado pelo Parlamento Europeu, o orçamento da UE é acima de tudo um conjunto de investimentos de forma a ativar novos recursos de fontes públicas ou privadas <sup>(17)</sup>. Nesta ótica, o CESE considera que, para superar as limitações quantitativas e os vínculos legislativos do orçamento europeu, se poderia experimentar algumas formas de «*project bonds*» para financiar projetos específicos de infraestruturas e de formação <sup>(18)</sup>, em consonância com a iniciativa «Obrigações para Projetos» 2020 lançada pela Comissão <sup>(19)</sup>.

4.3.1 As obrigações europeias para financiamento de projetos poderiam ter um importante efeito de alavanca no desenvolvimento económico europeu graças aos efeitos de arrastamento que criariam e que, neste momento, são bloqueados pela rigidez dos orçamentos dos Estados-Membros a braços com as consequências da crise económica e com o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

<sup>(14)</sup> Comissão Europeia, 8 de dezembro de 2010, consulta pública sobre o tema – *Review of the Markets in Financial Instrument Directive (MiFID)* [Revisão da diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros], Direção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços. SEC(2011) 1226 final.

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE sobre «Medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia», JO C 181 de 21.6.2012, p. 45.

<sup>(16)</sup> Parecer do CESE sobre «Medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia», JO C 181 de 21.6.2012, p. 45

<sup>(17)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, cit.

<sup>(18)</sup> Haug J. et al., cit., cap. 4.

<sup>(19)</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm).

4.3.2 Não obstante, o CESE realça a necessidade de proceder a uma avaliação exaustiva de eventuais formas inovadoras de financiamento exterior ao QFP, visto a experiência com as parcerias público-privadas ter demonstrado que há uma possibilidade de os riscos virem a recair no setor público <sup>(20)</sup>.

4.4 A proposta da Comissão não questiona as tradicionais rubricas de despesas mais substanciais da UE, ou seja, a política de coesão e a política agrícola comum (PAC), enquanto tende a valorizar – no âmbito da Estratégia Europa 2020 – tanto as novas motivações para garantir uma afetação eficaz e eficiente de recursos, como o valor acrescentado dos instrumentos de despesa existentes.

4.4.1 O CESE avalia de forma positiva a reforma da PAC, com o objetivo de ajustar o peso em relação ao orçamento global da UE e aumentar a ligação entre a despesa comunitária e os bens comuns produzidos pelo setor agrícola, como foi preconizado pela própria Comissão no documento «*O Futuro da PAC*» <sup>(21)</sup>. Tendo em conta a escassez de recursos na situação atual, a PAC deveria ser avaliada em relação aos objetivos e funções estabelecidos no Tratado de Lisboa: melhoria da qualidade ambiental (biodiversidade, água, terra, ar), da proteção das paisagens, da vitalidade das zonas rurais, do bem-estar animal, da segurança e sustentabilidade alimentar <sup>(22)</sup>.

4.4.2 O CESE já afirmou <sup>(23)</sup> que a agricultura, a silvicultura e as florestas desempenham um papel fundamental na defesa do ambiente e na gestão sustentável dos recursos naturais. Por conseguinte, o CESE, embora acolha favoravelmente a abordagem da «ecologização» da PAC, introduzida pela Comissão, reitera que é preciso evitar por todos os meios que o processo de revisão subverta os objetivos e os mecanismos de financiamento da PAC e o apoio aos operadores ativos nos setores agrícola, alimentar e ambiental.

4.4.3 O CESE constata com apreensão a tentativa da Comissão de reduzir a quota-parte destinada à PAC, conferindo a outros instrumentos – como o fundo social europeu e o fundo europeu de ajustamento à globalização – novas atribuições associadas a objetivos do foro da agricultura e da alimentação.

4.4.4 O CESE considera que a realização do objetivo de harmonizar as condições de concorrência dos agricultores europeus e de reforçar a integração dos novos Estados-Membros, através do sistema de pagamentos diretos, terá de ser antecedida de uma avaliação atenta dos seus eventuais efeitos para todos os Estados-Membros. Frisa a importância dos esforços envidados para reduzir as diferenças entre os níveis de apoio recebidos pelos agricultores dos vários Estados-Membros. O CESE já recomendou anteriormente <sup>(24)</sup> que se redistribuam as dotações

<sup>(20)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 134.

<sup>(21)</sup> COM(2010) 672 final.

<sup>(22)</sup> Hart K. – Baldock D. (ed.): *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods* [Que instrumentos da PAC poderão encorajar o aprovisionamento de bens públicos?], Parlamento Europeu, julho de 2011.

<sup>(23)</sup> JO C 132 de 3.5.2011, p. 63.

<sup>(24)</sup> Parecer do CESE sobre «A PAC no horizonte 2020», JO C 191 de 29.6.2012, p. 116.

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. Desta forma, garantir-se-á 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.

4.4.5 Na opinião do CESE, o novo QFP deverá assegurar uma PAC capaz de garantir:

- a segurança do aprovisionamento alimentar;
- um setor agroalimentar competitivo e inovador;
- a rentabilidade dos setores agrícola e das pescas;
- um rendimento adequado para os agricultores e os pescadores da União.

Graças a essas linhas de ação – num cenário caracterizado por uma forte volatilidade dos preços das matérias-primas agrícolas – será possível realçar a natureza dúplice da PAC, valorizando as boas práticas ambientais sem negligenciar a promoção da vitalidade económica e da competitividade das explorações agrícolas e relançando, deste modo, a sua missão histórica de produzir para os cidadãos europeus alimentos saudáveis, nutritivos e suficientes e a preços acessíveis.

4.5 A mesma eficácia deve ser incluída nos projetos financiados pela política de coesão, que continua a ser crucial para reforçar a integração dos novos Estados-Membros e – como defendido pelo relatório Barca<sup>(25)</sup> – se deve concentrar em poucas prioridades comunitárias relevantes, e cujo impacto sobre o contexto social, económico e territorial caberá verificar atentamente com avaliações *ex ante*, *in itinere* e *ex post*. Estas avaliações não deverão jamais significar um aumento da carga burocrática.

4.5.1 O CESE rejeita, em contrapartida, a aplicação da condicionalidade macroeconómica na atribuição de fundos destinados à política de coesão, para evitar sobrecarregar ainda mais os Estados-Membros com outros encargos, numa situação social e

económica já de si difícil. Considera ainda que a introdução da nova categoria de regiões «em transição» para substituir os atuais sistemas de saída e de entradas faseadas não deve penalizar os recursos para as regiões menos desenvolvidas. Por último, embora aprovando a proposta do instrumento «Interligar a Europa», observa que o este não deverá ser financiado por um montante de cerca de 10 mil milhões de euros ao abrigo do fundo de coesão, evitando assim que este seja utilizado indevidamente para outros fins que não sejam os previstos no seu âmbito de aplicação original.

4.6 O artigo 174.º do Tratado de Lisboa devia ser o princípio orientador da futura política de coesão: «[...] a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas».

Consequentemente:

- devem manter-se e aumentar os investimentos da política de coesão, tendo em mente o objetivo da convergência;
- 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 para a política de coesão.

4.7 O CESE apreciaria o reforço da supervisão dos resultados das políticas comunitárias – nomeadamente a PAC e os fundos de coesão, dado o seu peso no orçamento global, mas não só –, de forma a poder avaliar a eficácia das despesas da UE e a capacidade de alcançar as metas ambiciosas que a UE se colocou a si própria, começando pela Estratégia Europa 2020<sup>(26)</sup>. Tal pode acontecer também por meio de uma combinação de sanções, no caso de não serem alcançados os objetivos de referência predefinidos, com incentivos financeiros para os Estados-Membros que tenham obtido os melhores resultados.

4.7.1 Neste âmbito, o CESE espera que as administrações locais e regionais sejam, de qualquer modo, apoiadas e mais associadas ao processo, tanto a nível nacional como europeu, para que estejam devidamente à altura de aproveitar todas as oportunidades para gerir e realizar os programas financiados ao abrigo da política de coesão e da PAC, graças a programas adequados de atualização de competências sobre os procedimentos europeus de programação, de acompanhamento, de monitorização e de avaliação.

Bruxelas, 24 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(25)</sup> F. Barca (ed.): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* [Uma Agenda para a Revisão da Política de Coesão. Uma abordagem local para fazer face aos desafios e às expectativas da União Europeia], Relatório para a DG REGIO, 2009.

<sup>(26)</sup> Chambon N. e Rubio E.: *In search of «the best value for money»: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending; workshop «The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis* [Em busca da «despesa mais rentável»: Análise das ideias e das propostas atuais para reforçar o desempenho das despesas da PAC e da política de coesão; seminário temático «As perspetivas financeiras após 2013: Repensar as finanças da UE em tempo de crise»], Turim, 7-8 de julho de 2011.

**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 — Parcerias na Investigação e Inovação»**

COM(2011) 572 final

(2012/C 229/07)

Relatora: **Renate HEINISCH**

Em 21 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 Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Parcerias na Investigação e Inovação*

COM(2011) 572 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na 481.<sup>a</sup> reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 191 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE, tal como a Comissão, considera que as parcerias oferecem diversas vantagens e que o seu potencial pode ainda ser mais explorado. Por conseguinte, o Comité saúda expressamente a iniciativa da Comissão de criar e promover parcerias europeias de inovação (PEI), no quadro da iniciativa emblemática «União da Inovação», com o objetivo de tornar mais eficiente o ciclo europeu de investigação e inovação e de acelerar a chegada das inovações ao mercado.

1.2 Para garantir parcerias duradouras e sustentáveis, é necessário estabelecer condições-quadro que permitam superar os desafios relacionados com a sua governação, financiamento e execução.

1.3 Como condição essencial, as parcerias devem ser simples, flexíveis, inclusivas e abertas, os grupos de pilotagem devem ser representativos e equilibrados, e as relações entre as iniciativas e os instrumentos existentes terão de estar definidas desde o início.

1.4 O Comité salienta a importância das inovações sociais enquanto instrumento fundamental para a criação de um ambiente propício à inovação, a fim de motivar as empresas, o setor público, os parceiros sociais e restantes organizações da sociedade civil para a cooperação e, assim, aumentar a sua capacidade de inovação e de desempenho.

1.5 Com vista ao desenvolvimento do conceito de parceria, é necessário clarificar e verificar continuamente a relação entre as PEI e outras iniciativas políticas (ponto 2.3.2 da comunicação).

1.6 A necessidade de facilitar a execução coordenada dos programas e do financiamento europeus e nacionais, no intuito de encontrar uma resposta mais eficaz para os desafios sociais (pontos 3.1.3 e 3.3.3 da comunicação), deve implicar a adaptação dos processos administrativos e das regras nacionais em

matéria de auxílios, bem como das condições de financiamento dos Estados-Membros.

1.7 Além disso, o Comité recomenda que os recursos disponíveis sejam conjugados de melhor forma, que as várias possibilidades de (co)financiamento sejam classificadas tematicamente de forma mais compreensível e clara, que a sua aplicação seja bem orientada para os objetivos e que seja facultada informação centralizada e sistemática a esse respeito.

1.8 O Comité recomenda ainda o envolvimento de todos os intervenientes e iniciativas, tanto a nível nacional como europeu, que possam contribuir para um seguimento adequado e regular e para a viabilidade futura das parcerias, bem como para a aplicação na prática dos seus resultados.

1.9 A participação de países terceiros em parcerias I&I deve continuar a ser apoiada, a fim de aumentar a atratividade da Europa para os «atores globais».

1.10 Com base nas experiências adquiridas com as parcerias, deve determinar-se qual a forma e o nível de compromisso necessários para assegurar, por um lado, flexibilidade, abertura e capacidade de inovação, mas, por outro lado, parcerias duradouras e estáveis, com efeitos sustentáveis.

1.11 Para preservar os recursos humanos, temporais e financeiros, dever-se-ia, de futuro, zelar por uma maior eficácia. Para o efeito, torna-se necessário melhorar a coordenação e a avaliação regular das medidas, e aplicá-las de maneira coerente.

1.12 Importa estabelecer uma interligação estreita entre os intervenientes a nível nacional, regional e local, para ter em conta as especificidades nacionais e regionais. Simultaneamente, não se pode perder de vista a importância da dimensão global dos desafios atuais.

## 2. Comunicação da Comissão

2.1 A Comunicação da Comissão sobre Parcerias na Investigação e Inovação (I&I) <sup>(1)</sup> debruça-se sobre a questão da otimização dos recursos disponíveis para I&I, de modo a possibilitar a concretização do Espaço Europeu da Investigação até 2014, da União da Inovação, da Agenda Digital, bem como de outras iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020 <sup>(2)</sup>, mesmo perante a atual crise económica e financeira.

2.2 Com a sua comunicação, a Comissão remete para o conceito de parcerias, cuja importância enquanto meio de unir forças foi salientada na Comunicação da Comissão sobre a União da Inovação, de outubro de 2010 <sup>(3)</sup>. Os atores do setor público a nível europeu e nacional devem reunir-se em parcerias público-público (P2P), e os dos setores público e privado em parcerias público-privado (PPP) <sup>(4)</sup>, para responder aos grandes desafios sociais e reforçar a posição concorrencial da Europa.

2.3 De modo a obter uma visão comum do contributo possível das parcerias na I&I para o crescimento inteligente e sustentável na Europa, desenvolveram-se e ensaiaram-se modelos de parceria no Sétimo Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ), no Programa para a Competitividade e a Inovação (PCI), no Espaço Europeu da Investigação (EEI) e no âmbito político da União da Inovação.

2.4 Na sua avaliação global, a Comissão conclui que as parcerias oferecem diversas vantagens e que o seu potencial pode ainda ser mais explorado.

2.5 As Parcerias Europeias de Inovação (PEI) podem oferecer um quadro geral para os diferentes modelos de parcerias, congregando todos os intervenientes relevantes do ciclo I&I, que abrangem tanto a vertente da oferta como a da procura e promovem o empenho político nas medidas acordadas. Além disso, as parcerias constituem um método eficiente para reforçar a participação das pequenas e médias empresas (PME) na investigação e inovação.

2.6 Contudo, as parcerias não são autossuficientes. Para garantir parcerias duradouras e sustentáveis, é necessário estabelecer condições-quadro que permitam superar os desafios relacionados com a sua governação, financiamento e execução.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 572 final de 21.9.2011.

<sup>(2)</sup> COM (2010) 546 final. Ver também IP/10/225. O programa sucessor da Estratégia de Lisboa, definido a dez anos, foi aprovado pelo Conselho Europeu em junho de 2010. O objetivo consiste num crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, com uma melhor coordenação das economias nacionais e europeia.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 546 final; sobre este tema, ver também o parecer do CESE, JO C 132 de 3.5.2011, p. 39.

<sup>(4)</sup> Como exemplos de parcerias P2P referem-se, entre outras, a ERA-NET e a ERA-NET Plus, iniciativas ao abrigo do artigo 185.º, e a programação conjunta (PC). As PPP na I&I incluem, por exemplo, as iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) e a Internet do futuro.

2.7 Os resultados das diferentes parcerias já permitiram retirar conclusões importantes sobre a sua conceção e encontrar possíveis soluções para os desafios referidos <sup>(5)</sup>.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A evolução demográfica, as alterações climáticas e as transformações da indústria, da economia e do mercado de trabalho decorrentes da globalização representam os principais desafios para o futuro desenvolvimento dos Estados-Membros da União Europeia. Para superar esses desafios, torna-se necessário envidar esforços conjuntos, congregando todos os potenciais intervenientes e coordenar de modo centralizado as medidas pertinentes. Urge enfrentá-los através da interação entre a investigação, as inovações científicas e tecnológicas e as inovações sociais.

3.2 A evolução demográfica e os desafios globais oferecem também oportunidades que, de modo a serem aproveitadas eficientemente para a investigação e inovação, requerem igualmente uma coordenação centralizada para congregar recursos, estabelecer um orçamento adequado e repartir os recursos financeiros.

3.3 Por conseguinte, o CESE saúda expressamente a iniciativa da Comissão de estabelecer e promover Parcerias Europeias de Inovação (PEI), no quadro da iniciativa emblemática «União da Inovação» <sup>(6)</sup>, com o objetivo de tornar mais eficiente o ciclo europeu de investigação e inovação e de acelerar a chegada das inovações ao mercado <sup>(7)</sup>.

3.4 Da análise dos modelos de parceria experimentados no Sétimo Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ) <sup>(8)</sup>, no Programa para a Competitividade e a Inovação (PCI) <sup>(9)</sup>, no Espaço Europeu da Investigação (EEI) <sup>(10)</sup>, no âmbito político da União da Inovação <sup>(11)</sup> e na parceria-piloto europeia sobre envelhecimento ativo e saudável (AHA), já foi possível retirar as primeiras conclusões relativas à conceção das parcerias <sup>(12)</sup>.

3.5 As conclusões preconizam, entre outros aspetos, que as parcerias sejam simples, flexíveis, inclusivas e abertas, que os grupos de pilotagem sejam representativos e equilibrados, e que as relações entre as iniciativas e instrumentos existentes devem estar definidas desde o início. Além disso, para que as parcerias se desenvolvam de forma duradoura e estável, necessitam de condições-quadro claras relativamente às estruturas, ao financiamento e aos processos.

<sup>(5)</sup> Ver o Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão SEC(2011) 1028 final de 1.9.2011.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 546 final de 6.10.2010.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 572 final de 21.9.2011.

<sup>(8)</sup> JO L 412 de 30.12.2006, p. 1, e JO C 65 de 17.3.2006, p. 9.

<sup>(9)</sup> JO L 310 de 9.11.2006, p. 15, e JO C 65 de 17.3.2006, p. 22.

<sup>(10)</sup> COM(2000) 6 final e JO C 204 de 18.7.2000, p. 70.

<sup>(11)</sup> Ver nota 6.

<sup>(12)</sup> Ver o Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão SEC(2011) 1028 final de 1.9.2011.

3.6 O CESE reconhece e apoia os esforços envidados pela Comissão para transformar as referidas conclusões em propostas e orientações concretas e integrar aspetos relevantes no programa Horizonte 2020. Embora as propostas descritas na comunicação se afigurem necessárias, o Comité considera que ainda carecem de alguns complementos.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1 Objetivos das Parceiras Europeias de Inovação (PEI)

4.1.1 O Comité aprecia e apoia o objetivo, formulado na comunicação da Comissão, de associar os instrumentos, que provaram ser eficazes nas PEI, da oferta (investigação e tecnologia) e da procura (utilizadores, autoridades, normalização, etc.) (ponto 2.3.1). Tal como a Comissão, o Comité considera que as PEI podem congregiar os principais intervenientes, ao nível nacional e regional, do setor público e da sociedade civil, e intensificar os intercâmbios entre eles, otimizando assim os instrumentos, aumentando as sinergias e conjugando os recursos, bem como promovendo inovações – em especial inovações sociais como novos modelos comerciais<sup>(13)</sup> - e reforçando o empenho político.

4.1.2 Neste contexto, o Comité salienta a importância das propostas da Comissão que se baseiam nas conclusões do documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo à PEI-piloto AHA e outras parcerias<sup>(14)</sup>. Estas propostas assinalam a necessidade de condições-quadro claras para a governação, bem como para a execução e o financiamento, de modo a permitir que as parcerias I&I se desenvolvam a longo prazo e de forma eficiente.

##### 4.2 Levar mais longe a abordagem assente nas parcerias

4.2.1 Para que o conceito das parcerias possa evoluir, o Comité atribui especial importância aos seguintes aspetos e propõe alguns elementos complementares específicos:

4.2.2 Clarificação da relação entre as PEI e outras iniciativas políticas (ponto 2.3.2 da comunicação): essa relação deve estar sob escrutínio permanente e ser esclarecida, em especial, no caso das novas PEI.

4.2.3 Envolvimento de todos os agentes que possam garantir o seguimento regular adequado (ponto 2.3.2): é necessário identificar e ter em conta o papel e as necessidades dos diversos intervenientes individuais no processo de inovação. É igualmente importante poder também pôr termo a uma medida – seja depois de cumprido o objetivo com êxito ou nos casos em que a medida em curso se revela inoportuna.

4.2.4 Intenção de facilitar a execução coordenada dos programas e do financiamento nacionais e europeus com vista encontrara uma resposta mais eficaz para os desafios sociais (ponto 3.1.3): o Comité advoga, nesta matéria, uma adaptação tão alargada quanto possível das regras nacionais em matéria de auxílios e condições de financiamento. A necessidade de coor-

denar os processos administrativos nacionais dos diferentes Estados-Membros já se encontra referida na comunicação da Comissão (ponto 3.3.3).

##### 4.3 Parcerias atuais no domínio da investigação e inovação

4.3.1 No 7.º PQ, no PCI, no EEI e no âmbito político da União da Inovação desenvolveram-se e ensaiaram-se modelos de parceria<sup>(15)</sup>.

4.3.2 Entre as atuais iniciativas conjuntas contam-se, em especial, a parceria-piloto europeia sobre envelhecimento ativo e saudável (PEI-AHA)<sup>(16)</sup>, a Agenda Digital para a Europa<sup>(17)</sup>, a Iniciativa de Programação Conjunta «Viver mais, viver melhor — O potencial e os desafios das alterações demográficas»<sup>(18)</sup>, bem como o programa Horizonte 2020<sup>(19)</sup> previsto.

4.3.3 Para evitar a fragmentação do mercado e a duplicação de tarefas, é indispensável envolver outros agentes e iniciativas importantes, tanto a nível nacional como europeu. O «Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre as Gerações» (2012)<sup>(20)</sup>, o *Age-friendly Environments Programme* (programa para ambientes adaptados aos idosos) da OMS<sup>(21)</sup> e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>(22)</sup>, por exemplo, são propícios ao estabelecimento de parcerias I&I ou, pelo menos, de sinergias.

4.3.4 Além disso, dever-se-ia levar mais em conta trabalhos pertinentes realizados previamente por outras entidades a nível nacional e europeu, como por exemplo diferentes programas e iniciativas da DG SANCO, do Instituto Europeu de Tecnologia (IET)<sup>(23)</sup> e do Instituto de Estudos de Prospetiva Tecnológica (IPTTS)<sup>(24)</sup>.

4.3.5 Além disso, o CESE salienta a importância das parcerias para o aumento da atratividade da Europa enquanto parceiro global na investigação e inovação. Ao contribuírem para ampliar a escala e o alcance, as parcerias aumentam a eficiência e a eficácia do investimento na investigação na Europa para os atores globais<sup>(25)</sup>. O CESE encoraja a que se continuem a desenvolver as parcerias neste sentido.

<sup>(15)</sup> Ver nota 4. Um exemplo relevante de parceria P2P consiste no programa conjunto AAL, com um montante superior a 600 milhões de euros. Como exemplo concreto de uma PPP, refere-se a iniciativa tecnológica conjunta ARTEMIS (sistemas informáticos incorporados).

<sup>(16)</sup> Ver IP/10/1288.

<sup>(17)</sup> Ver IP/10/581, MEMO/10/199 e MEMO/10/200.

<sup>(18)</sup> Ver <http://www.jp-demographic.eu>.

<sup>(19)</sup> Programa-Quadro de Investigação e Inovação 2014-2020; MEMO-11-435. Ver também, a este propósito, o anteprojeto de parecer INT/614-615-616-631 sobre o programa Horizonte 2020, relator: Gerd Wolf.

<sup>(20)</sup> Ver <http://europa.eu/ey2012/>

<sup>(21)</sup> Ver [http://www.who.int/ageing/age\\_friendly\\_cities/](http://www.who.int/ageing/age_friendly_cities/)

<sup>(22)</sup> Ver <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=150>.

<sup>(23)</sup> Ver <http://eit.europa.eu>.

<sup>(24)</sup> Ver <http://iptts.jrc.ec.europa.eu>.

<sup>(25)</sup> Apresentam-se aqui apenas dois exemplos: em consequência da Iniciativa de Programação Conjunta sobre doenças neurodegenerativas, o Canadá orientou a sua estratégia de investigação para a coordenação com a Europa e é agora parceiro num projeto-piloto sobre centros de excelência; a Índia está ativamente interessada na Iniciativa de Programação Conjunta sobre a água.

<sup>(13)</sup> JO C 132 de 3.5.2011, pp. 22-25.

<sup>(14)</sup> SEC(2011) 1028 final.

4.3.6 Além das condições-quadro estruturais, é fulcral para a viabilidade futura das parcerias na investigação e inovação que haja uma visão conjunta orientadora e sustentável. Na ótica do Comité, por conseguinte, além de todos os possíveis intervenientes, dos representantes da sociedade civil e dos idosos, é preciso integrar também nas parcerias, em especial, os parceiros sociais, bem como os jovens ou seus representantes, para obter o seu apoio ativo aos desenvolvimentos e aplicações sustentáveis.

4.3.7 As inovações não são necessariamente o resultado de um processo linear, mas antes da interligação e da integração de setores, sistemas e conceitos. Entre os fatores que mais frequentemente contribuem, por exemplo, para a inovação associada à prestação de serviços contam-se as mudanças estruturais na sociedade, as novas necessidades dos consumidores e a reação das empresas a essas mudanças. Em especial no que toca às inovações sociais, esses fatores devem ser tidos em conta.

#### 4.4 Outras propostas complementares

##### 4.4.1 Financiamento e execução – ponto 3.2 da comunicação da Comissão

4.4.1.1 Um quadro financeiro fiável torna-se indispensável para garantir a longevidade das parcerias. Nesse sentido, as propostas da Comissão relativas à simplificação e coordenação dos instrumentos financeiros existentes a nível nacional e europeu são muito valiosas e devem necessariamente ser seguidas.

4.4.1.2 Além disso, seria desejável que as várias possibilidades de (co)financiamento fossem classificadas de forma mais compreensível, clara e temática, para que o planeamento e a execução das iniciativas pudessem assentar numa base sólida. Consequentemente, o Comité recomenda que se congregue mais os recursos disponíveis, que estes sejam aplicados de maneira orientada para os objetivos e que seja facultada informação centralizada e sistemática a esse respeito.

##### 4.4.2 Determinação do grau de compromisso de parcerias futuras

Até aqui, em termos do seu grau de compromisso, as parcerias podiam assumir várias formas, desde colaborações livres em torno de determinados temas, passando pelo envolvimento vinculativo mas com restrições temporais e financeiras de parceiros individuais, até ao compromisso de longo prazo de todos os intervenientes de uma parceria. Na perspetiva do programa Horizonte 2020, há que esclarecer, com base nas experiências adquiridas, qual a forma e o grau de compromisso necessários para assegurar, por um lado, flexibilidade, abertura e capacidade de inovação, mas, por outro lado, parcerias duradouras e estáveis, de modo a obter efeitos sustentáveis.

##### 4.4.3 Execução

As parcerias I&I deveriam ter como prioridade a execução célere e coerente das medidas consideradas adequadas. Assim, é necessário reforçar a interação entre a ciência e a prática, bem como o princípio da orientação para as necessidades dos utilizadores e

a participação em parcerias de inovação. Para evitar desperdícios de tempo precioso e de recursos humanos e financeiros, deve-se almejar, de futuro, um maior nível de eficácia e melhor coordenação, avaliação contínua segundo critérios estabelecidos e coerência na aplicação das medidas.

##### 4.4.4 Propriedade intelectual

Nos projetos ou parcerias que contam com vários participantes, ganha importância a questão dos direitos de propriedade intelectual sobre desenvolvimentos conjuntos. Trata-se de um aspeto que deve ser objeto de soluções justas desde o início, também para as futuras parcerias de inovação, para que todos os participantes – incluindo os utilizadores finais envolvidos – obtenham uma parte adequada dos apoios e possíveis lucros posteriores.

##### 4.4.5 Posicionamento regional

As parcerias têm sempre de se realizar e dar provas em contextos concretos. Por conseguinte, é altamente recomendável o estabelecimento de uma relação estreita com os intervenientes ao nível nacional, regional e local, tendo em conta as especificidades nacionais e regionais, uma vez que as condições diferem muito, tanto dentro dos Estados-Membros como entre eles. Uma tal orientação associada ao contexto não pode, contudo, perder de vista a dimensão global dos desafios atuais.

##### 4.4.6 Exemplos a seguir

4.4.6.1 As parcerias realizadas com êxito deveriam ser coligidas e divulgadas como modelos de sucesso. O CESE propõe que as vias de divulgação utilizadas até à data, como por exemplo o sítio Web do CORDIS, sejam complementadas, designadamente através de um portal de Internet próprio ou da organização de eventos anuais com atribuição de prémios às parcerias mais bem-sucedidas.

4.4.6.2 No entanto, pode revelar-se igualmente útil tomar conhecimento e retirar ensinamentos dos motivos que levaram ao fracasso de outras parcerias. Por conseguinte, o Comité recomenda que se faça uma recolha tanto dos modelos exemplares como dos projetos fracassados, e dos respetivos contextos, e que as informações a esse respeito sejam divulgadas ativamente.

##### 4.4.7 Clarificar os conceitos

4.4.7.1 Os termos «inovação», «investigação» e «parcerias» ainda não se encontram devidamente definidos. Embora a comunicação da Comissão já defina importantes condições-quadro relativas às parcerias<sup>(26)</sup>, e o termo «inovação» tenha sido esclarecido em várias comunicações e pareceres<sup>(27)</sup>, continua ainda bastante vago e indeterminado o objeto das investigações futuras. Porém, face à evolução demográfica e aos desafios sociais globais, é imprescindível realizar uma excelente investigação de base.

<sup>(26)</sup> Ver, entre outros, IP/11/1059 e MEMO/11/623 de 21 de setembro de 2011.

<sup>(27)</sup> COM(2010) 546 final. A esse propósito, ver também o JO C 132, 3.5.2011, p. 39.

4.4.7.2 Considerações sobre essa matéria iriam além do âmbito deste parecer. Para esse efeito, o Comité elaborará um parecer de iniciativa intitulado «8.º Programa-Quadro para a Investigação e o Desenvolvimento – Roteiros para o envelhecimento». <sup>(28)</sup>

#### 4.4.8 Melhor aproveitamento do potencial

O envelhecimento da população é precisamente um exemplo do sucesso, por um lado, da interação entre a investigação e o desenvolvimento no domínio médico-científico e, por outro, do progresso social. Com a agregação de todos os recursos intelectuais, financeiros e práticos disponíveis, será possível também no futuro desenvolver forças poderosas para superar os desafios atuais.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

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

---

<sup>(28)</sup> Horizonte 2020 – Roteiros para o envelhecimento (parecer de iniciativa), Ver página 13 do presente Jornal Oficial (CESE 1290/2012).

**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 — Iniciativa de Empreendedorismo Social — Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e da inovação sociais»**

COM(2011) 682 final

(2012/C 229/08)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Em 25 de outubro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Iniciativa de Empreendedorismo Social — Construir um ecossistema para promover as empresas sociais no centro da economia e da inovação sociais*

COM(2011) 682 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 193 votos a favor, 4 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) subscreve a iniciativa oportuna da Comissão de apresentar a comunicação em apreço, que estabelece onze ações-chave. Além disso, apraz-lhe verificar que a Comissão se baseou em diversos pontos do seu parecer exploratório<sup>(1)</sup> sobre o empreendedorismo social.

1.2 O CESE entende que as empresas sociais devem ser apoiadas devido ao papel fundamental que podem desempenhar enquanto força motriz da inovação social, quer por introduzirem novos métodos para a execução de serviços e de intervenções destinados a melhorar a qualidade de vida das pessoas, quer por fomentarem a criação de novos produtos para satisfazer as novas necessidades da sociedade. Salienta, em particular, o grande potencial que as empresas sociais apresentam para melhorar o acesso e as condições de trabalho, em especial das mulheres e dos jovens, mas também de diversas categorias de trabalhadores desfavorecidos.

1.3 Esta iniciativa da Comissão é uma ocasião importante para apoiar iniciativas em prol de um rigor crescente na terminologia utilizada [evitando a sobreposição dos conceitos de economia social (*social economy*), empresa social (*social business*, *social enterprise*) e empreendedorismo social (*social entrepreneurship*)]. Isto ajudaria a consolidar os objetivos e as metas da iniciativa, conferindo-lhe maior eficácia. Por esta razão, o CESE recomenda às instituições da UE que utilizem coerentemente o conceito de «empresa social», tanto nas propostas de políticas como a nível da comunicação.

1.4 O CESE congratula-se com a ação prevista pela Comissão para desenvolver instrumentos destinados a melhorar o conhecimento do setor e a visibilidade da empresa social, e subscreve o objetivo de desenvolver iniciativas que ajudem as empresas sociais a reforçar as capacidades empresariais, a profissionalização e a ligação em rede das suas competências. Isso servirá também para incentivar o contributo destas para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

1.5 O CESE saúda e aprova os objetivos da Comissão para melhorar o acesso ao financiamento e o quadro regulamentar. No que respeita a estes dois objetivos, frisa que para promover a empresa social é indispensável um contexto económico e regulamentar favorável.

1.6 O CESE congratula-se com o apelo formulado na comunicação relativo a iniciativas para encorajar e favorecer as medidas que facilitem o acesso das empresas sociais aos contratos públicos.

1.7 Faz seu o apelo aos Estados-Membros para que desenvolvam quadros nacionais para o crescimento e o desenvolvimento de empresas sociais, tendo em conta as principais áreas afetadas para assegurar o apoio e o desenvolvimento, e recomenda, em especial, a realização de iniciativas que permitam aos Estados-Membros isentar de impostos os lucros não distribuídos, a fim de favorecer a consolidação patrimonial das empresas sociais.

<sup>(1)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

1.8 Para apoiar mais adequadamente as ações propostas na comunicação, seria conveniente promover atividades para avaliar o êxito e os benefícios gerados pelas empresas sociais.

## 2. Introdução

2.1 A empresa social tem vindo a assumir nos últimos anos uma importância crescente no âmbito das políticas económicas e das políticas para a coesão, tendo sido alvo de inúmeras e variadas iniciativas promovidas por diversos organismos. O próprio CESE contribuiu com alguns pareceres de iniciativa, que o presente documento corrobora plenamente inserindo-se na sua continuidade. Refiram-se, em particular, o parecer sobre a «Diversidade de formas de empresas»<sup>(2)</sup>, de 2009, e o recente e importante parecer exploratório sobre o tema «Empreendedorismo social e empresas sociais»<sup>(3)</sup>, elaborado a pedido da Comissão Europeia como contributo para a Iniciativa de Empreendedorismo Social e que inclui diversas áreas importantes prioritárias para o desenvolvimento e o crescimento das empresas sociais.

2.2 Há vários anos que se vem acumulando na Europa – mas não só – uma sólida experiência académica e científica sobre o tema do empreendedorismo social, que também tem servido de estímulo às instituições europeias.

2.3 É importante recordar, neste contexto, a Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de fevereiro de 2009, sobre a economia social (2008/2250(INI)), bem como o apelo lançado por 400 docentes universitários europeus «From Words to Action: European Scholars in Support of Social Economy Enterprises» [Das palavras às ações: Académicos europeus em defesa do empreendedorismo social], que culminou no Parlamento Europeu com a intervenção dos comissários Michel Barnier e Antonio Tajani, em 13 de outubro de 2010.

2.4 O conceito de «empreendedorismo social» assumiu com o passar do tempo significados diferentes, alargando progressivamente o seu campo semântico em função dos autores que o empregam. Inicialmente, era utilizado para identificar as atividades empresariais promovidas por organizações sem fins lucrativos, a fim de gerar lucros que eram reinvestidos no financiamento da própria organização. Importa proteger o conceito de empresa social, evitando que se possa confundir com o conceito de responsabilidade social das empresas. Este ponto deve ser destacado nas próximas iniciativas das instituições da UE neste domínio.

## 3. Definição de empresa social

3.1 A definição de empresa social proposta na comunicação sobre a Iniciativa de Empreendedorismo Social é um passo positivo para o reconhecimento da especificidade deste tipo de organização e deve ser essa a descrição de referência utilizada pelas instituições da UE. Com efeito, toma devidamente em conta as três dimensões-chave que distinguem a empresa social: o objetivo/finalidade social, a atividade empresarial e a governação participativa. O CESE insiste na necessidade de que a mesma

descrição seja utilizada na proposta de regulamento relativo aos fundos de empreendedorismo social europeus.

3.2 Além disso, importa recordar que a própria Comissão Europeia, na proposta de regulamento do Parlamento e do Conselho relativo a um Programa da União Europeia para a Mudança e a Inovação Social, define uma série de critérios extremamente pertinentes para identificar a empresa social.

3.3 Aprova-se o facto de a Comissão não dar uma definição normativa de empresa social, tendo em conta as diferentes disposições em vigor a nível nacional, que deverão ser respeitadas para garantir que não há abusos relativamente a esta definição.

3.4 O CESE aproveita a ocasião para referir o parecer exploratório – recentemente adotado – sobre o tema «Empreendedorismo social e empresas sociais», que inclui uma descrição de empresa social caracterizada por:

- ter objetivos essencialmente sociais e não lucrativos; trazer vantagens sociais aos sócios e ao público em geral;
- ser essencialmente sem fins lucrativos e os excedentes orçamentais serem investidos e não distribuídos por acionistas ou proprietários;
- se apresentar sob uma variedade de formas legais e de modelos (por ex: cooperativas, mútuas, associações de voluntariado, fundações e empresas com e sem fins lucrativos); muitas vezes, combinam-se formas legais diferentes e outras vezes a forma muda, em função das necessidades;
- ser um operador económico que produz bens e serviços (frequentemente de interesse geral) amiúde com uma forte componente de inovação social;
- operar (enquanto conjunto de) entidades independentes, com uma forte componente de participação e codecisão (empregados, utilizadores, sócios), administração e democracia (representativa ou aberta);
- ter, muitas vezes, origem na sociedade civil organizada.

3.5 Relativamente a estas características, importa sublinhar os seguintes critérios distintivos:

- **Ausência de fins de lucro**, a prever nos estatutos, através da obrigação de destinar os lucros e excedentes de gestão ao desempenho das funções legais ou ao aumento do património mediante a sua afetação a um fundo indivisível entre os proprietários, tanto durante a vida da empresa como no caso da sua dissolução. Na empresa social é proibida a distribuição direta de lucros e de excedentes de gestão, assim como de fundos e reservas a favor dos administradores, sócios, participantes, trabalhadores ou colaboradores. Esta

<sup>(2)</sup> JO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

<sup>(3)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

limitação estende-se, obviamente, também a formas indiretas, como, por exemplo, o pagamento a administradores e a trabalhadores de compensações superiores às previstas nas empresas que operam em setores e condições idênticos ou análogos. Por analogia, também a remuneração de instrumentos financeiros deve ser limitada e não ultrapassar uma percentagem determinada, para garantir a possibilidade de capitalizar adequadamente as empresas sociais.

— **Atenção ao bem comum e ao interesse geral das comunidades.** A empresa social define-se muitas vezes atendendo a dois elementos: o objetivo social alargado ao interesse geral da comunidade local ou de determinados grupos sociais de algum modo «desfavorecidos» e, acima de tudo, o tipo de bem ou de serviço produzido em coerência com o objetivo.

— **Função de promoção da coesão social** através de bens ou serviços produzidos em coerência com o objetivo de alcançar uma maior sustentabilidade económica, social e ambiental.

#### 4. Observações à proposta da Comissão

4.1 A comunicação realça diversos aspetos sobre a melhoria do acesso ao financiamento (3.1), a visibilidade das empresas sociais (3.2) e a melhoria do quadro regulamentar (3.3).

4.2 Em relação à melhoria das possibilidades de acesso a financiamento, subscreve-se a avaliação da Comissão Europeia no tocante à necessidade de financiamento das empresas sociais. Isto porque se verifica, tanto entre as instituições de crédito como entre os gestores de medidas de apoio ao crédito desenvolvidas pelas instituições públicas, uma carência de instrumentos adequados para avaliar a qualidade creditícia das empresas sociais. Com efeito, em muitos casos regista-se uma fraca propensão para reconhecer o valor «empresarial» e a solidez económica das empresas sociais.

4.3 Para uma maior visibilidade dos benefícios das empresas sociais, é fundamental aferir resultados sociais e não estritamente económicos. É preciso dispor de instrumentos que permitam avaliar e valorizar o impacto e a eficácia social das atividades das empresas sociais.

4.4 As práticas de responsabilização social têm um papel fundamental para as organizações da economia social. Existem vários instrumentos para aferir os resultados de uma empresa no plano social, desenvolvidos principalmente pelas organizações mais estruturadas. Contudo, importa estudar e modelar instrumentos adequados para serem utilizados também por pequenas empresas sociais. A Comissão deverá lançar um estudo que compare os modelos existentes, bem como encorajar a utilização destes sistemas e criar um sistema ou código de conduta europeu comum, que possa ser utilizado por um vasto leque de empresas sociais.

4.5 Para aumentar a confiança e a convicção nas empresas sociais, há que tornar comparável a «rotulagem» social em toda a UE e, assim, criar confiança na empresa social. Por conseguinte, reputa-se conveniente criar — como propõe a Comissão na ação-chave n.º 6 — uma base de dados pública que permita comparar modelos sobre como aferir os resultados sociais e a forma como os métodos atuais são aplicados.

4.6 Reputa-se útil a intenção de melhorar o quadro jurídico ao dispor do empreendedorismo social europeu (ação-chave n.º 9), quer por simplificar o regulamento sobre o estatuto da sociedade cooperativa europeia, quer por criar a possibilidade de instituir um estatuto da fundação europeia. Um quadro jurídico melhor para a empresa social poderá também recorrer a orientações para estabelecer estatutos para as associações de promoção e de voluntariado, que muitas vezes dão origem a empresas sociais. Por esta razão, exorta o Conselho e o Parlamento Europeu a aprovarem as propostas de regulamento.

4.7 A este propósito, é oportuno o compromisso assumido pela Comissão na comunicação em apreço de realizar um estudo sobre a situação das mútuas nos Estados-Membros, tendo em vista, nomeadamente, examinar as suas atividades transfronteiras. A redescoberta e valorização dos sistemas mutualistas como instrumento de proteção social oferece certamente uma boa perspetiva para manter um sistema de segurança social inclusivo.

4.8 O apoio às empresas sociais pode criar ocasiões para envolver as partes interessadas e favorecer a participação dos cidadãos em formas auto-organizadas de ajuda que privilegiem processos de agregação da procura e promovam as experiências de assistência em regime mutualista.

4.9 A empresa social de inserção profissional pode ser, se adequadamente promovida, um instrumento de grande alcance de políticas laborais ativas, facilitando o emprego de pessoas desfavorecidas. No atual cenário de crise do emprego, tal pode revelar-se fundamental para quem ficou excluído do mercado de trabalho.

4.10 A participação dos trabalhadores pode ser um incentivo importante para enfrentar também algumas crises industriais e poderiam adotar-se formas de aquisição da empresa que assentem na associação dos trabalhadores para diversos tipos de empresa social.

4.11 As empresas sociais desempenham um papel fundamental enquanto força motriz da inovação social. A experiência das cooperativas sociais na inclusão laboral é um exemplo evidente, mas independentemente da forma legal, a inovação social também resulta de novos métodos de prestação de serviços, da criação de novos produtos inovadores e serviços destinados a satisfazer novas necessidades da sociedade. Assim, as instituições europeias devem agir com coerência, coordenando as medidas relativas às empresas sociais com as medidas referentes à inovação e às mudanças sociais.

4.12 Muito úteis no apoio à inovação são as organizações que fomentam a criação e o desenvolvimento de redes entre empresas sociais, promovendo a participação em processos de parceria e agrupamentos de empresas sociais em consórcios. Assim, é importante a proposta da Comissão que, com a ação-chave n.º 5, propõe medidas destinadas a favorecer a agregação e as redes entre empresas sociais que promovam o intercâmbio de boas práticas, as economias de escala e os serviços comuns (formação, conceção, administração, etc.).

4.13 O CESE acolhe favoravelmente a ação prevista pela Comissão para desenvolver os instrumentos para melhorar o conhecimento do setor e a visibilidade do empreendedorismo social (ações-chave n.º 5, 6 e 8). Um melhor conhecimento das potencialidades deste modelo empresarial ajuda a favorecer uma colaboração mais estreita entre as empresas sociais e as empresas convencionais.

4.14 É essencial desenvolver iniciativas que ajudem as empresas sociais a reforçar as capacidades empresariais, a profissionalização e a ligação em rede das suas competências. A este propósito, é útil a proposta de promover plataformas para o intercâmbio de boas práticas, incluindo para aumentar os níveis de internacionalização das empresas sociais.

4.15 Considera-se que a Comissão deverá dar prioridade à comparação entre as novas formas jurídicas emergentes para as empresas sociais, lançando um estudo exploratório. Contudo, a subsidiariedade deve ser o princípio orientador, visto que os modelos nacionais poderão necessitar – ou não – de quadros regulamentares adequados aos seus contextos e tradições.

4.16 Importa fomentar uma atitude mais favorável à subsidiariedade por parte das instituições públicas, introduzir políticas de incentivo orientadas e desenvolver iniciativas de associativismo empresarial, que se revelaram cruciais para o crescimento das empresas sociais.

4.17 É necessário que as políticas de incentivos não distorçam os princípios da concorrência e reconheçam a especificidade das empresas sociais, que não podem ser manipuladas de modo oportunista para ganhar vantagem.

4.18 No atinente ao desenvolvimento de instrumentos para melhorar os financiamentos, o CESE deverá compilar e divulgar as abordagens inovadoras nos Estados-Membros. Convém privilegiar os instrumentos que se destinam a apoiar os aspetos marcadamente empresariais:

— instrumentos de garantia de crédito para as empresas sociais (como as redes de garantias mutualistas ou os fundos públicos de garantia);

— instrumentos de capitalização dos investimentos sociais de médio e longo prazo (como fundos éticos, fundos para a inovação social ou fundos de capital de risco social);

— mecanismos de natureza regulamentar ou fiscal, destinados a apoiar a capitalização das empresas sociais, fomentando ou facilitando a participação das diversas partes interessadas.

4.19 Haverá que prestar especial atenção às formas híbridas de investimento que são mais adequadas às empresas sociais, já que combinam elementos de avaliação de tipo solidário e elementos de tipo financeiro. Importa também valorizar, a par das empresas sociais, as melhores experiências dos bancos e das instituições de crédito de forte cariz comunitário e participativo, como os bancos de crédito cooperativo ou os bancos com fins éticos e sociais.

4.20 É útil apoiar domínios como o microcrédito (ação-chave n.º 2), mas é importante distinguir entre a função de interesse social do microcrédito, formidável instrumento para ajudar a sair das armadilhas da pobreza dos indivíduos, dos instrumentos para o desenvolvimento empresarial, necessariamente mais complexos e estruturados. Com efeito, algumas empresas sociais realizam investimentos de centenas de milhares de euros que não poderiam ser adequadamente apoiados pelo microcrédito.

4.21 O CESE saúda as oportunidades de apoio à inovação social, ao empreendedorismo e às empresas proporcionadas pelos novos programas dos fundos estruturais propostos nas ações-chave n.ºs 3 e 4 ou pela Iniciativa de Empreendedorismo Social. Sublinha que os Estados-Membros devem considerar estes domínios prioritários nos seus programas nacionais de reformas, para permitir a inclusão dos referidos domínios no próximo período de programação do Fundo Social Europeu. Além disso, a proposta de programa para a mudança social e a inovação poderá também permitir um apoio adicional ao desenvolvimento das capacidades e do financiamento das empresas sociais, o que é acolhido favoravelmente.

4.22 Relativamente à ação-chave n.º 1 (fundos para o empreendedorismo social), o CESE congratula-se com a iniciativa mas salienta a necessidade de manter a mesma descrição contida na Iniciativa de Empreendedorismo Social. É necessário que esse fundo seja considerado como uma das diversas formas de instrumentos de investimento destinados às empresas sociais.

4.23 Seria útil rever de modo menos restritivo o regime *de minimis* para as empresas sociais (ação-chave n.º 11), particularmente as que prestam serviços de inserção profissional, mesmo quando as ajudas públicas são concedidas diretamente à empresa e não aos trabalhadores. Para justificar esta posição poder-se-á invocar o caso recente do «Big Society Fund» inglês, que foi cofinanciado com uma parcela significativa de fundos públicos que a Comissão não entendeu como auxílio estatal, dado o valor social inequívoco da iniciativa.

4.24 É positiva a intenção de favorecer o acesso das empresas sociais ao sistema dos contratos públicos (ação-chave n.º 10). Nos últimos anos, a Comissão Europeia tem desempenhado um papel crucial na promoção das cláusulas

sociais nos contratos públicos. Há mais de uma década que se regista uma maior sensibilidade por parte das instituições europeias em relação aos temas da coesão social e do desenvolvimento sustentável, reconhecendo-se plenamente que, para atingir os objetivos de uma sociedade mais próspera e mais justa, é necessário que o crescimento económico promova a sustentabilidade ambiental e a coesão social.

4.25 A Comissão deverá avançar com firmeza no sentido de promover critérios sociais e ambientais no âmbito dos critérios de adjudicação dos concursos públicos e deverá compilar e divulgar os melhores métodos em prática nos Estados-Membros que tenham em consideração os aspetos sociais e ambientais nos referidos critérios. Aliás, o próprio Tribunal de Justiça Europeu, com a sua jurisprudência, levou ao reconhecimento da importância de tais disposições.

4.26 O CESE acolhe favoravelmente a ação-chave n.º 6 da Comissão de desenvolver uma base de dados sobre a certificação para tornar os sistemas mais comparáveis. A Comissão

deverá ainda realizar um estudo sobre esses sistemas, para encontrar sinergias e partilhar os ensinamentos. Neste trabalho exploratório, o CESE destacou a necessidade de estatísticas comparáveis e consolidadas, de pesquisa e de dados no domínio das empresas sociais. A Comissão e o Eurostat deverão desempenhar um papel central para facilitar a aprendizagem mútua no interior da UE.

4.27 A proposta de um único ponto de acesso aos dados (ação-chave n.º 8) é bem acolhida e deverá ser complementada com iniciativas semelhantes nos Estados-Membros, para garantir a compatibilidade e as sinergias.

4.28 A Comissão Europeia desempenha um papel fundamental para manter a questão do apoio às empresas sociais na agenda política, e garantir que essas empresas sejam consideradas de forma coerente. Para isso, é importante a proposta de criar um grupo consultivo sobre as empresas sociais, que examinará o grau de aplicação das medidas previstas na comunicação. Deverão ser promovidas estruturas semelhantes também nos Estados-Membros.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Pequenas empresas, grande mundo — Uma nova parceria para ajudar as PME a aproveitar as oportunidades à escala mundial»**

COM(2011) 702 final

(2012/C 229/09)

Relator: **Ivan VOLEŠ**

Em 9 de novembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — «Pequenas empresas, grande mundo — uma nova parceria para ajudar as PME a aproveitar as oportunidades à escala mundial»*

COM(2011) 702 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 195 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 A exploração do potencial das pequenas e médias empresas (PME) europeias para penetrar nos mercados de países terceiros, nomeadamente nos que estão a crescer rapidamente, pode ser um fator importante para promover o crescimento e o emprego. Por esta razão, a internacionalização das PME deve ser parte integrante de todas as políticas da UE que lhes digam respeito.

1.2 Esta dimensão internacional abrange uma vasta gama de atividades, tais como as exportações, as importações, os investimentos diretos estrangeiros, as subcontratações e a cooperação técnica. O Comité lamenta que a comunicação em apreço se cinja essencialmente ao apoio aos exportadores e investidores.

1.3 Tendo em conta a estreita interligação entre internacionalização e inovação, o Comité recomenda tornar os novos programas Horizonte 2020 e COSME mais acessíveis e fáceis de utilizar por parte das PME. Importa igualmente recorrer ao Fundo Social Europeu a fim de promover a internacionalização.

1.4 O apoio europeu à internacionalização deverá ter em conta as ajudas prestadas ao nível nacional, sem as duplicar, mas completando-as nos domínios da competência da UE, designadamente, abertura dos mercados, celebração de acordos bilaterais e multilaterais, eliminação dos entraves e prestação de informações sobre questões aduaneiras, proteção da propriedade intelectual, proteção dos investimentos, normas, regulamentação, contratos públicos, medidas de luta contra a corrupção, etc.

1.5 O CESE apela a uma melhor coordenação e a uma gestão conjunta da política de internacionalização entre as direções-gerais da Comissão, o Conselho, o Serviço Europeu para a Ação Externa e a rede de representantes nacionais das PME (SME Envoys).

1.6 O portal em linha proposto só poderá cumprir o seu papel na condição de reunir todas as fontes de informação disponíveis, de estar ligado aos portais nacionais e, no futuro, de fornecer as informações essenciais em todas as línguas oficiais da UE.

1.7 O CESE chama a atenção para a insuficiente utilização das possibilidades oferecidas pela rede europeia de empresas (Enterprise Europe Network). Concorda com a proposta no sentido de modificar a sua estrutura administrativa, solicitando que as organizações de empresas participem na gestão desta rede.

1.8 A política europeia de apoio à penetração das PME nos mercados dos países terceiros deve estar estreitamente ligada às atividades transfronteiras das PME no mercado único. Com efeito, é neste mercado que a maior parte das PME adquire experiência com mercados estrangeiros. Esta política deve apoiar igualmente o acesso das PME ao mercado único e eliminar os obstáculos com que elas se confrontam.

1.9 Uma das maiores deficiências dos mecanismos de apoio existentes, a nível europeu e nacional, é o desconhecimento quase total da sua existência por parte das PME, bem como as dificuldades para encontrar e entender as informações necessárias e a complexidade das instruções sobre os procedimentos a seguir. Neste contexto, o CESE recomenda que as organizações representativas das PME sejam associadas prioritariamente às ações de informação.

1.10 Uma importante condição prévia à internacionalização das PME é o acesso aos financiamentos, nomeadamente em período de crise. Por esta razão, o CESE insta a Comissão a criar novos instrumentos financeiros de apoio à internacionalização das PME, como as garantias de financiamento à exportação, os seguros aplicados às atividades internacionais e uma concessão de empréstimos facilitada através de cartões de crédito garantidos.

1.11 O Comité solicita a harmonização das modalidades dos diferentes programas para as várias regiões do mundo, como o *East Invest*, *AL Invest*, *MedInvest*, etc., o que facilitaria a sua utilização pelas PME, bem como a revisão das regras em vigor que preveem que apenas as PME oriundas de países parceiros podem beneficiar de apoio para participar nas ações lançadas no âmbito do programa.

1.12 O CESE propõe uma série de medidas concretas que podem completar adequadamente, ao nível europeu, os auxílios existentes, tais como a criação de um prémio europeu da exportação para as PME, o recurso a eventos pan-europeus, como o prémio europeu da empresa, publicidade para a internacionalização das PME no âmbito da Semana das PME, a criação e a manutenção de uma base de dados com as boas práticas dos prestadores de apoio às empresas, o relançamento de iniciativas, como a *Europarceria* ou a *Interprise*, tendo em vista estabelecer parcerias empresariais.

1.13 O CESE aprova a ideia de organizar anualmente um fórum destinado a avaliar os resultados da internacionalização e solicita que este se torne numa plataforma permanente, à qual seriam associados de maneira eficaz os parceiros sociais, bem como as outras partes interessadas.

1.14 O CESE recomenda a inclusão de outros mercados promissores nas zonas geográficas prioritárias selecionadas (países BRIC), como os dos países do Golfo, do Sudeste Asiático e outros.

## 2. Síntese do documento da Comissão

2.1 A União Europeia precisa de encontrar novas fontes de crescimento e de emprego. Os grandes mercados de países terceiros como a China, a Índia, a Rússia e o Brasil, com elevadas taxas de crescimento e potencialidades, representam oportunidades significativas para as empresas da UE. Por esta razão, o apoio às atividades exercidas pelas PME fora da UE contribui para reforçar a competitividade, tal como preconizado pela Estratégia Europa 2020 e noutros documentos <sup>(1)</sup>.

2.2 Em novembro de 2011, a Comissão publicou uma comunicação sobre o tema «Pequenas empresas, grande mundo – uma nova parceria para ajudar as PME a aproveitar as oportunidades à escala mundial» <sup>(2)</sup>, na qual propõe uma revisão

<sup>(1)</sup> Ver as comunicações sobre «Uma política industrial integrada para a era da globalização», COM(2010) 614 final, a «Análise do “Small Business Act” para a Europa», COM(2011) 78 final, e «Um Ato para o Mercado Único», COM(2010) 608 final.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 702 final de 9.11.2011.

completa do sistema de apoio ao nível europeu em prol da internacionalização das PME, que deverá contribuir para tornar esse apoio mais eficaz, mais transparente e mais amplamente utilizado.

2.3 Embora 25 % das PME sediadas na UE estivessem envolvidas em atividades de exportação no mercado interno nos últimos três anos, apenas 13 % estão ativas internacionalmente fora da UE, o que mostra que existe um grande potencial de expansão para países terceiros por explorar, nomeadamente nas indústrias transformadoras inovadoras e nos setores criativos.

2.4 A Comissão apresenta na comunicação os objetivos que pretende atingir, nomeadamente, prestar às PME informações facilmente acessíveis, tornar mais coerentes as atividades de apoio, melhorar a relação custo/eficácia, colmatar lacunas dos serviços prestados ao nível nacional pelos setores público e privado e garantir a igualdade de acesso às PME de todos os Estados-Membros da UE.

2.5 Para atingir estes objetivos, a Comissão pretende utilizar os instrumentos seguintes: informações prestadas diretamente às PME, dotação de uma dimensão europeia para os serviços prestados às PME nos mercados prioritários, apoio aos polos empresariais e às redes e racionalização das novas atividades nos mercados prioritários. Tal deve ser efetuado respeitando três princípios: complementaridade, sustentabilidade e eficácia na utilização de fundos públicos. Para tal, são utilizados objetivos SMART, ou seja, objetivos específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados para cada atividade. A Comissão determina as zonas geográficas prioritárias segundo os critérios definidos na comunicação. As medidas em prol da internacionalização das PME deverão igualmente ser integradas noutras políticas da UE.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE congratula-se com a comunicação da Comissão em apreço e perfilha a maioria das suas análises e conclusões. Constata que a comunicação se concentra mais no mecanismo de concessão de apoios do que na sua estrutura e nos seus objetivos. Recorda pareceres anteriores em que formulou recentemente a sua posição sobre a questão da internacionalização das PME: «Análise do “Small Business Act” para a Europa» <sup>(3)</sup>, «Apoiar as PME na adaptação à evolução dos mercados mundiais» <sup>(4)</sup> e «Vertente externa da política industrial europeia» <sup>(5)</sup>.

3.2 O CESE concorda que a política de apoio à penetração das pequenas e médias empresas nos mercados dos países terceiros deve ser integrada na estratégia para a competitividade da UE, na Estratégia Europa 2020, e noutras políticas da UE e frisa a necessidade de coordenar estas políticas na perspetiva da internacionalização das PME.

<sup>(3)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

<sup>(4)</sup> JO C 255 de 22.9.2010, p. 24.

<sup>(5)</sup> JO C 218, 23.7.2011, p. 25.

3.3 O Comité lamenta que a comunicação em apreço se cinja essencialmente ao apoio aos exportadores diretos para os mercados dos países terceiros. A internacionalização abrange as exportações, as importações, os investimentos diretos estrangeiros, a cooperação técnica, as relações de subcontratação e outras atividades no âmbito das quais as PME participam na cadeia de criação de valor.

3.4 Importa alargar o apoio prestado às empresas em matéria de informação e formação a outros aspetos da atividade económica internacional das PME para que o maior número de utilizadores dela possa beneficiar. Ao alargar esse apoio, deve ser feita uma distinção clara entre as necessidades das diferentes categorias de empresas, em função da sua dimensão e experiência com atividades no estrangeiro.

3.5 As estatísticas disponíveis sobre o número de PME suscetíveis de participar na internacionalização<sup>(6)</sup> devem ser consideradas com prudência. Com efeito, uma parte considerável das PME visa apenas satisfazer as necessidades de um mercado local, como por exemplo os pequenos serviços, a produção artesanal para satisfazer a procura local, etc.

3.6 O CESE salienta que importa criar, a título contínuo e coerente, um ambiente empresarial favorável às PME, em que se reduzam os encargos administrativos e a regulamentação supérflua que compromete a competitividade das empresas europeias nos mercados dos países terceiros e em que se eliminem sistematicamente todos os entraves à internacionalização das PME.

3.7 A inovação estimula a internacionalização das empresas que, por sua vez, pode melhorar o desempenho das empresas<sup>(7)</sup>. No âmbito do Quadro Financeiro Plurianual da UE em vigor, são destinados às PME apenas 15 % dos recursos financeiros disponíveis ao abrigo do Programa Cooperação do Sétimo Programa-Quadro<sup>(8)</sup>. Os novos programas Horizonte 2020, COSME e o quarto pilar do Fundo Social Europeu poderiam contribuir em grande medida para reforçar a competitividade através da inovação, criando assim melhores condições para a internacionalização das PME europeias e, em consequência, maior crescimento e criação de emprego. Importa, no entanto, tomar medidas para que as PME sejam informadas destes programas e a eles possam aceder, bem como para os simplificar ao nível administrativo.

<sup>(6)</sup> Ver o estudo do EIM, p. 5. As PME participam em 25 % do total das exportações da UE-27. Destes praticamente metade destina-se aos mercados fora do mercado único (13 %). As PME contribuem com 29 % para o total das importações da UE-27 e, também neste caso, metade provém dos mercados dos países terceiros (14 %). 7 % das PME na UE-27 cooperam com um parceiro estrangeiro no domínio das tecnologias, 7 % são subcontratadas por um parceiro estrangeiro, 7 % subcontrata no estrangeiro e 2 % operam no domínio dos investimentos diretos estrangeiros.

<sup>(7)</sup> Quadro dos desempenhos das PME – As PME podem criar mais e melhores empregos? EIM, novembro de 2011, p. 77.

<sup>(8)</sup> Relatório sobre a participação das PME no Sétimo Programa-Quadro 2007-2011, Comissão Europeia, janeiro de 2012.

3.8 Para que os apoios à internacionalização das PME sejam eficazes, os prestadores do serviço de apoio deverão adotar uma abordagem diferente, tanto ao nível europeu como nacional, passando de uma ótica de serviços fixos e normalizados para serviços direcionados, proativos e «à medida», que tenham em conta o setor de atividade, o ciclo de vida, a disponibilidade de recursos, a posição competitiva e as condições intrínsecas à empresa, tais como os conhecimentos linguísticos e o conhecimento da cultura e do meio empresarial local<sup>(9)</sup>.

3.9 O empreendedorismo tem em vista a obtenção de lucro, o crescimento e a conquista de partes de mercado. A entrada em mercados estrangeiros pode contribuir para atingir estes objetivos, embora não haja uma garantia de sucesso. Com efeito, só 50 % das PME que operam no estrangeiro aumentaram o seu volume de negócios. O objetivo dos apoios concedidos é reduzir, tanto quanto possível, os riscos de insucesso por falta de informação e de experiência.

3.10 O apoio à internacionalização das PME é da competência dos Estados-Membros, que oferecem um grande número de programas de apoio, assentes em fundos públicos e privados (mais de 300 destes programas dispõem de um orçamento superior a dois milhões de euros)<sup>(10)</sup>. Por esta razão importa ponderar atentamente o eventual valor acrescentado de novos apoios ao nível europeu, a fim de evitar duplicações e sobreposições com os apoios existentes. Seria, portanto, útil que os organismos nacionais que apoiam a internacionalização das PME trocassem regularmente informações e coordenassem as suas atividades com as direções-gerais competentes da Comissão.

3.11 O contributo europeu deve ter como primeiro objetivo abrir e facilitar o acesso aos mercados, celebrar acordos bilaterais e multilaterais, eliminar as barreiras pautais e não pautais, prestar informações (através da base de dados MADB – *Market Access Database* sobre o acesso aos mercados) relativas a domínios especializados e comuns em matéria de proteção dos direitos de propriedade intelectual, normas, direitos aduaneiros, formulários administrativos de exportação e importação, regulamentação, normas sanitárias, fitossanitárias e veterinárias, medidas de luta contra a corrupção e contratos públicos. A UE deveria exigir sistematicamente o reconhecimento dos certificados nacionais dos Estados-Membros pelos países parceiros, no âmbito do mercado único, evitando deste modo a discriminação de alguns dos seus Estados-Membros.

3.12 O apoio europeu deveria assegurar igualmente condições de concorrência equitativas para as atividades das PME provenientes dos pequenos e dos novos Estados-Membros, que não têm a possibilidade de manter uma representação própria nos mercados dos países terceiros.

<sup>(9)</sup> Fabio Antoldi, «Can European SMEs really intercept the international paths of fast growth?» [As PME europeias podem realmente envidar pelas vias internacionais do crescimento rápido?], contributo para o seminário do Parlamento Europeu realizado em 24 de janeiro de 2012, p. 31.

<sup>(10)</sup> «Opportunities for the internationalization of European SMEs» [Oportunidades da internacionalização das PME], – relatório final, p. 30.

3.13 O princípio de parceria entre as instituições públicas e os representantes das empresas (câmaras de comércio, associações de defesa dos interesses das PME, organizações de empresas e associações setoriais) deve ser estritamente respeitado. A participação dos parceiros sociais, nomeadamente ao nível regional e local, deveria contribuir para identificar as políticas e os recursos necessários em prol da internacionalização das PME, bem como para controlar a utilização adequada dos mesmos. Este princípio de parceria deve respeitar os interesses nacionais e as diferentes formas de apoio, bem como a livre concorrência entre as empresas e os prestadores de apoio. Contudo, importa evitar que os organismos governamentais nos Estados-Membros ofereçam serviços que estejam em concorrência com os serviços prestados pelas empresas ou pelos representantes das empresas.

3.14 O CESE lamenta que a comunicação em apreço não inclua uma proposta para melhorar a coordenação e a gestão conjunta da estratégia de internacionalização ao nível europeu. As competências das direções-gerais da Comissão (Empresas e Indústria, Comércio, Mercado Interno e Serviços, Desenvolvimento e Cooperação, Fiscalidade e União Aduaneira, etc.) nem sempre estão claramente delimitadas no que concerne a internacionalização das PME. Importa igualmente melhorar a cooperação entre as referidas direções-gerais da Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa, por um lado, e entre o Conselho, a rede de representantes das PME, o Parlamento Europeu, as representações diplomáticas dos Estados-Membros nos países terceiros e os outros organismos que contribuem para a elaboração da política de internacionalização e para a sua execução, por outro.

#### 4. Observações na especialidade e recomendações sobre as propostas da Comissão

4.1 O levantamento proposto deveria ter por objetivo, nomeadamente, avaliar a eficácia das medidas e dos instrumentos de apoio que existem hoje ao nível europeu e identificar as lacunas existentes nos sistemas nacionais de apoio, colmatando-as através de uma contribuição europeia.

4.2 Importa refletir cuidadosamente sobre a criação de um novo portal europeu de informação do ponto de vista do custo, com base nos seguintes princípios:

- não deve ser uma duplicação dos portais nacionais;
- deverá interligar todas as fontes de informação existentes, tanto europeias como nacionais, de modo a que estas sejam facilmente acessíveis a partir de uma única interface;
- deve conter nas línguas oficiais as informações comuns provenientes de fontes europeias;

— as informações provenientes de fontes próprias da UE devem centrar-se essencialmente na identificação e eliminação dos entraves ao acesso aos mercados, nas disposições em matéria aduaneira, de certificação, de normas sanitárias, fitossanitárias e veterinárias, nos incentivos aos investimentos e na sua proteção, na proteção da propriedade intelectual e industrial, nos contratos públicos, etc.;

— as PME deveriam ser informadas sobre aspetos das orientações da OCDE destinadas às empresas multinacionais que também lhes digam respeito <sup>(1)</sup>;

— importa ter em consideração as necessidades de todas as partes interessadas na internacionalização, ou seja, exportadores, importadores, investidores e fornecedores, bem como as especificidades dos diferentes setores.

4.3 O CESE lamenta a ausência de medidas para apoiar o comércio em linha que poderia contribuir significativamente para a internacionalização das PME. A este respeito, é necessário realizar os objetivos da UE relativos à Internet de banda larga, nomeadamente a cobertura das zonas rurais e periféricas. Tal facilitaria o acesso das PME às informações indispensáveis para a sua internacionalização.

4.4 O CESE aprecia o contributo da rede europeia de empresas (*Enterprise Europe*) com vista a desenvolver os contactos e as relações comerciais entre as empresas da UE em determinados países, embora considere que o potencial desta rede pode ser explorado mais eficazmente, como o demonstra o facto de a maioria das PME europeias desconhecerem a sua existência. Os serviços prestados pela rede deveriam basear-se, sempre que possível, nos pedidos e nas necessidades reais das PME. Em muitas regiões, as organizações representativas das PME não participam nesta rede europeia de empresas. Por este motivo, o CESE salienta a necessidade de dotar a rede de uma nova estrutura administrativa e solicita que as organizações de empresas mais próximas das PME participem igualmente na sua gestão.

4.5 O apoio europeu às PME para penetrarem nos mercados dos países terceiros deve abranger igualmente diferentes formas de apoio para o acesso das PME ao mercado único e eliminar os obstáculos que as impedem de tirar proveito das oportunidades proporcionadas pelo Ato para o Mercado Único. Regra geral, as PME iniciam as suas atividades comerciais internacionais no mercado único antes de se expandirem para os mercados dos países terceiros.

4.6 Todos os estudos e inquéritos efetuados apontam para um desconhecimento quase total, por parte das PME, das formas de apoio e dos programas disponíveis. As instituições europeias

<sup>(1)</sup> Orientações da OCDE para as empresas multinacionais, 2000.

e nacionais devem utilizar uma linguagem simples, compreensível e adaptada às especificidades das PME. O CESE recomenda que se elabore um guia claro e conciso sobre a variedade de apoios existentes e que a divulgação das informações sobre os apoios prestados pelas instituições europeias seja melhorada. No âmbito da divulgação das informações e dos conhecimentos sobre estes apoios, há que associar as organizações que representam os interesses das PME, como as câmaras de comércio, as associações setoriais, as organizações de PME, e dar-lhes o apoio financeiro de que precisam para poderem prestar os serviços de aconselhamento necessários.

4.7 No âmbito do plano de ação da Comissão<sup>(12)</sup>, o CESE defende um melhor acesso das PME aos financiamentos, pois trata-se de uma condição prévia essencial a qualquer internacionalização, em particular no período de crise económica e financeira que se vive atualmente na UE. Por esta razão, o CESE insta a Comissão a criar novos instrumentos financeiros de apoio à internacionalização das PME, como as garantias de financiamento à exportação, os seguros aplicados às atividades internacionais e uma concessão de empréstimos facilitada através de cartões de crédito garantidos<sup>(13)</sup>.

4.8 Ao contrário dos programas em vigor, como o *East Invest*, *AL Invest*, *MedInvest*, etc., os novos programas destinados a uma mesma região do mundo devem basear-se em modalidades financeiras e administrativas idênticas. O Comité solicita à Comissão que reveja as regras em vigor que preveem que apenas as PME oriundas de países parceiros podem beneficiar de apoio para participar nas ações lançadas no âmbito do programa. Os novos programas devem ainda permitir às PME dos Estados-Membros participar na sua execução, alargando o apoio prestado ao reembolso dos custos iniciais ligados à participação nas atividades dos programas.

4.9 O CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão de permitir às PME dos Estados-Membros que não têm representações nos países terceiros mais importantes aceder aos apoios ou às informações prestadas por outros Estados-Membros da UE. Chama, no entanto, a atenção para a dificuldade de estabelecer as modalidades dessa cooperação. Há que esclarecer se os serviços financiados pelos fundos públicos de um determinado Estado poderão ser utilizados pelas PME de outros Estados-Membros.

4.10 Estas dificuldades poderão ser ultrapassadas com a criação progressiva de centros europeus de apoio às PME para as trocas comerciais nos países parceiros mais importantes. As organizações representativas das PME devem participar diretamente nas decisões sobre a natureza e a forma das atividades conexas. O CESE recomenda que seja prestado o apoio financeiro necessário às organizações que representam as PME ao nível nacional e europeu, para que estas divulguem os seus serviços.

<sup>(12)</sup> «Plano de ação para melhorar o acesso das PME ao financiamento», COM(2011) 870 final.

<sup>(13)</sup> Ver, por exemplo, o cartão «Szechenyi» na Hungria, garantido pelo Estado, que permite às PME obter empréstimos sem terem de fornecer uma garantia colateral, [www.iapmei.pt/conferencia/1\\_Laslo\\_Krisan.ppt](http://www.iapmei.pt/conferencia/1_Laslo_Krisan.ppt).

4.11 O CESE solicita que a sociedade civil organizada (designadamente, os empregadores, os sindicatos, os consumidores, as associações de PME, as câmaras e as associações de profissões liberais, etc.), incluindo a *Eurochambres*, a União Europeia do Artesanato e das Pequenas e Médias Empresas (UEAPME), a *Business Europe*, a Conferência Europeia de Sindicatos (CES) e, eventualmente, as associações setoriais europeias dos setores mais importantes para a internacionalização, participe num fórum anual a fim de avaliar a internacionalização das PME. Este fórum deve tornar-se numa plataforma permanente de coordenação responsável, nomeadamente, pelo acompanhamento da forma como os consideráveis recursos são afetados aos diferentes programas e apoios e pelo controlo da sua eficácia segundo critérios bem definidos.

4.12 O CESE propõe a criação de um prémio europeu anual de melhor exportador entre as PME a atribuir, por exemplo, por ocasião do fórum.

4.13 A fim de divulgar as atividades realizadas com êxito pelas administrações públicas no domínio da internacionalização, poder-se-ia recorrer mais ativamente ao prémio europeu da empresa e ao prémio da Região Empreendedora Europeia (EER) atribuído pelo Comité das Regiões.

As semanas das PME organizadas anualmente deveriam incluir eventos em prol da internacionalização, bem como um intercâmbio de boas práticas nesta matéria entre os Estados-Membros.

O CESE apela à criação e manutenção de uma base de dados em linha com as experiências mais bem-sucedidas no domínio da internacionalização adquiridas pelas câmaras de comércio, associações e organizações representativas das PME e associações setoriais, bem como a uma divulgação direcionada destas experiências por intermédio das organizações representativas das PME.

4.14 O CESE recomenda o relançamento das parcerias empresariais ao nível europeu – como a *Europarceria* ou a *Interprise* –, que deram bons resultados no passado, permitindo a internacionalização de inúmeras PME dos países candidatos.

4.15 No que concerne a dimensão geográfica da internacionalização das PME, o CESE concorda que esta se concentre nos países BRIC que registam um forte crescimento económico. Porém, recomenda que ela seja alargada a outros mercados promissores como os dos países do Golfo, do Sudeste Asiático e outros, e que sejam definidas prioridades setoriais para a internacionalização das PME.

4.16 Por último, o CESE recomenda que os representantes nacionais das PME (*SME Envoys*) sejam estreitamente associados à internacionalização das PME nos Estados-Membros em que operam. Tal deveria passar a ser uma das prioridades fundamentais das políticas nacionais de apoio às PME.

Bruxelas, 23 de maio 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 relativa aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus»**

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD)

(2012/C 229/10)

Relatora: **Ariane RODERT**

Em 20 de janeiro de 2012 e em 17 de janeiro de 2012, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus*

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (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 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 194 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus, apresentada pela Comissão Europeia, que visa regular o desenvolvimento deste tipo de fundos criando maior clareza e segurança para todos os parceiros e facilitar, ao mesmo tempo, a mobilização de capital a nível transnacional.

1.2 As empresas sociais são um setor em crescimento que contribui em muito para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. O CESE congratula-se com o interesse da Comissão por este setor e com a sua vontade de apoiar o seu desenvolvimento e crescimento.

1.3 Um melhor acesso a um capital apropriado para as empresas sociais constitui uma prioridade. O CESE gostaria, porém, de sublinhar que esta iniciativa deve ser considerada como um dos múltiplos instrumentos financeiros indispensáveis que devem ainda ser desenvolvidos.

1.4 O CESE insta a Comissão a utilizar a definição de empresa social já usada no quadro da Iniciativa de Empreendedorismo Social, em vez de criar uma nova. Convém, em particular, ajustar e clarificar a abordagem diferente do regulamento no tocante à autorização para repartir os lucros pelos proprietários, a fim de sublinhar as características específicas das empresas sociais em comparação com as empresas cujo único objetivo é maximizar os lucros, bem como a orientação específica destes fundos em comparação com outros tipos de fundos de capital de risco, mais tradicionais.

1.5 Segundo o CESE, corre-se o risco de alguns dos instrumentos de capitais próprios propostos terem um impacto limitado nos investimentos em empresas sociais, na medida em que

a estrutura dos instrumentos de investimento propostos pressupõe um tipo de propriedade que, em muitos casos, é incompatível com as formas jurídicas sob as quais as várias empresas sociais exercem as suas atividades. No tocante a estas formas jurídicas, os instrumentos mais úteis a desenvolver e a aprofundar são os empréstimos a longo prazo ou a possibilidade de «qualquer outro tipo de participação».

1.6 Convém igualmente ter em conta outras características especiais das empresas sociais. Assim, há que prestar atenção aos desinvestimentos em ativos para as atividades de grupos vulneráveis, ao impacto na perceção que as empresas sociais têm da sua independência, aos seus sistemas especiais de gestão, à necessidade de investimentos de preferência a longo prazo, e não a curto prazo, e às menores perspetivas de rentabilidade.

1.7 A fim de aumentar o impacto deste tipo de fundos nas empresas sociais, seria útil encará-los como parte de uma solução de capital híbrido, que é a forma mais apropriada de financiamento das empresas sociais. O capital híbrido combina subvenções com empréstimos «pacientes» de longa duração e outros instrumentos cuja durabilidade e viabilidade são garantidas por uma participação ou garantia pública. É também de considerar a conciliação com outras formas de capital privado como subsídios e doações, bem como com formas mais apropriadas de propriedade de «empresas em carteira» (termo utilizado pelo regulamento para designar os objetos de investimento, nomeadamente as empresas sociais), nomeadamente participações sem direito de voto.

1.8 O regulamento propõe que estes novos fundos se destinem, numa primeira fase, aos investidores profissionais e às pessoas com património elevado, com um investimento mínimo de 100 000 euros. O CESE gostaria, porém, de sublinhar que estes fundos, sob certas formas, deviam ser abertos a curto prazo a investidores mais modestos e acessíveis ao público.

1.9 O maior desafio levantado por esta proposta é a necessidade de medir e notificar as incidências sociais e o seu impacto na sociedade das empresas em carteira. O CESE recomenda como ponto de partida uma análise e um trabalho conjuntos ao nível da UE, e a elaboração de critérios e indicadores ao nível nacional em função da forma, orientação e objetivos das atividades, em colaboração com todas as partes envolvidas.

1.10 O poder de adotar atos delegados conferido à Comissão tendo em vista definir conceitos essenciais deve entrar em vigor o mais rápido possível, com base numa vasta consulta aberta aos representantes das partes interessadas, ou seja, os fundos de investimento, os investidores e as empresas sociais.

1.11 Devem ser lançados programas de investimento rápido e outras formas de reforço das capacidades para todos os parceiros destinados a instaurar a confiança e a criar estruturas conjuntas especialmente adaptadas a este tipo de fundos de empreendedorismo social.

## 2. Introdução

2.1 Na comunicação «Um Ato para o Mercado Único»<sup>(1)</sup>, a Comissão comprometeu-se a tomar diversas medidas para apoiar o desenvolvimento e o crescimento das empresas sociais na Europa. A proposta sobre um quadro europeu para os fundos de empreendedorismo social constitui uma dessas medidas, que também foi sublinhada como ação essencial na Iniciativa de Empreendedorismo Social<sup>(2)</sup>.

2.2 As empresas sociais constituem um setor em crescimento na UE, e as estimativas indicam que este mercado de investimentos sociais crescerá muito rapidamente e ultrapassará largamente os 100 mil milhões de euros<sup>(3)</sup>, o que confirma o potencial deste setor emergente. Por conseguinte, garantir que o setor continue a crescer é um contributo valioso para a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Todavia, os requisitos regulamentares ao nível nacional e da UE não foram concebidos para facilitar a mobilização de capital para este tipo de empresas. Este ponto já tinha sido claramente sublinhado pelo CESE num parecer exploratório sobre o empreendedorismo social e empresas sociais (INT/589)<sup>(4)</sup>.

2.3 A proposta de regulamento relativo aos fundos de empreendedorismo social europeus (em seguida «o regulamento») visa estabelecer regras e exigências uniformes aplicáveis aos organismos de investimento coletivo que pretendam usar a denominação «fundo de empreendedorismo social europeu» (FESE). O regulamento define as regras aplicáveis a estes fundos a fim de instaurar um clima de confiança, segurança e fiabilidade perante os investidores, apoiando ao mesmo tempo o crescimento das empresas sociais através de uma maior eficácia na

recolha de fundos junto de investidores privados. A proposta foi precedida de uma consulta pública e de uma avaliação de impacto realizadas em 2011.

2.4 O presente parecer estabelece prioridades e apresenta recomendações de clarificação a ter em conta para que a proposta relativa aos fundos de empreendedorismo social europeus produza o resultado desejado.

## 3. Observações do CESE à proposta de regulamento

### 3.1 Capítulo I – Objeto, âmbito e definições

3.1.1 O CESE congratula-se com a intenção da Comissão de tornar mais visível e apoiar as empresas sociais na Europa e dar prioridade ao acesso ao capital para o seu desenvolvimento e crescimento. O CESE considera que a proposta de regulamento pode facilitar a recolha de fundos privados por certas empresas sociais e que é uma iniciativa indispensável, tal como outras propostas incluídas na Iniciativa de Empreendedorismo Social que também menciona a necessidade de outras soluções de financiamento.

3.1.2 O capital é fundamental para o crescimento das empresas sociais, mas parte do capital descrito no regulamento é, por natureza, de acesso especialmente difícil para as empresas sociais, em particular no âmbito da economia social. O regulamento deve, pois, ser encarado como apenas uma de entre várias medidas necessárias para melhorar o acesso das empresas sociais a capital de desenvolvimento.

3.1.3 Dos instrumentos de investimento referidos no regulamento (*artigo 3.º, n.º 1, alínea c)*), a ênfase deve ser colocada nos instrumentos de crédito, tais como empréstimos a juros baixos, ou nos empréstimos «pacientes» (*patient capital*), dado que os instrumentos de capital próprio podem ser de mais difícil acesso para certos atores. Muitas empresas sociais da Europa são propriedade dos seus membros, parceiros, fundações ou organizações sem fins lucrativos, o que em muitos casos dificulta uma participação externa. Outras formas mais apropriadas de participação já existentes em alguns Estados-Membros, tais como ações especiais livremente transferíveis sem direito de voto e vários tipos de instrumentos de dívida, devem ser consideradas valores mobiliários e outros ativos financeiros nas empresas sociais. Os incentivos fiscais também devem ser examinados em mais pormenor como parte do modelo de rentabilidade.

3.1.4 Os instrumentos de investimento referidos no regulamento (*artigo 3.º, n.º 1, alínea c)*, *subalínea v)*) devem colocar mais ênfase nos instrumentos utilizados habitualmente pelas empresas sociais e que se adequam melhor às suas características, tais como os títulos de capital, iniciativas especiais desenvolvidas no setor financeiro (bancos cooperativos<sup>(5)</sup>), bancos sociais e éticos<sup>(6)</sup> e bancos comerciais com programas sociais<sup>(7)</sup>), instrumentos inovadores como as obrigações com impacto

<sup>(1)</sup> COM(2011) 206 final.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 682 final.

<sup>(3)</sup> Ver J.P. Morgan sobre os efeitos dos investimentos: *An Emerging Asset Class* [Uma categoria emergente de ativos], 2011.

<sup>(4)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

<sup>(5)</sup> [www.eurocoopbanks.coop](http://www.eurocoopbanks.coop).

<sup>(6)</sup> [www.triodos.be](http://www.triodos.be).

<sup>(7)</sup> Por exemplo., [www.bancaprossima.com](http://www.bancaprossima.com), <https://www.unicredit.it/it/chiamo/per-le-imprese/per-il-non-profit/universo-non-profit.html> e [www.ubibanca.com/page/ubi-comunita](http://www.ubibanca.com/page/ubi-comunita)

social<sup>(8)</sup> (*social impact bonds*) e soluções favoráveis financiadas pelas receitas fiscais. Esses instrumentos podem ser utilizados como parte do capital híbrido, que o CESE considera como o modelo mais apropriado para financiar empresas sociais.

3.1.5 A participação pública nestes fundos, por exemplo através de soluções do tipo «fundo dos fundos» (*fund of fund*) ou fundos de pensões, deve ser promovida como forma de garantir que os investimentos têm uma perspectiva de longa duração. O CESE assinala, porém, que é importante não combinar compromissos públicos com recursos dos fundos estruturais cujos objetivos políticos são diferentes.

3.1.6 A definição de empresa em carteira qualificada, designação dada pelo regulamento às empresas sociais, fixa o limiar do volume de negócios anual em 50 milhões de euros (*artigo 3.º, alínea d*). A Comissão devia ponderar em eliminar esse limiar, pois poderá refrear as ambições de expansão da empresa. Um limite destes excluiria também alguns setores das empresas sociais, tais como os cuidados de saúde e a habitação social.

3.1.7 O CESE considera essencial que a definição de empreendedorismo social e empresa social seja coerente com a definição constante da Iniciativa de Empreendedorismo Social. O regulamento propõe uma definição algo diferente para uma empresa social em carteira qualificada (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d*). A diferença reside, entre outras coisas, na descrição das suas atividades (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d, subalínea i*). O CESE considera preferível a descrição que faz referência à missão da organização, já que uma empresa social é um setor complexo que envolve atividades diversas.

3.1.8 No tocante aos lucros (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d, subalínea ii*)), o CESE remete para o seu parecer INT/589, que afirma claramente que as empresas sociais têm «predominantemente [uma] atividade sem fins lucrativos, com lucros que serão principalmente reinvestidos e não distribuídos por acionistas ou proprietários privados». A afirmação no regulamento de que os lucros são permitidos e que podem ser distribuídos por acionistas e proprietários terá de ser clarificada especificando que os lucros devem ser utilizados para alcançar o objetivo social principal da empresa e que, nos casos muito raros em que podem ser autorizadas exceções, há que estabelecer regras que garantam a perseguição do objetivo social. Esta abordagem, e as regras associadas, devem ser clarificadas no regulamento, em particular a fim de diferenciá-las do processo paralelo no âmbito do Regulamento relativo aos Fundos de Capital de Risco Europeus destinados às pequenas e médias empresas<sup>(9)</sup>.

3.1.9 Os tipos de bens e serviços, os métodos de produção de bens ou de serviços, bem como os grupos-alvo das atividades com um objetivo social (*artigo 3.º, n.º 1, alínea d, subalínea i*) e *artigo 3.º, n.º 2*) devem ser definidos em conjunto com um grupo de trabalho representante das empresas sociais. Importa que este grupo de trabalho seja igualmente o reflexo da diversidade que caracteriza as empresas sociais na Europa.

3.1.10 Importa aplicar um quarto requisito às «empresas em carteira qualificadas». Em caso de dissolução da empresa social, a maioria dos seus bens líquidos (por exemplo, um mínimo de 60 % a 70 %) não poderá ser distribuída pelos sócios, acionistas, proprietários ou trabalhadores, devendo antes ser utilizada para objetivos de impacto social.

3.1.11 O regulamento será inicialmente dirigido aos investidores profissionais e às pessoas com património elevado. Neles estão igualmente incluídos investidores especializados do setor público e dos setores sem fins lucrativos, tais como bancos cooperativos e instituições financeiras de orientação social. No entanto, o CESE recomenda que a Comissão estabeleça assim que possível um calendário para a abertura do fundo ao público, na medida em que participações deste tipo têm também grande interesse para ele.

### 3.2 Capítulo II – Condições para utilização da denominação «fundo de empreendedorismo social europeu»

3.2.1 Na opinião do CESE, a percentagem num fundo de empresas em carteira qualificadas, que deve representar pelo menos 70 % dos ativos do fundo, é razoável enquanto primeiro passo. Todavia, é aconselhável estabelecer quais são os ativos não elegíveis que constituem os restantes 30 %, de forma a sublinhar que se destinam às empresas sociais. Deve-se exigir sempre uma avaliação da pertinência da aquisição de ativos que não sejam investimentos qualificados (*artigo 5.º, n.º 1*). Há que encorajar investimentos sólidos e duradouros, tais como obrigações do Tesouro, a fim de estabilizar o fundo. Pela mesma razão, convém esclarecer a definição de «equivalentes de tesouraria».

3.2.2 Há várias semelhanças entre a proposta de regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus e a Diretiva OICVM<sup>(10)</sup>. Tanto as semelhanças como as diferenças entre ambos os documentos devem ser clarificadas, em especial no que se refere à definição de clientes profissionais (*artigo 6.º*), atividades de gestores (*artigo 7.º*) e aplicação dos fundos (*artigo 8.º*). Dado que, muitas vezes, as empresas sociais são de pequena dimensão e com raízes locais, é importante facilitar a operação de fundos de menor porte neste mercado. O limiar mínimo de investimento de 100 000 euros deve, pois, ser reconsiderado (*artigo 6.º, alínea a*)).

3.2.3 É essencial poder-se rapidamente identificar, impedir, gerir, monitorizar e indicar eventuais conflitos de interesses, devendo ser adotadas medidas para evitá-los antes de o regulamento entrar em vigor. Será conveniente que a Comissão especifique desde logo que ações tem em mente (*artigo 8.º, n.º 5*) e quais as regras aplicáveis em caso de conflitos de interesses entre as empresas em carteira e os investidores e/ou os gestores do fundo (*artigo 8.º, n.º 2*)).

<sup>(8)</sup> [www.socialfinance.org.uk/sib](http://www.socialfinance.org.uk/sib).

<sup>(9)</sup> COM(2011) 860/2 final.

<sup>(10)</sup> Diretiva 2009/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009.

3.2.4 O regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social depende muito da capacidade de quantificar as incidências sociais e o impacto na sociedade, o que não é tarefa fácil. Presentemente, não existe um método unívoco que possa ser facilmente adaptado ao âmbito em que operam os Fundos de Empreendedorismo Social Europeus. É mais importante medir o impacto social (tanto em termos qualitativos como quantitativos) das atividades do que das empresas em carteira. Em vez de tentar encontrar um método **único** comum para monitorizar e avaliar o impacto social, será mais útil desenvolver um quadro europeu que servirá de base à definição de critérios e indicadores mensuráveis a nível nacional. A Comissão deve clarificar, já nesta fase, como tenciona aferir as incidências sociais e o impacto na sociedade, lançando um estudo de diferentes métodos e experiências de medição em colaboração com as empresas sociais, os investigadores e os financiadores.

3.2.5 Um dos fundamentos principais das empresas sociais é a independência. Os procedimentos a aplicar pelos gestores dos fundos, que segundo o regulamento incluem o «controlo e avaliação das incidências sociais positivas», devem, pois, ser definidos com maior clareza, tal como a sua obrigação de notificar os investidores do impacto social, de forma a garantir que as empresas desenvolvem efetivamente atividades sociais (artigo 9.º, n.º 1 e n.º 2)). A falta de clareza fomenta mal-entendidos sobre o papel dos gestores dos fundos, devendo portanto ser colmatada. Não é apropriado nem realista exigir dos gestores de fundos que meçam e verifiquem o impacto social, porque, por um lado, afetaria a independência das empresas sociais, e por outro, não existem métodos de aferição e de monitorização apropriados e eficazes.

3.2.6 A problemática em torno da aferição também está patente nas regras relativas ao relatório técnico e ao método utilizado para medir os efeitos sociais (artigo 12.º, n.º 2, alínea a)). Cabe precisar de que forma este relatório será articulado com as especificações técnicas de aferição que a Comissão tem a intenção de elaborar.

3.2.7 O relatório técnico também oferece ao gestor dos fundos a possibilidade de desinvestir em empresas em carteira (artigo 12, n.º 2, alínea b)). O regulamento deve ser muito mais claro sobre as regras que se aplicam aos desinvestimentos em empresas em carteira qualificadas. Os ativos de uma empresa social que trabalha com grupos-alvo vulneráveis não podem ser alvo de desinvestimento da mesma forma como sucede com as participações de empresas comerciais, devido à natureza delicada do seu trabalho. Os investidores e os gestores de fundos devem estar conscientes da natureza especial e, consequentemente, da sensibilidade dessas atividades e adaptar o seu comportamento em consonância. A Comissão deve também indicar qual a importância do mercado secundário criado por esses desinvestimentos. Muitas empresas sociais dependem de investimentos fiáveis e de longo prazo para poderem desenvolver as suas atividades.

3.2.8 É importante esclarecer de que forma os métodos de aferição a desenvolver pela Comissão se articularão com a metodologia a utilizar supostamente pelos gestores de fundos nos

seus relatórios e com tudo aquilo que servirá de base à informação prestada aos investidores (artigo 13.º, n.º 1, alíneas c) e d)). É também importante fornecer uma definição de ativos que não sejam empresas em carteira qualificadas e descrever os critérios utilizados para selecionar esses ativos. O regulamento deve incluir regras que definam os ativos e os investimentos não qualificados também para esta parte do fundo (artigo 13.º, n.º 1, alínea e)). No tocante ao processo de avaliação de um fundo e à metodologia de determinação dos preços (artigo 13.º, n.º 1, alínea g)), o CESE estima necessário desenvolver um modelo especialmente adaptado às formas e atividades das empresas sociais.

### 3.3 Capítulo III – Supervisão e cooperação administrativa

3.3.1 As regras sobre medidas administrativas e sanções aplicáveis a incumprimentos das disposições do regulamento devem ser uniformes em toda a UE, pelo que devem ser elaboradas ao nível da UE, e não ao nível dos Estados-Membros (artigo 20.º, n.º 2)). Essas regras devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas. Há, por isso, que definir medidas suplementares que vão além de uma simples proibição de utilizar a denominação «fundo de empreendedorismo social europeu», já que um dos objetivos da iniciativa é instaurar a confiança e, assim, minimizar os abusos. É necessário criar mecanismos de proteção para as empresas em carteira inseridas nos fundos, de modo que possam prosseguir as suas atividades se forem aplicadas sanções ao gestor do fundo.

### 3.4 Capítulo IV – Disposições transitórias e finais

3.4.1 O regulamento afirma repetidamente que será conferida à Comissão uma delegação de competências por um período de quatro anos após a entrada em vigor do regulamento em 2013. A maioria dessas competências é essencial para a conceção dos fundos, por exemplo a área de atividade (bens, serviços e métodos de produção), eventual redistribuição dos lucros e conflitos de interesses. Todas as partes interessadas, designadamente os fundos de investimento, os investidores e as empresas sociais, devem ser envolvidos no processo de definição desses atos delegados. O grupo de partes interessadas referido na Iniciativa de Empreendedorismo Social poderá desempenhar aqui um papel essencial.

## 4. Outras observações

4.1 É importante que o impacto deste regulamento seja avaliado de forma permanente, garantindo que o principal grupo-alvo, ou seja, as empresas sociais (que corresponde muitas vezes à economia social), tenha realmente um acesso mais fácil a capitais adequados. O CESE tenciona insistir neste ponto anualmente no âmbito dos seus trabalhos em curso sobre as empresas sociais e a economia social.

4.2 Dado que o conceito de «fundo social» em sentido lato (privado ou público) é pouco familiar e relativamente limitado na maioria dos Estados-Membros, há que desenvolver uma estratégia para o tornar mais visível. Em muitos países da Europa não há esse tipo de fundos, e onde os há são pouco conhecidos do grande público. A Comissão tem um papel essencial a

desempenhar na compilação e divulgação desses instrumentos inovadores e eficazes para gerar e desenvolver o crescimento das empresas sociais na Europa.

4.3 Há uma verdadeira necessidade de garantir apoios e programas de investimento rápido e ao reforço das capacidades (em termos de estruturas e de compreensão) orientados para todas as partes envolvidas, como sejam os investidores, os gestores de fundos e as empresas em carteira, tanto ao nível nacional como da UE. Os «intermediários» já existentes em alguns Estados-Membros desempenham aqui um papel importante e a sua existência deve ser, portanto, encorajada. Cabe referir aqui

que, em vários contextos, os investimentos em empresas sociais foram classificados como de baixo risco <sup>(11)</sup>, e este facto deve ser sublinhado nesses programas.

4.4 Muitas vezes, o regulamento refere, incorretamente, os «acionistas» das empresas sociais, sugerindo, assim, que a forma mais comum das empresas sociais é a da sociedade cotada na bolsa. Tal não é verdade e pode induzir em erro. O termo correto a utilizar deve ser «membros» ou «sócios» das empresas sociais, que são, na sua maioria, cooperativas, associações, fundações e empresas de responsabilidade limitada (que não têm ações mas sim participações sociais e membros).

Bruxelas, 23 de maio de 2012

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

---

<sup>(11)</sup> O Banco de Itália assinala em 2011 uma taxa de incumprimento das instituições sem fins lucrativos de 4,3 %, bastante abaixo da média da taxa de incumprimento em todos os setores (5,4 %), das sociedades não financeiras (7,9 %) e das microempresas (10,3 %). Além disso, os bancos cooperativos (BCC) constataram para as instituições sem fins lucrativos uma taxa de incumprimento de apenas 0,6 % (fonte: Federcasse, Associação Nacional Italiana de Bancos Cooperativos).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa à adoção do Programa Complementar de Investigação para o Projeto ITER (2014-2018)»**

COM(2011) 931 final — 2011/0460 (NLE)

(2012/C 229/11)

Relator: **Gerd WOLF**

Em 3 de fevereiro de 2012, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 7.º do Tratado Euratom, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de decisão do Conselho relativa à adoção do Programa Complementar de Investigação para o Projeto ITER (2014-2018)*

COM(2011) 931 final — 2011/0460 (NLE).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 183 votos a favor, 7 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE recomenda novamente, com veemência, que se invista mais na investigação e no desenvolvimento para assegurar a ambiciosa transição necessária do nosso atual sistema de energia para tecnologias com o potencial de garantir um abastecimento energético suficiente, duradouro, sustentado e sem efeitos adversos para o clima. As atividades de desenvolvimento para utilização da energia de fusão também se inserem neste contexto. A energia é a seiva vital do estilo de vida e da cultura dos nossos dias.

1.2 Na sua qualidade de grande projeto internacional implantado na UE, o Projeto ITER representa o progresso que é hoje necessário, decisivo e único no mundo para a utilização futura da energia de fusão. O Projeto ITER é, portanto, um elemento importante da investigação em matéria de energia e, consequentemente, do Plano SET. O CESE reafirma a importância deste projeto não só para o aprovisionamento futuro em energia, mas também para a competitividade da indústria europeia no domínio de novas tecnologias mais ambiciosas.

1.3 O CESE rejeita, por conseguinte, com veemência a proposta da Comissão de retirar as dotações europeias para construção do ITER do Quadro Financeiro Plurianual (QFP), ao arrepió da prática utilizada até agora, e conservar no QFP apenas as atividades de investigação. Isto afetará negativamente não só a importância deste projeto, mas também a fiabilidade da UE enquanto parceiro internacional. Ao invés, a construção do ITER deve ser incluída enquanto eixo/projeto do programa de investigação, desenvolvimento e demonstração da Euratom/UE já no período de 2014 a 2018, embora enquanto elemento individual e dissociado dos demais elementos do programa, mas inscrito no QFP.

1.4 Uma vez que isto não está, infelizmente, previsto *a priori* pela Comissão, o CESE recomenda que se procurem soluções, juntamente com o Conselho, o Parlamento e o Banco Europeu de Investimento (BEI), que permitam fazê-lo *a posteriori*, sem com isso comprometer os outros elementos do programa, em especial os atinentes à investigação em matéria de energia.

1.5 Para tal, o CESE recomenda como solução preferencial, que se recorra aos fundos não utilizados do QFP, que são habitualmente devolvidos aos Estados-Membros, como parece já ser o caso para o financiamento do ITER no período de 2012-2013.

1.6 O Comité concorda com as iniciativas do Parlamento Europeu preconizando que os fundos não utilizados do QFP não levem, de um modo geral, a uma redução do QFP, mas que beneficiem antes os programas conjuntos da UE, tal como se propõe aqui especificamente para o ITER.

1.7 Apenas caso esta medida não seja suficiente, ou virtualmente impossível de realizar, ter-se-á de reduzir as rubricas respetivas previstas no QFP num máximo de cerca de 0,3 % cada.

1.8 Para respeitar o melhor possível o calendário e o quadro financeiro estabelecidos, o projeto deverá dispor de um comité de pilotagem forte, com competências decisórias adequadas, tanto no plano técnico como administrativo, bem como de uma estrutura rigorosa.

1.9 Quanto ao calendário para o período após 2018, o Comité apoia os esforços legítimos da Comissão de criar, dentro em breve, um quadro jurídico e de orientação para assegurar a segurança de planificação tanto dentro da Europa como, sobretudo, ao nível internacional.

## 2. Síntese do documento da Comissão e respetivos argumentos

2.1 O objetivo da proposta da Comissão é definir o regime de financiamento aplicável à contribuição da UE para o Projeto ITER no período de 2014 a 2018 através de um **Programa Complementar de Investigação** ao abrigo do Tratado Euratom. O Programa Complementar de Investigação deve ser financiado separadamente pelos Estados-Membros (e mais alguns países terceiros associados) fora do âmbito do Quadro Financeiro Plurianual (QFP). Trata-se de um montante de 2 600 milhões de euros, ou seja, cerca de 0,26 % do QFP (ver, porém, os pontos 4.7 e 4.7.1).

2.2 O principal objetivo do projeto internacional ITER é a construção e o funcionamento de um reator experimental de energia de fusão, constituindo um passo essencial e decisivo para a demonstração da fusão nuclear como fonte de energia sustentável. O objetivo declarado do Programa Complementar de Investigação para o ITER é, portanto, contribuir para a descarbonização a longo prazo do sistema energético de uma forma segura, eficiente e securizada. O Programa contribuirá para a Estratégia Europa 2020 e para a iniciativa emblemática «União da Inovação».

2.3 O ITER faz parte do Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas (Plano SET) e contribuirá para a Estratégia Europa 2020, uma vez que a participação da indústria europeia de alta tecnologia deverá proporcionar à UE uma vantagem concorrencial neste setor extremamente importante e promissor.

2.4 O Projeto ITER será implementado com base no Acordo sobre o Estabelecimento da Organização Internacional de Energia de Fusão ITER para a Realização Conjunta do Projeto ITER (seguidamente designado «Acordo ITER») <sup>(1)</sup> assinado pela Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) e seis outras partes (China, Índia, Japão, Coreia, Rússia e os EUA).

2.5 A contribuição da UE para o Projeto ITER é gerida pela Empresa Comum Europeia para o ITER e o Desenvolvimento da Energia de Fusão («*Fusion for Energy*»), criada pela Decisão do Conselho de 27 de março de 2007 <sup>(2)</sup>.

2.6 Os custos de construção do ITER ultrapassam as estimativas iniciais <sup>(3)</sup>, pelo que há necessidade de encontrar fundos adicionais (ver ponto 2.1). Segundo a Comissão, isto significa que ou será necessária uma reafetação de fundos que já tinham sido reservados para outras prioridades, ou serão postos em causa os limites estabelecidos no QFP.

2.7 É necessária uma nova abordagem para criar uma base duradoura e segura para este ambicioso projeto. Por essa razão, na sua comunicação de 29 de junho de 2011 intitulada «Um orçamento para a Europa 2020» <sup>(4)</sup>, a Comissão propôs que o financiamento da contribuição da UE para o Projeto ITER se processe fora do QFP após 2013.

2.8 É de salientar que o Tratado Euratom limita a duração dos programas de investigação a um período máximo de cinco anos. Segundo o Acordo ITER, a duração inicial do Projeto ITER será de 35 anos (até 2041). Assim sendo, serão necessárias decisões suplementares do Conselho para financiar, no futuro, a contribuição da UE para este projeto.

### 3. Observações do Comité – Situação atual

3.1 Com base em afirmações anteriores <sup>(5)</sup> sobre a importância da fusão nuclear para um abastecimento energético hipocarbónico no futuro, o CESE concorda com a avaliação da Comissão de que o Projeto ITER <sup>(6)</sup> representa o progresso que é hoje necessário, decisivo e único no mundo para a utilização futura da energia de fusão. A energia de fusão é a única alternativa conhecida e ainda não disponível ou pelo menos não testada de

entre o leque das tecnologias possíveis para superar o desafio colossal de assegurar, de forma suficiente e sustentada, um aprovisionamento energético seguro e sem efeitos adversos no clima. O Projeto ITER é um elemento importante da investigação em matéria de energia e, consequentemente, do Plano SET.

3.2 Na sua qualidade de experiência mundial mais importante, de momento, em matéria de energia de fusão em virtude das suas propriedades e resultados, o JET (*Joint European Torus*) <sup>(7)</sup> já ultrapassou as possibilidades ou disponibilidades dos Estados-Membros de concretizar e financiar no nível nacional este projeto, devido ao seu custo considerável. Tornou-se, portanto, num modelo e banco de ensaio para ações europeias comuns e bem-sucedidas, no âmbito do Tratado Euratom. O JET está, desde a sua criação, no centro do programa europeu de fusão.

3.3 Assente nos conhecimentos mundiais no domínio da investigação em matéria de energia de fusão e, sobretudo nos resultados do JET, o Projeto ITER ultrapassa largamente a enorme despesa necessária para o JET, em termos de objetivos científicos e técnicos, de grandezza e de custos. Foi por esta razão que, logo desde a sua conceção, surgiu a ideia de uma cooperação internacional que ultrapassasse o quadro da UE. Fruto de uma iniciativa de Ronald Reagan, Mikhail Gorbatchov e François Mitterrand, surgiu finalmente o Projeto internacional ITER, que deverá permitir a produção de uma potência térmica de fusão de 500 megawatts (!) com um balanço energético positivo.

3.4 Em 26 de novembro de 2006, o Acordo sobre o Estabelecimento da Organização Internacional de Energia de Fusão ITER para a Realização Conjunta do Projeto ITER foi assinado pelos representantes das sete partes contratantes, designadamente, a Comunidade Europeia da Energia Atómica, o governo da República Popular da China, o governo da República da Índia, o governo do Japão, o governo da República da Coreia, o governo da Federação da Rússia e o governo dos Estados Unidos da América. A Comissão representou não só a UE enquanto parte contratante, mas coordenou igualmente o programa mais vasto no âmbito da Empresa Comum Europeia para o ITER, tal como o resto do programa de fusão.

3.5 A decisão tomada, desde logo, de construir o ITER na UE (em Cadarache, no sul de França) permitiu implantar na Europa um dos projetos do futuro mais importantes e, assim, beneficiar do seu poder de atração sobre investigadores e engenheiros de renome e da sua influência positiva sobre os setores industriais mais ambiciosos. Após uma fase de lançamento que, do ponto de vista da governação e da gestão, não foi nada fácil (nunca anteriormente se viu uma cooperação num projeto científico-técnico deste género contando com tão grande número de parceiros internacionais diferentes), verificou-se, por diversas razões, que a previsão inicial dos custos, incluindo da percentagem da contribuição financeira a ser fornecida pelo Programa Euratom, tinha de ser revista em alta <sup>(8)</sup>. Na opinião do CESE, a Comissão estava consciente desta situação antes mesmo da elaboração do Quadro Financeiro Plurianual (QFP).

<sup>(1)</sup> JO L 358 de 16.12.2006.

<sup>(2)</sup> JO L 90 de 30.3.2007.

<sup>(3)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, p. 111, ponto 5.5.3.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 500 final de 29.6.2011.

<sup>(5)</sup> JO C 302 de 7.12.2004, p. 27, JO C 21 de 21.1.2011, p. 49, JO C 218 de 23.7.2011, p. 87, JO C 181 de 21.6.2012, p. 111.

<sup>(6)</sup> Ver igualmente <http://www.iter.org/>.

<sup>(7)</sup> Ver igualmente [www.jet.efda.org](http://www.jet.efda.org).

<sup>(8)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, p. 111, ponto 5.5.3.

#### 4. Observações do CESE – Pontos de vista e recomendações

4.1 O CESE apoia, em linhas gerais, o propósito da Comissão de reforçar o orçamento de I&D destinado à investigação em matéria de energia – neste caso para o ITER no âmbito da Euratom. Já no seu parecer sobre o Plano SET <sup>(9)</sup>, o CESE havia referido que, «apesar do crescimento constante da população mundial e da sua “fome” de energia associada à recuperação de enormes atrasos, de os recursos energéticos primários fósseis serem limitados e de a Europa estar cada vez mais dependente da importação, ao que parece, muitos responsáveis políticos e outros intervenientes continuam a subestimar a gravidade do problema da energia e do clima e os investimentos necessários para o combater». O CESE lançou este mesmo alerta no seu parecer sobre o programa «Horizonte 2020», tendo recomendado por esse motivo que fosse dado um peso muito maior, na repartição das dotações do Quadro Financeiro Plurianual (QFP), à investigação em matéria de energia <sup>(10)</sup>.

4.1.1 O CESE apoia <sup>(11)</sup>, por conseguinte, os esforços infelizmente ainda infrutíferos da Comissão de alargar o QFP para poder dedicar mais decididamente atenção a esta importante tarefa comum da União e a outras analogamente essenciais. Na opinião do CESE, isso não deverá ser motivo para se tentar a todo o custo criar, a título de exceção *ad hoc* e ao arrepio da prática utilizada até agora, por assim dizer quase sorrateiramente, um programa complementar de investigação fora do QFP destinado a financiar a contribuição europeia para a construção do ITER. Pelo contrário, a construção do ITER deve constituir, já para o período de 2014 a 2018, um elemento autónomo do programa de investigação, desenvolvimento e demonstração da Euratom/UE, mas no âmbito do QFP.

4.2 Este não é o único argumento contra a exclusão do QFP dos compromissos europeus relacionados com a construção do ITER. O CESE também não se sente apto a seguir a argumentação da Comissão assinalada no ponto 2.6. Quando a Comissão, em pleno conhecimento de causa, apresenta para decisão uma proposta de QFP em que exclui deliberadamente os custos da construção do ITER, está a criar justamente uma situação contrária à almejada que, como ela própria admite, tornará extremamente difícil a inclusão destes custos no QFP.

4.3 Há, além disso, também poderosos argumentos de fundo contra uma exclusão do ITER do QFP.

4.3.1 Dois exemplos são o princípio da subsidiariedade e a questão do valor acrescentado europeu. Trata-se aqui justamente de projetos que transcendem as possibilidades de um único Estado-Membro, como grandes infraestruturas científico-técnicas ou até projetos como o Galileo e o ITER, que são o protótipo de uma tarefa de interesse comum, no âmbito do QFP e que geram, portanto, sem sombra de dúvida, um valor acrescentado europeu. Exatamente por isso é que foram criados os programas-quadro I&D no âmbito do QFP.

4.3.2 Esses argumentos incluem, por outro lado, também o impacto externo sobre os parceiros internacionais. Face à relevância política desta parceria, o CESE considera que a proposta da Comissão emite um sinal que induz em erro e corrói a confiança na fiabilidade da UE na sua qualidade de parceiro em acordos internacionais. Isso não só afetaria o programa de fusão como neutralizaria os esforços no sentido de concluir novas parcerias internacionais ou acordos vinculativos, por exemplo, na política de segurança ou nas políticas energética e climática.

4.3.3 Mas está aqui em causa um outro ponto de vista mais geral já abordado pelo CESE no seu parecer <sup>(12)</sup> sobre o programa «Horizonte 2020», ou seja, a tendência anunciada pela Comissão para delegar as suas atuais tarefas e atividades de promoção da investigação e da inovação em agências, circunscrevendo a sua intervenção a questões jurídicas e à gestão dos aspetos financeiros. O CESE exprime sérias reservas a este respeito. É que, deste modo, a Comissão não só prescindirá da sua função de acompanhamento especializado e da sua capacidade de apreciação na matéria (inclusivamente dos peritos necessários), como se tornará incapaz de compreender e apreender cabalmente, na prática, os conteúdos e os objetivos concretos. Estas faculdades são, contudo, indispensáveis para promover o importante tema da investigação, do desenvolvimento e da inovação a nível político com competência, êxito e convicção. A sua ausência levará à perda de um fator de controlo no frágil sistema de poderes e contrapoderes, que constitui um peso decisivo na balança política.

4.4 O CESE, conforme foi dito antes, apoia incondicionalmente o desejo da Comissão de reforçar o QFP, mas, na sua opinião, o Projeto ITER deverá ser financiado pelo QFP e permanecer organizativamente consolidado dentro da sua estrutura. Recomenda, por conseguinte, que se procurem soluções juntamente com o Conselho, o Parlamento e o BEI, que permitam *a posteriori* o financiamento e a consolidação atrás referidas sem com isso comprometer os outros elementos do programa, em especial os atinentes à investigação em matéria de energia.

4.5 Neste contexto, o CESE entende que se deve privilegiar a solução que permitir desenvolver procedimentos adequados para garantir que todo o orçamento do QFP, já aprovado, seja efetivamente destinado a tarefas comunitárias e não seja amputado pela habitual devolução para os Estados-Membros dos fundos não utilizados. Com esta recomendação o CESE apoia igualmente uma iniciativa adotada no Parlamento Europeu <sup>(13)</sup> em 5 de julho de 2010.

4.6 Quanto à questão tratada aqui concretamente, o CESE recomenda que se procure colmatar o referido hiato de financiamento do Projeto ITER com o recurso aos fundos não utilizados e não devolvidos (como parece ter sido o caso em 2012-2013 <sup>(14)</sup>). Se forem necessárias novas medidas formais/jurídicas para este procedimento, o CESE recomenda que se delibere primeiro esta questão com o BEI para negociá-la depois com os organismos competentes.

<sup>(12)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, p. 111, ponto 3.12.1.

<sup>(13)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de novembro de 2010, sobre a posição do Conselho relativa ao projeto de orçamento retificativo n.º 3/2010 da União Europeia para o exercício de 2011, Secção III – Comissão (11630/2011 - C7-0388/2011 - 2011/2075(BUD))

<sup>(14)</sup> Conselho da União Europeia (Competitividade), 19 de dezembro de 2011 – Documento n.º 18807/11, PRESSE 508 (apenas disponível em Inglês).

<sup>(9)</sup> JO C 21 de 21.1.2011, p. 49, ponto 3.1.1.

<sup>(10)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, p. 111, ponto 4.2.1.

<sup>(11)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, ponto 6.

4.7 Apenas caso a solução preconizada no ponto 4.6 se revele insuficiente ou impossível de realizar, o CESE recomenda que os custos relevantes, incluindo uma reserva adequada para imprevistos (*contingency*) (ver ponto 4.7.1) sejam cobertos mediante pequenos cortes nas demais rubricas do QFP (o que, com uma reserva de cerca de 10 %, representará para cada uma das rubricas um corte máximo de cerca de 0,3 % em vez de 0,26 %).

4.7.1 O CESE recomenda veementemente que se tenha mais em conta a experiência acumulada com a elaboração de grandes projetos do mesmo tipo tecnologicamente revolucionários e que se providencie consequentemente uma reserva para imprevistos adequada de, por exemplo, 10 %. Se isso se justificar, a regulamentação da Comissão nesta matéria deve ser alterada. Neste caso, haveria que elevar a percentagem referida no ponto 2.1 para cerca de 0,3 %. O orçamento relativo a esta reserva deverá, aliás, ser gerido separadamente pelo comité de pilotagem e as dotações necessárias apenas poderão ser libertadas segundo critérios rigorosos, para evitar uma planificação *a priori* e o fracasso dos seus objetivos.

4.7.2 No ponto 4.1.1, o CESE recomenda que a construção da parte europeia do ITER seja incorporada num projeto/eixo autónomo do programa de fusão, dissociado dos outros elementos do programa. Para respeitar o melhor possível o calendário e o quadro financeiro estabelecidos, o projeto deverá dispor de um comité de pilotagem forte com competências decisórias adequadas, tanto no plano técnico como administrativo, bem como de uma estrutura rigorosa. O CESE recomenda que seja seguido o exemplo da Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (CERN), da Agência Espacial Europeia (ASE) ou ainda do Observatório Europeu Austral (ESO).

4.8 Quanto aos anos seguintes ao período de 2014-2018, o CESE secunda a Comissão no seu objetivo, realmente justificado, de criar um quadro estável e uma base segura a longo prazo para todo o período de duração do projeto internacional ITER, o que, na opinião do CESE, deveria ocorrer no âmbito do QFP. Deste modo, pretende-se garantir segurança de planificação, tanto dentro da Europa como ao nível internacional, e mostrar aos parceiros internacionais a fiabilidade da UE.

Bruxelas, 23 de maio 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 2009/65/CE, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes a alguns organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) e a Diretiva 2011/61/UE relativa aos gestores de fundos de investimento alternativos no que diz respeito à dependência excessiva relativamente às notações de risco»**

COM(2011) 746 final — 2011/0360 (COD)

(2012/C 229/12)

Relator: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Em 9 de fevereiro de 2012, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 53.º, n.º 1, 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 2009/65/CE, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes a alguns organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) e a Diretiva 2011/61/UE relativa aos gestores de fundos de investimento alternativos no que diz respeito à dependência excessiva relativamente às notações de risco*

COM(2011) 746 final — 2011/0360 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na sua 481.ª reunião plenária, de 23 e 24 de maio de 2012, (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 130 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O parecer inscreve-se na série de trabalhos que o Comité consagrou à regulamentação das agências de notação de risco <sup>(1)</sup>, como parte dos esforços para resolver as recentes crises. O Comité congratulou-se recentemente pelos esforços desenvolvidos pela Comissão, através da apresentação de novos instrumentos legislativos, para colmatar as graves lacunas observadas ao nível da transparência, da independência, dos conflitos de interesses e da qualidade das notações e métodos utilizados nesse domínio <sup>(2)</sup>. Manifestou-se, porém, desiludido com o facto de a falta de regulamentação das agências de notação ter suscitado uma reação tão tardia e tão pouco coerente.

1.2 A proposta de diretiva modifica em termos formais a Diretiva OICVM (organismos de investimento coletivo em valores mobiliários) e a Diretiva relativa aos gestores de fundos de investimento alternativos. O essencial da regulamentação reside em modificações à gestão dos riscos, que devem limitar ou impedir o recurso sistemático, mecânico e sem verificação prévia a notações de risco externas. Estas regras são acompanhadas de uma alteração ao Regulamento relativo às agências de notação de risco (Regulamento ANR), sobre o qual o Comité já elaborou parecer <sup>(3)</sup>. As duas propostas legislativas estão estreitamente ligadas ao nível do conteúdo.

1.3 O Comité congratula-se por esta proposta enfrentar o problema causado pelo recurso excessivo às notações de risco

por parte dos participantes nos mercados financeiros, incluindo os OICVM e os fundos de investimento alternativos (FIA), e procurar impedir o «comportamento de rebanho» que os agentes financeiros adotam quando as notações não são satisfatórias. Esses esforços devem incluir o direito da União na íntegra, as legislações nacionais e os contratos de direito privado.

1.4 O Comité considera que a abordagem regulamentar escolhida é adequada, estabelecendo disposições específicas para a gestão dos riscos dos OICVM e dos FIA. Chama a atenção para os problemas com que as pequenas instituições financeiras se poderão confrontar para desenvolver capacidades próprias de análise dos riscos. Propõe, portanto, que se preveja nos atos delegados disposições sobre a cooperação para o desenvolvimento de conhecimentos especializados externos, a fim de reforçar a autonomia das pequenas instituições financeiras em relação às agências de notação externas. O Comité opõe-se firmemente a que se inste as PME a externalizar a decisão sobre a qualidade creditícia.

1.5 O Comité considera necessário que se envidem mais esforços para desenvolver procedimentos/critérios e avaliações de referência nos processos de gestão dos riscos, que poderiam ser uma alternativa às notações.

1.6 O Comité insiste na necessidade de uma abordagem comum ao nível do G20. As deficiências regulamentares mundiais só serão resolvidas se houver um nível mínimo de coerência entre os direitos nacionais.

1.7 O Comité reitera o ceticismo que já manifestara no seu parecer de 12.3.2012 <sup>(4)</sup> de que nem as análises de risco

<sup>(1)</sup> Ver nomeadamente JO C 277 de 17.11.2009, p. 117 e JO C 54 de 19.2.2011, p. 37.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1060/2009 relativo às agências de notação de risco», COM(2010) 747 final – 2011/0361 (COD), JO C 181 de 21.6.2012, p. 68.

<sup>(3)</sup> Ver nota 2.

<sup>(4)</sup> Ver nota 2.

realizadas pelos próprios participantes nos mercados financeiros, nem o recurso menor às notações de agências externas garantem a objetividade das decisões tomadas por estes participantes nos mercados financeiros nem a inclusão de todos os aspetos relevantes relacionados com as consequências da avaliação. Além disso, na sua opinião, um dos principais problemas da avaliação dos riscos reside na credibilidade (e na independência) das notações efetuadas pelas agências de notação de risco, as quais, nos últimos anos, se revelaram várias vezes incorretas ou demasiado influenciadas pelos interesses, modos de pensar e estruturas próprias aos mercados nacionais extra-europeus ou pelos interesses dos emittentes que as financiam. Neste contexto, o Comité insta a que, no debate sobre a regulamentação das agências de notação, se tenha presente que até recentemente estas agências causaram várias vezes, direta ou indiretamente, danos duradouros a todos os setores da sociedade. O Comité não pode deixar de lamentar que os esforços envidados para criar uma agência europeia de notação de risco independente ainda não tenham dado frutos.

## 2. Síntese e contexto

2.1 A proposta inscreve-se na série de medidas para monitorizar as agências de notação de risco que é preciso tomar para responder à crise bancária inicial, que evoluiu para uma crise financeira antes de assumir a forma de uma crise da dívida soberana. Desde 7 de dezembro de 2010, data da entrada em vigor do Regulamento ANR, as agências de notação devem respeitar certas regras de conduta com o objetivo de reduzir o risco de conflitos de interesses e de assegurar a elevada qualidade e a transparência adequada das notações e do processo de notação. Em 11 de maio de 2011, o Regulamento ANR <sup>(5)</sup> foi alterado para conferir à Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (AEVMM) poderes de supervisão exclusivos sobre as ANR registadas na UE.

2.2 O Regulamento ANR e a sua versão alterada de maio de 2011 não permitem resolver um problema que contribuiu em parte para o desencadear das crises, a saber, o risco de os participantes nos mercados financeiros, incluindo os organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) e os fundos de investimento alternativos (FIA), dependerem excessiva e mecanicamente das notações de risco (externas) nos seus processos de gestão de riscos, negligenciando a realização das suas próprias avaliações de riscos e a diligência devida na sua verificação. Os operadores financeiros podem ser tentados a fazê-lo por uma questão de custos e simplificação. Para os cidadãos, o perigo reside no risco de ver os operadores financeiros adotarem um «comportamento de rebanho» <sup>(6)</sup>. Quando as respostas são automatizadas e orientadas pelas mesmas notações, a deterioração do grau de investimento pode levar precisamente à liquidação simultânea de instrumentos de dívida, o que pode comprometer a estabilidade financeira. Os efeitos de prociclicidade e de tipo «precipício» (ações bruscas desencadeadas por uma redução, para baixo de um limiar específico, da

notação de risco de um valor mobiliário que provoca a venda em cascata de outros valores mobiliários) são outras manifestações possíveis desse risco. A necessidade urgente de minimizar esses riscos tem sido repetidamente assinalada <sup>(7)</sup>.

2.3 A proposta em exame debruça-se sobre o problema do recurso excessivo às notações, por parte dos intervenientes nos mercados, dos OICVM e dos FIA. Outras propostas procuram a resolução deste mesmo problema em relação às instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro <sup>(8)</sup>. Os artigos 1.º e 2.º apresentam as disposições relativas à gestão do risco para os OICVM e os FIA, estabelecendo que as empresas envolvidas não podem confiar exclusivamente ou de forma mecânica nas notações externas. Isto completa as normas prudenciais existentes, que estabeleciam até agora que os agentes financeiros devem utilizar processos de gestão de riscos que lhes permitam controlar e avaliar em permanência o risco associado a cada uma das suas posições e a respetiva contribuição para o perfil de risco geral da carteira. Paralelamente, foram delegados na Comissão poderes alargados para especificar, através de atos delegados, os critérios destinados a avaliar a adequação do processo de gestão de riscos, a fim de evitar também a dependência excessiva das notações externas.

2.4 A proposta em apreço deve ser considerada em conjunto com o documento apresentado no mesmo dia, designadamente a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1060/2009 relativo às agências de notação de risco» <sup>(9)</sup>. Entre outras questões tratadas, são apresentadas outras propostas destinadas a evitar que os intervenientes nos mercados dependam excessivamente das notações de risco, obrigando as agências de notação de risco a disponibilizar informações pormenorizadas aos operadores financeiros. Aquelas incluem informações sobre as metodologias de notação e pressupostos subjacentes e os diferentes tipos de notação. Por seu lado, os emittentes de instrumentos financeiros estruturados devem fornecer ao mercado mais informações sobre os seus produtos (qualidade de crédito e desempenho de cada um dos ativos subjacentes, estrutura da operação de titularização, os fluxos de caixa, etc.). Considerados em bloco, as alterações ao Regulamento ANR devem facilitar a avaliação pelos OICVM e os FIA da qualidade de crédito de um instrumento financeiro. Por isso, as duas propostas não devem ser encaradas isoladamente.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A proposta da Comissão debruça-se apenas sobre um único aspeto das insuficiências da regulamentação das agências

<sup>(5)</sup> JO L 145 de 31.5.2011, p. 30.

<sup>(6)</sup> Ver «*The Financial Cycle, Factors of Amplification and possible Implications for Financial and Monetary Authorities*» [O ciclo financeiro: Fatores de amplificação e possíveis implicações para as autoridades financeiras e monetárias], Banco de França, Boletim n.º 95, novembro de 2001, p. 68.

<sup>(7)</sup> COM(2010) 301 final; documento de consulta dos serviços da Comissão sobre a revisão do Regulamento ANR: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2010/cra\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/cra_en.htm); Conclusões do Conselho de 23 de outubro de 2011; princípios do Conselho de Estabilidade Financeira (CEF), de outubro de 2010, para reduzir a dependência das autoridades e das instituições financeiras relativamente às notações externas.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 453 final.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 747 final – 2011/0361 (COD).

de notação, nomeadamente o impacto das notações nas atividades dos intervenientes dos mercados financeiros e as respetivas consequências para os mercados. A proposta em exame é fruto da análise das causas que desencadearam as crises dos últimos anos. As agências de notação tiveram a sua quota-parte de responsabilidade. As agências pronunciam-se sobre as possibilidades de pagamento e a disponibilidade do devedor para pagar, seja ele privado ou público. Elas exercem uma influência considerável sobre os mercados financeiros mundiais, pois vários operadores financeiros (OICVM, FIA, instituições de crédito e companhias de seguros) recorrem às notações para determinar as suas opções de investimento. Nos últimos anos, o Comité sublinhou várias vezes as lacunas na regulamentação relativamente às agências de notação de risco, mais recentemente no seu parecer de 12.3.2012 <sup>(10)</sup>, e adotou posições claras neste domínio, que estão subjacentes ao presente parecer e às quais se faz referência.

3.2 As crises recentes demonstraram claramente que avaliações do risco erradas podem ter consequências extremamente nefastas em vastos setores económicos, até mesmo em países inteiros e na sociedade em geral. Mostraram também, porém, que os mercados não tinham a capacidade de evitar excessos. É, pois, necessário que os Estados submetam as agências de notação de risco a uma regulamentação estrita e coerente. Não obstante, e atendendo à conjuntura global, a regulamentação prevista ao nível europeu deve ser apoiada pelo G20, a fim de garantir um mínimo de coerência das regras aplicadas ao nível mundial. É absolutamente indispensável <sup>(11)</sup> que as atividades de notação de risco sejam conformes aos princípios da integridade, transparência, responsabilidade e boa governação, que devem ser garantidos e respeitados.

3.3 O Comité confirma que nos últimos anos, ainda que muito tardiamente, a regulamentação relativa às agências de notação de risco registou progressos importantes. Se a partir de agora, graças à proposta de alteração ao Regulamento ANR de 15 de novembro de 2011 <sup>(12)</sup>, passarão a ser examinados domínios problemáticos como as «perspetivas de notação», «a independência das ANR», «a divulgação de informações», «a notação de emissões soberanas», «a comparabilidade das notações de risco», «a rotação periódica das agências de notação de risco», «a responsabilidade civil» e «a utilização das notações externas», tal é motivo de júbilo. O Comité já se pronunciou sobre essa matéria <sup>(13)</sup> e emitiu observações concretas. É, porém, dececionante que os problemas de domínio do mercado pelas principais agências de notação e de modelos de pagamento alternativos não tenham sido suficientemente debatidos.

3.4 A proposta trata agora, mediante medidas complementares também para os OICVM e os FIA, o problema da dependência irrefletida e de forma mecânica em relação às notações externas, que pode levar, como expresso na proposta, os operadores financeiros a adotarem um «comportamento de rebanho» ou, tal como expresso num parecer anterior do Comité <sup>(14)</sup>, a revelar o caráter profético e axiomático (*self-fulfilling prophecy*) das notações. Neste ponto, há uma sobreposição entre esta proposta e as alterações ao Regulamento ANR propostas no mesmo dia. Esta «abordagem dupla» faz sentido. No tocante aos atores dos mercados financeiros, a quem se destinam as

notações de risco (externas), há que impedir ou limitar as suas reações automáticas, sendo necessário que a regulamentação relativa às agências de notação garanta que estas respeitem critérios de transparência e disponibilizam àqueles as informações necessárias.

3.5 Importa não esquecer que aos OICVM e os FIA cabe parte da responsabilidade por evitar os «comportamentos de rebanho» e os «efeitos em cascata». Efetivamente, enquanto os seus processos de gestão dos riscos permitirem tais efeitos, eles constituirão parte do problema. O CESE concorda totalmente com as conclusões da Comissão sobre esta questão. Assim, quando tiver chegado o momento de aplicar a proposta em apreço, será preciso sobretudo confirmar que os atos delegados põem em prática fielmente a vontade do legislador. Além disso, a utilidade de qualquer regulamentação financeira reside, no fim de contas, na forma como ela é aplicada às práticas de supervisão.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 É indiscutível que a confiança mecânica, automática e cega nas notações de risco externas provoca ou pode provocar a liquidação em paralelo dos valores mobiliários correspondentes, o que pode levar a choques nos mercados que comprometam a estabilidade financeira. São estas igualmente as conclusões da ampla consulta externa realizada pela Comissão <sup>(15)</sup>, da resolução não legislativa do Parlamento Europeu de 8 de junho de 2011 <sup>(16)</sup> e dos princípios do Conselho de Estabilidade Financeira (CEF) <sup>(17)</sup>.

4.2 Para acabar com esta reação automática, é necessária uma série de medidas. Em primeiro lugar, há que garantir que sejam aproveitadas e desenvolvidas todas as possibilidades e que sejam estabelecidos padrões adequados de avaliação da qualidade do crédito em alternativa às notações emitidas pelas grandes agências de notação. Em seguida, há que verificar as normas prudenciais existentes que provocam, em virtude de uma disposição legal ou de uma decisão administrativa, uma ligação automática entre uma notação externa e uma avaliação, como acontece também nas instituições de crédito e nas companhias de seguros. Estas mesmas medidas devem também ajudar a pôr cobro aos automatismos que existem nos processos de gestão de risco dos operadores financeiros. Numa perspetiva mais abrangente, é em geral necessário assegurar que o direito da União e as legislações nacionais já não incluem disposições exigindo essas reações automáticas. Há também que assegurar que os contratos de direito privado que preveem reações automáticas deste tipo são considerados inválidos. Além disso, os agentes financeiros precisam de estar sempre bem informados, a fim de elaborarem mais facilmente as suas próprias avaliações.

4.3 A proposta da Comissão fornece, enquanto orientação geral, as precisões necessárias sobre a forma que deverão assumir os mecanismos de gestão dos riscos dos OICVM e dos FIA. Esta abordagem é, na sua essência, correta. Não obstante, ela só se concretizará quando os atos delegados se tornarem realidade, o que significa que a principal tarefa de evitar os disfuncionamentos provocados pelo recurso sistemático às notações externas ainda tem de ser concluída.

<sup>(10)</sup> Ver nota 2.

<sup>(11)</sup> Ver nota n.º 2, ponto 1.2.

<sup>(12)</sup> COM(2011) 747 final – 2011/0361 (COD).

<sup>(13)</sup> Ver nota 2.

<sup>(14)</sup> Ver nota n.º 2, ponto 1.7.

<sup>(15)</sup> Ver nota 6.

<sup>(16)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de junho de 2011, sobre as perspetivas de futuro das agências de notação de risco (2010/2302 (INI)).

<sup>(17)</sup> Ver nota 6.

4.4 Na prática, não será possível abandonar totalmente as notações de risco externas. A experiência, os conhecimentos e as capacidades necessários para substituir as notações externas são atualmente muito limitados. A começar pelas pequenas instituições financeiras, que nem sempre dispõem dos recursos necessários para criar ou desenvolver as suas próprias unidades de análise. Paralelamente à possibilidade de realizar mais avaliações internas dos riscos com a subsequente independência em relação às agências de notação externas, o Comité reclama novamente que as PME tenham a possibilidade de externalizar essa análise dos riscos. Ao facilitar o acesso a informações externas, é certamente possível construir conhecimentos específicos sobre os mercados especializados através de cooperação e gerar maior eficiência financeira. Isto permitiria justamente às pequenas e médias empresas emanciparem-se das agências de notação de risco. São bem-vindas medidas com este objetivo. O Comité está convencido, porém, de que a decisão em si sobre a qualidade creditícia de um investimento deve ser sempre tomada pela empresa, ou seja não ser externalizada.

4.5 Na opinião do CESE, a aplicação da proposta, que prevê a evolução dos processos de gestão dos riscos, por exemplo através do desenvolvimento e do reforço de modelos internos, poderá ser responsável por um aumento por vezes considerável dos custos de regulamentação. Tendo, porém, em conta a ameaça iminente de danos para a sociedade em geral, não há outra alternativa.

Bruxelas, 23 de maio 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 o Código Aduaneiro da União» (reformulação)**

COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD)

(2012/C 229/13)

Relator único: **Antonello PEZZINI**

Em 7 e 13 de março de 2012, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 33.º, 114.º e 207.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 o Código Aduaneiro da União (reformulação)*

COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012, (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 3 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité considera que uma união aduaneira eficiente é uma «condição *sine qua non*» do processo de integração europeia, para assegurar uma livre circulação de mercadorias eficiente, segura e transparente, em que os consumidores e o ambiente gozem da máxima proteção e se lute eficazmente contra a fraude e a contrafação, de modo uniforme, em todo o território da União.

1.2 O Comité solicita, por conseguinte, que seja prosseguida uma política aduaneira única, baseada em procedimentos uniformes, atualizados, transparentes, eficazes e simplificados, suscetíveis de contribuir para a competitividade económica da UE, a nível global, e capazes de proteger a propriedade intelectual, os direitos e a segurança das empresas e dos consumidores europeus.

1.3 Nesta perspetiva, o Comité congratula-se com a adoção pela Comissão Europeia da proposta de regulamento que reformula o Regulamento (CE) n.º 450/2008, de 23 de abril de 2008, e espera que sejam garantidos prazos bem definidos, interpretações uniformes, informação e formação detalhadas, bem como recursos financeiros nacionais e europeus adequados.

1.4 O CESE subscreve, evidentemente, o **alinhamento** das disposições do código com o **Tratado de Lisboa** em matéria de delegação de poderes e de concessão de poderes de execução, no respeito do justo equilíbrio conseguido entre o Parlamento e o Conselho, pondo as duas instituições no mesmo plano no atinente aos atos delegados.

1.5 O Comité considera igualmente necessário e importante introduzir medidas de **modernização, como a simplificação**

**da legislação aduaneira**, e completar a informatização interoperável das alfândegas para agilizar as práticas comerciais e coordenar melhor as atividades de prevenção e repressão.

1.6 O CESE está preocupado com a **possibilidade de interpretações nacionais díspares** da legislação aduaneira da União, o que constituiria uma grande carga burocrática para as empresas, especialmente para as de menor dimensão, com o consequente impacto negativo na competitividade europeia.

1.7 Nesta ótica, o CESE apoia com convicção o processo de **desalfandegamento centralizado** com sistemas eletrónicos adequados, o uso sistemático de métodos de trabalho harmonizados, a **modelização de processos empresariais**, a difusão de todas as iniciativas relativas à alfândega eletrónica e a criação, a título experimental, de uma *task force* europeia de intervenção rápida, para apoiar os processos inovadores.

1.8 O Comité reconhece que é **oportuno adiar** a aplicação do código para dar tempo a que se desenvolvam sistemas eletrónicos harmonizados e melhore a organização dos procedimentos aduaneiros junto das fronteiras externas da União Europeia, mas, sobretudo, para se poder **informar e formar adequadamente os recursos humanos** e promover, assim, o comércio internacional e a rápida circulação de pessoas e mercadorias.

1.9 Na opinião do CESE, é necessária uma **cooperação mais estreita** entre as administrações aduaneiras, as autoridades de supervisão do mercado, os serviços da Comissão e as agências europeias, a fim de se lograr um maior controlo da qualidade dos bens que atravessam as fronteiras.

1.10 O Comité realça a importância de melhorar a qualidade dos serviços para os operadores económicos e outras partes interessadas e recomenda à Comissão que encoraje, com benefícios concretos e procedimentos simplificados, os operadores a requererem o **estatuto de operador económico autorizado**.

1.11 O Comité insiste na necessidade de prestar uma informação adequada e ministrar formação conjunta aos funcionários das alfândegas, aos operadores económicos e aos despachantes alfandegários, a fim de garantir uma aplicação e uma interpretação uniforme da legislação e uma maior proteção dos consumidores, desenvolvendo também a **Cátedra Jean Monnet do Direito Aduaneiro Europeu**, em estreita colaboração com universidades e centros de investigação de toda a UE.

1.12 O Comité está convencido de que é necessário valorizar as capacidades e aptidões dos vários Estados-Membros, com o objetivo de se criar uma **escola europeia de formação aduaneira de alto nível**, capaz de promover a excelência da profissão neste setor e capaz de vir a concretizar, com o tempo, uma **alfândega europeia única**.

## 2. Contexto atual

2.1 As alfândegas desenvolvem um papel fundamental para garantir segurança e proteção, defender os consumidores e proteger o ambiente, garantir uma cobrança integral das receitas, reforçar a luta contra a fraude e a corrupção e assegurar o respeito dos direitos de propriedade intelectual. A importação de mercadorias de contrafação na União Europeia acarreta uma perda de receitas, infringe o direito da propriedade intelectual e comporta ainda graves riscos para a segurança e a saúde dos consumidores europeus.

2.2 O Código Aduaneiro Comunitário de 1992, ainda hoje em vigor, é aplicado recorrendo a procedimentos que utilizam, com frequência, documentos em papel, embora o desalfandegamento eletrónico, através de sistemas nacionais informatizados, já tenha sido lançado há algum tempo, sem que haja, no entanto, uma obrigação da UE para usar este sistema.

2.3 O papel das alfândegas alargou-se entretanto, em resultado da expansão dos fluxos comerciais e de outros fatores, associados à segurança dos produtos e às novas tecnologias informáticas que tornaram o mercado interno mais competitivo, graças igualmente às alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa.

2.4 Em 2008 foi adotado o Código Aduaneiro Modernizado<sup>(1)</sup>, para fazer face ao aumento dos fluxos comerciais, à nova gestão dos riscos, à proteção e à segurança do comércio legítimo, bem como para criar um ambiente informático comum, tanto para as alfândegas como para o comércio.

2.5 As regras do Código Aduaneiro Modernizado já estão em vigor, mas para que possam ser efetivamente aplicadas são necessárias disposições de aplicação, previstas até 24 de junho de 2013. No entanto, este prazo não poderá ser cumprido por motivos técnicos e práticos que se prendem com aspetos legais, informáticos e operacionais de grande complexidade.

2.6 Nos seus pareceres sobre este tema, o CESE já teve oportunidade de assinalar que «estes prazos (...) foram fixados com um certo otimismo»<sup>(2)</sup>, tendo sublinhado que «a falta de um regulamento de aplicação, cuja redação é da competência da própria Comissão, deixa por agora alguma incerteza sobre diversas normas»<sup>(3)</sup>, mas o Comité continua a considerar que «a União Aduaneira – que foi o “porta-estandarte” da integração económica europeia, não poderá atrasar-se impunemente em relação ao mundo do comércio internacional»<sup>(4)</sup>.

2.7 No atinente aos recursos financeiros, o Comité reitera o que afirma no seu recente parecer sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de ação no domínio aduaneiro e no domínio da fiscalidade na União Europeia para o período de 2014-2020 (Fiscus)»<sup>(5)</sup>. Contudo, esta proposta deve representar, tal como sugerido pelo CESE em diversas ocasiões<sup>(6)</sup>, apenas o início de uma ação de cooperação estruturada entre todas as agências, nacionais e europeias, envolvidas na luta contra a fraude e o crime financeiro: branqueamento de capitais, crime organizado, terrorismo, contrabando, etc.

2.8 No entanto, o Comité considera que, tendo-se desenvolvido nos últimos anos dois programas: **Alfândega 2013** e **Fiscalis 2013**, que seguiram percursos distintos e que, agora, confluem num único programa Fiscus, **há que manter** «o principal aspeto positivo de um tal programa» que «reside na **importância dada ao fator humano**»:

— «Há que assegurar que as autoridades fiscais e aduaneiras nacionais estão suficientemente equipadas para responder aos desafios da próxima década.

— Os setores aduaneiro e fiscal devem dispor de um sistema informático atualizado e eficiente, incluindo, por exemplo, elementos como o Código Aduaneiro Modernizado (CAM).

— O Comité preconiza a realização de avaliações mais detalhadas do impacto deste programa no orçamento da UE e nos orçamentos nacionais dos Estados-Membros»<sup>(7)</sup>.

2.9 Para se modernizar o setor aduaneiro são necessários recursos financeiros adequados aos procedimentos e aos processos relacionados com as atividades aduaneiras, em particular à criação de sistemas eletrónicos e à formação dos recursos humanos afetados.

<sup>(2)</sup> JO C 318 de 23.12.2006, p. 47.

<sup>(3)</sup> JO C 309 de 16.12.2006, p. 22.

<sup>(4)</sup> JO C 324 de 30.12.2006, p. 78.

<sup>(5)</sup> Ver. JO C 143 de 22.05.2012, p. 48.

<sup>(6)</sup> Ver os pareceres do CESE sobre os temas: «Luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado», JO C 347 de 18.12.2010, p. 73; «Promover a boa governação em questões fiscais», JO C 255 de 22.9.2010, p. 61; «Evasão fiscal nas importações», JO C 277 de 17.11.2009, p. 112; «Cobrança de créditos respeitantes a impostos, taxas, direitos e outras medidas» e «Cooperação administrativa no domínio da fiscalidade», JO C 317 de 23.12.2009, p. 120.

<sup>(7)</sup> Ver nota 5, *ibidem*.

<sup>(1)</sup> JO L 145 de 4.6.2008, p. 1.

2.10 Os objetivos estratégicos da nova proposta de regulamento continuam a ser os mesmos do Regulamento (CE) n.º 450/2008 objeto da reformulação, ou seja, objetivos coerentes com as políticas existentes em matéria de trocas de mercadorias, que entram ou saem da União Europeia. O Comité já teve oportunidade de se pronunciar sobre estes objetivos <sup>(8)</sup>.

2.11 O Parlamento Europeu já se exprimiu, na resolução, de 1 de dezembro de 2011, sobre a modernização aduaneira <sup>(9)</sup>, tendo abordado questões como a estratégia aduaneira, os instrumentos para assegurar a competitividade e a gestão dos riscos, o balcão único, a harmonização dos sistemas de controlo e das sanções, as simplificações processuais, os interesses financeiros e os direitos de propriedade intelectual e a cooperação reforçada.

2.12 Por seu lado, a própria Comissão no seu «Relatório sobre o progresso da estratégia para a evolução da união aduaneira» <sup>(10)</sup> sublinhou a necessidade de:

- adotar uma abordagem estratégica mais vasta de cooperação com outras agências e outros parceiros internacionais nos domínios da segurança, da saúde e do ambiente;
- melhorar e atualizar a governação, tanto em termos de estruturas como de métodos de trabalho, designadamente no sentido de uma abordagem dos processos aduaneiros mais orientados para as empresas;
- partilhar e reunir capacidades e aptidões entre Estados-Membros e a Comissão, a fim de melhorar a eficiência e a uniformidade e obter economias de escala no âmbito do programa *Fiscus*;
- definir uma base para medir e avaliar o desempenho (resultados e produtos) para assegurar que a união aduaneira cumpre os seus objetivos e para identificar atrasos ou lacunas.

2.13 Por seu turno, o Conselho, na sua resolução de 13 de dezembro de 2011 <sup>(11)</sup>, decidiu definir uma estratégia para a futura cooperação, com o objetivo de determinar as medidas que devem ser adotadas para reforçar ainda mais a cooperação em matéria aduaneira e a cooperação com outras autoridades e acentuar o papel das autoridades aduaneiras como a principal autoridade responsável pelo controlo da circulação de mercadorias no espaço de liberdade, segurança e justiça, tendo em vista uma proteção mais eficaz dos cidadãos da União.

### 3. Proposta da Comissão Europeia

3.1 A Comissão propõe substituir o Regulamento (CE) n.º 450/2008 (Código Aduaneiro Modernizado) por um regulamento reformulado que, entre outros aspetos:

- alinhe o texto com o Tratado de Lisboa,

<sup>(8)</sup> Ver nota 2.

<sup>(9)</sup> Ver resolução do PE de 1.12.2011 (2011/2083/INI).

<sup>(10)</sup> COM(2011) 922 final de 20 de dezembro de 2011.

<sup>(11)</sup> JO C 5 de 7.1.2012, p. 1.

- adapte o texto aos aspetos práticos e à evolução da legislação aduaneira e de outros setores pertinentes para a circulação de mercadorias entre a União Europeia e países terceiros e
- preveja um período de tempo suficiente para o desenvolvimento dos sistemas informáticos necessários ao seu funcionamento.

3.2 A reformulação do Regulamento (CE) n.º 450/2008 prevê uma melhor adaptação da legislação às práticas comerciais, através de uma arquitetura e de uma planificação ótimas dos desenvolvimentos informáticos, mantendo, simultaneamente, todas as vantagens do regulamento objeto da proposta de reformulação, ou seja, simplificação dos procedimentos administrativos para as autoridades públicas (da União ou nacionais) e para os particulares.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité congratula-se com a adoção pela Comissão Europeia da proposta de regulamento que reformula o Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário Modernizado.

4.2 Entende, porém, que, para acolher favoravelmente esta nova proposta, há que garantir:

- prazos bem definidos de implementação das disposições de aplicação para evitar a repetição de novas reformulações e adiamentos;
- interpretações uniformes da legislação aduaneira da União, que deve agir como uma administração única, para a realização de uma **alfândega europeia única**;
- níveis de controlo iguais e tratamento uniforme dos operadores em qualquer ponto do território aduaneiro da UE, através de pacotes harmonizados de controlo, do aperfeiçoamento do balcão único e da simplificação do acesso ao estatuto de operador económico autorizado;
- uma informação detalhada a todos os operadores interessados, de modo a garantir a aplicação homogénea e uniforme das novas regras e dos procedimentos informatizados, com base em padrões comuns que assegurem a plena interoperabilidade;
- uma formação de qualidade dos recursos humanos das alfândegas e dos operadores, com base em plataformas e padrões europeus, para aumentar o grau de profissionalismo e de responsabilidade, com controlos oportunos, baseados em parâmetros de qualidade europeus;
- recursos financeiros nacionais e europeus adequados, recorrendo a programas específicos como o **Fiscus**, os **programas comunitários de formação contínua**, incluindo os destinados à aprendizagem linguística e às TIC, e as **cátedras Jean Monnet**;

— a partilha e a reunião de capacidades e aptidões entre Estados-Membros e o nível europeu, para se criar uma **escola europeia de formação aduaneira de alto nível**, capaz de promover a excelência neste setor.

4.3 O Comité considera que estes aspetos são particularmente pertinentes no que toca à formação e às iniciativas comuns em matéria informática, para assegurar elevados níveis de interoperabilidade dos sistemas aduaneiros e um **corpus aduaneiro europeu** unitário, de qualificações e de níveis operacionais homogêneos.

4.4 Os consideráveis investimentos já efetuados para pôr em funcionamento sistemas aduaneiros informatizados e interoperáveis ainda não colmataram as diferenças no que toca à legislação e à utilização dos dados. Há que utilizar os prazos constantes da proposta da Comissão para se efetuar um esforço de harmonização mais ambicioso e tornar real o «**corpus aduaneiro europeu**», que tenha por base o objetivo preconizado pelo Comité, nomeadamente, a criação de uma **alfândega europeia única**.

4.4.1 Com vista a uma aplicação homogênea do novo regulamento, o CESE sugere que se crie, a título experimental, uma *task force* europeia de intervenção rápida para dar apoio ao trabalho qualificado e difícil das alfândegas, sobretudo nas fronteiras externas.

4.5 O CESE reitera o que já afirmou anteriormente, nomeadamente que «a gestão comunitária das alfândegas deveria fazer parte dos objetivos a longo prazo da União: uma gestão desse tipo traria vantagens não só do ponto de vista da simplicidade, fiabilidade e custos, bem como da possibilidade de interconexão com outros sistemas da UE e dos países terceiros»<sup>(12)</sup>.

4.6 O Comité frisa a importância de se dispor de orientações atualizadas para o controlo das importações no domínio da segurança dos produtos, bem como de uma base de dados pública sobre as mercadorias perigosas intercetadas nas alfândegas.

4.7 A Comissão deverá ter em conta as observações já formuladas pelo CESE no seu parecer de 13 de dezembro de 2007 sobre o quadro jurídico horizontal<sup>(13)</sup> relativamente à necessidade de melhorar a coordenação e o reforço das atividades de supervisão do mercado.

4.8 No atinente à proteção jurídica no mercado da UE, as regras devem evoluir para novos sistemas que permitam determinar a origem e garantir a rastreabilidade dos produtos, a fim de melhorar a informação dos consumidores e reforçar as atividades de prevenção de irregularidades e de fraudes no setor aduaneiro.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(12)</sup> JO C 318 de 13.9.2006, p. 47.

<sup>(13)</sup> JO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86/CE)»**

COM(2011) 735 final

(2012/C 229/14)

Relator: **Cristian PÎRVULESCU**

Em 15 de novembro 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 relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86/CE)*

COM(2011) 735 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 18 de abril de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio de 2012), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 131 votos a favor, 5 votos contra e 8 abstenções o seguinte parecer:

## 1. Introdução

1.1 Tanto o Programa de Estocolmo como o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo consideraram o reagrupamento familiar como um domínio em que a UE precisa de continuar a desenvolver as suas políticas, sobretudo no que diz respeito às medidas de integração. Em 2003 foram adotadas normas comuns europeias em matéria de imigração que regulam, a nível da UE, as condições do exercício do direito ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros.

1.2 A diretiva estabelece as condições de entrada e de residência dos familiares de nacionais de países terceiros que se venham reunir a um nacional de um país terceiro que já reside legalmente no território de um Estado-Membro. A diretiva ora em apreço não se aplica aos cidadãos da UE.

1.3 A própria Comissão, no seu primeiro relatório sobre a aplicação da diretiva [COM(2008) 610 final], identificou problemas de aplicação a nível nacional e deficiências do texto.

1.4 A Comissão considerou necessário lançar um debate público sobre o reagrupamento familiar, pondo em destaque determinadas questões ligadas ao âmbito de aplicação da diretiva. É este o objetivo do Livro Verde. Todas as partes interessadas foram convidadas a responder a diferentes perguntas sobre a forma de introduzir normas mais eficazes em matéria de reagrupamento familiar a nível da UE.

1.5 Em função do resultado da consulta, a Comissão decidirá da necessidade de adotar medidas concretas (por exemplo, alterar a diretiva, elaborar orientações interpretativas ou manter o *status quo*).

## 2. Observações na generalidade

2.1 O Comité Económico e Social Europeu acolhe positivamente os esforços da Comissão Europeia no sentido de organizar uma vasta consulta pública sobre a diretiva relativa ao reagrupamento familiar. Na sua qualidade de representante da sociedade civil organizada, o CESE disponibiliza-se para prestar apoio na organização destas consultas e emitirá um parecer com base na experiência adquirida.

2.2 O Comité Económico e Social Europeu constata, com preocupação, que, no atual contexto político, económico e social, é muito delicado debater questões relacionadas com a imigração. A crise financeira e económica enfraqueceu os laços de solidariedade entre os indivíduos e levou a uma radicalização do discurso político e da atuação política. Importa salientar que as perspetivas demográficas e económicas europeias tornam necessária uma abertura em relação a nacionais de países terceiros que pretendam viver na UE. A sociedade europeia deve permanecer aberta mesmo que haja flutuações no mercado de trabalho. Ainda que necessário, o debate sobre o reagrupamento familiar no quadro da política de imigração pode pôr em causa as regras e as práticas existentes, muitas das quais constituem um passo importante para a realização dos objetivos políticos.

2.3 O Comité Económico e Social Europeu apoia este debate e, acima de tudo, mobilizar-se-á para que a voz da sociedade civil organizada seja um fator construtivo para se avançar neste domínio. Quaisquer que sejam os desafios de natureza política e económica que a sociedade europeia tem pela frente, há que preservar e reforçar os alicerces da construção europeia e, em particular, o respeito pelos direitos fundamentais.

2.4 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a Comissão Europeia estar aberta à sociedade civil e ao mundo académico, que, por várias vezes, avaliaram criticamente o conteúdo e a aplicação da diretiva. Refere, neste contexto, o papel positivo desempenhado pelo Fórum Europeu da Integração, que facilita o

diálogo estruturado entre as instituições europeias e os diversos atores interessados nos assuntos ligados à migração e à integração.

2.5 Na opinião do Comité, o debate sobre a diretiva e o seu impacto deve orientar-se para os aspetos práticos da aplicação, sendo que, numa fase ulterior, serão identificados o modo e os instrumentos de intervenção, através de nova consulta às partes interessadas.

2.6 O debate sobre a diretiva deve realizar-se à luz dos numerosos tratados e convenções internacionais que protegem a vida privada, a família e os seus membros, em particular as crianças. O direito ao respeito da vida privada e familiar é um direito fundamental independentemente da nacionalidade da pessoa em causa. O reagrupamento familiar está contido direta ou indiretamente em numerosos documentos, nomeadamente a Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigos 12.º, 16.º e 25.º), a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Europeia sobre os Direitos do Homem e as Liberdades Fundamentais (artigo 7.º), a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigos 8.º, 9.º, 24.º e 25.º) e a Carta Social Europeia (artigo 16.º).

2.7 O Comité considera que o debate sobre a diretiva é necessário e oportuno, tendo em conta os dados empíricos acumulados sobre o reagrupamento familiar, mas também a necessidade de acompanhar a evolução dos meios tecnológicos que podem ser utilizados nos procedimentos de concessão de autorizações de residência (por exemplo, os testes de ADN). Um outro aspeto a ter em consideração é a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu.

2.8 Embora haja numerosos dados relevantes sobre migração, o Comité assinala que relativamente a questões muito delicadas, como as fraudes e os casamentos forçados, não há provas suficientes para orientar a elaboração das políticas. Recomenda, portanto, que se prossigam os esforços de recolha de dados, nomeadamente qualitativos, em domínios sensíveis e pertinentes.

### 3. Observações na especialidade

3.1 *Âmbito de aplicação. Quem pode ser considerado requerente do reagrupamento para efeitos da diretiva?*

#### Pergunta 1

— Estes critérios (perspetiva fundamentada de obter um direito de residência permanente no momento da apresentação do pedido, tal como previsto no artigo 3.º, e um período de espera até o reagrupamento poder ser realizado, tal como previsto no artigo 8.º) são a abordagem correta e a melhor forma para qualificar o requerente?

3.1.1 O Comité considera que o critério de «perspetiva fundamentada» é juridicamente pouco claro e pode dar azo a interpretações restritas. Recomenda, por conseguinte, que se mantenha a condição de se ser titular de uma autorização de residência com um prazo de validade igual ou superior a um ano, mas que se suprima a outra condição relativa à perspetiva fundamentada.

3.1.2 Do mesmo modo, o período mínimo de espera pode causar problemas. O direito à vida familiar e o direito à vida privada são direitos fundamentais. O CESE considera que a concretização deste direito permitirá ao requerente, para efeitos da diretiva, iniciar os procedimentos de reagrupamento familiar a partir do momento em que obteve uma autorização de residência, e eliminará o período mínimo de residência.

3.1.3 O Comité compreende que se faça uma distinção entre migrantes altamente qualificados e menos qualificados no que se refere ao estatuto e à proteção de que gozam. Contudo, chama a atenção para o facto de que a economia europeia necessita tanto de uns como de outros e que em matéria de direitos e de proteção da vida privada e familiar não pode haver diferenças em função das qualificações.

### 3.2 *Membros da família elegíveis. Disposições obrigatórias – a família nuclear*

#### Pergunta 2

— É legítimo impor uma idade mínima para o cônjuge diferente da idade da maioridade prevista num dado Estado-Membro?

— Existem outras formas de prevenir os casamentos forçados no contexto do reagrupamento familiar? Em caso afirmativo, quais?

— Existem provas concretas do problema dos casamentos forçados? Em caso afirmativo, qual é a dimensão deste problema (dados estatísticos)? O problema está relacionado com as normas em matéria de reagrupamento familiar (fixar uma idade mínima diferente da idade da maioridade)?

3.2.1 O Comité considera que a regulamentação sobre a idade mínima constitui um instrumento que além de ser ineficiente para combater os casamentos forçados, é também contrário ao direito fundamental à vida familiar. Uma possibilidade seria proceder, após o reagrupamento familiar no território de um Estado-Membro, a uma avaliação do tipo de casamento, através de investigações e entrevistas. Para aumentar as possibilidades de identificar os casamentos forçados, que afetam quase exclusivamente as mulheres, o CESE recomenda a criação de um sistema de incentivos para as pessoas que admitam terem sido forçadas a casar. Uma solução deste tipo, entre outras possíveis, seria conceder a estas pessoas uma autorização de residência válida por, no mínimo, um ano. O Comité não dispõe de provas concretas de casamentos forçados e recomenda à Comissão Europeia que, juntamente com outras agências especializadas, proceda à obtenção de dados relevantes.

#### Pergunta 3

— Considera oportuno manter estas cláusulas suspensivas que não são aplicadas pelos Estados-Membros, como a relativa aos filhos com mais de 15 anos?

3.2.2 O Comité considera desnecessário manter estas duas cláusulas. A primeira cláusula, que diz respeito às condições de integração de crianças com idade superior a 12 anos, foi utilizada por apenas um Estado-Membro. Além disso, há a possibilidade de as condições de integração necessárias serem fixadas de modo diferente e arbitrariamente, afetando, assim, os direitos das pessoas que se encontram em situação vulnerável, como, por exemplo, os menores. A segunda cláusula respeitante aos menores com mais de 15 anos é também problemática. Até agora, nenhum Estado-Membro a utilizou. Solicitar a um menor que indique outros motivos para além do reagrupamento familiar é problemático de um ponto de vista ético, uma vez que o reagrupamento se faz em virtude de um direito consagrado em todas as convenções internacionais sobre a proteção da criança.

### 3.3 Cláusula facultativa – outros membros da família

#### Pergunta 4

— As normas sobre os membros da família elegíveis são adequadas e suficientemente flexíveis para ter em conta as definições de família existentes diferentes da família nuclear?

3.3.1 Estas normas são insuficientes porque não há uma só definição de família que seja aplicável tanto a países terceiros como aos Estados-Membros da UE. Ainda que não tenha uma base jurídica para definir família, a UE dispõe de instrumentos para prevenir a discriminação. A regulamentação sobre o reagrupamento familiar deve ser suficientemente flexível de modo a abranger os diferentes tipos de estruturas familiares reconhecidos a nível nacional (incluindo os casamentos entre pessoas do mesmo sexo, famílias monoparentais, uniões de facto registadas, etc.) e a ter em conta outros laços familiares.

3.3.2 Na medida em que mais de metade dos Estados-Membros fizeram uso da cláusula facultativa e consideraram os familiares do requerente e/ou do seu cônjuge como elegíveis para efeitos do reagrupamento familiar, o CESE considera útil conservar esta cláusula facultativa. Tal permitirá aos Estados-Membros que o desejarem alargar o reagrupamento familiar também a outras pessoas. Por exemplo, será possível incluir os sogros, que podem assumir um papel benéfico na formação afetiva e intelectual dos netos.

### 3.4 Condições para o exercício do direito ao reagrupamento familiar – Medidas de integração

#### Pergunta 5

— Estas medidas constituem um instrumento válido para realizar o objetivo da integração? Como é possível avaliar a sua eficácia na prática?

— Que medidas de integração são mais eficazes a este respeito?

— Considera que seria útil definir melhor estas medidas a nível da UE?

— Recomendaria a aplicação de medidas antes da entrada?

— Em caso afirmativo, de que modo podem ser introduzidas garantias para assegurar que as medidas de integração não constituem de facto um obstáculo injustificado ao reagrupamento familiar (por exemplo, taxas de inscrição ou outras exigências desproporcionadas) e que são tidas em conta as circunstâncias pessoais, como a idade, o analfabetismo, a deficiência, o nível de instrução?

3.4.1 O Comité acolhe favoravelmente as medidas de integração na condição de não serem concebidas nem aplicadas como obstáculo ao reagrupamento familiar, mas em favor dos requerentes e dos membros da família em que vivem. O CESE considera que as medidas de integração devem ser tomadas no território do Estado-Membro da UE e não no território do país terceiro.

3.4.2 Na Agenda para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros é identificado um conjunto de instrumentos (*Integration Toolbox*) que pode ser utilizado. O CESE considera que, no contexto deste conjunto de instrumentos, importa colocar a tónica na aprendizagem linguística e no ensino formal e não formal. O Comité já várias vezes assinalou que a educação é uma dimensão-chave da integração. A utilização destes instrumentos deverá ser adaptada às especificidades demográficas e socioeconómicas dos membros da família. Recomenda-se a inclusão dos menores em programas de ensino formais e não formais e dos adultos e mais idosos em programas de aprendizagem de línguas e de formação profissional, incluindo através da inclusão. Estas medidas poderão ajudar os membros da família a contribuírem para a economia e a sociedade quer do país de acolhimento quer do país de origem.

3.4.3 Para o CESE, há que evitar a aplicação de medidas antes da entrada. O ideal seria que os membros da família reagrupada dispusessem de conhecimentos linguísticos ou de um nível cultural e educacional que facilitasse a integração. Porém, a falta destas condições não deve transformar-se num impedimento ao reagrupamento. Para além dos obstáculos injustificados (por exemplo, as taxas de inscrição), é possível que a infraestrutura institucional dos Estados-Membros da UE e dos países terceiros não tenha capacidade para aplicar estas medidas antes da entrada. A organização de medidas de integração no território do Estado-Membro pode assegurar aos membros da família um nível de proteção mais elevado e mais apoio por parte do requerente do reagrupamento, para além de melhorar as oportunidades de integração. Embora as ONG possam desempenhar um papel importante na integração, a ação principal compete às autoridades públicas, que são quem tem a responsabilidade jurídica e dispõe dos recursos necessários.

### 3.5 Período de espera relacionado com a capacidade de acolhimento

#### Pergunta 6

— À luz da sua aplicação, é necessário e justificado manter na diretiva esta derrogação que permite prever um período de espera de três anos a contar da apresentação do pedido?

3.5.1 Como só um Estado-Membro fez uso desta derrogação, o CESE considera que não se justifica mantê-la. Acresce que a decisão de concessão de autorizações de residência deve ter em conta as circunstâncias individuais e não a capacidade de acolhimento, a qual é variável e representa o resultado de uma política que se pode mudar se necessário.

### 3.6 Entrada e residência dos familiares

#### Pergunta 7

— Devem ser previstas normas específicas para as situações em que a autorização de residência do requerente do reagrupamento seja inferior a um ano, mas esteja em vias de ser renovada?

3.6.1 As autorizações de residência dos requerentes e dos seus familiares devem ter os mesmos prazos de validade. Antes do termo do prazo de validade de todas as autorizações, e a fim de evitar discrepâncias temporais, pode ser apresentado um pedido conjunto dos familiares.

### 3.7 Questões relacionadas com o asilo. Exclusão da proteção subsidiária

#### Pergunta 8

— O reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que beneficiam de proteção subsidiária deve ser regulado pelas normas da diretiva relativa ao reagrupamento familiar?

— Devem aplicar-se aos beneficiários de proteção subsidiária as normas mais favoráveis da diretiva relativa ao reagrupamento familiar que isentam os refugiados de cumprirem certas condições (alojamento, seguro de doença, recursos estáveis e regulares)?

3.7.1 O Comité considera que os beneficiários de proteção subsidiária devem beneficiar das normas mais favoráveis previstas na diretiva relativa ao reagrupamento familiar e, por conseguinte, ser abrangidos pelo seu campo de aplicação. Os beneficiários de proteção subsidiária são oriundos de países e de zonas reconhecidas como perigosas para a sua segurança e bem-estar. Tudo isto torna a uniformização dos dois estatutos ainda mais necessária.

### 3.8 Outras questões relacionadas com o asilo

#### Pergunta 9

— Os Estados-Membros devem continuar a ter a possibilidade de limitar a aplicação das disposições mais favoráveis da diretiva aos refugiados cujos laços familiares sejam anteriores à sua entrada no território de um Estado-Membro?

— O reagrupamento familiar deve ser assegurado a categorias mais vastas de familiares que estejam a cargo dos refugiados? Em caso afirmativo, em que medida?

— Deve continuar a exigir-se aos refugiados que apresentem elementos de prova de que cumprem os requisitos relativos ao alojamento, ao seguro de doença e aos recursos, se o pedido de reagrupamento familiar não for apresentado no prazo de três meses após a concessão do estatuto de refugiado?

3.8.1 O Comité considera que a definição de família não deve incluir o critério da «duração». Há pessoas que constituem família no Estado-Membro de acolhimento e não no país de origem. A família pode ser reagrupada independentemente do momento e do lugar em que foi constituída. O conceito de reagrupamento familiar deve ser alargado por forma a incluir as mais diversas categorias, em particular os filhos maiores de idade ou os irmãos/irmãs, tomando em consideração os fatores de risco no país de origem e os fatores culturais. Em segundo lugar, há que eliminar, ou alargar, o prazo-limite para a introdução do pedido de reagrupamento familiar, de modo a permitir aos potenciais requerentes contactar os membros da sua família que eventualmente se encontrem em regiões longínquas, e preparar a documentação completa necessária para apresentar um pedido. Pode prever-se um período-limite em função da validade da autorização temporária de residência (por exemplo, 6 meses).

### 3.9 Fraude, abuso, questões processuais – Entrevistas e investigações

#### Pergunta 10

— Existem provas concretas de problemas de fraude? Qual é a dimensão do problema (dados estatísticos)? Considera que as normas sobre inquéritos e entrevistas, incluindo testes de ADN, podem ser úteis para resolver os problemas?

— Considera útil regulamentar de forma mais específica estas entrevistas e investigações a nível da UE? Em caso afirmativo, que tipo de regras sugeriria?

3.9.1 O CESE não dispõe de provas concretas de problemas de fraude. Considera que as entrevistas e os inquéritos são legítimos desde que não retirem ao direito ao reagrupamento familiar o seu efeito útil.

— Quanto aos testes de ADN, o CESE não os aprova. Mesmo sendo um meio científico de prova do vínculo biológico, estes testes não têm em conta o conjunto das relações afetivas, sociais e culturais que possam existir entre membros de uma mesma família, que não têm necessariamente de ser de natureza biológica. No caso de pessoas adotadas, os testes de ADN são irrelevantes. Acresce que os testes de ADN podem revelar situações familiares muito delicadas, nomeadamente adoções mantidas em segredo ou infidelidades. Os testes de ADN constituem, portanto, uma violação flagrante ao direito à vida privada e podem estar na raiz de dramas pessoais pelos quais uma autoridade pública não pode assumir a responsabilidade. Consequentemente, o CESE considera que os inquéritos e as entrevistas devem reger-se por normas que regulem todos os instrumentos existentes, tanto jurídicos como tecnológicos. Nesse sentido,

pode ser útil envolver a Agência dos Direitos Fundamentais. O Comité está disposto a colaborar com as instituições europeias e outras instituições e organizações na definição destas normas. Chama também a atenção para o princípio da proporcionalidade. O reagrupamento familiar não pode ser tratado como um assunto de direito penal.

### 3.10 Casamentos de conveniência

#### Pergunta 11

- Existem provas concretas do problema dos casamentos de conveniência? Estão disponíveis estatísticas sobre este tipo de casamentos (se detetados)?
- O fenómeno está relacionado com as normas da diretiva?
- As disposições da diretiva sobre os controlos e as investigações poderiam ser aplicadas de forma mais eficaz e, em caso afirmativo, como?

3.10.1 O CESE não dispõe de provas concretas de casamentos de conveniência. A futura regulamentação sobre controlos, verificações e entrevistas pode contribuir para limitar este fenómeno. O CESE insiste que as normas devem ser definidas em colaboração com a Agência Europeia dos Direitos Fundamentais a fim de assegurar que os direitos fundamentais das pessoas em causa não são comprometidos.

### 3.11 Taxas

#### Pergunta 12

- As despesas administrativas do procedimento devem ser regulamentadas?
- Em caso afirmativo, sob a forma de garantias ou prevendo indicações mais precisas?

3.11.1 O CESE considera ilegítimo que não haja uniformidade nas taxas. É, portanto, necessário fixar um limiar financeiro que não comprometa o efeito da diretiva. O CESE recomenda o estabelecimento de um limiar único e mínimo ou o cálculo de todas as taxas em função do rendimento *per capita* - ou de um outro indicador - do país terceiro. Uma vez que o pedido é individual, outra possibilidade seria fixar um limiar em função do rendimento de cada requerente (por exemplo, uma percentagem do rendimento anual médio). Os menores deveriam pagar taxas mínimas ou usufruir de isenção de pagamento das mesmas.

### 3.12 Duração do procedimento – prazo para a decisão administrativa

#### Pergunta 13

- O prazo administrativo estabelecido pela diretiva para a análise do pedido é justificado?

3.12.1 O CESE considera necessário alterar a diretiva tendo em vista a aproximação das práticas nos Estados-Membros. Recomenda, portanto, encurtar o prazo de 9 para 6 meses.

### 3.13 Cláusulas horizontais

#### Pergunta 14

- Como facilitar e garantir a aplicação destas cláusulas horizontais na prática?

3.13.1 O CESE considera que a melhor forma de aplicar as cláusulas horizontais, tanto no que diz respeito ao superior interesse do menor, como no que diz respeito à necessidade de examinar cada pedido individualmente, é fixar regras específicas e uniformes para todos os tipos de exames, controlos e investigações possíveis, método esse que permitirá também resolver outros aspetos problemáticos do reagrupamento familiar. Estas normas devem ser proporcionais e respeitar os direitos humanos fundamentais.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

**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 — Responsabilidade social das empresas: uma nova estratégia da UE para o período de 2011-2014»**

COM(2011) 681 final

(2012/C 229/15)

Relatora: **Madi SHARMA**

Correlator: **Stuart ETHERINGTON**

Em 25 de outubro 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 — Responsabilidade social das empresas: uma nova estratégia da UE para o período de 2011-2014*

COM(2011) 681 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 18 de abril de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 de (sessão de 24 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 203 votos a favor, 12 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE felicita a Comissão pelo seu empenho na promoção de práticas empresariais responsáveis, por meio das iniciativas políticas delineadas no pacote «Empresas responsáveis»<sup>(1)</sup>, incluído na Estratégia Europa 2020.

1.2 O CESE assinala que a Comissão Europeia respeita a natureza voluntária da responsabilidade social das empresas (que é diferente de «sem compromisso»), destaca o facto de terem sido registados progressos na sensibilização para a RSE a nível das empresas e reconhece que as empresas necessitam de flexibilidade para inovar.

1.3 O CESE nota que a nova proposta alarga a definição de RSE para além do quadro atual, mas deixa muitas perguntas sem resposta. Assim, não esclarece:

— a definição do termo «empresa», que deve **incluir todas as partes interessadas – privadas, públicas e da sociedade civil** – para evitar interpretações erróneas;

— as diferentes abordagens culturais da responsabilidade social das empresas;

— a diferença entre responsabilidade «social» (só no local de trabalho) e responsabilidade societal (atividades fora do local de trabalho);

— exatamente que atividades de voluntariado vão exigir notificação obrigatória, tendo em conta que todas as atividades de responsabilidade social das empresas são voluntárias e devem estar fora e acima dos requisitos legais;

— as medidas específicas para as PME – a comunicação tem uma abordagem uniforme («tamanho único»);

— a distinção entre responsabilidade social da empresa e gestão empresarial. Ora, é essencial manter estas duas perspetivas separadas.

1.4 O plano de ação da Comissão reflete principalmente a antiga definição (agora abandonada) de responsabilidade social das empresas e apresenta-se como uma mera continuação das atividades de promoção realizadas na última década. O Comité esperava que, a partir da nova definição de responsabilidade social das empresas, fossem definidos planos apontando para as novidades desta «nova estratégia», para encorajar e ajudar as empresas a responsabilizarem-se pelo seu impacto na sociedade e a demonstrarem aos seus acionistas como tencionam proceder nesse sentido. Na falta de tais planos, não há muito que o Comité possa dizer sobre a «nova estratégia». Toma apenas nota do intento da Comissão de apresentar uma proposta legislativa que pretende aumentar a transparência das informações de índole social e ambiental facultadas pelas empresas de todos os setores até ao verão do ano corrente.

1.5 O Comité apoia a iniciativa de rever a Diretiva 2003<sup>(2)</sup>, propondo que as empresas que fazem da RSE um eixo da sua

<sup>(1)</sup> COM(2011) 685 final.

<sup>(2)</sup> Quarta diretiva relativa às contas anuais 2003/51/CE

estratégia ou da sua comunicação produzam, anualmente, informações de cariz social e ambiental segundo modalidades que respondam a requisitos de prestação de contas e de transparência. Trata-se de generalizar práticas que se tornaram correntes através de instrumentos de medição e avaliação reconhecidos a nível internacional.

1.6 O Comité lembra que estas práticas não podem, em caso algum, pretender substituir legislações nacionais nem reduzir disposições de acordos negociados através do diálogo social. Por isso, apoia a proposta de criação de uma base de dados para analisar e acompanhar os acordos transacionais negociados, que fazem parte da regulação social e ambiental da globalização.

1.7 A RSE é uma atividade voluntária privilegiada de experimentação do ensaio do diálogo civil em algumas empresas, visto permitir que partes interessadas relevantes exteriores à empresa avaliem a responsabilidade pelos efeitos das suas atividades na sociedade.

## 2. Introdução

2.1 Em 25 de outubro de 2011, a Comissão Europeia publicou uma nova comunicação intitulada «Responsabilidade social das empresas: uma nova estratégia da UE para o período de 2011-2014». A estratégia giza um plano de ação com objetivos a realizar entre 2011 e 2014.

2.2 Para atingir o objetivo de renovação da política em matéria de responsabilidade social das empresas, a comunicação propõe:

- desenvolver uma nova definição de responsabilidade social das empresas,
- restaurar a confiança dos consumidores e dos cidadãos na indústria empresarial europeia,
- promover a responsabilidade social das empresas através de vantagens e recompensas do mercado,
- melhorar o quadro regulamentar,
- reforçar a integração da responsabilidade social das empresas na educação, na formação e na investigação,
- aproximar mais as abordagens europeias e globais da responsabilidade social das empresas,
- promover o diálogo social e a transparência, e
- criar uma base de dados dos acordos-quadro internacionais.

2.3 De acordo com a nova definição alargada proposta, a responsabilidade social das empresas é «a responsabilidade das empresas pelo impacto que têm na sociedade» e considera aspetos adicionais a incluir pelas empresas nas suas estratégias de RSE. Ela substitui a definição anterior de «um conceito segundo o qual as empresas integram voluntariamente preocupações sociais e ambientais nas suas operações e na sua interação com outras partes interessadas».

2.4 A Comissão pretende continuar a desenvolver princípios e orientações reconhecidos internacionalmente, cooperando com os Estados-Membros, os países parceiros e fóruns internacionais pertinentes, e obrigando as empresas a empenharem-se mais neste processo.

## 3. Observações na generalidade

3.1 A RSE é desenvolvida por empresas no âmbito da sua estratégia empresarial e como instrumento para as ajudar a participar no combate aos desafios sociais, ambientais e económicos internos e externos. A RSE poderá contribuir para a implementação da Estratégia Europa 2020 se for desenvolvida pelas empresas, em diálogo com as diversas partes interessadas e se for mantida uma abordagem não regulamentar.

3.2 A responsabilidade social das empresas constitui uma **abordagem de desenvolvimento sustentável** e os seus benefícios devem promover o papel positivo que as empresas desempenham na sociedade que ultrapassa os valores de interesse puramente económico, sendo certo que esta responsabilidade nunca poderá ser utilizada para substituir os direitos sociais garantidos pelos instrumentos legislativos nacionais ou internacionais, que são, em primeira instância, da responsabilidade dos Estados e dos governos.

3.3 Num clima económico e político difícil, a iniciativa política em matéria de responsabilidade social das empresas representa uma oportunidade para envolver a comunidade empresarial, conquanto se tenha em conta que a responsabilidade social das empresas envolve os esforços empreendidos pelas empresas para promover o seu impacto positivo e prevenir ou minimizar o seu impacto negativo na sociedade, através de ações que ultrapassam as suas obrigações jurídicas. O Comité reitera a sua posição de 2006 <sup>(3)</sup> de que a responsabilidade social das empresas deve continuar a ser exercida numa base voluntária (que é diferente de «sem compromisso»). O CESE considera que o discurso da responsabilidade social das empresas deve ser reformulado de forma construtiva de modo que as empresas se considerem **partes interessadas da comunidade**.

3.4 Ao rever a política da responsabilidade social das empresas é importante reconhecer que todas as categorias de partes interessadas estão a sofrer com o atual clima económico. As propostas políticas da Comissão deveriam ser complementadas com objetivos de incentivo ao crescimento como um requisito essencial para criar empregos de qualidade e prosperidade, pondo a tónica no **favorecimento** de práticas empresariais mais responsáveis.

3.5 **As várias formas e motivações** da atividade de responsabilidade social das empresas condicionam o seu impacto na sociedade. Os responsáveis políticos deveriam compreender melhor as diferentes motivações e a forma como variam consoante a dimensão, a capacidade, o rendimento, o setor e a atividade das empresas. A identificação de várias ferramentas e as medidas de apoio necessárias para os diferentes setores permitirá rever a moldura da responsabilidade social das empresas de forma mais informada. O Comité concorda com a Comissão em que o respeito da legislação aplicável e dos acordos coletivos entre

<sup>(3)</sup> JO C 325 de 30.12.2006, p. 53-60.

os parceiros sociais é um pré-requisito para que as empresas assumam a sua responsabilidade relativamente ao impacto que têm na sociedade.

3.6 A atividade ao nível da responsabilidade social das empresas tem aumentado à medida que as questões ambientais foram assumindo importância crescente. Assim, estabeleceu-se um equilíbrio entre as condições de trabalho, as relações sociais e as questões ambientais. À luz da atual crise, a Comissão deve **fomentar a dimensão social da responsabilidade social das empresas.**

3.7 O papel e a presença do **setor da economia social, incluindo as ONG**, são descurados na «agenda» da responsabilidade social das empresas. Convém que a Comissão reconheça o valor e a importância que o setor reveste para a participação em termos de responsabilidade social das empresas, tanto individualmente como em **parceria com outros setores**, e avalie o **impacto indireto** das propostas na economia social em termos de criação de relações entre empresas.

3.8 Tendo em conta os compromissos assumidos pela UE na Conferência Rio + 20, o Comité chama a atenção para a importância de uma campanha de sensibilização sobre as informações não financeiras mediante a publicação de um relatório periódico de desenvolvimento sustentável, não só por todas as empresas de determinada dimensão (aproximadamente 500 trabalhadores), mas também pelas administrações públicas e grandes organizações da sociedade civil. Esta perspetiva consolidaria o interesse pela definição de outros indicadores para além do PIB, a pegada ecológica ou o ciclo de vida. Em linha com os compromissos assumidos no Rio, o Comité já pôs em prática esta abordagem, publicando os seus resultados com base na ferramenta de diagnóstico EMAS.

3.9 No intuito de avançar por etapas, o Comité insta a Comissão a consolidar o quadro regulamentar europeu de avaliação e de informação social e ambiental estabelecido pela diretiva de 2003, que está em curso de revisão. Um quadro regulamentar desta natureza, que seja exigido a qualquer empresa de grande dimensão que faça da RSE um pilar da sua estratégia ou da sua comunicação, deve assentar em ferramentas de aferição reconhecidas internacionalmente e inspirar-se nas legislações nacionais que já existem em diversos países europeus.

3.10 Através de um número cada vez maior de boas práticas, incluindo os acordos negociados no âmbito do diálogo social, a RSE ilustra de forma concreta o contributo complementar do diálogo civil para o estudo e a resolução de problemas sociais. O diálogo social é capital para desenvolver boas práticas de RSE, de modo a elaborar uma avaliação que seja relevante para as partes interessadas, que requerem informação de qualidade sobre as iniciativas desenvolvidas voluntariamente por empresas ou investidores responsáveis.

3.11 A comunicação da Comissão não reconhece o valor da presença das mulheres no conselho de administração das empresas e o seu papel na responsabilidade social das empresas, nem a mais-valia económica que representam para a comunidade. Está provado que essa presença está relacionada com um

tipo de chefia que tem em conta a perspetiva de género e se reflete positivamente na responsabilidade social das empresas <sup>(4)</sup>.

3.12 Os serviços de intermediação maximizam o potencial de crescimento e o valor societal da responsabilidade social das empresas, combinando, de forma estratégica, as necessidades e as competências das empresas a fim de constituir parcerias frutuosas; esta abordagem deveria ser promovida como melhor prática.

3.13 Há que exortar a União Europeia a promover e a proteger os quadros internacionais de referência em matéria de responsabilidade social das empresas. As empresas devem respeitar estes instrumentos e utilizá-los para orientar o desenvolvimento das suas atividades de responsabilidade social e demonstrar aos seus acionistas de que forma os estão a aplicar.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1 Atualização da definição de responsabilidade social das empresas

4.1.1 O ponto forte da nova proposta reside na definição atualizada de responsabilidade social das empresas. No entanto, o CESE considera necessário que a Comissão clarifique os significados da definição de «empresa» para evitar interpretações erróneas. A Comissão também terá de esclarecer quais as novas políticas que serão desenvolvidas com base na definição atualizada, incluindo a iniciativa legislativa anunciada. Além disso, deverá especificar os seus planos para estimular a responsabilidade social das empresas junto dos diferentes componentes da comunidade empresarial, como, por exemplo, grandes empresas, PME e empresas da economia social.

4.1.2 Além disso, o CESE verifica que a comunicação está incompleta e não procura avaliar os resultados dos últimos dez anos de estratégia da responsabilidade social das empresas em termos de impacto no comportamento das empresas, para fundamentar melhor as iniciativas e as políticas propostas nesta estratégia.

4.1.3 A definição proposta insere uma noção de responsabilidade no conceito de prática voluntária. Esta nova definição acolhe a natureza multidimensional da responsabilidade social das empresas descrita na comunicação <sup>(5)</sup>. Contudo, ao tentar criar uma nova norma, a UE deve velar por que a mesma não entre em conflito com a norma ISO 26000. A agenda para a responsabilidade social das empresas deve ser desenvolvida pelas empresas, em diálogo com as diversas partes interessadas, para assim responder à Estratégia Europa 2020 com vista ao crescimento inteligente e inclusivo.

4.1.4 É cada vez mais frequente que produtos e serviços sejam fornecidos por diferentes organizações, sob formas que se aparentam a serviços públicos e se situam a meio caminho entre empresa, setor público e economia social. A definição proposta inclui este aspeto das organizações não comerciais. O CESE considera necessário clarificar melhor a definição e suas implicações para **todas as empresas**, que irão pôr em prática esta responsabilidade.

<sup>(4)</sup> Ver: <http://newsforchangingtimes.com/2012/02/17/women-boardroom-csr-un-women-ingrid-kragl/>.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 681 final, pág. 7.

4.1.5 As consequências societárias da crise financeira fazem sobressair a importância das práticas empresariais. É correto que as empresas sejam responsabilizadas pelas suas atividades e devam incorporar a responsabilidade social na sua estratégia empresarial, a fim de fomentar uma prática mais responsável, em especial no contexto de crise e de forte concorrência. Contudo, a responsabilidade social das empresas deve ser reformulada de modo a vincar a **interdependência** entre empresa e sociedade.

4.1.6 As **ligações entre empresa e sociedade** devem integrar diálogo social e transparência e, neste aspeto, as tarefas associadas à responsabilidade social das empresas são inúmeras:

- *ligações internas à organização (dentro da empresa)* – coordenar as estruturas internas para cumprir as obrigações relativas ao bem-estar e desenvolvimento dos empregados,
- *ligações com partes interessadas da comunidade* – colaborar com acionistas, clientes e outras parceiros, incluindo poderes públicos e comunidades, para preservar os interesses da empresa,
- *ligações no quadro local* – trabalhar para melhorar os efeitos práticos da empresa nas comunidades locais e no ambiente circundante.

As empresas devem reconhecer estas ligações e empenharem-se proativamente na responsabilidade social das empresas, como um objetivo essencial para maximizar o valor financeiro e social em benefício de todas as partes interessadas da comunidade. O relançamento de redes locais<sup>(6)</sup> proporcionará um canal para todas as partes interessadas da comunidade, inclusivamente as autoridades públicas, se envolverem e colaborarem em prol da sociedade.

4.1.7 A perspetiva da Comissão em relação às PME não é a ideal. Não há relação entre as empresas e a repercussão que as PME têm em matéria de responsabilidade social das empresas na União Europeia. Também não se aproveitou esta ocasião para elaborar uma política global que tenha em conta a maneira como atualmente se processam as atividades económicas, tais como o comércio e as operações em linha, ou para informar melhor as PME acerca da responsabilidade social das empresas.

4.1.8 As PME têm vindo a ser esquecidas nas propostas da agenda. A comunicação não explica o que entende por «empresa», mas a linguagem utilizada leva a concluir que se refere às grandes empresas. Ora, as PME são, na UE, um elemento fundamental para a criação de emprego, bem como para a promoção do crescimento económico e da competitividade, em conformidade com o Tratado de Lisboa. Uma abordagem da responsabilidade social das empresas uniforme para todos os setores não é aceitável.

4.2 *Promover vantagens e incentivos à responsabilidade social das empresas*

4.2.1 É importante reconhecer as motivações económicas subjacentes à responsabilidade social das empresas. A comunicação aponta vários aspetos positivos que deveriam ser devidamente promovidos juntamente com exemplos de boas práticas,

a fim de incentivar as empresas a empenharem-se mais na responsabilidade social das empresas.

4.2.2 No entanto, a vantagem económica da responsabilidade social das empresas não deve ser sobrestimada. As empresas têm departamentos de *marketing* e de vendas que se dedicam a publicitar e a compreender as necessidades do consumidor. **A responsabilidade social das empresas é essencialmente uma abordagem de desenvolvimento sustentável**, que inclui uma noção de crescimento económico sujeita a considerações de ordem social e ambiental. Reduzi-la a simples resultados económicos pode provocar efeitos perversos, como o afastamento da política, caso os resultados não correspondam às expectativas financeiras.

4.2.3 O recurso aos contratos públicos como uma medida de recompensa exige uma reflexão cuidadosa e uma aplicação adequada. Os critérios sociais, incluindo as cláusulas da OIT, devem ter uma ligação com o objeto do contrato, para evitar que o empenho na responsabilidade social das empresas seja meramente simbólico e assegurar um valor social benéfico. Esta atitude pode também incentivar a indústria a empenhar-se mais e melhor no domínio da responsabilidade social das empresas.

4.2.4 É essencial estabelecer cláusulas sociais na adjudicação de contratos com toda a transparência. Isto é essencial para garantir contratos de serviços adequados e o respeito pelos princípios da concorrência leal no mercado único. Deve consultar-se a DG Concorrência sobre o recurso a contratos públicos como incentivo de mercado.

4.2.5 A Iniciativa Empresarial Social (IES) foi apresentada como política complementar no pacote «Empresa responsável»<sup>(7)</sup> da Comissão, mas as oportunidades que ele representa foram descuradas na «agenda» sobre responsabilidade social das empresas. Numa conjuntura económica difícil, as empresas são mais cautelosas com despesas irrecuperáveis. É amplamente aceite que as empresas sociais recorrem a capital privado para parte dos seus planos financeiros<sup>(8)</sup>, e, por essa razão, o investimento social e a oferta de serviços não financeiros gratuitos a novas empresas sociais são um meio de elas **rentabilizarem financeira e socialmente**<sup>(9)</sup> os investimentos realizados em matéria de responsabilidade social. Seria possível alcançar os objetivos destas duas iniciativas e, simultaneamente, maximizar o potencial de crescimento e a capacidade de criar valor social.

4.3 *Compreender as motivações e apoiar as atividades de responsabilidade social das empresas*

4.3.1 Atualmente, a responsabilidade social das empresas assume **numerosas formas e responde a variadas motivações** que afetam o seu impacto na sociedade. A responsabilidade social pode ir da proteção defensiva dos interesses dos acionistas, donativos de beneficência e patrocínios a atividades mais significativas estrategicamente relacionadas com a atividade central ou esforços geradores de mudança, tendo em vista detetar e tratar as causas profundas dos problemas de sociedade<sup>(10)</sup>. O CESE chama a atenção para o facto de as novas regras poderem revelar-se contraproducentes se, em alguns países, levarem as empresas a cessar determinadas atividades que impliquem a redação de relatórios.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 685 final.

<sup>(8)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 682 final, pág. 6.

<sup>(10)</sup> www.csrinternational.org

<sup>(6)</sup> JO C 175 de 28.7.2009, p. 63-72.

4.3.2 Os políticos devem ter uma compreensão total desta escala de atividade para fomentar um ambiente que favoreça projetos de responsabilidade social das empresas mais estratégicos e criadores de mudança. Os requisitos não devem reduzir a responsabilidade social das empresas a um **nível mínimo**, e devem permanecer, como códigos voluntários que são, **fora e acima dos requisitos legais**.

4.3.3 Seria preferível centrar os esforços no incentivo à informação e ao diálogo social a todos os níveis da empresa, desde o diretor até aos trabalhadores, para conseguir programas de responsabilidade social das empresas mais eficazes e promover uma cultura empresarial com mais ética. Os factos têm demonstrado que grupos de pilotagem compostos por quadros superiores puderam imprimir uma orientação benéfica e contribuir para as atividades de responsabilidade social das empresas.

4.3.4 Em princípio, os exercícios de autorregulação e de correção são uma boa ideia, mas há que prever mecanismos para assegurar que o cumprimento dos requisitos não se torne num peso para as PME, em virtude de cláusulas de contratos que tenham negociado com empresas maiores enquanto subcontratantes e como elos de uma cadeia de fornecimento. A proposta da Comissão de elaboração de um código de boas práticas deve fornecer orientações às empresas que pretendam levar a cabo atividades de RSE, tendo na devida conta a natureza da autorregulação e da correção.

#### 4.4 O papel dos trabalhadores na responsabilidade social das empresas

4.4.1 A responsabilidade social das empresas dentro de uma empresa é ineficaz sem o empenhamento de quem nelas trabalha. A problemática da responsabilidade social das empresas deve ser definida em conjunto com a administração, os trabalhadores funcionários e, se necessário, com os parceiros sociais para representar o lado ético da empresa. A responsabilidade social das empresas é mais do que um exercício para estimular o espírito de equipa, e o empenho dos trabalhadores é primordial para uma estratégia bem-sucedida.

4.4.2 Em matéria de responsabilidade social das empresas, o papel dos parceiros sociais é precioso para comunicar informação e reforçar o diálogo social. As empresas deveriam criar plataformas para garantir a aplicação de contratos coletivos, a transparência, a comunicação e a participação (tudo isto faz parte da responsabilidade social das empresas).

4.4.3 Os direitos humanos, as condições de trabalho e as práticas de emprego são aspetos importantes da natureza multidimensional da responsabilidade social das empresas. As empresas devem desenvolver atividades que ultrapassem a regulamentação e as orientações internacionais e europeias baseadas nas oito Convenções fundamentais da OIT em matéria de direitos humanos, por um lado, e as respeitantes à saúde, ao bem-estar e à formação dos trabalhadores, por outro lado. Todas as empresas devem ter em conta estruturas de governação interna que se pautem por princípios de ética e de equidade, mas não podem passar por cima dos acordos coletivos.

#### 4.5 Intercâmbio de conhecimentos

4.5.1 A avaliação pelos pares, em conjunto com os Estados-Membros, das políticas de responsabilidade social das empresas é um exercício importante (Intenção 9). É necessário ajudar **todos os Estados-Membros** a criarem e atualizarem as suas políticas nacionais de responsabilidade social das empresas e a aprenderem com políticas nacionais já aplicadas nesta matéria.

4.5.2 Todos os órgãos estatutários - nacionais, regionais, locais e instituições da UE - no âmbito da União devem enveredar por uma estratégia de responsabilidade social das empresas, dando assim um exemplo a outros setores. Trata-se de implementar políticas internas de responsabilidade social das empresas, lançar atividades, pilotar modelos inovadores neste domínio, facilitar o intercâmbio de boas práticas e acompanhar o desenvolvimento de redes locais de empenhamento da comunidade.

4.5.3 A criação de plataformas de diversas partes interessadas em determinados setores de atividade podem contribuir para um diálogo sério entre empresas e partes interessadas sobre práticas comerciais e facilitar o intercâmbio de boas práticas e de experiências enriquecedoras, tendo em devida conta a autonomia dos intervenientes para definirem o âmbito de aplicação e as atividades das plataformas e sendo certo que as práticas litigiosas devem poder ser sancionadas pelos tribunais.

4.5.4 É necessário assegurar a **participação das PME em plataformas de partes interessadas**, dado que até agora foram essencialmente as grandes empresas que participaram. Deve ser dada a todas as empresas a oportunidade de participar, para que todos os setores e os principais domínios de preocupação estejam melhor representados.

4.5.5 O CESE apoia a intenção de prestar um apoio financeiro adicional a projetos de educação e formação em matéria de responsabilidade social das empresas, e de sensibilizar mais os profissionais da educação e as empresas para a importância da responsabilidade social das empresas (Intenção 8). Isto é especialmente importante para as PME, que muitas vezes desconhecem as oportunidades ou não têm as capacidades necessárias para se lançarem em projetos de responsabilidade social.

4.5.6 A utilização de fundos estruturais para as iniciativas de responsabilidade social das empresas deve ser cuidadosamente ponderada. O CESE lembra à Comissão que o próximo programa de financiamento estrutural vai sofrer cortes e, por essa razão, os fundos concedidos a iniciativas de responsabilidade social das empresas devem ser repartidos e avaliados de acordo com **objetivos claros** de combate à pobreza e à exclusão social e de desenvolvimento regional. Estes fundos devem destinar-se exclusivamente a empresas com capacidade e recursos financeiros limitados, como as PME e as organizações da sociedade civil, para as ajudar a desenvolver políticas de responsabilidade social e a estimular o seu empenho.

4.5.7 Os **portais de informação** devem ser apoiados e incrementados para ajudar as empresas, bem como o comércio eletrónico, a conectar-se e a fornecer uma plataforma acessível para um verdadeiro intercâmbio de boas práticas e competências, bem como de recursos financeiros e não financeiros em benefício da sociedade.

#### 4.6 *A responsabilidade social das empresas e os parceiros da economia social*

4.6.1 A **sociedade civil** foi negligenciada na iniciativa política da responsabilidade social das empresas. As organizações da sociedade civil são também modelos de uma estratégia empresarial responsável, de governação e de fóruns e muitas vezes estão envolvidas em atividades de responsabilidade social das empresas. A comunicação não explora de forma alguma a relação entre os setores «de lucro» e os «de não lucro».

4.6.2 Há uma longa tradição de trabalho intersectorial em parceria que deve ser mais incentivada, dado que o setor comercial pode ajudar a encontrar soluções para os problemas <sup>(11)</sup>.

4.6.3 **Há que promover o interesse mútuo que a parceria representa** para incentivar um maior empenho no domínio da responsabilidade social das empresas. A articulação das necessidades com as competências no quadro das parcerias fará com que as consequências sociais e económicas sejam mais eficazes e benéficas para a comunidade e as empresas. Promover apoios não financeiros é importante para alargar o alcance do apoio procedente de outros setores e ajudá-los a repensar em termos estratégicos as suas capacidades em matéria de responsabilidade social das empresas. Isto poderia abranger o voluntariado dos trabalhadores, a prestação de serviços gratuitos e os donativos em espécie (instalações, equipamentos, etc.)

4.6.4 A **comunicação** é um dos maiores desafios que se coloca ao bom funcionamento das parcerias. Os serviços de intermediação <sup>(12)</sup> ajudam a racionalizar e simplificar a forma como dois setores realizam negócios e superam diferenças culturais. É preciso apoiar estes serviços e torná-los mais facilmente acessíveis às empresas para ultrapassar obstáculos e criar um valor comum que transcenda todos os setores e suscite um empenhamento forte nas iniciativas de responsabilidade social das empresas.

#### 4.7 *Orientações e acordos internacionais*

4.7.1 A OIT erigiu as oito convenções fundamentais em fundamento básico dos direitos a nível mundial. Os Estados-Membros já as adotaram. A UE pode testemunhar do seu empenho incitando países terceiros a cumpri-las.

4.7.2 O CESE apoia veementemente a intenção da Comissão de tornar a promoção da responsabilidade social das empresas compatível com os instrumentos que já existem a nível mundial, nomeadamente as orientações da OCDE, a Declaração da OIT sobre empresas multinacionais e política social, a ISO 26000, os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos do Homem e os acordos-quadro internacionais. Exorta a Comissão a explicar como conta realizar este objetivo.

4.7.3 As orientações da OCDE foram adotadas por 42 países, dos quais 24 são Estados-Membros da UE. As diretrizes têm um mecanismo único para acompanhamento, um ponto de contacto nacional responsável pela divulgação das diretrizes e pelo tratamento de casos de alegadas violações. O CESE recomenda que a estratégia renovada da UE para a responsabilidade social das empresas reserve recursos para o desenvolvimento das capacidades referentes às orientações da OCDE, e que a Comissão e os Estados-Membros se esforcem por alargar a influência dos parceiros sociais nestes pontos de contacto nacionais.

4.7.4 O CESE considera que a política da responsabilidade social das empresas se deve centrar em fornecer uma orientação estratégica às empresas, dado que acompanhar a forma como empresas com mais de 1 000 trabalhadores se empenham nesta matéria (Intenção 10) é impraticável e exigirá enormes recursos financeiros da UE.

Bruxelas, 24 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

<sup>(11)</sup> JO C 125 de 27.5.2002, p. 24.

<sup>(12)</sup> Os serviços de intermediação são empresas intermediárias que ajudam a ligar organizações de vários setores, e a tornar as relações de trabalho mais eficazes, fazendo corresponder necessidades, competências e recursos. Um exemplo disto é o «Pilot Light» - <http://www.pilotlight.org.uk>

## ANEXO

## ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas durante o debate na plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 3, do Regimento):

**Ponto 2.3**

Alterar.

*«De acordo com a nova definição alargada proposta, a responsabilidade social das empresas é “a responsabilidade das empresas pelo impacto que têm na sociedade” e introduz de forma prescritiva considerações adicionais a incluir pelas empresas nas suas estratégias de RSE. Ela ~~tem por base~~ substitui a definição anterior de “um conceito segundo o qual as empresas integram voluntariamente preocupações sociais e ambientais nas suas operações e na sua interação com outras partes interessadas.”»*

**Resultado da votação:**

Votos a favor: 88

Votos contra: 91

Abstenções: 23

**Ponto 4.1**

Alterar.

*«~~Atualização~~ Extensão da definição de responsabilidade social das empresas»*

**Alterar.**

Votos a favor: 80

Votos contra: 106

Abstenções: 23

**Ponto 4.1.1**

Alterar.

*«~~O ponto forte da nova proposta reside na definição atualizada de responsabilidade social das empresas. No entanto, a nova definição aprofundada e prescritiva de responsabilidade social das empresas pode comprometer os progressos realizados na última década, quando a definição se baseava na abordagem prática introduzida pela comunicação de 2006 sobre a responsabilidade social das empresas, que previa, nomeadamente, a criação de uma aliança europeia para a responsabilidade social das empresas. OCESE considera necessário que a Comissão clarifique os significados da definição de “empresa” para evitar interpretações erróneas. A Comissão também terá de esclarecer quais as novas políticas que serão desenvolvidas com base na definição atualizada e fornecer uma análise clara da relação custo-benefício, incluindo a iniciativa legislativa anunciada sobre a divulgação de informações não financeiras. Além disso, deverá especificar os seus planos para estimular a responsabilidade social das empresas junto dos diferentes componentes da comunidade empresarial, como, por exemplo, grandes empresas, PME e empresas da economia social.~~»*

**Alterar.**

Votos a favor: 85

Votos contra: 121

Abstenções: 20

**Ponto 4.4.2**

Alterar.

*«~~Em matéria de responsabilidade social das empresas, o papel do diálogo entre trabalhadores, partes interessadas e administração dos parceiros sociais é precioso para a responsabilidade social das empresas na medida em que contribui para adaptar a estratégia de RSE às necessidades específicas de cada empresa, de modo a possibilitar tanto a difusão de informação e como o reforço do diálogo social. As empresas deveriam criar plataformas para garantir a aplicação de contratos coletivos, a transparência, a comunicação e a participação (tudo isto faz parte da responsabilidade social das empresas).~~»*

**Alterar.**

Votos a favor: 86

Votos contra: 125

Abstenções: 14

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga»**

COM(2011) 689 final

(2012/C 229/16)

Relator: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Em 25 de outubro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga*

COM(2011) 689 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 18 de abril de 2012.

Na 481.<sup>a</sup> reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 24 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 118 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

O Comité Económico e Social Europeu (CESE)

1.1 acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão e defende que as medidas a adotar para reforçar a Europa devem ser firmes, devendo as que visam intervir eficazmente na oferta e na procura de droga ser equilibradas;

1.2 lamenta, precisamente por essa razão, que a comunicação represente um retrocesso em relação à abordagem equilibrada e consensual que prevaleceu até ao momento, na medida em que atribui uma importância preponderante às medidas de redução da oferta;

1.3 considera que a abordagem regulamentar e penal não é suficiente e preconiza ativamente que se elabore uma nova estratégia da UE em matéria de luta contra a droga, com base numa avaliação profunda da estratégia atual que está em vias de expirar;

1.4 manifesta-se preocupado com a alteração das prioridades da política de financiamento e preconiza vivamente que se estabeleça uma abordagem equilibrada;

1.5 apoia a prossecução da harmonização das disposições nacionais de luta contra o tráfico de estupefacientes e recomenda que se estenda o processo de harmonização da política penal na UE aos comportamentos relacionados com o abuso de drogas;

1.6 recomenda a criação e a utilização de mecanismos de avaliação independentes e cientificamente comprovados em matéria de intervenções de redução da oferta, bem como a disponibilização dos recursos adequados à execução destas medidas;

1.7 concorda com as medidas propostas com vista a confiscar e recuperar os ativos de origem criminosa, e recomenda que os ativos confiscados sejam, pelos menos em parte, consagrados ao financiamento das atividades relacionadas com a redução da procura, que é largamente insuficiente;

1.8 sublinha que, no caso das novas drogas perigosas, um ato regulamentar já não é suficiente; importa, em todas as circunstâncias, executá-lo no âmbito de uma política de intervenção integrada e global, cujos efeitos serão objeto de vigilância e de avaliação permanentes;

1.9 tem para si que a parte da comunicação consagrada à redução da procura é desproporcionada e vaga, e recomenda que a Comissão se comprometa a aplicar mecanismos institucionais que assegurem a criação de iniciativas baseadas em resultados científicos nesta área de ação;

1.10 para evitar que os efeitos resultantes da aplicação de políticas distintas se neutralizem mutuamente, está firmemente convencido de que importa, já a médio prazo, elaborar uma política global e coordenada em matéria de toxicod dependência, abrangendo o problema do consumo de todas as substâncias psicoativas (lícitas e ilícitas);

1.11 apoia a atividade do Fórum da Sociedade Civil sobre a Droga e recomenda que os seus relatórios sejam tomados em consideração quer a nível da UE, quer a nível nacional.

## 2. Observações na generalidade

2.1 O Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão intitulada «Para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga» <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 689 final.

2.2 Aprova a conclusão do documento, segundo a qual, «com o Tratado de Lisboa, atualmente em vigor, a resposta europeia em matéria de luta contra a droga deve ser forte e decisiva, abrangendo tanto a procura como a oferta». Congratula-se com o facto de a Comissão estar disposta a conferir um novo impulso à política da UE em matéria de luta contra a droga, defendendo que os «esforços [da UE] deverão ter lugar ao nível que for mais eficaz».

2.3 Contudo, o CESE lamenta que a comunicação represente um retrocesso em relação à abordagem equilibrada e consensual que prevaleceu até ao momento, que atribuía igual importância à redução da oferta e à redução da procura. Com efeito, o documento limita o seu propósito aos instrumentos jurídico de redução da oferta, enquanto, no que respeita à redução da procura, se limita a formular sumariamente séries de objetivos.

2.4 Lamenta que um documento da Comissão aparentemente negligencie, em matéria de consumo de droga, aspetos transversais à política social relacionados com os direitos humanos, colocando, pelo contrário, em primeiro plano instrumentos jurídicos e penais sem grande validade científica, cuja eficácia, pouco comprovada, se baseia em dados atualmente disponíveis, e que são mais dispendiosos <sup>(2)</sup>.

2.5 O Comité considera que a redução da oferta só fará totalmente sentido se constituir uma parte ou um elemento de um instrumento estratégico. Importa evitar que a política penal predomine de forma desequilibrada, como instrumento último (*ultima ratio*). Por conseguinte, a possível rejeição para segundo plano dos instrumentos de prevenção não pode ser a característica da política dessa mesma Europa que defendeu uma estratégia global e multifacetada nos seus instrumentos face às abordagens simplistas, repressivas e pouco respeitadoras dos direitos humanos, que são a regra em muitas regiões do mundo.

2.6 No que respeita à política da UE em matéria de luta contra a droga, o CESE considera que é necessário, com base na avaliação da estratégia atual, elaborar, debater exaustivamente e adotar uma nova estratégia consensual que exprima o compromisso comum dos Estados-Membros a favor da reflexão estratégica, dos programas de ação e da política de financiamento (a melhor combinação de políticas) prevaletentes até ao momento, que apresentavam um certo equilíbrio e que se fundamentavam nos valores fundamentais do Tratado de Lisboa.

2.7 De acordo com o princípio fundamental segundo o qual um Estado-Membro não deve causar danos nem provocar mais riscos do que aqueles que pretende prevenir, importa desenvolver um mecanismo de tomada de decisões que permita alterar logo uma política quando uma avaliação independente demonstre que tem resultados negativos.

### 3. Financiamento

3.1 O CESE manifesta preocupação quanto à alteração e à redução do número de prioridades de financiamento da

<sup>(2)</sup> Atualmente, na maior parte dos países, os instrumentos penais visam essencialmente os consumidores de droga, e só marginalmente os traficantes.

Comissão. O programa «Saúde para o Crescimento», anunciado no âmbito do 3.º programa de financiamento plurianual para 2014-2020, não aborda o problema da droga nem da redução da sua procura. Também não é feita menção aos recursos financeiros necessários à redução da procura, de acordo com os objetivos da estratégia e do programa de ação da UE em matéria de luta contra a droga.

3.2 A mesma alteração afetou as prioridades de financiamento da proposta da Comissão relativa aos programas «Justiça» e «Direitos e cidadania», uma vez que as subvenções concedidas para abordar o problema da droga se centrarão, acima de tudo, nos aspetos relativos à prevenção da criminalidade. O CESE convida de forma resoluta a Comissão a alterar a sua política de financiamento de acordo com as necessidades de uma abordagem estratégica equilibrada.

### 4. Observações na especialidade

#### 4.1 Abuso e tráfico de droga

4.1.1 No que respeita à luta contra o tráfico de droga, a comunicação insiste no fenómeno da evolução constante do mercado das drogas ilícitas e no surgimento de novos métodos de tráfico e tecnologias. Para combater eficazmente todos estes fenómenos negativos, a comunicação insiste na necessidade de melhorar a coordenação das iniciativas contra o tráfico de droga.

4.1.2 O documento destaca que a entrada em vigor do Tratado de Lisboa <sup>(3)</sup> permitiu reforçar os instrumentos jurídicos e políticos de luta contra o tráfico de droga. Contudo, indica que alguns instrumentos jurídicos apenas <sup>(4)</sup> «[deram] um contributo reduzido para a harmonização das medidas nacionais de luta contra a droga, não tendo contribuído suficientemente para facilitar a cooperação judiciária nos processos por tráfico de droga» <sup>(5)</sup>.

4.1.3 A comunicação da Comissão recomenda, a este respeito, a adoção de novos instrumentos jurídicos que, no seu entender, permitirão, em primeiro lugar, estabelecer normas mínimas comuns em matéria de luta contra as grandes redes de tráfico transfronteiriço, em segundo lugar, melhorar a definição das infrações e das sanções, e, por último, introduzir obrigações de informação mais exigentes para os Estados-Membros.

4.1.4 O CESE, que é essencialmente a favor das conclusões do documento, sublinha, no entanto, que estes esforços só poderão ter êxito se, do ponto de vista das intervenções que visam reduzir a oferta, se dispor de um instrumento adequado de medição dos resultados e de indicadores de eficácia comprovada. Como tal, o Comité exorta a que se desenvolvam

<sup>(3)</sup> Artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

<sup>(4)</sup> Por exemplo, a Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de outubro de 2004, que adota regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infrações penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 689 final.

mecanismos de avaliação e de vigilância capazes de avaliar a eficácia e rentabilidade reais dessas intervenções. Congratula-se com os trabalhos já iniciados com vista a elaborar indicadores adequados <sup>(6)</sup>.

4.1.5 O CESE sublinha que os recursos disponíveis para a avaliação dos instrumentos relativos à redução da oferta são excessivamente reduzidos quando comparados com o sério impacto nos direitos fundamentais dos toxicodependentes que, juridicamente, não constituem prejuízo para outrem, nem atuam com fins lucrativos.

4.1.6 O CESE recomenda que, no espírito da comunicação da Comissão Europeia relativo a este tema <sup>(7)</sup>, a harmonização da política da UE em matéria penal incida também sobre os comportamentos, cujo tratamento pelas práticas judiciais penais (normas, penas, procedimentos ou isenções) dos diferentes Estados-Membros é tão divergente que põe em causa os direitos humanos e a segurança jurídica. Na opinião do CESE, é este o caso atual no que respeita o consumo abusivo de drogas <sup>(8)</sup>.

4.1.7 O CESE lembra que a harmonização das penas mínimas previstas pela UE não deve conduzir a um agravamento das penas máximas incorridas dentro de um Estado-Membro. Ao mesmo tempo, chama a atenção para o facto de uma política centrada na redução da oferta poder também transmitir uma mensagem de impotência dos responsáveis políticos, razão pela qual é absolutamente necessário encontrar um equilíbrio entre a ameaça de sanção penal, por um lado, e as intervenções indispensáveis em matéria de tratamento e apoio, por outro.

4.1.8 O CESE considera que é necessário, em vez de adotar uma abordagem exclusivamente centrada no combate ao tráfico de droga, repensar as estratégias em matéria de justiça penal, reduzindo ao mesmo tempo os riscos sociais e sanitários relacionados com o mercado da droga e promovendo a segurança das pessoas e da sociedade.

## 4.2 Os «precursores de drogas»

4.2.1 O CESE concorda com a avaliação da situação efetuada neste capítulo, bem como com a afirmação de que as medidas existentes e previstas devem assegurar um controlo eficaz da utilização ilegal destes produtos químicos sem, no entanto, prejudicar o comércio lícito.

<sup>(6)</sup> Primeira conferência europeia sobre os indicadores relativos à oferta de droga. Iniciativa conjunta que visa a elaboração de opções sustentáveis em matéria de vigilância dos mercados de estupefacientes, da criminalidade e das atividades de redução da oferta, Comissão Europeia, 20-22 de outubro de 2010.

<sup>(7)</sup> COM(2011) 573 final.

<sup>(8)</sup> De facto, as mesmas circunstâncias (por exemplo, troca de pequenas quantidades de droga entre consumidores) podem resultar em alguns países numa pena de prisão de 2 a 5 anos, enquanto noutros se mobilizam os meios previstos no âmbito da política nacional/municipal de apoio (criação de emprego, apoio à habitação, apoio social, etc.).

4.2.2 O Comité considera, tal como a Comissão, que é necessária mais cooperação internacional neste âmbito, apesar das grandes disparidades em matéria de qualidade dos dados, possibilidade de divulgação dos mesmos e disposição para o fazer, sobretudo no que respeita a países terceiros.

## 4.3 Confiscação e recuperação dos ativos de origem criminosa

4.3.1 O CESE apoia os esforços da Comissão neste âmbito e considera que os instrumentos legislativos mencionados são proporcionais e adequados ao tratamento dos problemas visados. Contudo, lamenta que, por diversas razões, estes instrumentos não tenham sido tão eficazes quanto esperado.

4.3.2 Como tal, o CESE é a favor da elaboração de novos atos legislativos europeus mais rigorosos e da ampliação a este domínio da harmonização legislativa a nível europeu.

4.3.3 O Comité propõe consagrar pelo menos uma parte dos recursos confiscados ao apoio de medidas a favor da redução da procura que, embora cronicamente subfinanciadas, continuam a ser o meio mais eficaz para combater o consumo de droga e tratar as suas consequências sociais.

## 4.4 Novas substâncias psicoativas

4.4.1 O CESE partilha fundamentalmente as observações da comunicação da Comissão a respeito das novas substâncias psicoativas. A Comissão considera que a regulamentação genérica responderá às expectativas do público e das autoridades no que respeita à capacidade de controlar rapidamente estas novas substâncias. No entanto, sem uma avaliação efetiva do risco que estas diferentes substâncias representam, os interesses terapêuticos e industriais legítimos poderão ser prejudicados. Sublinha também que o método atual de avaliação do risco não reflete uma abordagem multidisciplinar, baseando-se prioritariamente em análises químicas e policiais.

4.4.2 O CESE salienta que, no caso das novas drogas perigosas, um só ato regulamentar não é suficiente. Importa, em todo o caso, aplicá-lo no âmbito de uma política de intervenção integrada e global, cujos efeitos serão objeto de vigilância e de avaliação permanentes. De facto, o risco de efeitos indesejáveis não é inexistente: a tentação por parte dos consumidores de experimentar novas substâncias, a criminalização, o aumento dos preços no mercado ilícito, a proibição ou o controlo automático de substâncias úteis para outros fins, o consumo clandestino, os riscos suplementares que comporta o mercado ilegal, etc. O Comité lamenta que os instrumentos de regulamentação propostos não reflitam esses pontos de vista.

4.4.3 O CESE considera importante que, paralelamente à elaboração de uma lista, os responsáveis políticos também proponham medidas destinadas a tratar as consequências sanitárias e sociais do consumo de substâncias psicoativas e explorem, sempre que adequado, alternativas regulamentares que não criminalizem diretamente o consumidor. Para tal, o Comité considera indispensável colmatar as lacunas ao nível dos dados, melhorar a interatividade do fluxo de informações, organizar a formação contínua dos profissionais do setor, assegurar a

disponibilização de informação fiável através das tecnologias e dos métodos mais modernos, desenvolver a regulamentação e os controlos em matéria de proteção dos consumidores e criar serviços de tratamento e de apoio adequados.

4.4.4 O CESE salienta, além disso, o seguinte problema: a resposta regulamentar relativa às novas substâncias continua a ocultar os problemas, por vezes mais importantes, que podem gerar as substâncias psicoativas «antigas» não controladas, como o álcool, a nicotina, certos produtos industriais alucinogénicos, etc.

#### 4.5 *Redução da procura*

4.5.1 O CESE lamenta que as propostas da Comissão em matéria de redução da procura consistam, essencialmente, em constatações gerais. Convida a Comissão a elaborar uma abordagem estratégica que represente mais um passo em frente quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos, com vista a assegurar os direitos fundamentais em matéria de tratamentos.

4.5.2 Consequentemente, importa que a Comissão não se empenhe apenas em elaborar normas qualitativas, mas que contribua também para a aplicação de políticas de financiamento nos Estados-Membros, que reflitam uma abordagem equilibrada.

4.5.3 Há que garantir em toda a Europa a cobertura, acessibilidade, disponibilidade e viabilidade de preços de um vasto leque de serviços assentes em factos para pessoas com problemas relacionados com as drogas, tendo em vista reduzir os efeitos nocivos sobre a saúde (VIH/SIDA, hepatite e overdose). Estes serviços incluem desintoxicação, tratamento ao domicílio, em ambulatório e com base na comunidade, reabilitação, reintegração, tratamentos de substituição e serviços de troca de seringas. Os programas deverão igualmente ser disponibilizados na sua totalidade em ambientes prisionais e às minorias e grupos expostos a discriminação.

4.5.4 O Comité considera que as políticas de luta contra a droga, tanto a nível europeu como dos Estados-Membros, devem dar prevalência à prestação de serviços de saúde e de tratamento a pessoas carenciadas, em vez da criminalização e sanção das pessoas com problemas relacionados com as drogas.

4.5.5 O CESE chama a atenção para o facto de, atualmente, a União Europeia não dispor de nenhum meio de prevenção ou sanção para os Estados-Membros que não garantam serviços de tratamento com eficácia cientificamente comprovada – ainda que esses serviços se revistam de uma importância vital para os interessados –, violando, desta forma, os direitos humanos.

4.5.6 Por conseguinte, o Comité encoraja a Comissão a promover, por um lado, a criação de mecanismos institucionais que garantam a aplicação, nos diferentes Estados-Membros, de iniciativas de eficácia cientificamente comprovada neste âmbito e, por outro, o funcionamento equilibrado e controlado dos instrumentos de financiamento que beneficiam a sua aplicação.

#### 4.6 *Cooperação internacional*

4.6.1 O CESE apoia o diálogo com os países de produção e de trânsito, bem como a política de apoio e assistência técnica, e recomenda que se intensifiquem.

4.6.2 O Comité apoia também que a UE reforce o seu compromisso com os países vizinhos, com os parceiros estratégicos e ao longo das rotas de tráfico de droga introduzida na UE, com base numa abordagem global e equilibrada, que respeite plenamente os direitos humanos.

4.6.3 O CESE acolhe favoravelmente os resultados obtidos pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência desde a sua criação nos âmbitos da vigilância da situação em matéria de droga, do reforço do rigor e da qualidade da transmissão da informação, assim como da elaboração de abordagens estratégicas comuns.

4.6.4 O CESE insta a Comissão a preparar uma avaliação da situação das mutações sociais geradas pela crise económica persistente e a conferir particular importância ao padrão do consumo e do tráfico de droga.

4.6.5 Ainda que reconheça a importância e os resultados das três convenções das Nações Unidas sobre estupefacientes<sup>(9)</sup>, o CESE considera importante sublinhar que, apesar dos objetivos assumidos, as convenções não conseguiram criar um acesso legal, adequado e equitativo a certas drogas na grande maioria dos países do mundo e em parte da Europa. Por outro lado, a magnitude da produção e do consumo ilícitos não diminuiu, pelo contrário, aumentou consideravelmente. Ao mesmo tempo, o sistema criado nem sempre permite garantir que a eficácia das intervenções em prol da saúde e bem-estar é cientificamente comprovada.

4.6.6 Como tal, o CESE recomenda que a UE assuma o papel de guardiã crítica das convenções das Nações Unidas sobre estupefacientes e da sua aplicação, baseando-se num consenso dos Estados-Membros e tomando em máxima consideração os direitos humanos e as provas científicas. A UE, ainda que isso lhe pareça pouco necessário, poderia tomar uma posição favorável à adaptação das convenções.

4.6.7 O CESE congratula-se com os trabalhos do Fórum da Sociedade Civil sobre a Droga, apoiando-os. Convida os órgãos dirigentes da União a ter mais em conta as suas conclusões. O CESE gostaria que lhe fosse dada a possibilidade de participar neste fórum na qualidade de observador.

<sup>(9)</sup> Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961, alterada pelo protocolo de 1972, Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971 e Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

## 5. Perspetivas

5.1 Em virtude do artigo 11.º, n.ºs 3 e 4, do Tratado de Lisboa, o CESE recomenda tanto à Comissão como aos Estados-Membros que consolidem o diálogo social ativo e promovam resolutamente a participação das comunidades profissionais e, na medida do possível, das organizações de consumidores no processo de planificação estratégica, a fim de favorecer a democracia participativa e submeter diretamente a atividade de coordenação das entidades públicas a uma avaliação profissional civil.

5.2 O Comité considera que se impõe uma planificação bidirecional. Em primeiro lugar, importa a nível global suscitar sinergias entre as abordagens harmonizadas a nível europeu no âmbito de uma coordenação reforçada. De seguida, é necessária uma abordagem local para assegurar que as políticas da UE podem ser desenvolvidas com base, não em preocupações abstratas, mas sim, nas verdadeiras necessidades das comunidades locais e com a sua cooperação.

5.3 O CESE está firmemente convencido da necessidade, já a médio prazo, de aplicar uma política global e coordenada em

matéria de toxicodependência, que inclua todo o problema do consumo de substâncias psicoativas (lícitas e ilícitas). De facto, de momento, as políticas são artificialmente distintas por razões políticas e jurídicas, recorrem a meios extremamente diversos e criam efeitos que têm tendência a neutralizar-se, em vez de se reforçarem mutuamente. Do ponto de vista da segurança jurídica e dos direitos humanos, a relação muito variável que essas distintas políticas mantêm com a força monopolizadora do Estado é questionável.

5.4 O Comité recomenda que a Comissão prepare o caminho para a autorização do acesso ao uso médico controlado de cannabis medicinal e a toda uma gama de modalidades de tratamentos de substituição.

5.5 O CESE observa de forma crítica a maneira como o alcoolismo, um problema geral responsável pelos efeitos mais prejudiciais nas nossas sociedades, é tratado ao nível da União. A este respeito, remete para os seus pareceres anteriores<sup>(10)</sup> e convida a Comissão a tomar medidas firmes neste âmbito.

Bruxelas, 24 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

<sup>(10)</sup> JO C 175 de 27.7.2007, pp. 78-84.  
JO C 318 de 23.12.2009, pp. 10-14.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados» (regulamento geral sobre a proteção de dados)**

COM(2012) 11 final — 2012/011 (COD)

(2012/C 229/17)

Relator-geral: **Jorge PEGADO LIZ**

O Parlamento Europeu, em 16 de fevereiro de 2012, e o Conselho, em 1 de março de 2012, decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (regulamento geral sobre a proteção de dados)*

COM(2012) 11 final — 2012/011 (COD).

Em 21 de fevereiro 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 dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 481.<sup>a</sup> reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio) designou relator-geral Jorge PEGADO LIZ e adotou, por 165 votos a favor, 34 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusão e recomendações

1.1 O CESE saúda a orientação geral da Comissão, manifesta o seu acordo quanto à escolha da base de habilitação proposta, e aprova, em princípio, os objetivos da proposta, que seguem de perto um parecer do Comité. No atinente ao estatuto jurídico da proteção de dados, entende que o tratamento e transferência de dados no âmbito do mercado único devem ser limitados pelo direito à proteção de dados pessoais decorrente do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais e do artigo 16.º, n.º 2, do TFUE.

1.2 O CESE está dividido quanto à escolha de um regulamento como o instrumento jurídico mais adequado face aos objetivos em vista e solicita à Comissão que demonstre melhor e justifique por que motivos este instrumento é preferível a uma diretiva, ou é indispensável.

1.3 O Comité lamenta as exceções e restrições, demasiado numerosas, que afetam os princípios afirmados do direito à proteção dos dados pessoais.

1.4 No novo contexto da economia digital, o Comité partilha a opinião da Comissão de que «as pessoas singulares têm o direito de exercer um controlo efetivo sobre os seus dados pessoais» e solicita que esse direito se alargue também às diversas utilizações para as quais são criados perfis individuais a partir dos dados recolhidos por uma vasta quantidade de meios (legais e, por vezes, ilegais), bem como ao tratamento dos dados obtidos.

1.5 No que toca aos direitos fundamentais, a harmonização, através de um regulamento, em domínios específicos deveria, no

entanto, permitir que os Estados-Membros adotem, no seu direito nacional, disposições não incluídas no regulamento em análise, ou mais favoráveis do que as aí previstas.

1.6 Além disso, o Comité não pode aceitar as referências quase sistemáticas a atos delegados que não decorrem expressamente do artigo 290.º do TFUE.

1.7 O Comité saúda, todavia, a preocupação de criar um quadro institucional eficaz para garantir o funcionamento efetivo das disposições legais, tanto ao nível das empresas (delegados para a proteção de dados) como ao nível das administrações públicas dos Estados-Membros (autoridades de controlo independentes). Teria, no entanto, apreciado que a Comissão tivesse escolhido uma abordagem mais adaptada às necessidades e aspirações reais dos cidadãos, e mais sistematizada segundo a natureza de certos domínios da atividade económica e social.

1.8 O CESE entende que há várias melhorias e precisões a fazer ao texto proposto e dá exemplos concretos em relação a vários artigos, no sentido de promover uma melhor definição dos direitos, reforçar a proteção dos cidadãos em geral e dos trabalhadores em particular, esclarecer a natureza do consentimento, a licitude do tratamento e, em particular, as funções dos delegados de proteção dos dados e o tratamento dos dados em matéria de emprego.

1.9 O Comité considera também que devem ser incluídos certos elementos que a Comissão não ponderou, nomeadamente o alargamento do âmbito de aplicação, o tratamento de dados sensíveis ou as ações coletivas.

1.10 Assim, o CESE é de opinião de que os motores de pesquisa cujas receitas provêm, na sua maioria, de publicidade dirigida especificamente ao seu público graças à recolha de dados pessoais sobre os visitantes ou à definição de perfis devem ser abrangidos *expressis verbis* pelo regulamento. O mesmo deve ser válido para os sítios de servidores que oferecem espaço para armazenamento de dados, bem como para certos criadores de *software* (computação em nuvem, ou *cloud computing*), que recolhem dados sobre os seus utilizadores para fins comerciais.

1.11 As mesmas disposições devem valer ainda para as informações pessoais publicadas nas redes sociais, que deveriam permitir que, ao abrigo do direito a ser esquecido, a pessoa em causa modifique ou elimine as informações ou, a seu pedido, suprima a sua página pessoal e as ligações que remetam para outros sítios Web muito frequentados onde essas informações são reproduzidas e comentadas. O artigo 9.º deveria ser alterado nesse sentido.

1.12 Por fim, o CESE solicita à Comissão que reconsidere certos aspetos da proposta que, na sua opinião, são inaceitáveis para matérias sensíveis como a proteção das crianças, o direito de oposição, a definição de perfis, certos limites aos direitos, o limite de 250 trabalhadores para designar um delegado para a proteção de dados ou a forma como está regulamentado o «balcão único».

## 2. Introdução

2.1 O CESE foi agora consultado a respeito da «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (regulamento geral sobre a proteção de dados) (1)».

2.2 Todavia, assinala que esta proposta faz parte de um «pacote» que inclui uma comunicação introdutória (2), um proposta de diretiva (3) e um «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões com base no artigo 29.º, n.º 2, da Decisão-Quadro do Conselho, de 27 de novembro de 2008 (4)». O CESE não foi consultado sobre o conjunto das ações legislativas, mas apenas sobre o projeto de regulamento, embora devesse ter sido consultado também a respeito do projeto de diretiva.

2.3 A proposta sobre a qual o CESE foi consultado situa-se, segundo a Comissão, na intersecção de duas das mais importantes orientações jurídico-políticas e político-económicas da UE.

2.3.1 Por um lado, o artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o artigo 16.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) consagram a proteção dos dados como um direito fundamental que deve ser protegido como tal. As comunicações da Comissão Europeia

sobre o programa de Estocolmo e o plano de ação para a sua aplicação baseiam-se neste princípio (5).

2.3.2 Por outro lado, a estratégia digital para a Europa e, de forma mais geral, a Estratégia Europa 2020, promovem a consolidação da dimensão «mercado único» da proteção dos dados, bem como a redução dos encargos administrativos que pesam sobre as empresas.

2.4 A intenção da Comissão é atualizar e modernizar os princípios inscritos na Diretiva 95/46/CE consolidada relativa à proteção dos dados, com vista a garantir, no futuro, os direitos das pessoas no que toca ao respeito da vida privada na sociedade digital e nas suas redes. O objetivo é reforçar os direitos dos cidadãos, consolidar o mercado interno da UE, assegurar um nível elevado de proteção de dados pessoais em todas as áreas (incluindo no âmbito da cooperação judiciária em matéria penal), garantir uma correta aplicação das regras definidas para esse efeito, facilitar o tratamento transfronteiriço de dados e estabelecer normas universais para a proteção de dados.

## 3. Observações na generalidade

3.1 No novo contexto da economia digital, o Comité partilha a opinião da Comissão de que «as pessoas singulares têm o direito de exercer um controlo efetivo sobre os seus dados pessoais» e preconiza que esse direito se alargue também às diversas utilizações para as quais são criados perfis individuais a partir dos dados recolhidos por uma vasta quantidade de meios (legais e, por vezes, ilegais), bem como ao tratamento dos dados obtidos. O CESE considera também que o tratamento e transferência de dados no âmbito do mercado único devem ser limitados pelo direito à proteção decorrente do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Este é um direito fundamental inscrito no direito institucional da União e na maioria dos direitos nacionais dos Estados-Membros.

3.2 Todos os cidadãos ou residentes da União dispõem, enquanto tal, de direitos fundamentais inscritos na Carta e nos tratados. Esses direitos são também reconhecidos no direito dos Estados-Membros, por vezes mesmo a nível constitucional. Outros direitos, como o direito à imagem ou o direito à proteção da vida privada, completam e reforçam o direito à proteção de dados. É importante que seja possível assegurar o respeito destes direitos solicitando a um sítio Web que modifique ou retire do servidor um perfil pessoal ou um ficheiro e, em caso de incumprimento, obter em tribunal uma injunção para tal.

3.3 A conservação de ficheiros que contêm dados individuais é indispensável à administração pública (6), à gestão dos recursos humanos nas empresas, aos serviços comerciais, às associações e sindicatos, aos partidos políticos ou aos sítios Web sociais ou motores de pesquisa da Internet. No entanto, para proteger a vida privada das pessoas legalmente inscritas nos ficheiros, convém que estes, que se destinam a diversos

(1) COM(2012) 11 final.

(2) COM(2012) 9 final.

(3) COM(2012) 10 final.

(4) COM(2012) 12 final.

(5) Estes documentos insistem na necessidade de a União «[se] dotar de um regime completo de proteção dos dados pessoais que abranja o conjunto das competências da União» e «assegurar que o direito fundamental à proteção de dados é aplicado de forma sistemática, para que as pessoas singulares tenham o direito de exercer um controlo efetivo sobre os dados que lhe dizem respeito».

(6) Ver parecer do CESE sobre a «Reutilização de informações do setor público» JO C 191 de 29.6.2012, p. 129.

fins, contenham apenas os dados essenciais aos seus objetivos e que não estejam interligados, graças às TIC, sem que tal interligação seja necessária ou objeto de uma proteção legal. A existência de uma autoridade que tenha acesso ilimitado a todos os dados constituiria um risco para as liberdades cívicas e para a vida privada.

3.4 As pessoas afetadas devem ter direito a aceder, corrigir ou mesmo retirar os ficheiros detidos por pessoas de direito privado, quando se trata de ficheiros de prospeção comercial ou dos sítios Web sociais.

3.5 Quanto aos ficheiros detidos por entidades administrativas públicas ou privadas e que respondem a obrigações legais, as pessoas devem dispor do direito a aceder e a corrigir os dados em caso de erro, ou a retirá-los caso a inscrição da pessoa no ficheiro se tenha tornado inútil, por exemplo, em caso de uma amnistia num ficheiro judicial ou no caso de termo de um contrato de trabalho, expirado o prazo legal de conservação dos dados.

3.6 O CESE saúda a orientação geral adotada pela Comissão, reconhecendo que os objetivos da Diretiva 95/46/CE consolidada continuam a ser atuais, ainda que, após 17 anos e com todas as transformações tecnológicas e sociais que se verificaram no domínio do ambiente digital, se revele indispensável proceder a uma revisão profunda. Por exemplo, a Diretiva 95/46/CE não abrangia determinados aspetos das trocas transfronteiras de informações e de dados entre administrações encarregadas da repressão de delitos penais e da execução de sentenças no quadro da cooperação policial e judiciária. Esta questão é tratada no projeto de diretiva incluído no pacote «proteção de dados» a respeito do qual o Comité não foi consultado.

3.7 O CESE aprova, em princípio, os objetivos da proposta, que se inscrevem na proteção dos direitos fundamentais e seguem de perto um anterior parecer do comité<sup>(7)</sup>, nomeadamente nos seguintes domínios:

- criação de um único «corpus» de regras relativas à proteção dos dados, válidas em toda a União e que garantem o mais elevado nível de proteção possível;
- reafirmação explícita da liberdade de circulação de dados pessoais na União Europeia;
- supressão de diversas obrigações administrativas inúteis, o que, segundo a Comissão, representará uma poupança anual de cerca de 2 300 milhões de euros para as empresas;
- obrigação de as empresas e organizações comunicarem à autoridade nacional de controlo as violações graves dos dados pessoais, com a maior brevidade (se possível, no espaço de 24 horas);

- possibilidade de os cidadãos recorrerem à autoridade encarregada da proteção dos dados do seu país, mesmo que os seus dados sejam tratados por uma empresa sediada fora do território da UE;
- facilitação do acesso das pessoas aos seus dados, bem como da transferência de dados pessoais de um prestador de serviços a outro (direito à portabilidade dos dados);
- «direito a ser esquecido», para garantir aos cidadãos a melhor gestão possível dos riscos associados à proteção dos dados em linha, com a possibilidade de cada pessoa solicitar a eliminação dos dados que lhe dizem respeito, caso a conservação desses dados não tenha justificação legítima;
- reforço, relativamente à situação atual, do papel das autoridades nacionais independentes encarregadas da proteção dos dados, para que possam fazer cumprir e respeitar melhor as regras da UE no território do seu Estado-Membro, em particular mediante a concessão do direito de aplicar multas às empresas que violem as regras, multas essas que podem ascender a um milhão de euros ou a 2 % do volume de negócios anual da empresa;
- neutralidade tecnológica e sua aplicação a todo o tratamento de dados, quer seja automatizado ou manual;
- obrigação de proceder a avaliações de impacto sobre a proteção de dados.

3.8 O CESE saúda a ênfase dada à proteção dos direitos fundamentais e manifesta o seu total acordo com a escolha da base jurídica proposta, utilizada pela primeira vez na legislação. Saliencia igualmente a grande importância desta proposta para a realização do mercado único, bem como os seus efeitos positivos no âmbito da Estratégia Europa 2020. No que toca à escolha de um regulamento, uma parte dos membros do CESE, independentemente do grupo a que pertencem, está de acordo com a Comissão e entende que este é o instrumento jurídico mais adequado para garantir uma aplicação uniforme e um nível igual de proteção de dados em todos os Estados-Membros. Outra parte dos membros considera que uma diretiva seria o melhor instrumento para salvaguardar o princípio da subsidiariedade e para melhorar a proteção dos dados, especialmente nos Estados-Membros que já garantem um nível de proteção mais elevado do que o definido na proposta da Comissão. O CESE está ciente de que os Estados-Membros estão também divididos a este respeito. Assim, solicita que a Comissão fundamente melhor a sua proposta, clarificando a sua compatibilidade com o princípio da subsidiariedade e esclarecendo por que motivo a escolha de um regulamento é indispensável para alcançar os objetivos visados.

3.8.1 Uma vez que se trata de um regulamento aplicável imediatamente e na sua totalidade em todos os Estados-Membros, sem carecer de transposição, o CESE chama a atenção da Comissão para a necessidade de zelar pela coerência das traduções em todas as línguas – o que não acontece com a proposta.

3.9 O Comité entende, por um lado, que a proposta poderia ter ido mais longe na proteção de certos direitos, que são praticamente esvaziados do seu conteúdo pelas inúmeras exceções e restrições e, por outro lado, que a proposta deveria equilibrar melhor os direitos das várias partes. Assim,

<sup>(7)</sup> Ver parecer do CESE, JO C 248 de 25.8.2011, p. 123.

arrisca-se a existir um desequilíbrio entre os objetivos do direito fundamental à proteção dos dados e os objetivos do mercado único, em detrimento dos primeiros. O CESE partilha, essencialmente, a opinião da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados <sup>(8)</sup>.

3.10 O CESE gostaria que a Comissão tivesse adotado uma abordagem mais adaptada às necessidades e aspirações dos cidadãos e mais sistematizada de acordo com a natureza de certos domínios da atividade económica e social, como, por exemplo, o comércio em linha, o marketing direto, as relações laborais, os órgãos de poder público, a vigilância e a segurança, o ADN, etc., distinguindo o regime jurídico consoante estes aspetos muito diferentes do tratamento de dados.

3.11 No que diz respeito às diversas disposições incluídas na proposta (e que estão referidas no artigo 86.<sup>o</sup>), certos aspetos cruciais do instrumento jurídico e do funcionamento do sistema ficam dependentes de futuros atos delegados (26 delegações de poder por um período indeterminado). O CESE entende que estas delegações ultrapassam largamente os limites estabelecidos no artigo 290.<sup>o</sup> do Tratado e definidos na Comunicação da Comissão Europeia relativa à aplicação do artigo 290.<sup>o</sup> do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia <sup>(9)</sup>, o que tem consequências para a segurança e certeza jurídicas do dispositivo. O CESE é de opinião que o legislador europeu poderia regular diretamente um número determinado de delegações de poder. Outras delegações poderiam competir às autoridades nacionais de supervisão ou às suas associações ao nível europeu <sup>(10)</sup>. Isto reforçaria a aplicação do princípio da subsidiariedade e contribuiria para maior segurança e certeza jurídicas.

3.12 O CESE compreende que as razões que levaram a Comissão, nesta proposta, a debruçar-se exclusivamente sobre os direitos das pessoas singulares, dada a sua natureza jurídica específica, mas solicita que os dados relativos às pessoas coletivas, especialmente as dotadas de personalidade jurídica, sejam também objeto da atenção da Comissão.

#### 4. Observações na especialidade

##### *Aspetos positivos*

4.1 A proposta está conforme com o objeto e os objetivos da Diretiva 95/46/CE, especialmente no que diz respeito a certas definições, a aspetos essenciais dos princípios relativos à qualidade dos dados e à legitimidade do seu tratamento, ao tratamento de dados relativos a certas categorias específicas e a certos direitos de informação e de acesso aos dados.

4.2 A proposta é até inovadora em aspetos fundamentais relativos a novas definições, a uma maior precisão das condições de consentimento, especialmente quando se trata de crianças, e à categorização de novos direitos, como o direito de retificar e eliminar dados, o direito a ser esquecido, o direito de oposição e a definição de perfis. A proposta estabelece ainda obrigações muito pormenorizadas para os responsáveis pelo

tratamento de dados e os seus subcontratantes, para além de medidas relativas à segurança dos dados e ao quadro geral de sanções, que são, essencialmente, de natureza administrativa.

4.3 O Comité saúda também a preocupação da proposta de criar um quadro institucional eficaz para garantir o funcionamento efetivo das disposições jurídicas, tanto ao nível das empresas (delegados para a proteção de dados) como ao nível das entidades administrativas públicas dos Estados-Membros (autoridades de controlo independentes), para além do reforço da cooperação entre estas entidades, por um lado, e entre estas e a Comissão, por outro (criação do Comité Europeu para a Proteção de Dados). Assinala, no entanto, a necessidade de respeitar as competências dos delegados nacionais e, em certos casos, regionais para a proteção de dados existentes nos Estados-Membros.

4.4 Por fim, considera positivo o incentivo à elaboração de códigos de conduta, bem como o papel da certificação e dos selos e marcas de proteção de dados.

##### *Aspetos que podem ser melhorados*

#### 4.5 Artigo 3.<sup>o</sup> – Âmbito de aplicação territorial

4.5.1 As condições de aplicação previstas no n.<sup>o</sup> 2 são demasiado restritivas. Convém lembrar o caso das empresas farmacêuticas sedeadas fora da Europa que pretendem, para ensaios clínicos, aceder a dados clínicos de pessoas residentes na UE.

#### 4.6 Artigo 4.<sup>o</sup> - Definições

4.6.1 A definição de «consentimento», que está, essencialmente, na base de todo o sistema de proteção de dados, deveria ser mais precisa nos elementos que a compõem e, sobretudo, na sua caracterização de «ato positivo inequívoco» (nomeadamente na versão francesa).

4.6.2 A noção de «transferência de dados», que não está definida em lado algum na proposta, deveria ser objeto de uma definição no artigo 4.<sup>o</sup>.

4.6.3 A noção de «lealdade», referida no artigo 5.<sup>o</sup>, alínea a), deveria ser objeto de definição.

4.6.4 A noção de dados «manifestamente tornados públicos» (artigo 9.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 2, alínea e), deveria também ser objeto de definição precisa.

4.6.5 A noção de «definição de perfis», utilizada ao longo de todo o documento, deve igualmente ser definida.

#### 4.7 Artigo 6.<sup>o</sup> – Licitude do tratamento

4.7.1 Na alínea f), a noção de «interesses legítimos do responsável pelo tratamento» não abrangidos por todas as alíneas precedentes parece vaga e subjetiva e deveria ser definida de forma mais precisa no próprio texto, em vez de ser confiada a um ato delegado (n.<sup>o</sup> 5), especialmente porque o n.<sup>o</sup> 4 não

<sup>(8)</sup> Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre o «Pacote para a proteção de dados», 7 de março de 2012.

<sup>(9)</sup> COM(2009) 673 final de 9.12.2009.

<sup>(10)</sup> Ver a objeção por não conformidade com o princípio da subsidiariedade formulada pelo Senado francês.

refere a alínea f) (isto é importante, por exemplo, para os serviços postais e de marketing direto <sup>(11)</sup>).

#### 4.8 Artigo 7.º – Consentimento

Importa indicar, no n.º 3, que a retirada do consentimento impede qualquer tratamento posterior dos dados e que só compromete a licitude do tratamento efetuado a partir do momento em que o consentimento foi retirado.

#### 4.9 Artigo 14.º – Informações

4.9.1 No n.º 4, alínea b), importa fixar um prazo máximo.

#### 4.10 Artigo 31.º – Notificação da violação de dados pessoais à autoridade de controlo

4.10.1 A notificação de toda e qualquer violação arrisca-se a comprometer o funcionamento do sistema e, no fim de contas, a entravar a responsabilização efetiva dos culpados.

#### 4.11 Artigo 35.º – Delegados para a proteção de dados

4.11.1 Importa esclarecer as condições relativas à função do delegado para a proteção de dados, nomeadamente a proteção contra despedimento, que deve estar claramente definida e alargar-se para além do período durante o qual a pessoa em causa assume esta função; as condições de base e os requisitos claros necessários ao exercício desta atividade; a exoneração do delegado para a proteção de dados de quaisquer responsabilidades caso assinalasse irregularidades ao empregador ou às autoridades nacionais de proteção de dados; o direito à participação direta de representantes do pessoal no processo de designação do delegado; e o direito destes representantes a serem periodicamente informados <sup>(12)</sup> sobre os problemas verificados e sua resolução. Convém também esclarecer a questão dos recursos afetados a esta função.

#### 4.12 Artigo 39.º – Certificação

4.12.1 A certificação deve ser uma das tarefas da Comissão.

#### 4.13 Artigos 82.º e 33.º – Tratamento de dados em matéria de emprego

4.13.1 Falta uma referência explícita, no artigo 82.º, à avaliação do desempenho (que também não é referida no artigo 20.º relativo à «definição de perfis»). Além disso, também não se esclarece se este poder dos Estados-Membros se aplica também à formulação das disposições relativas ao delegado para a proteção de dados. Também a proibição da «definição de perfis» em matéria de emprego deveria ser esclarecida no que diz respeito à avaliação de impacto sobre a proteção de dados (artigo 33.º).

<sup>(11)</sup> Importa esclarecer melhor a questão da prospeção através de cartas endereçadas a pessoas específicas, uma vez que a aplicação do regulamento, na sua forma atual, levaria à interdição desta prática que, não obstante, constitui um método pouco intrusivo e bem direcionado de prospeção de novos clientes.

<sup>(12)</sup> Por exemplo, envio de um relatório periódico sobre as atividades do delegado para a proteção de dados aos representantes do pessoal ou aos representantes dos trabalhadores eleitos para o conselho de administração ou para o conselho de fiscalização nacional e/ou europeu, sempre que existam tais representantes.

#### 4.14 Artigos 81.º, 82.º, 83.º e 84.º

4.14.1 Onde se afirma «Nos limites do presente regulamento» deveria afirmar-se «Nos termos do presente regulamento».

*Aspetos que deveriam ser incluídos*

#### 4.15 Âmbito de aplicação

4.15.1 No que toca aos direitos fundamentais, a harmonização em domínios específicos deveria permitir que os Estados-Membros adotem, no seu direito nacional, disposições não incluídas no regulamento em análise, ou mais favoráveis do que as aí previstas, à semelhança do que se prevê para os domínios abrangidos pelos artigos 80.º a 85.º.

4.15.2 Os endereços IP individuais deveriam ser expressamente incluídos no corpo do regulamento, e não apenas nos considerandos, como um dos dados pessoais a proteger.

4.15.3 Os motores de pesquisa cujas receitas provêm, na sua maioria, da publicidade e que recolhem dados pessoais sobre os seus utilizadores e lhes dão uma utilização comercial devem ser incluídos no âmbito de aplicação do regulamento, em vez de figurarem apenas nos considerandos.

4.15.4 Importa especificar que as redes sociais se incluem no âmbito de aplicação, e não apenas nos casos em que praticam a definição de perfis para fins comerciais.

4.15.5 Certos métodos de controlo e de filtragem da Internet que pretendem combater a contrafação e têm como efeito a definição de perfis de certos utilizadores da rede, a elaboração de ficheiros a seu respeito e a vigilância de todos os seus movimentos, na ausência de uma autorização judicial específica, devem também ser abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento.

4.15.6 Seria igualmente desejável que as instituições e órgãos da União fossem abrangidos pelas obrigações fixadas no regulamento.

#### 4.16 Artigo 9.º – Categorias especiais de dados pessoais

4.16.1 A melhor forma de proceder seria definir regimes especiais em função das circunstâncias, das situações e da finalidade do tratamento dos dados. Importa aditar uma proibição da definição de perfis nestes domínios.

4.16.2 Convém também introduzir o princípio da não discriminação no tratamento dos dados sensíveis para fins estatísticos.

#### 4.17 Deveria incluir-se possibilidades (não exploradas) nos seguintes domínios:

— participação de representantes do pessoal a todos os níveis nacionais e europeus na elaboração de «regras vinculativas para empresas» que deveriam, a partir de agora, ser aceites como condição para a transferência internacional de dados (artigo 43.º);

— informação e consulta do Conselho de Empresa Europeu por ocasião de transferências internacionais de dados dos trabalhadores, especialmente para países terceiros;

— informação e participação dos parceiros sociais europeus e das ONG europeias de consumidores e de defesa dos direitos humanos na designação dos membros do Comité Europeu para a Proteção de Dados, que deverá substituir o «Grupo de Trabalho do artigo 29.º»;

— informação e participação destes parceiros e ONG a nível nacional na designação dos membros das autoridades nacionais de proteção de dados, disposição essa que também não está prevista na proposta de regulamento.

#### 4.18 Artigos 74.º a 77.º – Ações coletivas em matéria de ficheiros ilegais e de indemnizações por perdas e danos

4.18.1 A maioria das violações dos direitos à proteção de dados tem um carácter coletivo. Quando tal acontece, não há apenas uma pessoa afetada por uma infração mas sim um grupo de pessoas, senão mesmo todas as pessoas inscritas no ficheiro. As vias tradicionais para ações judiciais individuais não são adequadas para reagir a este género de violação. O artigo 76.º autoriza qualquer organismo, organização ou associação encarregada da proteção dos direitos das pessoas afetadas a dar início, em nome de uma ou várias pessoas afetadas, aos procedimentos referidos nos artigos 74.º e 75.º. No entanto, tal não é o caso quando se trata de pedir uma indemnização ou reparação por danos sofridos, já que, nesse caso, o artigo 77.º só prevê essa possibilidade para pessoas individuais e não admite que se aplique um processo de representação coletiva ou de ação coletiva.

4.18.2 A este propósito, o CESE reafirma o que vem dizendo há anos em vários pareceres quanto à necessidade e à premência de a UE se dotar de um instrumento judicial harmonizado de ação coletiva a nível europeu, que é necessário em muitos domínios do direito da UE e que seria semelhante aos instrumentos já existentes em vários Estados-Membros.

#### Aspetos inaceitáveis

#### 4.19 Artigo 8.º – Crianças

4.19.1 Visto que por criança se entende qualquer pessoa com menos de 18 anos (artigo 4.º, n.º 18), em conformidade com a convenção de Nova Iorque, não é aceitável que, no n.º 1 do artigo 8.º, se preveja a possibilidade de crianças de 13 anos darem o seu «consentimento» ao tratamento dos seus dados pessoais.

4.19.2 Apesar de o CESE compreender a necessidade de definir regras específicas para as PME, não é aceitável que a Comissão possa, através de um ato delegado, pura e simplesmente isentar as PME da obrigação de respeitar os direitos das crianças.

#### 4.20 Artigo 9.º – Categorias especiais

4.20.1 Também não se justifica que, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, alínea a), crianças possam dar o seu «consentimento» ao

tratamento de dados que digam respeito à sua nacionalidade, opiniões políticas, religião, saúde, vida sexual ou condenações penais.

4.20.2 Os dados fornecidos voluntariamente pelas próprias pessoas, como por exemplo, no Facebook, não devem ser excluídos das regras de proteção, como se infere da alínea e) do n.º 2 do artigo 9.º. Estes dados devem, no mínimo, beneficiar do direito a ser esquecido.

#### 4.21 Artigo 13.º – Direitos relativos aos destinatários

4.21.1 A exceção prevista no fim do artigo («salvo se tal comunicação se revelar impossível ou implicar um esforço desproporcionado») não é aceitável nem justificável.

#### 4.22 Artigo 14.º – Informações

4.22.1 A exceção, idêntica, prevista no n.º 5, alínea b) é igualmente inaceitável.

#### 4.23 Artigo 19.º, n.º 1 – Direito de oposição

4.23.1 A formulação vaga utilizada para referir a exceção («razões imperiosas e legítimas») não é aceitável e torna o direito de oposição vazio de sentido.

#### 4.24 Artigo 20.º – Definição de perfis

4.24.1 A proibição da definição de perfis não deveria cingir-se apenas ao tratamento «automatizado» de dados<sup>(13)</sup>.

4.24.2 No n.º 2, alínea a), a expressão «se tiverem sido apresentadas medidas» deve ser substituída por «se tiverem sido aplicadas medidas».

#### 4.25 Artigo 21.º – Limitações

4.25.1 A redação da alínea c) do n.º 1 é totalmente inaceitável por conter expressões vagas e indefinidas como «interesse económico e financeiro», «domínios monetário, orçamental ou fiscal» e até «estabilidade e integridade dos mercados», expressão que foi aditada à Diretiva 95/46.

#### 4.26 Artigos 25.º, 28.º e 35.º – Limite de 250 trabalhadores

4.26.1 O número limite de 250 trabalhadores, que determina a aplicabilidade de certas disposições de proteção, como por exemplo a nomeação de um delegado para a proteção de dados, levaria a que apenas pouco menos de 40 % dos trabalhadores beneficiassem dessa disposição. O mesmo limite aplicado à obrigação de documentação levaria a que a grande maioria dos trabalhadores não teria a possibilidade de vigiar a utilização dos seus dados pessoais, pelo que deixaria de haver

<sup>(13)</sup> Ver recomendação CM/Rec(2010)13 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 23 de novembro de 2010.

qualquer controlo. O Comité sugere que se preveja a possibilidade de fixar um limiar mais baixo, por exemplo, o número de trabalhadores necessários, na maioria dos Estados-Membros, para criar uma representação dos interesses dos trabalhadores na empresa. Também se poderia adotar uma outra abordagem, baseada em critérios objetivos, que assentasse, por exemplo, no número de ficheiros sujeitos às regras de proteção de dados tratados durante um período de tempo a determinar, independentemente da dimensão da empresa ou do serviço em causa.

#### 4.27 Artigo 51.º – Balcão único

4.27.1 Apesar de se conceber um balcão único para facilitar a vida das empresas e tornar mais eficazes os mecanismos de proteção de dados, este conceito é, todavia, suscetível de

provocar uma considerável deterioração da proteção dos dados relativos aos cidadãos em geral, em particular os dados pessoais dos trabalhadores, uma vez que anula a obrigação atual de as transferências de dados pessoais serem objeto de um acordo de empresa e de serem aprovadas por uma comissão nacional para a proteção de dados <sup>(14)</sup>.

4.27.2 Além disso, esse sistema parece contrário à preocupação de uma gestão de proximidade e arrisca-se a privar o cidadão da possibilidade de ver o seu pedido tratado pela autoridade de controlo que lhe é mais próxima e mais acessível.

4.27.3 Existem, portanto, motivos para defender que a autoridade do Estado-Membro de residência do queixoso continue a ser a entidade competente.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

<sup>(14)</sup> Em particular, as autoridades administrativas independentes encarregadas de autorizar e controlar a criação de ficheiros de nome individual. Pelo contrário, as suas competências deveriam ser alargadas de forma a abrangerem a sociedade digital e as redes sociais, especialmente dado o valor das trocas comerciais de perfis individuais para fins de prospeção comercial.

## ANEXO

## ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada em reunião plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 3, do Regimento):

**Suprimir os pontos 4.25 e 4.25.1**

~~«4.25 Artigos 25.º, 28.º e 35.º — Limite de 250 trabalhadores~~

~~4.25.1 O número limite de 250 trabalhadores, que determina a aplicabilidade de certas disposições de proteção, como por exemplo a nomeação de um delegado para a proteção de dados, levaria a que apenas pouco menos de 40 % dos trabalhadores beneficiassem dessa disposição. O mesmo limite aplicado à obrigação de documentação levaria a que a grande maioria dos trabalhadores não teria a possibilidade de vigiar a utilização dos seus dados pessoais, pelo que deixaria de haver qualquer controlo. O Comité sugere que se preveja a possibilidade de fixar um limiar mais baixo, por exemplo, o número de trabalhadores necessário, na maioria dos Estados-Membros, para criar um comité de empresa, uma comissão de trabalhadores ou um conselho de fiscalização. Também se poderia adotar uma outra abordagem, baseada em critérios objetivos, que assentasse, por exemplo, no número de ficheiros sujeitos às regras de proteção de dados tratados durante um período de tempo a determinar, independentemente da dimensão da empresa ou do serviço em causa.»~~

**Votação:**

A favor: 87

Contra: 89

Abstenções: 26

**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 — Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa»**

COM(2011) 900 final

(2012/C 229/18)

Relator: **Jan SIMONS**

Em 20 de dezembro de 2011, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa*

COM(2011) 900 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária, de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 145 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité lamenta profundamente o título da comunicação, por ser confuso e sugerir mais do que o conteúdo do texto. Afigura-se confuso porque a expressão «enquadramento de qualidade» parece adquirir aqui um significado diferente do valor comum de «qualidade» reconhecido no artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em conjugação com o Protocolo n.º 26, pois este valor não é tratado nem na comunicação em si, nem na análise setorial.

1.2 Contudo, o Comité subscreve a necessidade de publicar esta nota explicativa para os serviços de interesse geral. Na medida em que essa explicação consta da comunicação da Comissão, apoia essa medida tendo em conta as observações apresentadas. Nos últimos anos, o CESE tem chamado repetidamente a atenção para a necessidade de serviços de interesse geral com qualidade, eficientes e modernos.

1.3 O Comité está persuadido de que é indispensável transpor as novas disposições do direito primário sobre os serviços de interesse geral para o direito derivado setorial e, se for caso disso, transversal.

1.4 A atual crise financeira e económica torna mais uma vez claro que os serviços de interesse geral desempenham um papel central na garantia da coesão social e territorial, embora não se deva esquecer que as possibilidades do setor público estão sob pressão das decisões políticas. O Comité realça a urgência de adotar medidas adequadas para garantir a prestação de serviços e melhorar a sua qualidade.

1.5 O Comité considera que o quadro institucional (artigo 14.º do TFUE, Protocolo n.º 26 e artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais) constitui uma boa base para a aplicação, mas é de opinião que a comunicação em apreço ainda não contém a abordagem coerente e específica necessária aos serviços de interesse geral.

1.6 No entender do Comité, a prestação, a adjudicação e o financiamento dos serviços de interesse geral continuam a ser da competência dos Estados-Membros, através de legislação setorial que permite encontrar soluções à medida das necessidades, ao passo que a competência legislativa da UE reside sobretudo na definição das condições-quadro económicas e financeiras e no controlo de erros manifestos.

1.7 O Comité defende que, na revisão da legislação setorial que contenha obrigações universais em relação aos serviços, é necessário realizar uma investigação permanente em colaboração com as partes interessadas e a sociedade civil, com base nas novas disposições do direito primário, na evolução das necessidades dos utilizadores e nas alterações tecnológicas e económicas. Essa revisão deve, na opinião do Comité, adotar uma abordagem que tenha em conta o emprego e a coesão social e territorial, pois estes fatores têm sido negligenciados até agora.

1.8 O Protocolo n.º 26 salienta a competência dos Estados-Membros de prestar, mandar executar ou organizar serviços de interesse geral não económicos. O Comité considera, por isso, que os Estados-Membros são os primeiros responsáveis pelas avaliações a nível nacional, regional ou local e que a Comissão Europeia tem apenas a obrigação de partilhar boas práticas e de verificar se estes serviços respeitam os princípios gerais dos Tratados UE.

1.9 O Comité aprecia o facto de a Comissão tentar, na comunicação, apresentar uma explicação dos conceitos básicos utilizados nos debates sobre os serviços de interesse geral que afetam diretamente clientes e utilizadores, ou seja, os cidadãos em geral. Infelizmente, porém, esta explicação não está completa. Na perspetiva do Comité, a definição de serviços de interesse geral (SIG) deveria abranger mais do que a referência à existência de um mercado, como, por exemplo, o processo de decisão política nos Estados-Membros legitimado democraticamente. Recomenda-se a realização de uma ampla consulta e a publicação de um glossário explicativo revisto, sem margem para divergências de interpretação nas diferentes versões linguísticas a fim de evitar incorreções.

1.10 O Comité concorda que se deve aumentar a clareza e a segurança jurídicas quanto às normas da UE aplicáveis aos serviços de interesse geral. Concorda igualmente com a publicação dos «guias» da Comissão, em especial se forem elaborados de forma adequada por especialistas, a fim de permitir uma melhor compreensão e aplicação das normas da UE aplicáveis aos serviços de interesse geral.

1.11 No que diz respeito à garantia do acesso a serviços essenciais como os serviços postais, os serviços bancários de base, os transportes, a energia e as comunicações eletrónicas, o Comité considera que deve existir um direito universal a esse acesso, em especial para os clientes vulneráveis, como as pessoas com deficiência ou as pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza. Os Estados-Membros deverão, em função do sistema jurídico em vigor, ponderar constantemente e de forma justificada e supervisionada pela Comissão se estes serviços devem permanecer ou passar a ser da responsabilidade das autoridades ou devem ser (parcialmente) regulados pelo mercado em condições rigorosas.

1.12 O Comité é de opinião que a comunicação em apreço deveria ter dedicado mais atenção aos serviços de interesse geral no domínio social, da saúde e do mercado de trabalho. Apela, por conseguinte, à Comissão que intensifique o seu trabalho na especificação dos serviços sociais de interesse geral. Tal como a Comissão, o Comité considera crucial o papel dos serviços sociais de interesse geral na UE, como nos setores dos cuidados de saúde, do acolhimento de crianças, da assistência a idosos ou a pessoas com deficiência, da habitação social e dos serviços do mercado de trabalho.

1.13 O Comité solicita à Comissão que apresente, a curto prazo, propostas para a promoção de iniciativas qualitativas, em especial para os serviços sociais de interesse geral, uma vez que a comunicação em exame praticamente não aborda este fator e também porque a procura destes serviços está a aumentar e o seu financiamento é cada vez mais problemático. A Comissão deve tomar igualmente como base a execução do quadro voluntário europeu de qualidade dos serviços sociais ao nível dos Estados-Membros.

## 2. Introdução

2.1 Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, foram introduzidas novas disposições relativas aos serviços de interesse

geral, nomeadamente o artigo 14.º do TFUE, bem como o Protocolo n.º 26 relativo à interpretação do conceito de «valores comuns» na aceção do artigo 14.º do TFUE e aos serviços de interesse geral não económicos. Adicionalmente, o artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais adquiriu o mesmo valor jurídico que os Tratados.

2.2 Além disso, a crise financeira e económica prolongada torna claro mais uma vez que os serviços de interesse geral desempenham um papel central na garantia da coesão social e territorial, e estão patentes os efeitos da crise no setor público. Segundo estudos realizados, os «serviços públicos», que são mais abrangentes do que os SIG, representam mais de 26 % do PIB dos 27 países da UE e empregam 30 % da mão-de-obra europeia.

2.3 Foram estes os principais motivos que levaram a Comissão a publicar a presente comunicação.

## 3. Síntese do documento da Comissão

3.1 Segundo a Comissão, o enquadramento de qualidade deve assegurar que o quadro legislativo e normativo da UE reforce ainda mais a dimensão social do mercado interno, tenha mais devidamente em conta a natureza específica dos serviços de interesse geral e dê resposta ao desafio de respeitar, na prestação desses serviços, valores como a qualidade, a segurança, a acessibilidade de preços, a igualdade de tratamento, o acesso universal e os direitos do consumidor, reconhecidos no Protocolo.

3.2 A Comissão observa que ao longo dos anos a procura de serviços de interesse geral e a forma como estes são prestados se alterou significativamente. Os serviços que o Estado tradicionalmente prestava de forma direta foram sendo cada vez mais externalizados a entidades infranacionais, sendo, hoje em dia, muitas vezes prestados pelo setor privado, segundo a Comissão.

3.3 Esta tendência foi acentuada pelo processo de desregulamentação, por alterações nas políticas públicas e pela evolução das necessidades e expectativas dos utilizadores. Uma vez que muitos desses serviços são de natureza económica, o mercado interno e as normas da concorrência são-lhes aplicáveis, «na medida em que a sua aplicação não seja um obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, das funções específicas a eles atribuídas».

3.4 Embora subsista apreensão quanto ao impacto dessas normas, sobretudo no que toca à prestação de serviços sociais, a Comissão considera que elas podem ser aplicadas desde já, que têm em conta as necessidades especiais e que permitirão reforçar a oferta de serviços, devendo para tal ser assegurada a necessária flexibilidade.

3.5 O chamado enquadramento de qualidade apresentado pela Comissão consiste em três eixos de ação, que a Comissão, porém, não traduz em propostas concretas.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité lamenta profundamente que o título da comunicação se preste a confusão e evoque um conteúdo mais vasto do que o realmente abrangido. A confusão deve-se ao facto de o termo «enquadramento de qualidade» assumir aqui, aparentemente, uma aceção distinta da do valor comumente reconhecido de «qualidade» tal como definido no artigo 14.º do TFUE e no Protocolo n.º 26, valor esse que não é referido na comunicação, nem de um modo geral nem na análise por setor. O mesmo vale para outros valores como a segurança, a acessibilidade dos preços, a igualdade de tratamento, a promoção do acesso universal e os direitos dos utilizadores.

4.2 Iguamente grave é a ausência, na comunicação, de uma avaliação de impacto, uma vez que haveria muito a dizer sobre as afirmações e as constatações da Comissão, como salientado no ponto 3.2. Assim, segundo o Comité e os peritos, houve sempre uma oferta local e regional deste tipo de serviços.

4.3 O Comité subscreve a necessidade de publicar esta nota explicativa sobre os serviços de interesse geral. Em anteriores pareceres<sup>(1)</sup>, o Comité chamou já a atenção para a importância de serviços de interesse geral eficientes, modernos, acessíveis e a preços módicos, que são um dos pilares do modelo social europeu e da economia social de mercado, assim como de lhes prestar uma atenção constante, sobretudo no atual período de crise financeira e económica na Europa.

4.4 A esse propósito, o Comité apoia a abordagem da Comissão e anima-a a prosseguir os trabalhos com vista ao reconhecimento das características específicas dos serviços sociais de interesse geral, nomeadamente no direito em matéria de auxílios estatais e de serviços do mercado de trabalho.

4.5 O Comité está persuadido de que é indispensável transpor as novas disposições do direito primário sobre os serviços de interesse geral para o direito derivado setorial e, se for caso disso, transversal.

4.6 O Comité é de opinião que a comunicação em apreço deveria ter dedicado mais atenção aos serviços de interesse geral no domínio social e da saúde. Apela, por conseguinte, à Comissão que intensifique o seu trabalho na especificação dos serviços sociais de interesse geral. Por outro lado, faz notar que pode haver outros serviços de interesse geral além dos citados pela Comissão, por exemplo, nos setores da cultura, do ensino, da radiodifusão pública, etc. Tal como a Comissão, o Comité considera crucial o papel dos serviços sociais de interesse geral na UE, como nos setores dos cuidados de saúde, do acolhimento de crianças, da assistência a idosos ou a pessoas com deficiência, da habitação social e dos serviços do mercado de trabalho.

4.7 Com a introdução de novas disposições na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a saber, o artigo 14.º do TFUE e o respetivo Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de

interesse geral, assim como o artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais (que por essa ocasião passou a ter o mesmo peso jurídico que os Tratados), foram criadas as condições para que a Comissão congregue todas as suas iniciativas na matéria. O Comité julga positiva essa evolução, embora lhe seja forçoso constatar que a comunicação em apreço ainda não segue a abordagem coerente e específica indispensável no que aos serviços de interesse geral diz respeito, como o acesso aos mesmos. Por isso, anima a Comissão a apresentar propostas concretas.

4.8 O artigo 14.º do TFUE confere à UE uma competência legislativa no domínio dos serviços de interesse económico geral, ou seja, a definição através de regulamentos dos princípios e das condições, nomeadamente económicas e financeiras, que esses serviços devem satisfazer para poderem desempenhar as suas funções. No entender do Comité, resulta claro do contexto do artigo que o que está em causa são não as condições do serviço em si, as quais são definidas pelas autoridades nacionais (neste contexto, por «autoridades nacionais» deve entender-se os poderes públicos a nível nacional, regional e local), e sim as condições gerais e setoriais nos domínios de competência da UE.

4.9 O artigo especifica que a competência de prestar, mandar executar e financiar esses serviços cabe e continuará a caber às autoridades nacionais e infranacionais dos Estados-Membros. O Comité sustentou idêntica posição já no passado. Por conseguinte, a Comissão deveria continuar a acumular conhecimentos relativos a esses serviços ao nível nacional, a fim de poder avaliar a aplicação das regras europeias.

4.10 A comissão afirma que continuará a examinar a pertinência de rever a regulamentação setorial em vigor, que inclui as obrigações de serviço universal. O Comité salienta a esse respeito que é essencial proceder a esse exame de forma permanente em colaboração com as partes interessadas e a sociedade civil, com base nas novas disposições do direito primário, na evolução das necessidades dos utilizadores e nas alterações tecnológicas e económicas. Uma tal abordagem é obrigatória, sobretudo na altura de explorar as necessidades em matéria de novas obrigações de serviço universal noutros setores. O Comité já apresentou o seu parecer a este respeito em parecer anterior<sup>(2)</sup>.

4.11 O Protocolo n.º 26 define, no seu artigo 1.º, os princípios fundamentais aplicáveis aos serviços económicos de interesse geral e menciona, no artigo 2.º, as competências dos Estados-Membros de prestar, fazer executar e organizar serviços de interesse geral de natureza não económica. O Comité considera que os Estados-Membros são, pois, os principais responsáveis pela avaliação, aos níveis nacional, regional e local, dos serviços referidos no artigo 2.º; a única tarefa que incumbe à Comissão europeia, no âmbito do controlo dos erros manifestos, é assegurar que esses serviços estejam conformes aos princípios gerais definidos pelos Tratados da UE.

<sup>(1)</sup> JO C 48 de 15.02.2011, pp. 77-80; JO C 128 de 18.05.2010, pp. 65-68; JO C 162 de 25.06.2008, pp. 42-45; JO C 309 de 16.12.2006, pp. 135-141.

<sup>(2)</sup> JO C 48 de 15.02.2011pp. 77-80.

4.12 O Comité acolhe favoravelmente as tentativas da Comissão no sentido de tornar mais precisas as diferentes noções utilizadas nos debates sobre os serviços de interesse geral. Infelizmente, a Comissão não é exaustiva a este respeito e comete mesmo erros. Por exemplo, faltam o significado de serviços essenciais e a definição do seu lugar entre os outros serviços, e não se compreende se na versão neerlandesa «onmisbaar» [indispensável] (p. 3, 2.º travessão) é ou não o mesmo que «essentieel» [essencial]. Por outro lado, a enumeração das obrigações específicas de serviço universal não está completa. A comunicação da Comissão dá ela própria um exemplo de confusão, uma vez que o título e a primeira frase do eixo de ação 2 falam de «serviços essenciais», ao passo que todo o texto que se segue se refere a «obrigações de serviço universal». A Comissão não pode dispensar assistência de peritos de renome para formular claramente as noções fundamentais utilizadas no âmbito dos serviços de interesse geral.

4.13 Importa assinalar igualmente que as diferentes versões linguísticas permitem interpretações divergentes, e isso não se aplica apenas à lista das noções fundamentais. Pode perguntar-se igualmente se o uso simultâneo de «acesso universal» e «serviço universal» remete para a mesma realidade, e o mesmo vale para os termos «serviços de utilidade pública», «obrigação de serviço público» e «função de serviço público». Um exemplo característico da confusão é o facto de a Comissão, no quadro com os conceitos de base, afirmar que não utilizará o termo «serviço público» na comunicação, mas quatro parágrafos mais abaixo falar das «condições que permitam a serviços públicos específicos desempenhar as suas atribuições».

4.14 Assim, conviria promover uma ampla reflexão sobre estes pontos e publicar novamente um glossário explicativo revisto, sem margem para divergências de interpretação. Para isso, haverá que ter em conta as diferenças entre os regimes sociais dos Estados-Membros.

## 5. Observações na especialidade

5.1 O Comité considera que a abordagem adotada pela Comissão para a elaboração da comunicação, que consiste nos três eixos de ação descritos no ponto 3.5, oferece um quadro adequado que pode ser completado ulteriormente.

5.2 O primeiro eixo de ação consiste em aumentar a clareza e a segurança jurídicas quanto às normas da UE aplicáveis aos serviços de interesse económico geral. É óbvio que o Comité julga esse objetivo positivo, uma vez que há anos o vem reclamando. Infelizmente, o Comité não pode senão constatar que não são apresentadas novas propostas concretas.

5.3 No que toca à revisão das regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos serviços de interesse geral, a Comissão aprovou ou propôs já as seguintes modificações:

5.3.1 uma nova comunicação, para examinar mais aprofundadamente os problemas de interpretação verificados a nível nacional, regional e local;

5.3.2 o alargamento de uma série de serviços sociais, isentos da obrigação de notificação prévia em caso de avaliação pela Comissão, desde que sejam cumpridas determinadas condições. Para além dos hospitais e da habitação social, essa lista abrange atualmente serviços de interesse económico geral que satisfazem necessidades sociais no domínio da saúde e dos cuidados de longa duração, o acolhimento de crianças, o acesso e a reinserção no mercado de trabalho e a assistência e a proteção sociais dos grupos vulneráveis;

5.3.3 um estudo mais aprofundado e orientado das medidas de auxílio suscetíveis de terem um forte impacto no funcionamento do mercado interno;

5.3.4 a proposta de uma nova regra *de minimis* especificamente concebida para serviços de interesse económico geral, em virtude da qual uma subvenção financeira não será considerada um auxílio estatal se o seu montante não exceder 500 000 euros por ano durante um período de três anos. Em relação a certos setores, entre os quais a Comissão cita os transportes e a radiodifusão de serviço público, continuarão a ser aplicáveis regras setoriais especiais.

5.4 No que toca às propostas relativas à reforma das normas em matéria de contratos públicos e de concessões, apresentadas pela Comissão para melhorar a qualidade da prestação dos serviços de interesse económico geral, os elementos pertinentes são os seguintes:

5.4.1 Para os serviços sociais e de saúde, é prevista uma regulamentação específica e simplificada, que tem em conta o seu papel especial e as suas características específicas. Esses serviços ficarão sujeitos a limiares mais elevados e só serão sujeitos às obrigações de transparência e de igualdade de tratamento. Será encorajado o recurso ao critério da «proposta economicamente mais vantajosa» (segundo a Comissão Europeia, a noção de «proposta economicamente mais vantajosa» abrange igualmente os aspetos sociais e ambientais).

5.4.2 Haverá maior segurança jurídica quanto ao modo como as regras de adjudicação de contratos públicos da UE são aplicáveis às relações entre autoridades públicas. A este respeito, cabe recordar o recente parecer do Comité sobre «Contratos públicos e contratos de concessão».

5.5 O Comité congratula-se com a publicação dos «guias» da Comissão, em especial se forem elaborados com a ajuda de especialistas, a fim de alcançar uma melhor compreensão e aplicação das normas da UE aplicáveis aos serviços de interesse económico geral.

5.6 O segundo eixo de ação diz respeito à garantia do acesso aos serviços essenciais e reflete a vontade da Comissão de promover o equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de aumentar a concorrência e, por outro lado, a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso a serviços essenciais de alta qualidade a preços acessíveis, como, de resto, já defendido no Livro Branco de 2004 sobre a matéria.

5.7 Neste contexto, a Comissão cita os exemplos seguintes de serviços essenciais: serviços postais, serviços bancários de base, transportes, energia e comunicações eletrónicas. O Comité espera que esta enumeração não seja limitativa e recorda as suas observações no ponto 4.6: o Comité considera que os exemplos aí citados também são serviços essenciais, que devem ser universalmente acessíveis a um preço módico, sobretudo para as pessoas que necessitam de proteção e apoio, como as pessoas com deficiência e as que são vítimas da pobreza e da exclusão social. Em caso de conflito com as regras de concorrência, deve prevalecer o interesse geral.

5.8 O terceiro eixo de ação prende-se com a promoção da qualidade, sobretudo no que diz respeito aos serviços sociais de interesse geral, cuja procura é cada vez maior na sociedade mas cujo financiamento é cada vez mais problemático, devido, por um lado, à crise económica e financeira e, por outro lado, ao envelhecimento da população.

5.9 A esse propósito, o Comité recorda antes de mais que aguarda ainda a comunicação sobre os serviços de saúde, que a

Comissão contava publicar no contexto dos serviços sociais de interesse geral.

5.10 Para este terceiro eixo de ação, a Comissão propõe, a título de exemplo, quatro iniciativas. O Comité observa que dessas quatro, três dizem respeito a iniciativas já anteriormente lançadas. Assim, o apoio a novos projetos transnacionais previsto no âmbito do programa PROGRESS não deveria abranger apenas a aplicação dos enquadramentos europeus de qualidade voluntários, mas também a garantia de que os resultados desses projetos serão tidos em conta.

5.11 O Comité felicita a Comissão por salientar o facto de os contratos públicos serem adjudicados ao «menor custo para a coletividade», e não obrigatoriamente à proposta mais baixa. Isto é particularmente importante para se obter a melhor combinação de políticas sociais e serviços do mercado de trabalho, que exercem grande influência entre si. Contudo, o aspeto social no domínio dos contratos públicos tem de ser reforçado em toda a sociedade.

Bruxelas, 23 de maio 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 Conselho que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear»**

COM(2011) 841 final

(2012/C 229/19)

Relator: **Richard ADAMS**

Em 7 de dezembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 203.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de Regulamento do Conselho que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear*

COM(2011) 841 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de maio de 2012.

Na sua 481.ª sessão plenária, de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 146 votos a favor, 5 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité acolhe favoravelmente o regulamento e apoia, com algumas reservas, uma aplicação mais alargada dos conhecimentos técnicos da UE em matéria de segurança nuclear a países terceiros.

1.2 O Comité faz notar que a supervisão do montante substancial de recursos financeiros de 631 milhões de euros durante o período de 2014-2020 cabe à DG Desenvolvimento e Cooperação – EuropeAid e será regida pelas normas e pelos procedimentos comuns a todas as políticas de ajuda e desenvolvimento. O Comité espera que tal reforce a responsabilização, a transparência e a coerência com outros programas de apoio.

1.3 O Comité assinala que, de dois em dois anos, a partir de 2016, receberá um relatório da Comissão sobre a execução, os resultados, as principais consequências e o impacto deste programa na assistência financeira externa da União e aguarda com expectativa a oportunidade de se empenhar neste processo de exame e revisão. A planificação atempada das revisões intercalares dos programas deve maximizar a capacidade de mostrar resultados e será, sem dúvida, realizada em colaboração com os programas geográficos/delegações da UE nos países parceiros.

1.4 Observe-se que as opiniões da sociedade civil europeia em relação ao desenvolvimento da energia nuclear em geral variam consideravelmente entre os Estados-Membros e o reconhecimento deste facto deve estar mais patente em certos aspectos do regulamento.

1.5 Em particular, há que esclarecer os cidadãos europeus, enquanto contribuintes, que a maioria das despesas do programa será direcionada para a reabilitação, sendo apenas uma pequena parte aplicada em programas de aconselhamento sobre segurança nas economias emergentes onde seja possível garantir estabilidade política e civil.

1.6 A fim de prestar assistência a países emergentes, a Comissão deve propor uma convenção internacional sobre critérios e condicionalidades relativamente ao trabalho de aconselhamento sobre segurança nuclear que deverá ser desenvolvido entre o número reduzido de países capazes de fornecer esse aconselhamento. Independentemente de uma tal convenção, devem ser estabelecidos critérios claros no âmbito do ICSN que permitam decidir sobre se um país emergente:

— satisfaz os critérios mínimos de estabilidade nacional e internacional;

— é capaz e está preparado para garantir a criação de infraestruturas administrativas, científicas e técnicas necessárias à adoção da opção nuclear;

— consegue disponibilizar de forma sustentável os recursos financeiros, técnicos e industriais necessários para assegurar um elevado nível de competência regulamentar, garantir todos os meios para a segurança das operações e prever um programa a longo prazo de gestão segura de resíduos.

1.7 Estes critérios não devem ser incluídos no anexo do regulamento mas sim no texto principal, uma vez que têm a ver com princípios gerais relacionados com a segurança nuclear internacional, a segurança das relações internacionais e a segurança internacional de alto nível.

1.8 Os projetos de assistência só devem ser executados num país emergente que seja signatário do Tratado de Não Proliferação e dos seus protocolos, da Convenção sobre Segurança Nuclear e da Convenção Conjunta sobre a gestão segura de resíduos radioativos.

1.9 Só em condições excepcionais relacionadas com a garantia da segurança é que devem ser disponibilizados recursos para a aquisição de equipamento técnico. A Comissão deve estabelecer os critérios, dando-os a conhecer num relatório. Não deve ser prestada assistência aos operadores.

1.10 Com vista à transparência, recomenda-se que sejam disponibilizados estudos de caso do programa atual e que seja melhorada a apresentação e as inter-referências na página da Internet do EuropeAid.

1.11 O programa do Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSN) deve incentivar e avaliar a capacidade de se preverem instrumentos obrigatórios na legislação dos países de atividade, de forma a aplicar ou reforçar os tratados, as convenções e os acordos da Agência Internacional da Energia Atômica (AIEA).

1.12 Recomenda-se, em especial, que se inclua o apoio a organizações independentes da sociedade civil, nos países beneficiários ou a eles adjacentes, que desejem melhorar a responsabilização e a transparência da cultura de segurança nuclear através de ações específicas.

## 2. Introdução

2.1 De vez em quando, todas as atenções se viram para as questões da segurança nuclear além da Europa, por exemplo, nos casos de Three Mile Island em 1979, Chernobyl em 1986 e Fukushima em 2011. Estes acidentes têm um impacto mundial e realçam as consequências catastróficas das falhas na conceção, de uma cultura de segurança fraca e de um quadro regulamentar e de segurança operacional desadequado.

2.2 Em 2010, estavam em atividade 441 reatores nucleares comerciais em 30 países de todo o mundo, muitos dos quais construídos nas décadas de 1970 e 1980, com uma vida útil média de cerca de 35 anos. Em 56 países, estão em funcionamento 250 reatores civis de investigação. Atualmente, mais de 60 reatores nucleares encontram-se em construção e estão previstos mais de 150. Serão construídos novos reatores sobretudo na China, na Índia e na Rússia, mas possivelmente também no Sudeste da Ásia, na América do Sul e no Médio Oriente. A necessidade de eletricidade está a aumentar a um ritmo desenfreado e é possível que os países procurem também expandir as suas exportações de energia nuclear.

2.3 Quer se caminhe para um «renascimento» da energia nuclear ou não, enquanto existirem centrais nucleares em funcionamento serão sempre debatidas questões importantes de segurança nuclear com potencial impacto a nível global. Assim, a UE considera que as questões da segurança nuclear internacional são um domínio legítimo da sua esfera de ação, em especial visto que a União tem desenvolvido, desde o Tratado Euratom de 1957, investigação e conhecimentos técnicos, operacionais e regulamentares neste domínio. Com cerca de um terço da capacidade nuclear mundial instalada e dispondo da mais vasta experiência em regimes diversos e dinâmicos de

regulamentação e segurança, a Europa possui um conjunto de conhecimentos considerável neste domínio. O desastre de Chernobyl estimulou uma abordagem dinâmica e proativa em termos de cooperação para a segurança nuclear e divulgação, pois ficaram tragicamente demonstradas as fragilidades potenciais dos regimes de segurança dos países terceiros.

2.4 Desde 1991, no âmbito do programa TACIS da UE (assistência técnica aos Estados independentes da *Commonwealth*), tem sido prestado um apoio considerável a países terceiros no domínio da segurança nuclear. Esse apoio tem sido direcionado para a análise da segurança, a assistência *in loco* às centrais nucleares, o fornecimento de equipamento nalguns casos para melhorar o controlo do funcionamento das centrais, atividades de regulamentação e licenciamento e a gestão de resíduos. Foram feitas igualmente contribuições para iniciativas internacionais mais amplas, em particular em Chernobyl. Foram afetados cerca de 1,3 mil milhões de euros para assistência à segurança nuclear, em particular na Rússia e na Ucrânia e, em muito menor escala, na Arménia e no Cazaquistão.

2.5 Em 2007 o ICSN <sup>(1)</sup>, especificamente destinado à promoção e ao desenvolvimento da segurança nuclear, sucedeu ao programa TACIS, não estando limitado aos países fundados em consequência do desmantelamento da União Soviética. O ECSN dispõe de um orçamento de 524 milhões de euros para o período 2007-2013 e financia ações que visam a melhoria da segurança nuclear, a segurança do transporte, o tratamento e a eliminação dos resíduos radioativos, a reabilitação de antigas centrais nucleares, a proteção contra a radiação ionizante emitida pelos materiais radioativos, a capacidade de resposta em situações de emergência e a promoção da cooperação internacional no domínio da segurança nuclear.

2.6 A UE colabora estreitamente com a AIEA, disponibilizando muitas vezes recursos financeiros para a execução de programas recomendados que, de outra forma, não teriam financiamento.

2.7 A intenção de países terceiros de adquirir uma capacidade de energia nuclear coloca novos desafios. Alguns destes países emergentes poderão nem sempre dispor de estruturas políticas estáveis, separação de poderes, supervisão da democracia e estruturas administrativas com experiência e conhecimentos técnicos para a gestão de tecnologias de alto risco. Encorajar indiretamente esses países a desenvolverem tecnologia nuclear, conferindo credibilidade aos seus programas nucleares através da assistência da UE, pode trazer novos riscos à segurança nuclear.

2.8 Além disso, e independentemente de quaisquer intenções dos países terceiros construírem capacidades nucleares, o CESE está ciente de que a utilização de energia nuclear está relacionada com a produção de plutónio ou de outros materiais radioativos, e com o desenvolvimento de conhecimentos técnicos, que poderão constituir ameaças nucleares internacionais e aumentar as tensões a nível internacional. Este risco poderá ser maior ainda em países terceiros instáveis.

<sup>(1)</sup> JO L 81 de 22.3.2007, p. 1.

### 3. Síntese da proposta de regulamento

3.1 A proposta de regulamento em análise, que é uma reformulação do Regulamento ICSN de 2007, prevê, entre outros aspetos, uma revisão do âmbito geográfico de modo a abranger todos os países terceiros a nível mundial e especifica as prioridades e os critérios de cooperação. A responsabilidade pela execução das ações cabe à DG Desenvolvimento e Cooperação (DEVCO) – EuropeAid, com a colaboração do Serviço Europeu para a Ação Externa, da DG Energia e do Centro Comum de Investigação. O regulamento está sujeito, em especial, às *regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos de ação externa da União* (COM(2011) 842 final), o que permite uma abordagem de execução simplificada ao Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento («ICD»), Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos («IEDDH»), Instrumento Europeu de Vizinhança («IEV»), Instrumento de Estabilidade («IE»), Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear («ICSN»), Instrumento de Assistência de Pré-Adesão («IPA») e Instrumento de Parceria («IP»).

3.2 O regulamento apoia a promoção de um elevado nível de segurança nuclear, a proteção contra as radiações e a aplicação de salvaguardas eficientes e eficazes no que diz respeito ao material nuclear em países terceiros. Trata-se de uma abordagem abrangente que inclui as operações de extração de combustível, as novas construções, o funcionamento, a desativação e a gestão dos resíduos. Na opinião da Comissão, os progressos serão avaliados com base numa análise pelos pares da AIEA, no estado de desenvolvimento das estratégias em matéria de combustível irradiado, de resíduos nucleares e de desativação, no respetivo quadro legislativo e regulamentar, na execução de projetos e no número e importância das questões identificadas nos relatórios relevantes da AIEA sobre as salvaguardas nucleares.

3.3 O regulamento visa garantir coerência entre os objetivos políticos da UE e outras medidas de desenvolvimento dos países terceiros através da elaboração de documentos de estratégia, seguidos de programas indicativos plurianuais que abrangem um período inicial de quatro anos e subsequentemente de três anos.

3.4 O anexo define as medidas específicas que beneficiam de apoio e os critérios para a cooperação, incluindo as prioridades, para as quais está previsto um orçamento de 631 milhões de euros por um período de sete anos.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité chama a atenção para a evolução, nos últimos 20 anos, dos programas de assistência e cooperação para a segurança nuclear. O regulamento agora proposto continua essa tendência e pretende tornar claro que o objetivo primordial é a segurança e não a promoção da energia nuclear (COM(2011) 841 final; Anexo – Critérios – último ponto). O Comité entende que o objetivo do programa não é encorajar os países emergentes a aplicarem tecnologia nuclear. Para tal, uma elaboração detalhada do balanço das despesas no âmbito de programas do ICSN anteriores e propostos deveria estar mais

em evidência. Em particular, para ajudar a aliviar algumas preocupações, seria útil esclarecer que a maioria das despesas do programa será direcionada para a reabilitação, sendo apenas uma pequena parte aplicada em programas de aconselhamento sobre segurança nas economias emergentes.

4.2 Isto reconhecera igualmente a possibilidade de, em fases anteriores do programa, não ter sido totalmente evidente ou explicado que o principal motivo para o apoio a determinadas medidas operacionais era a segurança, já que estas também contribuem necessariamente para a gestão alargada e segura das centrais nucleares. A exploração de energia nuclear continua a ser uma questão que divide a opinião pública europeia, embora prevaleça em todo o mundo a ideia de que devem ser encorajados os mais elevados níveis de segurança.

4.3 O Comité considera que ainda não se abordou suficientemente a questão de saber se o apoio da UE através do ICSN significa apoiar e encorajar tacitamente um programa nuclear embrionário, em especial numa economia emergente instável. O Comité entende que o financiamento de projetos específicos ao abrigo do ICSN deve estar sujeito a condições rigorosas, mas apoiaria um diálogo e um debate iniciais sobre questões de energia nuclear com qualquer país terceiro, sem nenhuma condicionalidade.

4.4 Não deve ser objetivo da UE contribuir para o desenvolvimento da capacidade nuclear de um país terceiro que possa trazer novos riscos para a segurança nuclear ou gerar ameaças nucleares que possam afetar a segurança internacional. O ponto 1.6 propõe critérios de qualificação. Ao aplicar os mais elevados níveis de segurança nuclear na União, a UE poderia tornar-se líder mundial na utilização da energia nuclear mais segura em termos técnicos e humanos.

4.5 Considera-se igualmente que o contributo do programa ICSN para países com uma base industrial, científica e de investigação mais limitada, que tenham ou pretendam ter programas comerciais de geração de energia nuclear e cumpram os critérios mínimos de estabilidade, tem valor e é do interesse público da UE. Em associação com a AIEA, é possível que o apoio das boas práticas tenha reforçado regimes técnicos e regulamentares em países terceiros com recursos mais limitados. Contudo, poderá ser difícil ter uma visão clara sobre a forma como os programas ICSN, atuais e futuros, alcançam estes benefícios.

4.6 Por conseguinte, propõe-se que a Comissão adote medidas adicionais para esclarecer o papel predominante da segurança no próximo programa ICSN. Tal poderá ser feito publicando estudos de caso do atual programa acessíveis, melhorando a apresentação e as inter-referências na página da Internet do EuropeAid e procurando alcançar uma maior visibilidade para um programa que é tão importante. Uma tal abordagem

contribuiria igualmente para a transparência e a responsabilização. Uma vez que o regulamento apoia a promoção de um elevado nível de segurança nuclear, propõe-se que sejam feitas referências ilustrativas de tais níveis elevados, por exemplo, a declaração da WENRA sobre os objetivos de segurança para novas centrais nucleares (*Statement on Safety Objectives for New Nuclear Plants*).

## 5. Observações na especialidade

5.1 Importa assinalar que as diretivas europeias relativas à segurança nuclear, ao contrário do que poderá transparecer da proposta de regulamento, não contêm normas técnicas de segurança e, simultaneamente, as obrigações decorrentes do quadro regulamentar apenas contêm alguns requisitos gerais em conformidade com a Convenção sobre Segurança Nuclear.

5.2 Na proposta também se afirma que há avaliações globais de segurança na UE. No entanto, os «testes de resistência» em curso são apenas uma avaliação de segurança complementar, sem critérios de segurança subjacentes que tentem responder à questão «o que acontece quando o sistema de segurança falha?». Reconhece-se igualmente que o processo é limitado devido aos prazos extremamente reduzidos que se impõem. Apesar dessas limitações, os pontos fortes da abordagem da UE à segurança nuclear baseiam-se na intenção de realizar os «testes de resistência» como um primeiro passo para continuar a evoluir e a melhorar a cultura de segurança, e para concretizar os mais elevados níveis de segurança nuclear. As conclusões provisórias dos «testes de resistência» das centrais nucleares europeias revelam que será necessário proceder a mais mudanças, melhorias e ação legislativa. Estas devem refletir-se no trabalho de execução e aconselhamento do programa ICSN com a máxima celeridade.

5.3 Há que ter em consideração que a UE, enquanto instituição, tem conhecimentos técnicos muitos limitados em matéria de energia nuclear e que os projetos do ICSN são realizados maioritariamente por organizações dos Estados-Membros. A Comissão pode estar numa boa posição para oferecer análise crítica e reflexão valiosas sobre a diversidade das normas e práticas europeias, mas deve procurar igualmente consolidar a sua própria capacidade interna e os seus conhecimentos independentes.

5.4 A proposta do ICSN afirma que o seu objetivo é eliminar os perigos da energia nuclear, mas observe-se que, tecnicamente, como acontece com a eliminação dos perigos em qualquer processo industrial complexo, não é possível garantir que esse objetivo será cumprido, especialmente no que toca à prevenção de uma catástrofe nuclear. Deve ser clarificado que o objetivo é a prevenção de incidentes e acidentes em conformidade com as melhores normas conhecidas. Deve ser também assinalado que o facto de se considerar que os perigos foram eliminados num determinado processo não encoraja uma cultura de segurança de elevado nível.

5.5 A Comissão propõe que as missões do Serviço Integrado de Análise da Regulamentação (IRRS) e da Equipa de Inspeção da Segurança da Exploração (OSART) sejam utilizadas como

indicadores, mas elas representam apenas um valor limitado, pois não se destinam a fins de controlo. Por exemplo, não ofereceram qualquer proteção contra o acidente de Fukushima. Além disso, nenhum dos dois tipos de missão visa o estado de segurança nuclear das centrais de energia nuclear. O controlo internacional das centrais de energia nuclear continua a ser uma questão complexa e controversa.

5.6 Os programas ICSN poderiam considerar também, sempre que possível, o encorajamento da previsão de instrumentos obrigatórios na legislação dos países de atividade de forma a aplicar ou reforçar os tratados, as convenções e os acordos da AIEA.

5.7 De acordo com a exposição de motivos do regulamento, na consulta pública sobre a ação externa, a esmagadora maioria dos inquiridos considera que se deve dedicar mais atenção aos sistemas de acompanhamento e de avaliação nos futuros instrumentos e na execução dos projetos/programas. O Comité reconhece que a DG Desenvolvimento e Cooperação – EuropeAid, apesar de recente, já dispõe de uma ampla experiência e vastos conhecimentos técnicos neste domínio, o que deverá ser indubitavelmente aproveitado ao máximo.

5.8 No entanto, a lista de medidas específicas que beneficiam de apoio não inclui o apoio a organizações independentes da sociedade civil dentro ou fora dos países beneficiários que desejam melhorar a responsabilização e a transparência da cultura de segurança nuclear através de ações específicas. Isto é admissível ao abrigo do Instrumento de Estabilidade e do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos e o Comité recomenda vivamente que o programa ICSN inclua esse tipo de apoio nas suas medidas admissíveis.

5.9 O Comité salienta a flexibilidade resultante do agrupamento das medidas apoiadas e dos critérios de cooperação no anexo, que, por sua vez, pode ser alterado de acordo com o procedimento de exame previsto no regulamento comum de execução. Todavia, deve ser ponderada a pertinência de incluir no texto principal do regulamento as questões essenciais de princípio relacionadas com a segurança nuclear internacional em termos técnicos e humanos.

5.10 Os critérios de cooperação são estabelecidos com uma certa margem de ação, o que o Comité acolhe favoravelmente para todos os países que possuem centrais nucleares em atividade. Poderá ser igualmente conveniente estabelecer contactos, numa fase exploratória e preliminar, com um vasto leque de países terceiros. A imposição de critérios adicionais restritivos sobre quais os países que podem beneficiar do ICSN não é no melhor interesse da segurança da população europeia. No que diz respeito aos países que estão determinados a dar os primeiros passos na geração de eletricidade através de energia nuclear, considera-se que o acesso, os conhecimentos técnicos, a análise e o aconselhamento da UE podem e devem ser aplicados onde forem identificados pontos fortes numa sociedade civil organizada, ativa e independente. Contudo, há que dedicar uma atenção muito especial à questão da estabilidade política a longo prazo e à capacidade de garantir a segurança civil nos países parceiros.

5.11 O Comité propõe, por conseguinte, que sejam definidas as condições mínimas de assistência no âmbito do ICSN e que se desenvolva uma convenção internacional sobre a condicionalidade relativamente ao trabalho de aconselhamento sobre segurança nuclear entre a UE e o número reduzido de países capazes de prestar esse tipo de aconselhamento (os debates do Grupo de Trabalho para a Segurança Nuclear do G8 e outros debates semelhantes levados a cabo na AIEA e na UE poderiam constituir um ponto de partida).

Bruxelas, 23 de maio de 2012

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

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a estratégia da União Europeia para a proteção e o bem-estar dos animais 2012-2015»**

COM(2012) 6 final

(2012/C 229/20)

Relator: **José María ESPUNY MOYANO**

Em 19 de janeiro de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a estratégia da União Europeia para a proteção e o bem-estar dos animais 2012-2015*

COM(2012) 6 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 11 de maio de 2012.

Na 481.<sup>a</sup> reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 146 votos a favor, 3 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões

1.1 O CESE concorda, em traços gerais, com a estratégia sobre o bem-estar dos animais apresentada pela Comissão, defendendo a legítima aspiração dos consumidores à saúde alimentar e apoiando uma estratégia produtiva europeia orientada para a qualidade.

1.2 O CESE considera que há dificuldades na aplicação das normas existentes devido à falta de apoio e à perda de competitividade das produções da UE.

1.2.1 Faltam instrumentos para compensar a perda de competitividade das produções pecuárias europeias, já que os custos adicionais que a política da UE sobre o bem-estar animal implica (EUPAW, na sigla em inglês) não são absorvidos pelo mercado. Há motivos para recear uma perda ainda maior de quota, tanto no mercado interno como nos mercados de exportação. Não se refletiu o suficiente em termos de mercado laboral, nem de condições de trabalho.

1.2.2 O CESE volta a insistir na necessidade de todos os produtos importados cumprirem as mesmas normas de produção impostas às produções da UE, enfatizando-se a reciprocidade nos acordos comerciais.

1.3 A formação contínua em matéria de bem-estar dos animais para operadores, trabalhadores e autoridades é uma parte fundamental da estratégia. O CESE chama igualmente a atenção para a importância de destinar uma parte dos fundos de cooperação à formação de autoridades, empresários e trabalhadores de países terceiros sobre o bem-estar na produção animal.

1.4 A aplicação das normas da UE exige uma adequação dos recursos financeiros para que os produtores façam os

investimentos necessários e possam compensar os custos adicionais. A PAC deve ser um complemento necessário desta estratégia, conferindo-lhe a importância que merece.

1.5 Deve-se elaborar uma estratégia de comunicação centrada nas preocupações da sociedade, tendo em conta os estudos e avanços científicos na matéria e os diferentes pontos de vista dos produtores, trabalhadores e consumidores. A comunicação não se pode basear apenas na rotulagem obrigatória. São necessários programas coerentes de informação ao consumidor, que o habilitem a tomar decisões com base no maior número possível de elementos de avaliação. Os fundos de promoção dos produtos agroalimentares desempenham um papel fundamental para que os setores produtivos participem ativamente nessa tarefa.

1.6 O CESE é de opinião que a Rede de Centros Europeus de Referência, que deve contar com a participação de todos os atores sociais e dos consumidores, tem um papel crucial no desenvolvimento da estratégia de bem-estar dos animais:

- a. coordenando os diversos centros de investigação na UE,
- b. facilitando a aplicação das normas (desenvolvimento de indicadores práticos, formação de operadores, trabalhadores e autoridades),
- c. contribuindo para avaliar o impacto socioeconómico e a competitividade das normas,
- d. apoiando as ações de informação e comunicação.

1.7 O reforço dos elos mais fracos da cadeia alimentar levará a uma repartição mais justa dos custos adicionais resultantes da aplicação das normas de bem-estar dos animais, mantendo, assim, o tecido produtivo e o desenvolvimento das zonas rurais.

1.8 O louvável esforço da Comissão para simplificar o quadro legislativo não se coaduna com a sua intenção de estender a atuação a mais espécies e de aprofundar as normas existentes.

## 2. Resumo da comunicação

2.1 A comunicação da Comissão visa estabelecer as linhas orientadoras para a evolução da EUPAW, como continuação do Plano de Ação para o período de 2006-2010.

2.2 O documento afirma que a UE realizou esforços significativos no apoio ao bem-estar dos animais. Verifica-se que a aplicação da EUPAW não é uniforme em todos os Estados-Membros e que as normas obrigatórias não foram aplicadas nos prazos previstos. No entanto, deve-se refletir sobre se a ênfase numa abordagem de «tamanho único» pode conduzir a melhores resultados em matéria de bem-estar dos animais.

2.3 A avaliação da política da UE em matéria de bem-estar dos animais conclui que as normas de bem-estar implicaram custos adicionais para os setores da pecuária e da experimentação.

2.4 Consta-se, igualmente, que as decisões de compra dos consumidores são determinadas essencialmente pelo preço e que o bem-estar animal é apenas mais um dos fatores que determinam a escolha dos produtos.

2.5 O documento da Comissão afirma que a legislação precisa de ser simplificada, ao mesmo tempo que indica que devem ser abordadas matérias como a competência das pessoas que manipulam os animais, no caso de determinadas espécies ou determinados sistemas de produção, bem como a formação dos inspetores e técnicos dos Estados-Membros; constata ainda que as normas sobre bem-estar contemplam apenas algumas espécies.

2.6 Neste contexto, são apresentadas intervenções estratégicas em duas vertentes:

- simplificar a legislação e facilitar a sua aplicação,
- reforçar as ações já realizadas pela Comissão.

## 3. Observações na generalidade

3.1 Acolhe-se favoravelmente o documento de estratégia apresentado pela Comissão, bem como a sua intenção de melhorar os aspetos que podem contribuir para alcançar os objetivos da UE nesta matéria.

3.2 O CESE apoia a legítima aspiração dos consumidores à saúde alimentar e, além disso, apoia uma estratégia produtiva europeia orientada para a qualidade. No entanto, insta a Comissão a constatar que os custos adicionais que a estratégia de bem-estar dos animais impõe aos produtores raramente são compensados pelo aumento do preço de venda. Além disso, a pecuária europeia fica prejudicada pela falta de reciprocidade nos acordos comerciais com países terceiros.

3.3 O CESE lamenta que a Comissão não mencione explicitamente, na sua comunicação, as condições laborais dos trabalhadores que são, em última análise, quem realiza a manipulação dos animais. Além disso, importa colocar mais a tónica na formação contínua e na aquisição das novas competências necessárias para as mudanças que a proposta implica.

3.4 Acolhe-se favoravelmente o objetivo de simplificar a legislação da UE em matéria de bem-estar animal e de melhorar a competitividade da agricultura da UE. Contudo, a estratégia não aborda adequadamente alguns aspetos relevantes que são sublinhados no relatório de avaliação da política da UE em matéria de bem-estar dos animais e que deviam ser prioritários para o período de 2012-2015.

3.5 A Comissão embora reconheça algumas das falhas nos resultados do Plano de Ação e da EUPAW, salientando os «principais fatores comuns que afetam o bem-estar dos animais na União», não realiza um diagnóstico aprofundado e, portanto, não apresenta soluções adequadas para os problemas identificados.

3.5.1 Verifica-se que os Estados-Membros não aplicam inteiramente as disposições apesar da existência de longos prazos de transição e de apoios. No entanto, não se faz uma análise crítica da realidade socioeconómica e produtiva nos diferentes países da UE, mencionando-se apenas a «apreciação cultural dos aspetos do bem-estar animal» como fator de distinção entre os Estados-Membros. A Comissão não menciona no seu texto as diferenças nos sistemas de produção pecuária, a procura dos consumidores, as vantagens comerciais da aplicação de normas mínimas de bem-estar animal ou os apoios à adaptação, que não são homogêneos nos diversos territórios da UE.

3.5.2 A política de bem-estar animal da UE deverá orientar-se mais para o mercado e para a segurança dos consumidores. É fundamental que os produtores sejam compensados pelos custos adicionais de produção e que os consumidores tenham consciência das melhorias e dos esforços dos produtores, bem como do elevado maior valor acrescentado que têm os alimentos produzidos segundo o modelo europeu. Deve também haver um equilíbrio na cadeia alimentar que atualmente não existe.

3.5.3 A intenção declarada na comunicação da Comissão de simplificar as normas sobre bem-estar dos animais contrasta com a referência à necessidade de estender a intervenção a mais espécies e de aprofundar a legislação em vigor. A estratégia não inclui a recomendação do documento de avaliação da EUPAW de explorar vias não legislativas para complementar a legislação existente, tais como acordos entre elementos do setor, entre elos da cadeia de valor ou entre atores sociais e organizações de consumidores, ou órgãos administrativos, que podem obter os resultados pretendidos sem ter de recorrer a mais carga administrativa.

## 4. Observações na especialidade

4.1 O orçamento destinado pela UE a apoiar o bem-estar animal (70 milhões de euros por ano) contrasta claramente com os montantes do investimento necessário à sua aplicação,

e mais ainda com os custos legislativos para o setor pecuário (2 800 milhões de euros, segundo a avaliação da EUPAW). A estratégia não contém propostas de medidas concretas e realistas para resolver o problema dos aumentos de custos e da falta de apoios à aplicação.

4.2 Para melhorar a competitividade dos produtores é necessário otimizar as sinergias entre a EUPAW e a política agrícola comum. Na PAC após 2013, a UE deve adotar uma posição equilibrada sobre o bem-estar animal. Importa garantir o acesso dos produtores pecuários e dos operadores a medidas de apoio que disponham de orçamento suficiente para aplicar a EUPAW. Haverá que ter em conta as consequências económicas em termos de custos adicionais para os produtores e prever um apoio suficiente aos seus rendimentos através de uma política de preços e de mercado e/ou de ajudas diretas.

4.3 O CESE concorda que a simplificação legislativa é necessária. Se for realizada de forma adequada, favorecerá a aplicação da EUPAW. Por isso, nas futuras ações no âmbito da EUPAW, é necessário estudar o impacto das medidas propostas e do eventual risco de perda de tecido produtivo que cada uma delas implica, bem como as compensações necessárias no caso da sua aplicação. Será, também, necessário insistir no valor que a saúde e a segurança dos consumidores têm na UE.

4.4 A incorporação de indicadores científicos baseados em resultados e não em fatores de produção permitirá a simplificação e a flexibilidade necessárias para aumentar a competitividade dos produtores pecuários da UE, desde que se tenha em conta as implicações socioeconómicas e que se reflita a situação geral da exploração e não acontecimentos pontuais. Estas medidas têm de ser desenvolvidas em colaboração com os operadores e devem ser simples, práticas, de fácil aplicação e não gerar custos adicionais na exploração. Devem poder aplicar-se a diferentes espécies e sistemas produtivos e ser fáceis de interpretar e de reproduzir (não serem subjetivas em função da perceção humana do bem-estar animal).

4.5 Os trabalhos do projeto *Welfare Quality* são interessantes como referência, mas convém melhorar e simplificar os indicadores de bem-estar dos animais para que possam ser aplicados nas explorações. A interpretação e aplicação dos critérios deve ser harmonizada nos diferentes Estados-Membros para garantir a sua validade e viabilidade de aplicação em qualquer situação.

4.6 Um desafio que esta estratégia deve abordar é a melhoria da coordenação, da rastreabilidade, da transparência e da comunicação em matéria de bem-estar dos animais na UE, envolvendo as administrações, os atores socioeconómicos e os consumidores, o que resultará num melhor conhecimento, numa

informação mais adequada e numa correta aplicação das normas. Os centros de referência podem e devem desempenhar um papel essencial na realização deste objetivo. A sua atividade deve ser; para além da mencionada no documento (apoio às autoridades, formação e comunicação), coordenar, supervisionar e partilhar informação. As estruturas existentes devem ser aproveitadas para não gerar gastos adicionais.

4.7 Os centros de referência também poderiam aconselhar e avaliar a aplicação prática das normas de bem-estar. A investigação científica deve-se juntar à investigação aplicada para fazerem recomendações. Tendo em conta o trabalho já realizado pelo painel científico da DG SANCO e pela Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos em matéria de saúde e bem-estar animal (AHAW, na sigla em inglês), esta rede deve coordenar os ensaios de novas técnicas e avaliar o impacto das normas de bem-estar dos animais. Os operadores do setor contribuem, em larga medida, para a investigação aplicada. Devem desempenhar um importante papel no atinente às prioridades legislativas e de investigação que usufruem de financiamento da UE na área do bem-estar animal.

4.8 A avaliação da EUPAW recomenda desenvolver um plano de compromissos com as partes interessadas para cada aspeto da política da UE em matéria de bem-estar animal e, em consulta com as partes interessadas, avaliar a necessidade de ir desenvolvendo novas formas de compromisso. É necessário que as autoridades competentes e os operadores afetados criem roteiros para permitir a aplicação progressiva das normas antes do prazo obrigatório e facilitar a coordenação prévia e a solução de problemas. Para a aplicação adequada das normas, convém incluir também ações de inspeção e monitorização *a posteriori*, bem como prever a formação e informação dos operadores e dos responsáveis nos Estados-Membros.

4.9 É fundamental apoiar a cooperação internacional para melhorar a competitividade da produção da UE. Para tanto, há que definir ações concretas no âmbito da estratégia 2012-2015 a fim de assegurar que a questão do bem-estar dos animais seja incluída nos acordos de comércio bilaterais negociados pela UE e na OMC. Entretanto, deve-se ter em conta o seguinte:

4.9.1 O relatório de avaliação indica que devem ser criados mecanismos para ajudar os setores da UE mais vulneráveis às importações ou à eventual perda de quota de mercado, particularmente no setor dos ovos e dos ovoprodutos. A estratégia não propõe soluções para a perda de competitividade relativamente às importações de países terceiros que não cumprem as mesmas normas de produção que a UE.

4.9.2 A UE deve destinar uma parte dos fundos de cooperação à formação de autoridades, empresários e trabalhadores de países terceiros na área do bem-estar dos animais.

4.10 Deve ser elaborada uma estratégia de comunicação que contemple os pontos enunciados na avaliação da EUPAW. Essa estratégia deve incluir um plano de formação, informação e comunicação sério e objetivo, que comece nas escolas, para

que tanto os consumidores de hoje, como os de amanhã, conheçam os elevados requisitos do bem-estar animal impostos pela EUPAW, a começar pela legislação existente. Isto permitirá aos consumidores fazerem escolhas de compra baseadas em informação verdadeira sobre o bem-estar animal.

4.10.1 É fundamental que colaborem nestas tarefas fontes rigorosas e reconhecidas (como a rede de centros de referência) para que o consumidor conheça e avalie as vantagens da EUPAW, bem como os custos de produção de acordo com o modelo europeu.

4.10.2 A informação ao consumidor sobre o bem-estar animal não se deve cingir aos rótulos, nem à publicidade dos produtos, mas sim ser objeto de campanhas de divulgação de organizações do setor e instituições, a fim de comunicar os esforços realizados e o efeito dos custos de produção. Os mecanismos e os fundos de promoção dos produtos agroalimentares no mercado interno são instrumentos adequados para transmitir informações sobre a EUPAW.

4.11 Além das medidas mencionadas na proposta da Comissão, devem ser consideradas outras, igualmente importantes, reconhecidas na avaliação da EUPAW, como por exemplo: assegurar um aumento adequado do financiamento da EUPAW durante o próximo período, de acordo com as necessidades crescentes desta política, e satisfazer as necessidades identificadas nesta avaliação, incluindo o apoio destinado à aplicação da nova legislação.

4.11.1 O efeito negativo da política sobre o bem-estar dos animais na competitividade é um dos maiores obstáculos à aplicação das normas e à manutenção do crescimento e do emprego nas zonas rurais, especialmente devido à dificuldade com que os produtores transferir-se deparam quando pretendem fazer passar os custos adicionais de produção (e o valor acrescentado) para os elos sucessivos da cadeia alimentar. A estratégia não mostra como resolver as disfunções no funcionamento da cadeia alimentar, nem o efeito anticoncorrencial das normas em mercados que não o retalhista (restauração, indústria, exportação).

4.11.2 Quanto aos fundos de desenvolvimento rural, as questões fundamentais são:

- Aumentar o financiamento dos programas de desenvolvimento rural de apoio ao bem-estar animal (tanto para investimentos, como para aumento dos encargos correntes);
- Facilitar o apoio à aplicação das normas obrigatórias de bem-estar com ajudas fixadas pela UE na PAC e também obrigatórias para os Estados-Membros.

4.11.3 Outra questão a considerar é a necessidade de articular a política de bem-estar animal com as políticas de meio ambiente, de saúde animal e de sustentabilidade, incluindo a competitividade, pois todas estas áreas devem estar estreitamente interligadas, sem esquecer as vantagens para os consumidores, trabalhadores e empresários. Estes aspetos têm de ser incluídos no documento de estratégia.

4.12 Devido à simplificação pretendida com a estratégia 2012-2015 e à intenção de elaborar uma legislação que integre as bases normativas para o bem-estar dos animais de diferentes espécies e sistemas de produção, não é conveniente avançar, de momento, com novas linhas normativas ou aprofundar as existentes enquanto não se determinar o caminho a seguir e se decidir, no roteiro definido, sobre se os animais aquáticos ou outras espécies devem ou não ser abrangidos.

4.13 No atinente à questão muito delicada dos sacrifícios rituais, o Comité gostaria de aproveitar esta ocasião para reiterar a sua posição expressa no parecer <sup>(1)</sup>, no qual afirmava que autorizar derrogações é incongruente com o objetivo global de melhorar a proteção dos animais(. Tecnologias inovadoras, como a monitorização do atordoamento, permitem aos interessados em efetuar a operação de abate com atordoamento prévio de acordo com as prescrições *Halal* dosear com precisão a corrente elétrica administrada a um animal. Assim, é possível certificar que o animal está devidamente atordoado, mas ainda vivo, no momento do abate. São registadas todas as operações de atordoamento executadas e a voltagem das descargas a que o animal é submetido. Isto representa um contributo real para o bem-estar animal. A introdução de um sistema de rotulagem com a indicação do método de occisão utilizado poderia funcionar como um incentivo à utilização do dispositivo de monitorização. É importante que a Comissão apoie ativamente a investigação sobre sistemas que convenham aos grupos religiosos para que recorram ao atordoamento.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> JO C 218 de 11.09.2009, p. 65.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a certas medidas em relação aos países que permitem uma pesca não sustentável para efeitos da conservação das unidades populacionais de peixes»**

COM(2011) 888 final — 2011/0434 (COD)

(2012/C 229/21)

Relator: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Em 17 de janeiro de 2012 e em 19 de janeiro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a certas medidas em relação aos países que permitem uma pesca não sustentável para efeitos da conservação das unidades populacionais de peixes*

COM(2011) 888 final — 2011/0434 (COD).

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 11 de maio de 2012.

Na 481.<sup>a</sup> reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 149 votos a favor, sem votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões

1.1 O CESE apoia totalmente a proposta de regulamento, congratulando, ao mesmo tempo, a Comissão pela sua elaboração, e apela à sua aplicação rigorosa.

1.2 O CESE considera que a definição de «países que permitem uma pesca não sustentável» é clara. Contudo, tem para si que a condição incluída no art. 3.º, n.º 1, alínea b), segundo parágrafo, devia ter a seguinte redação «derem origem a atividades de pesca que tenham como efeito reduzir a unidade populacional a níveis que não garantam **ou não permitam alcançar** o rendimento máximo sustentável».

## 2. Contexto

2.1 A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), de 10 de dezembro de 1982, e o acordo relativo à aplicação das disposições da UNCLOS respeitantes à conservação e à gestão das populações de peixes transzonais e das populações de peixes altamente migradores de 4 de agosto de 1995, conhecido como «Acordo da ONU sobre as Populações de Peixes», exigem a cooperação de todos os países cujas frotas explorem essas populações.

2.2 Essa cooperação deve ser estabelecida no âmbito das organizações regionais de gestão das pescas (ORGP).

2.3 Caso as ORGP não tenham competência para tratar as populações em questão, essa cooperação deve ser estabelecida através de acordos «ad hoc» entre os países que tenham interesse na pescaria.

## 3. Introdução

3.1 A proposta de regulamento é dirigida aos países terceiros que, com um interesse na pescaria que implique unidades populacionais de interesse comum para esse país e a União, exercerem atividades de pesca que põem em perigo a sustentabili-

dade da unidade populacional, sem terem em conta os modos de pesca e/ou os direitos, obrigações e interesses de outros Estados-Membros e da União, e não cooperarem com a União na sua gestão.

3.2 A proposta de regulamento estabelece as medidas específicas que a UE adotará para promover o contributo destes países para a conservação das populações.

3.3 O quadro para a adoção destas medidas é estabelecido com o intuito de garantir a sustentabilidade a longo prazo das unidades populacionais de peixes de interesse comum para a União Europeia e os países terceiros em questão.

3.4 No que respeita à aplicação destas medidas, a proposta define condições segundo as quais um país que permite uma pesca não sustentável tem o direito de apresentar as suas considerações e a oportunidade de adotar medidas corretivas, a avaliação prévia à adoção das medidas do seu impacto ambiental, comercial, económico e social e a interrupção rápida das mesmas quando o país em questão tenha adotado as medidas necessárias à conservação da população de interesse comum.

3.5 Uma vez que é um mercado de destino lucrativo para os produtos da pesca, a UE tem uma responsabilidade especial para garantir o cumprimento desta obrigação de cooperação destes países, pelo que a proposta de regulamento estabelece medidas comerciais rápidas e eficazes contra os Estados que sejam responsáveis por medidas e práticas que provoquem a sobre-exploração das populações de peixes.

3.6 Para tal, propõe limitar não só a importação de produtos da pesca capturados por navios de pesca que exerçam atividade numa unidade populacional de interesse comum sob a responsabilidade de um país que permita uma pesca não sustentável,

mas também a prestação de serviços portuários a estes navios, exceto em casos de urgência imperativa. Assim, propõe evitar que os navios ou equipamentos de pesca da União Europeia possam ser utilizados para explorar a unidade populacional de interesse comum sob a responsabilidade do país que permite uma pesca não sustentável.

3.7 A proposta define o tipo de medidas que podem ser adotadas e estabelece as condições gerais para a sua adoção, de modo a que se baseiem em critérios objetivos, com uma boa relação custo-eficácia e compatíveis com o direito internacional, em particular com o Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio.

3.8 Assim, e para garantir a eficácia e a coerência da ação da União, toma em consideração as medidas estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1005/2008, de 29 de setembro de 2008, que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada.

3.9 Por fim, para assegurar condições harmonizadas de aplicação do regulamento, a Comissão considera que se devem atribuir competências por meio de atos de execução que prevejam o procedimento de exame em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão.

3.10 No entanto, por motivos de urgência, as decisões de revogação das medidas devem ser adotadas sob a forma de atos de execução de aplicação imediata, também em conformidade com as modalidades de controlo do referido regulamento.

3.11 O CESE apoia totalmente as medidas de atuação da proposta de regulamento.

#### 4. Exame na especialidade e observações do Comité

##### 4.1 Objeto e âmbito de aplicação

4.1.1 A proposta de regulamento estabelece o quadro para a adoção de certas medidas relativas a atividades e políticas relacionadas com a pesca levadas a cabo por países terceiros, com o objetivo de assegurar a sustentabilidade a longo prazo das unidades populacionais de peixes de interesse comum para a União Europeia e esses países terceiros.

4.1.2 Neste sentido, e de acordo com a UNCLOS, trata-se de qualquer unidade populacional de peixes cuja sustentabilidade a longo prazo seja do interesse comum da União Europeia e desses países terceiros e cuja gestão seja garantida por ações conjuntas.

4.1.3 As medidas adotadas em conformidade com a proposta podem ser aplicadas em todos os casos em que a cooperação com a União é necessária para a gestão conjunta das unidades populacionais de interesse comum, nomeadamente sempre que essa cooperação se realize no âmbito de uma organização regional de gestão das pescas ou de um organismo semelhante.

##### 4.2 Países que permitem uma pesca não sustentável

4.2.1 Pode considerar-se que um país terceiro permite uma pesca não sustentável se:

4.2.1.1 não cooperar com a UE na gestão de uma unidade populacional de interesse comum, em total conformidade com as disposições da UNCLOS assinaladas no ponto 2.1 deste projeto de parecer, e

4.2.1.2 não tiver adotado quaisquer medidas de gestão da pesca, ou

4.2.1.3 tiver adotado essas medidas sem ter devidamente em conta os direitos, interesses e obrigações das outras partes, incluindo a União Europeia, e se aquelas medidas de gestão da pesca, em conjunto com as medidas adotadas pela União, de forma autónoma ou em cooperação com outros países, derem origem a atividades de pesca que tenham como efeito reduzir a unidade populacional a níveis que não garantam o rendimento máximo sustentável.

4.2.1.4 O nível das unidades populacionais que podem produzir o rendimento máximo sustentável é determinado com base nos melhores pareceres científicos disponíveis.

4.2.2 O CESE considera que a definição de «países que permitem uma pesca não sustentável» é clara. Contudo, considera que a condição incluída no art. 3.º, n.º 1, alínea b), segundo parágrafo, devia ter a seguinte redação «derem origem a atividades de pesca que tenham como efeito reduzir a unidade populacional a níveis que não garantam **ou não permitam alcançar** o rendimento máximo sustentável».

##### 4.3 Medidas que podem ser adotadas no que respeita a países que permitem uma pesca não sustentável

4.3.1 A Comissão pode adotar, por meio de atos de execução, as seguintes medidas no que respeita a países que permitem uma pesca não sustentável:

4.3.1.1 identificação dos países que permitem uma pesca não sustentável;

4.3.1.2 identificação, se necessário, dos navios ou frotas específicos a que se aplicam determinadas medidas;

4.3.1.3 imposição de restrições quantitativas às importações para a UE de peixes e de produtos da pesca fabricados a partir desses peixes, provenientes da unidade populacional de interesse

comum e que tenham sido capturados sob controlo do país que permite a pesca não sustentável; esta proibição inclui as importações da União procedentes de qualquer outro país de peixes ou de produtos da pesca fabricados a partir desses peixes, provenientes da unidade populacional de interesse comum.

4.3.1.4 imposição de restrições quantitativas às importações para a União de peixes de quaisquer espécies associadas e de produtos da pesca derivados desses peixes ou que contenham esses peixes, quando tiverem sido capturados nas mesmas condições assinaladas no ponto *supra*; assim, estende-se a qualquer outro país a proibição de importação das espécies associadas capturadas no âmbito da pesca de interesse comum pelo país que permite a pesca não sustentável;

4.3.1.5 imposição de restrições à utilização dos portos da União pelos navios que arvoram pavilhão do país que permite a pesca não sustentável na unidade populacional de interesse comum e por navios de transporte de peixes e produtos da pesca provenientes da unidade populacional de interesse comum que tenham sido capturados quer pelos navios que arvoram pavilhão do país que permite a pesca não sustentável quer por navios de pesca autorizados por esse país, mesmo que arvore outro pavilhão; estas restrições não são aplicáveis em casos de força maior ou dificuldade grave, na aceção das disposições da UNCLOS para estes casos e apenas para a prestação dos serviços estritamente necessários para resolver estas situações;

4.3.1.6 proibição da aquisição, pelos operadores económicos da União, de um navio de pesca que arvore pavilhão de países que permitem uma pesca não sustentável;

4.3.1.7 proibição da mudança do pavilhão de navios de pesca que arvoram pavilhão de um Estado-Membro para o pavilhão de países que permitem uma pesca não sustentável;

4.3.1.8 proibição de os Estados-Membros autorizarem a conclusão de acordos de fretamento com operadores económicos de países que permitem a pesca não sustentável;

4.3.1.9 proibição da exportação para países que permitem uma pesca não sustentável de navios de pesca que arvoram pavilhão de um Estado-Membro ou de equipamento e material de pesca necessários para capturar peixes da unidade populacional de interesse comum;

4.3.1.10 proibição da conclusão de acordos comerciais privados entre nacionais de um Estado-Membro e países que permitem uma pesca não sustentável, destinados a permitir que um navio de pesca que arvore o pavilhão do Estado-Membro utilize as possibilidades de pesca desses países;

4.3.1.11 proibição da aquisição, pelos operadores económicos da União, de um navio de pesca que arvore pavilhão de países que permitem uma pesca não sustentável.

4.3.2 O Comité considera que, mercê deste conjunto de medidas, os países que permitem uma pesca não sustentável deixarão de o fazer. Além disso, frisa que estas são as medidas mais efetivas que a União pode adotar, pelo que, ao mesmo

tempo que felicita a Comissão pela sua decisão de apresentar esta proposta de regulamento que amplia e desenvolve as medidas previstas no regulamento contra a pesca ilegal, exorta-a a zelar rigorosamente pela sua aplicação, de forma equitativa, e alerta a Comissão para que, não obstante os recursos apresentados à Organização Mundial do Comércio, não duvide da sua aplicação continuada, uma vez que é a forma de garantir a sustentabilidade a longo prazo das unidades populacionais de peixes de interesse comum para a União Europeia e países terceiros.

4.4 *Requisitos gerais relativos às medidas adotadas nos termos da proposta de regulamento*

4.4.1 Os requisitos gerais são:

4.4.1.1 que as medidas adotadas estejam sempre relacionadas com a conservação da unidade populacional de interesse comum aplicadas conjuntamente com as restrições às atividades da pesca dos navios da União ou à produção ou consumo na União de peixe e produtos da pesca fabricados com ou que contenham esses peixes, das espécies relativamente às quais as medidas foram adotadas ao abrigo da proposta de regulamento; estas restrições, no caso das espécies associadas, apenas podem ser aplicadas quando estas espécies forem capturadas no âmbito da pesca na unidade populacional de interesse comum;

4.4.1.2 que as medidas adotadas sejam compatíveis com as obrigações impostas por acordos internacionais em que a União seja parte e as demais normas pertinentes do direito internacional;

4.4.1.3 que as medidas adotadas tenham em conta as medidas já adotadas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1005/2008 sobre a pesca ilegal;

4.4.1.4 que as medidas adotadas não sejam discriminatórias entre países em que prevaleçam condições idênticas ou uma restrição dissimulada às trocas comerciais internacionais, e

4.4.1.5 que a Comissão, ao adotá-las, avalie o impacto ambiental, comercial, económico e social de tais medidas.

4.4.1.6 As medidas adotadas em conformidade devem prever um sistema adequado para garantir a sua aplicação por parte das autoridades competentes.

4.4.2 O CESE considera que estes requisitos são lógicos, pelo que concorda com a posição da Comissão.

4.5 *Condições prévias à adoção de medidas*

4.5.1 Quando for necessário adotar medidas nos termos da proposta, a Comissão deve notificar o país em causa da sua intenção, informá-lo sobre os motivos e descrever as eventuais

medidas que podem ser tomadas a esse respeito em conformidade com a proposta de regulamento, ao mesmo tempo que o notificará de que, antes da aplicação das medidas, dispõe de uma oportunidade razoável para responder à notificação por escrito e para corrigir a situação.

#### 4.6 *Calendário de aplicação das medidas*

4.6.1 As medidas adotadas deixam de ser aplicáveis após a adoção, pelo país que permite a pesca não sustentável, de medidas corretivas adequadas acordadas com a União e, eventualmente, com outros países em causa, ou quando não se comprometa o efeito das medidas tomadas pela UE, quer de forma autónoma quer em cooperação com outros países, relativas à conservação das unidades populacionais de peixes em causa.

4.6.2 A Comissão deve determinar, por meio de atos de execução, se as condições acordadas anteriormente com o

país foram cumpridas e decidir se as medidas adotadas deixam de ser aplicáveis.

4.6.3 Por razões imperativas de urgência devidamente justificadas ligadas a perturbações sociais ou económicas imprevistas, a Comissão deve adotar atos de execução de aplicação imediata, que determinem que as medidas adotadas deixam de ser aplicáveis.

4.6.4 Para a aplicação correta deste regulamento, a Comissão será assistida por um comité, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011 relativo aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros.

4.6.5 O CESE é a favor da forma prevista de interrupção das medidas adotadas e considera adequada a execução imediata por motivos de urgência, sobretudo no caso de países em desenvolvimento.

Bruxelas, 23 de maio 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 as Diretivas 2000/60/CE e 2008/105/CE no que respeita às substâncias prioritárias no domínio da política da água»**

COM(2011) 876 final — 2011/0429 (COD)

(2012/C 229/22)

Relatora: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Em 14 e 22 de fevereiro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2000/60/CE e 2008/105/CE no que respeita às substâncias prioritárias no domínio da política da água*

COM(2011) 876 final — 2011/0429 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 11 de maio de 2012.

Na 481.<sup>a</sup> reunião plenária de 23 e 24 de maio (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 15 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva em exame, pois alarga a lista de substâncias prioritárias e a de substâncias perigosas prioritárias, integrando a opção mais completa proposta na avaliação de impacto <sup>(1)</sup>.

1.2 O CESE apoia o novo mecanismo proposto pela Comissão para fornecer a esta última dados de monitorização específicos de elevada qualidade sobre a concentração das substâncias no meio aquático, com destaque para os poluentes emergentes e as substâncias relativamente às quais não se dispõe de dados de monitorização de qualidade suficiente para avaliar os riscos. Considera que o novo mecanismo deverá favorecer a recolha deste tipo de informação em todas as bacias hidrográficas da UE e permitir manter os custos da monitorização a um nível razoável.

1.3 Contudo, o CESE recomenda que se inclua na proposta, mesmo que apenas a título de experiência, análises específicas sobre temas ainda pouco conhecidos.

i. As nanopartículas e, em especial, a sua interação com as substâncias prioritárias, na medida em que o tema suscita cada vez mais interrogações, incluindo da Agência Europeia do Ambiente <sup>(2)</sup>.

ii. Os efeitos das combinações químicas de substâncias presentes em águas interiores, na medida em que essas combinações podem ter um impacto considerável nos meios

aquáticos a partir de concentrações muito reduzidas de substâncias químicas.

1.4 O CESE sugere que, com vista a uma aplicação eficiente da Diretiva-Quadro Água, seria judicioso completar a proposta com referências às melhores práticas em matéria de gestão das bacias hidrográficas.

1.5 O CESE considera que o chumbo e o níquel, enquanto substâncias persistentes e bioacumuláveis, devem ser classificados como substâncias perigosas prioritárias, com o objetivo de eliminar todas as descargas num prazo de 20 anos, mesmo que os custos estimados para esse fim sejam elevados.

1.6 O CESE entende que o apoio e a participação do público são uma condição prévia para proteger os recursos hídricos e identificar tanto os problemas como as medidas mais adequadas à sua resolução e definir igualmente o seu custo. Sem o apoio do público, as medidas regulamentares fracassarão. A sociedade civil deve desempenhar um papel fundamental na aplicação de uma diretiva-quadro sobre a água adequada e ajudar os governos a alcançar um equilíbrio entre os elementos sociais, ambientais e económicos a considerar <sup>(3)</sup>.

1.7 O CESE insiste na necessidade de um bom estado ecológico e químico da água, a fim de proteger a saúde humana, o abastecimento de água, os ecossistemas naturais e a biodiversidade <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> SEC(2011) 1547 final.

<sup>(2)</sup> Agência Europeia do Ambiente, Relatório Técnico da AEA n.º 8/2011 – «Hazardous substances in Europe's fresh and marine waters, an overview» [em inglês].

<sup>(3)</sup> JO C 224 de 30.8.2008, p. 67 e JO C 97 de 28.4.2007, p. 3.

<sup>(4)</sup> JO C 248 de 25.8.2011, p. 1.

1.8 O CESE observa que a nova diretiva deverá simplificar e racionalizar as obrigações dos Estados-Membros em matéria de comunicação de dados.

## 2. Introdução

2.1 A proposta de diretiva em exame tem por objetivo alterar as Diretivas 2000/60/CE e 2008/105/CE no que respeita às substâncias prioritárias no domínio da política da água (excluindo o meio marinho), em conformidade com o previsto na Diretiva-Quadro Água:

- i. rever pelo menos a cada quatro anos a lista de substâncias perigosas, elencando, se necessário, novas substâncias prioritárias ou novas substâncias perigosas prioritárias;
- ii. estabelecer novas normas de qualidade ambiental para as águas de superfície, águas subterrâneas, sedimentos ou biota, conforme se justifique, em função dos últimos dados conhecidos.

2.2 Essa revisão foi realizada com a assistência de um grupo de trabalho e após ampla consulta a peritos da Comissão Europeia e dos Estados-Membros, às partes interessadas (sindicatos profissionais e ONG) e ao Comité Científico dos Riscos para a Saúde e o Ambiente.

2.3 Findos os trabalhos e a avaliação de impacto [SEC(2011)1547 final] realizada para o efeito, a lista das 33 substâncias prioritárias foi aumentada para 48 na atual proposta de diretiva, e teve-se em conta a opção mais completa da avaliação de impacto.

2.4 O objetivo da proposta de diretiva é alcançar um bom estado químico das águas interiores, ou seja, um estado conforme às normas de qualidade ambiental definidas no anexo da proposta:

- i. através da redução das substâncias prioritárias; e
- ii. através da eliminação das descargas de substâncias perigosas prioritárias num prazo de 20 anos, a partir do momento da adoção da diretiva-filha.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE está firmemente convencido de que a água não é apenas um produto de consumo, mas também um recurso natural valioso e essencial para as gerações atuais e futuras. Por essa razão, e porque muitas substâncias poluentes são utilizadas em toda a União Europeia, justifica-se estabelecer normas de qualidade ambiental harmonizadas ao nível da UE para as referidas substâncias.

3.2 As substâncias persistentes, bioacumuláveis e tóxicas têm o problema específico de se manterem disseminadas durante muito tempo, de serem transportadas a longa distância, de estarem quase omnipresentes no ambiente e de serem persistentes.

Estas substâncias são, em geral, classificadas como substâncias perigosas prioritárias. Dado que a sua presença poderá ocultar a melhoria da qualidade da água obtida para outras substâncias, os Estados-Membros são autorizados a apresentar em separado o seu impacto no estado químico da água.

3.3 A aplicação da diretiva assenta nos planos de gestão das bacias hidrográficas e, em última instância, nos Estados-Membros. Neste contexto, ainda que a Comissão assinala alguns casos exemplares e uma melhoria global da monitorização e da transmissão de dados, também se observa igualmente que nem todos os Estados-Membros se encontram ao mesmo nível<sup>(5)</sup>. A eficácia da diretiva pode, portanto, ser melhorada a este respeito.

## 4. Observações na especialidade

4.1 A Comissão Europeia baseia o quadro legislativo na noção de perigosidade, em vez de o basear na noção de risco. Consequentemente, a proposta de diretiva inclui substâncias com limitações para determinadas doses mas não inclui os riscos de interação entre as substâncias presentes no meio aquático, mesmo em doses muito baixas.

- i. Os riscos de interação podem dizer respeito a misturas químicas, assim como a nanopartículas.
- ii. Estes fenómenos são ainda pouco conhecidos cientificamente, mas as suspeitas de toxicidade são suficientemente fortes para que a Agência Europeia do Ambiente lhes faça referência num relatório recente<sup>(6)</sup>.
- iii. Apesar de parecer ser difícil legislar sobre elementos ainda pouco conhecidos, afigura-se, no entanto, fundamental para o futuro dos ecossistemas aquáticos que uma diretiva europeia sobre as substâncias prioritárias no âmbito da água prepare os Estados-Membros para terem em conta estas questões.

4.2 O níquel e o chumbo fazem parte da lista de substâncias prioritárias, mas não integram a lista de substâncias perigosas prioritárias.

- i. No entanto, estas substâncias são persistentes (com uma persistência muito disseminada no caso do níquel, em especial) e bioacumuláveis, pelo que, segundo a definição de substâncias perigosas prioritárias da Comissão Europeia, deviam ser incluídas nessa lista;
- ii. O Regulamento REACH identifica essas substâncias como substâncias muito preocupantes, sujeitas a autorização, na medida em que podem ser cancerígenas, tóxicas para a reprodução (CMR 1 e 2) e/ou persistentes e bioacumuláveis;

<sup>(5)</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Para uma gestão sustentável da água na União Europeia, COM(2007) 128 final; Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2009) 156 final.

<sup>(6)</sup> Relatório técnico da AEA, n.º 8/2011.

- iii. Em aplicação do princípio de coerência com a definição das substâncias perigosas prioritárias e com o Regulamento REACH, o níquel e o chumbo devem ser classificados como substâncias perigosas prioritárias, incluindo, assim, o objetivo de eliminar as descargas num prazo de 20 anos.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

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

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à circulação sem caráter comercial de animais de companhia»**

COM(2012) 89 final — 2012/0039 (COD)

**e a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 92/65/CEE do Conselho no que respeita aos requisitos de saúde animal que regem o comércio e as importações na União de cães, gatos e furões»**

COM(2012) 90 final — 2012/0040 (COD)

(2012/C 229/23)

Relator: **Nikolaos LIOLIOS**

Em 16 e 13 de março de 2012, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos dos artigos 43.º, n.º 2, 168.º, n.º 4, 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 à circulação sem caráter comercial de animais de companhia*

COM(2012) 89 final — 2012/0039 (COD)

e a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 92/65/CEE do Conselho no que respeita aos requisitos de saúde animal que regem o comércio e as importações na União de cães, gatos e furões*

COM(2012) 90 final — 2012/0040 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 11 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 155 votos a favor, 2 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões

O CESE reconhece a necessidade de revogar e substituir o Regulamento (CE) n.º 998/2003, que rege as questões ligadas à circulação sem caráter comercial de animais de companhia, pelas razões a seguir expostas.

1.1 A proteção da saúde pública é um objetivo prioritário cuja realização requer a definição de regras para atividades como a circulação de caráter não comercial de animais de companhia. A proposta da Comissão Europeia que revoga e substitui o Regulamento (CE) n.º 998/2003 prevê as condições da política da saúde e as condições de marcação e controlo dos animais de companhia, bem como as medidas cautelares a tomar para a sua circulação, e alinha ao mesmo tempo esse regulamento pelos artigos 290.º e 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, prevendo derrogações e conferindo à Comissão o poder de adotar atos delegados quando sejam suscetíveis de suprimir os entraves a essa circulação.

1.2 As alterações que se impunham aos requisitos de saúde animal definidos pelo Regulamento (CE) n.º 998/2003 e o facto

de que o Regulamento relativo à circulação dos animais de companhia tenha de ser suficientemente claro e acessível para o cidadão tornam necessário revogá-lo e substituí-lo.

1.3 Um ponto igualmente importante é que o período transitório de oito anos, previsto no artigo 4.º, n.º 1, relativo ao método de identificação dos animais de companhia, expirou. Importa esclarecer melhor, no interesse dos cidadãos em geral, o regime que passará a ser aplicado, o que por sua vez também persuade da necessidade de substituir o Regulamento (CE) n.º 998/2003.

1.4 O CESE considera que a Comissão, com a sua proposta de revogação e substituição do Regulamento (CE) n.º 998/2003, delimita adequadamente o quadro no qual é possível a circulação sem caráter comercial dos animais de companhia. A circulação dos cidadãos que optam por se fazerem acompanhar de animais deverão ser determinados de forma mais explícita, uma vez que o respeito dos requisitos na matéria é fundamental para a segurança da saúde pública.

1.5 O CESE concorda que, por uma questão de coerência, é necessário alterar a Diretiva 92/65/CEE do Conselho, substituindo as referências ao Regulamento (CE) n.º 998/2003 por referências ao ato proposto.

## 2. Antecedentes

2.1 O Regulamento (CE) n.º 998/2003 definia os limites temporais do período transitório de validade de um sistema de identificação dos cães, gatos e furões de companhia. A Comissão decidiu apresentar uma proposta que revoga e substitui o Regulamento (CE) n.º 998/2003 devido à expiração do prazo, à necessidade de alinhar o regulamento pelas disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, à evolução das condições sanitárias e dos novos requisitos para a circulação sem caráter comercial dos animais de companhia, que estão igualmente associados à necessidade de facilitar também a circulação dos cidadãos que os acompanham, assim como aos esforços no sentido de elaborar uma legislação suficientemente clara e acessível para os cidadãos.

2.2 A Comissão apresentou igualmente uma proposta que altera a Diretiva 92/65/CEE do Conselho, a fim de substituir as referências ao Regulamento (CE) n.º 998/2003 por referências ao ato proposto.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O facto de os animais de companhia poderem ser portadores de doenças transmissíveis ao homem tornou necessário definir condições para o controlo e o transporte dos animais, a fim de permitir a segurança indispensável para a saúde pública. Graças à melhoria da situação sanitária da UE no que diz respeito à raiva, o regime aplicável à circulação sem caráter comercial de animais de companhia foi alterado. A proposta de regulamento define claramente o regime e os procedimentos a respeitar.

3.2 A introdução da vacinação contra a raiva alterou consideravelmente a situação epidemiológica dessa doença. Baseando-se nos pareceres científicos sobre a imunização dos animais de companhia, o regulamento prevê medidas cautelares para permitir a circulação dos animais de companhia, nomeadamente através de derrogações destinadas a facilitar as deslocações, definindo antes de mais as condições de aplicação dessas derrogações e as medidas cautelares que deverão ser tomadas.

3.3 As listas de animais estabelecidas no regulamento incluem todos os animais suscetíveis de serem introduzidos, à exceção daqueles cuja circulação é abrangida por disposições de diretivas da UE. Quanto às regras nacionais, elas devem facilitar a circulação dos animais que sejam considerados por definição animais de companhia por oposição aos que são introduzidos para fins comerciais.

3.4 Além da raiva, há outras doenças que constituem uma ameaça para a saúde pública. A obrigação de possuir documentos de identificação limita os riscos de contágio, uma vez que, segundo as regras, são os especialistas que entram em contacto com os animais. Esses documentos certificam o estado de saúde dos animais e representam uma prova de que pode circular no interior da UE ou para um dos Estados-Membros.

3.5 Um aspeto importante da proposta da Comissão é a manutenção da implantação de um sistema de identificação eletrónica (*transponder*) como meio único e exclusivo de identificação dos cães, gatos e furões e a supressão da tatuagem externa, que só é um método aceitável no caso dos animais já marcados dessa forma.

3.6 É mais fácil controlar se os animais assim marcados respeitam as medidas sanitárias de prevenção da transmissão das doenças. Essas medidas são aplicadas nos Estados-Membros no respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, mas também em grupos de Estados-Membros, na sequência de uma classificação, quando haja motivos específicos com base em dados científicos comprovados. Isso permite criar uma ação concertada para enfrentar os eventuais perigos para a saúde pública.

## 4. Observações na especialidade

4.1 Ainda que o nível de formação científica das pessoas que tratam dos animais de companhia seja atualmente suficiente e que os serviços prestados sejam adequados para garantir a saúde dos animais de companhia e, por conseguinte, a saúde pública, é preciso manter uma vigilância constante para impedir toda e qualquer transmissão de doença. O regulamento que define as condições da circulação sem caráter comercial garante a segurança contra os riscos de diversas doenças.

4.2 No entanto, o regulamento prevê a possibilidade de derrogações destinadas a facilitar a circulação e propõe uma revisão do Regulamento (CE) n.º 998/2003, em especial no que diz respeito aos poderes relativos aos atos delegados e aos atos de execução. O CESE acolhe favoravelmente a supressão dos entraves indevidos à circulação, sem prejuízo de que sejam tidos em conta dados científicos comprovados e de que a Comissão efetue as consultas adequadas a peritos para a adoção das derrogações, a fim de que estas correspondam a circunstâncias específicas de circulação sem caráter comercial de animais de companhia em conformidade com os requisitos de saúde animal, a regulamentação e a forma dos documentos de acompanhamento.

4.3 Importa, porém, averiguar se os limites de validade previstos são respeitados. A proposta descreve a revogação dos atos delegados em caso de objeção por parte do Parlamento Europeu e do Conselho no prazo de dois meses, prorrogável por dois meses. Dada a importância das questões de saúde pública, importa delimitar claramente a duração dos poderes delegados conforme previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; isso permitiria à Comissão assegurar um controlo mais eficaz e o direito de revogação constituiria uma garantia suplementar de segurança.

4.4 No estabelecimento da lista dos países terceiros ou territórios nos quais sejam possíveis derrogações por serem aplicáveis regras equivalentes às dos Estados-Membros, a Comissão deverá basear-se em garantias da parte das autoridades sanitárias

desses países. É legítimo que os animais domésticos e de companhia circulem facilmente e sem entraves ou procedimentos complexos, mas importa antes de mais proteger a saúde pública.

4.5 Se os procedimentos de atribuição, a países terceiros ou a partes deles, de uma derrogação das condições-tipo, mediante garantias adequadas da parte desses países, se revelarem administrativamente complexos, morosos ou onerosos, será preferível ater-se às orientações já estabelecidas e evitar recorrer às derrogações, na medida em que isso não compense o risco quando da deslocação.

4.6 Idêntica abordagem deve ser aplicada à circulação de animais não vacinados entre Estados-Membros, que comporta igualmente riscos. O regulamento define os procedimentos e o CESE considera que é indispensável respeitá-los para prevenir toda e qualquer possibilidade de transmissão de doenças. No exercício da delegação de poderes, de acordo com as condições definidas no regulamento, a Comissão deve assegurar que os encargos administrativos e a relação de causa-efeito sejam proporcionais aos riscos da deslocação.

4.7 A emissão de documentos de identificação relativos à circulação não comercial de animais de companhia é um aspeto essencial. Para o reforço do sistema de registo e vigilância dos animais, a introdução do sistema de marcação pela implantação de um *transponder* desempenha um papel importante.

4.8 A implantação do *transponder* deve ser feita por veterinários, para que seja possível, graças à formação científica das pessoas que efetuam a manipulação, reconhecer e identificar as doenças que afetam os animais nos quais foi realizada a implantação e, em seguida, completar o documento de identificação. As informações a incluir nos documentos de informação

requerem as competências científicas de um veterinário qualificado para o efeito pelas autoridades competentes.

4.9 A aplicação contínua pelos Estados-Membros do procedimento de marcação e registo permite atualizar as bases de dados, que fornecem informações importantes sobre a situação epidemiológica de cada país, o progresso dos programas de vacinação, a densidade e a distribuição dos animais e as suas deslocações.

4.10 Os controlos documentais, de identidade e físicos realizados sobre a circulação de caráter não comercial de animais de companhia para um Estado-Membro, quer em proveniência de um outro Estado-Membro quer de um país terceiro ou território, são extremamente importantes e devem ser assegurados de forma contínua por um pessoal que tenha recebido informações adequadas sobre o desenrolar e a importância desses controlos.

4.11 Em caso de não-conformidade com os procedimentos previstos para o respeito dos requisitos de saúde animal e das regras em matéria de circulação dos animais de companhia, será necessário, para além das disposições previstas no regulamento em exame, informar as autoridades sanitárias do território de origem, a fim de examinar a probabilidade de que o regulamento não tenha sido respeitado também noutras circunstâncias.

4.12 A decisão de abater um animal, tomada com base num parecer circunstanciado que comprove a impossibilidade de o reenviar ao país de expedição ou de isolá-lo, poderá ser outro dos atos recomendados pelos peritos, se considerarem que o regresso ao país de expedição ou o isolamento não só seriam difíceis como acarretariam riscos adicionais.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Uma visão europeia para os passageiros: Comunicação relativa aos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte»**

COM(2011) 898 final

(2012/C 229/24)

Relator: **Raymond HENCKS**

Em 19 de janeiro de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Uma visão europeia para os passageiros: Comunicação relativa aos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte*

COM(2011) 898 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE é favorável, na generalidade, à política da União que visa garantir a todos os passageiros do transporte ferroviário, aéreo, marítimo, fluvial e rodoviário direitos e condições comuns e comparáveis a todos estes modos de transporte coletivo. Apoiar também todas as medidas previstas para eliminar os obstáculos que impedem os cidadãos de exercer eficazmente os seus direitos, no âmbito de uma abordagem intermodal.

1.2 O Comité entende que os dez direitos específicos enumerados na comunicação em apreço devem ser completados por três direitos suplementares, nomeadamente o direito à segurança, que inclui também a segurança técnica do material de transporte, para além da segurança física dos passageiros, e o direito a normas mínimas de qualidade do serviço, de conforto, de proteção do ambiente e de acessibilidade.

1.3 Com base nestes treze direitos, as disposições legislativas conexas atualmente em vigor deveriam ser objeto de reavaliação para que sejam melhoradas e reforçadas, se necessário.

1.4 Neste processo, importa dar especial atenção à melhoria das informações prestadas aos passageiros, à condição e direitos das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, à indemnização dos passageiros em caso de perturbação ou cancelamento da viagem, ou de perda de bagagem, ao esclarecimento dos componentes do custo final, à cessão de um contrato de transporte e às condições de reclamação e às vias de recurso, bem como à definição dos direitos das organizações de passageiros, que são as mais bem colocadas para informar e apoiar os cidadãos no exercício dos seus direitos.

1.5 Para facilitar o controlo da eficácia e eficiência dos serviços de transporte, da adaptação destes serviços à evolução das necessidades e o respeito dos direitos dos passageiros, o CESE propõe que se instaure um processo de avaliação independente

que respeite o princípio da subsidiariedade e que passe pela elaboração de uma metodologia de avaliação harmonizada à escala europeia, baseada em indicadores comuns e definida em concertação com os representantes das partes interessadas, nomeadamente as organizações representantes dos passageiros (incluindo os passageiros com deficiência e mobilidade reduzida).

1.6 No que diz respeito às reclamações, o CESE sugere que todos os transportadores utilizem um endereço eletrónico padrão para receber todas as reclamações (reclamacoes@...), que complemente as restantes vias para a apresentação de queixas. Propõe ainda que sejam definidos prazos mínimos de resposta.

1.7 Por fim, o CESE propõe a generalização de procedimentos extrajudiciais de resolução de litígios que não privem os passageiros do seu direito de demanda judicial. Além disso, recomenda a criação explícita, através de um texto legislativo, de um mecanismo judicial de ação coletiva na UE, bem como a definição adequada do regime de funcionamento desse mecanismo.

## 2. Introdução

2.1 Convém esclarecer, antes de mais, que a comunicação em apreço trata dos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte **coletivo** por transportadores públicos e privados, e que as deslocações **individuais** por transportadores profissionais (táxis, miniautocarros com menos de 12 passageiros, etc.) não são abrangidas pelas disposições aqui analisadas. Este facto é tanto mais lamentável quanto o plano de ação para a mobilidade urbana (COM(2009) 490 final), que trata não só dos transportes profissionais coletivos mas também individuais, aponta a importância de prestar atenção à tarifação, à qualidade, à acessibilidade das pessoas com mobilidade reduzida, à informação e aos direitos dos passageiros.

2.2 Os objetivos de desenvolvimento sustentável da União Europeia implicam a promoção e desenvolvimento dos transportes coletivos, com vista a reduzir, tanto quanto possível, as deslocações individuais.

2.3 Assim, reconhecer e assegurar os direitos dos passageiros é um pré-requisito para desenvolver e promover os transportes coletivos, reequilibrando a relação entre utentes e transportadores.

2.4 Desde 2001 que a União Europeia se preocupa intensamente com a proteção dos passageiros e com o reforço dos seus direitos nos diversos modos de transporte. Neste sentido, foi criando uma legislação destinada a garantir um elevado nível de proteção, para que os utentes do transporte ferroviário, aéreo, marítimo, fluvial e rodoviário, incluindo as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, gozem de direitos e condições comparáveis em toda a União. Todavia, os regulamentos relativos ao transporte fluvial, marítimo e rodoviário só entrarão em vigor em dezembro de 2012 e março de 2013, respetivamente.

2.5 Em 2010, a Comissão lançou uma vasta campanha, que durou dois anos, intitulada: «Os seus direitos de passageiro sempre à mão» e que passou pela criação de um sítio Web (<http://ec.europa.eu/passenger-rights>) que relembra, em todas as línguas oficiais da UE, os direitos dos utentes em cada modo de transporte. Foram também distribuídas gratuitamente brochuras que informam os passageiros dos seus direitos e afixados cartazes em todas as estações ferroviárias e aeroportos dos Estados-Membros. A Comissão decidiu recentemente prolongar esta campanha até 2014.

2.6 Apesar disso, os transportes coletivos continuam a apresentar assimetrias entre os passageiros, por um lado, e os transportadores, por outro, a nível da informação, das competências e das situações vividas. Persiste a impressão de que muitos viajantes ainda não estão plenamente conscientes dos seus direitos ou não sabem, em caso de necessidade, como os fazer valer ou como os exercer adequadamente. Os estudos e inquéritos da Comissão revelam que, em caso de um litígio de valor inferior a mil euros, apenas um consumidor em cada cinco recorre aos tribunais para obter reparação, devido aos custos elevados e à complexidade e à morosidade dos procedimentos.

2.7 A isto se junta o facto de que, segundo a Comissão, as autoridades nacionais continuam a aplicar a legislação nacional de forma divergente, o que induz confusão entre os passageiros e transportadores e cria distorções no mercado.

2.8 Assim sendo, a Comissão pretende reforçar a aplicação das regras atuais, melhorando-as, se necessário. Para isso, acaba de lançar uma consulta pública sobre uma eventual revisão do regulamento relativo aos direitos dos passageiros aéreos.

### 3. Conteúdo da comunicação

3.1 A comunicação resume os direitos e princípios aplicáveis a todos os modos de transporte coletivo, assinala lacunas que podem ser colmatadas e manifesta a intenção de eliminar os obstáculos que impedem os cidadãos de exercer eficazmente os seus direitos, ao abrigo da legislação europeia.

3.2 A comunicação aponta três princípios fundamentais: não-discriminação, informações precisas, atempadas e acessíveis, e assistência imediata e proporcionada. Destes três princípios decorrem os dez direitos específicos adiante enumerados, que se aplicam a todos os modos de transporte, no espírito de uma abordagem mais intermodal:

- 1) Direito à não discriminação no acesso aos transportes;
- 2) Direito à mobilidade: acessibilidade e assistência sem custos suplementares para os passageiros com deficiência e para os passageiros com mobilidade reduzida;
- 3) Direito a informação antes da compra e nas várias fases da viagem, nomeadamente em caso de perturbações;
- 4) Direito a renunciar à viagem (reembolso do custo integral do bilhete) quando esta não se realize como planeado;
- 5) Direito ao cumprimento do contrato de transporte em caso de perturbação (reencaminhamento ou nova reserva);
- 6) Direito a assistência em caso de atraso considerável à partida ou em pontos de escala;
- 7) Direito a indemnização em certas circunstâncias;
- 8) Direito a que a transportadora assuma a responsabilidade pelos passageiros e respetiva bagagem;
- 9) Direito a um sistema rápido e acessível de tratamento de reclamações;
- 10) Direito à plena aplicação e ao cumprimento efetivo da legislação da UE.

3.3 Mesmo que as condições e modalidades de aplicação variem e evoluam de acordo com as especificidades dos diversos modos de transporte, o objetivo principal será, a partir de agora, tornar as regras mais compreensíveis e facilitar a sua aplicação e controlo para todos os modos de transporte, com vista a assegurar uma abordagem convergente neste domínio.

3.4 Para melhorar a proteção dos passageiros fora das fronteiras da UE, as questões relativas aos direitos dos passageiros serão tratadas em acordos bilaterais e internacionais.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O Comité felicita a Comissão por ter criado uma política de garantia, para todos os passageiros, de um conjunto de direitos e de condições comuns ou comparáveis para todos os modos de transporte coletivo, que corresponde também aos objetivos dos tratados em matéria de defesa dos consumidores (título XV, artigo 169.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) e às orientações da Carta dos Direitos Fundamentais ou da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

4.2 O CESE apraz-se com o facto de a comunicação agrupar, num mesmo documento e de forma sintética, todas as regras e requisitos já existentes em matéria de direitos dos utentes dos transportes coletivos, mas lamenta a ausência de dados específicos relativos aos obstáculos identificados.

4.3 O Comité apoia todas as medidas que possam eliminar os obstáculos que impedem os cidadãos de exercer eficazmente os seus direitos e felicita a Comissão pelas iniciativas que prevê para garantir que os utentes do transporte ferroviário, aéreo, marítimo, fluvial e rodoviário gozem de direitos e condições comparáveis, independentemente do modo ou modos de transporte que utilizam.

4.4 Frequentemente, um desses obstáculos é a informação insuficiente, incompleta ou incompreensível dos direitos e obrigações dos passageiros no momento da compra de um título de transporte, antes de uma viagem e, em caso de perturbação, durante a viagem.

4.5 Para que cada passageiro seja claramente informado dos seus direitos, o CESE propõe que, ao reservar uma viagem ou comprar um título de transporte, o passageiro seja informado, através da referência a um sítio Web e da impressão no título de transporte, em linguagem clara, concisa, compreensível e acessível, sobre onde pode encontrar as informações pertinentes, quer através de brochuras a distribuir nos pontos de venda ou através da Internet. A campanha de informação dos passageiros, lançada em 2010 pela Comissão, deveria ser prosseguida, em colaboração estreita com as organizações de consumidores.

4.6 Além disso, continuam a existir diferenças substanciais entre os diferentes modos de transporte que afetam negativamente os utentes, especialmente para o transporte aéreo. No seu parecer exploratório sobre esta matéria <sup>(1)</sup>, o CESE constatou que, em certos domínios, os direitos dos passageiros aéreos estão a ser limitados, em comparação com as disposições aplicáveis aos outros modos de transporte. Consequentemente, solicitou que:

- se determine a abrangência do direito de assistência;
- se melhore a informação prestada aos passageiros, inclusivamente durante a viagem;
- se alargue o direito à informação também às zonas de embarque;
- se esclareça o significado de «circunstância extraordinária»;

- se elabore, com representantes de pessoas com mobilidade reduzida, orientações que clarifiquem as definições do regulamento 1107/2006 relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida, e se melhore a aplicação deste regulamento;

- se especifique os componentes do custo final;

- se instaure a obrigação de indemnizar os passageiros afetados quando uma companhia aérea declara falência, a aplicação do princípio da «responsabilidade solidária» para a repatriação destes passageiros por outras companhias aéreas e a criação de um fundo que permita indemnizar os passageiros;

- se preveja a possibilidade de ceder gratuitamente o contrato de transporte a um terceiro.

Todas estas disposições devem aplicar-se também aos outros modos de transporte, se não for já esse o caso.

4.7 Os dez direitos específicos enumerados pela comunicação em apreço constituem uma boa base para ajudar os passageiros a entenderem melhor o que é lícito esperar como qualidade mínima por parte dos serviços de transporte. Servem também para ajudar os transportadores a aplicar a legislação da UE de forma mais coerente e eficaz.

4.8 No entanto, o CESE entende que estes dez direitos devem ser completados por mais três, a saber:

- 1) o direito à segurança, que inclui também a segurança técnica do material de transporte, para além da segurança física dos passageiros;
- 2) o direito a normas mínimas de qualidade do serviço, de conforto e de acessibilidade, bem como a informação atempada prestada pelo transportador em caso de reservas em excesso (*overbooking*). O CESE recorda que, na sua comunicação sobre o «Plano de Ação para a Mobilidade Urbana» (COM(2009) 490), a Comissão já anunciara a intenção de completar a abordagem regulamentar com indicadores de qualidade comuns, com vista a proteger os direitos dos passageiros e das pessoas com mobilidade reduzida;
- 3) o direito ao respeito, por parte dos transportadores, dos princípios de preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, conforme se refere no Tratado.

4.9 As disposições legislativas pertinentes atualmente em vigor deveriam ser reexaminadas com base nestes treze direitos. Ao proceder a esse reexame, importaria analisar e resolver os problemas já conhecidos, como os obstáculos que persistem para as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, a falta de transparência nas estruturas tarifárias, as informações insuficientes ou incompreensíveis, as vias de recurso nebulosas e complexas, as compensações financeiras desadequadas, os prazos excessivamente longos de tratamento das reclamações, etc.

<sup>(1)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, pp. 125-130.

4.10 Uma vez que a própria Comissão reconhece, na comunicação em análise, que a publicação das avaliações do desempenho dos operadores e dos inquéritos à satisfação dos passageiros facilitaria o acompanhamento e controlo da aplicação uniforme por parte das entidades de controlo nacionais, o CESE defende essas avaliações e entende que os representantes de todas as partes interessadas deverão participar na análise das necessidades e na avaliação do desempenho e do respeito dos direitos dos passageiros.

4.11 Assim sendo, o CESE propõe que se institua um sistema de avaliação regular, com vista não só a melhorar a eficácia e eficiência dos serviços de transporte e a sua capacidade de adaptação à evolução das necessidades dos passageiros, mas também para verificar que os direitos dos passageiros são respeitados. Trata-se de definir, a nível europeu, modalidades de intercâmbios, de comparação e de coordenação e impulsionar a dinâmica da avaliação independente, que respeite o princípio da subsidiariedade e que passe pela elaboração de uma metodologia de avaliação harmonizada à escala europeia, baseada em indicadores comuns e definida em concertação com os representantes das partes interessadas, nomeadamente as organizações representantes dos passageiros (incluindo os passageiros com deficiência e mobilidade reduzida).

4.12 O CESE aprova a intenção da Comissão de não se limitar, como tem feito até agora, a medidas setoriais e de, pelo contrário, procurar desenvolver uma abordagem intermodal, tendo em conta as necessidades de mobilidade dos utentes, independentemente dos modos de transporte que utilizem ou combinem, com vista a garantir uma continuidade intermodal. Só através de uma harmonização mais vigorosa dos direitos dos passageiros será possível evitar distorções da concorrência entre os diversos modos de transporte.

4.13 Ao abordar a maior parte das falhas e lacunas referidas na comunicação, a Comissão remete para a análise de impacto empreendida no âmbito da revisão do regulamento relativo ao transporte aéreo, que contemplará eventuais medidas vinculativas, ou para acordos voluntários celebrados pelos transportadores. O CESE gostaria que a Comissão tivesse assumido uma atitude mais firme, que privilegiasse medidas vinculativas.

4.14 O Comité lamenta que a Comissão não se pronuncie sobre os direitos e atribuições das organizações representantes dos passageiros, até porque estas são as mais bem colocadas para informar e apoiar os cidadãos no exercício dos seus direitos, incluindo as organizações que representam os interesses das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

4.15 No que diz respeito às reclamações, os passageiros devem ser informados, em linguagem clara, sobre os meios e instâncias a contactar para a apresentação de reclamações, bem como sobre as vias de recurso. O CESE sugere que todos os transportadores utilizem um endereço eletrónico padrão para receber todas as reclamações (reclamacoes@...), sendo, todavia, óbvio que deve ser possível apresentar reclamações através das restantes vias (correio postal, pontos de venda, etc.). Além disso, deveriam ser fixados prazos mínimos obrigatórios de resposta.

4.16 O CESE solicita que a comunicação inclua ainda esclarecimentos relativos às vias de recurso para organizações dos Estados-Membros e europeias dotadas de poder decisório e de coação, caso as queixas e reclamações dos passageiros não sejam aceites. O direito de recurso não deve, de forma alguma, estar relacionado com o preço pago pelo transporte.

4.17 O CESE lembra que o direito de obter reparação continua, muitas vezes, a ser meramente teórico quando se trata de pequenos litígios dispersos, devido às dificuldades práticas inerentes ao exercício deste direito. Por ser importante que as vias de recurso não sejam complicadas e os custos da reclamação não sejam dissuasivos, o CESE apela à generalização de procedimentos extrajudiciais de resolução de litígios que não privem os passageiros do seu direito de demanda judicial.

4.18 O Comité assinalou, no seu parecer CESE 803/2012, que os sistemas de resolução extrajudicial de litígios podem, a partir de agora, aplicar-se a conflitos coletivos, como um primeiro passo no sentido da instauração de um mecanismo judicial de recurso coletivo na UE. Recomenda, no entanto, que essa possibilidade seja claramente explicitada num texto legislativo e que o seu regime seja claramente definido.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Roteiro para a Energia 2050»**

COM(2011) 885 final

(2012/C 229/25)

Relator: **Pierre-Jean COULON**

Correlator: **Richard ADAMS**

Em 15 de dezembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Roteiro para a Energia 2050*

COM(2011) 885 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de maio de 2012.

Na 481.<sup>a</sup> reunião plenária, de 23 e 24 de maio de 2012, (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 137 votos a favor, 6 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE toma nota com grande interesse do Roteiro para a Energia 2050 e do seu objetivo de criar um enquadramento para a política acordada de substancial descarbonização do setor energético na Europa até 2050 (Conselho Europeu de outubro de 2009). O desafio não é apenas conseguir um cabaz energético sustentável, seguro e com baixas emissões de carbono num mercado competitivo, mas também convencer a sociedade civil de que este objetivo é possível.

1.2 Os Estados-Membros da UE têm diferentes recursos energéticos e infraestruturas diversas, e o objetivo da descarbonização representa um desafio muito maior nuns países do que noutros. O Roteiro permite uma abordagem bastante flexível, que permite aos países desenvolverem planos de ação adequados. Para conseguir atingir o objetivo da descarbonização, será necessário partilhar, em grande medida, os encargos.

1.3 Trata-se de uma meta ambiciosa mas vital para que a Europa cumpra as suas responsabilidades no combate às alterações climáticas e na obtenção de maior segurança energética. Será necessário um debate tão alargado quanto possível com o público europeu. O Comité acredita que o Roteiro poderá ser eficaz para lançar esse diálogo. Deve, no entanto, promover a participação a todos os níveis – pessoal, local, regional, nacional, europeu, acompanhado, em particular, de iniciativas complementares a nível mundial.

1.4 O Roteiro conclui com dez condições ou prioridades de ação imediata. O CESE concorda com todas estas condições, em particular a última, que recomenda a criação de etapas concretas e específicas que orientem o processo ao longo dos próximos

anos. Concorda também que a criação de um enquadramento político para 2030 está a revelar-se importante para estabelecer um guia fiável para as decisões de investimento que serão feitas durante os próximos anos e que terão de calcular os seus benefícios e retornos num horizonte que ultrapassa o ano de 2020.

1.5 Como medida preliminar, o CESE recomenda uma revisão urgente da estratégia em matéria de energia para 2020, que é essencial para ajustar a rota final em direção a 2030 ou 2050. O Comité gostaria que fossem publicados relatórios por país e por setor sobre os três principais objetivos definidos para a década corrente.

1.6 É importante dispor, bem cedo, de indicações sobre se é ou não possível alcançar as difíceis metas do Roteiro e avaliar o impacto destas metas na economia da UE, incluindo na competitividade a nível mundial, no emprego e na segurança social.

1.7 A participação do público nas questões da transição energética é crucial. Um fórum da sociedade civil europeia e a tomada de medidas que visem a criação de uma Comunidade Europeia da Energia serão dois bons progressos rumo ao objetivo pretendido de conseguir um futuro energético sustentável.

## 2. Introdução

2.1 O Roteiro para a Energia 2050 é a última de uma série de propostas de quadro político apresentadas pela Comissão Europeia para servir de base às políticas europeias de energia e de alterações climáticas (ver, em especial, o «Roteiro para uma economia hipocarbónica em 2050», COM(2011) 112 final. O Roteiro cria um quadro que permite a realização dos três

objetivos de descarbonização, segurança do aprovisionamento e competitividade na política energética europeia. No entanto, não faz recomendações específicas sobre ações políticas ou metas intermédias, e os cenários que apresenta não devem ser vistos como propostas políticas.

2.1.1 A nível mundial, no que toca às atuais tendências e políticas, espera-se que a procura de energia primária aumente um terço entre 2010 e 2035, aumento esse que será pouco afetado pelo abrandamento do crescimento económico. A proporção de combustíveis fósseis no consumo mundial de energia primária diminuirá apenas ligeiramente (de 81 % em 2010 para 75 % em 2035), pelo que as emissões de CO<sub>2</sub> relacionadas com a energia aumentarão 20 % neste período, o que indica um aumento a longo prazo da temperatura média mundial de mais de 3,5 °C (AIE, *World Energy Outlook*, novembro de 2011).

2.1.2 Apesar de o Roteiro focar a descarbonização do sistema energético, o documento reconhece duas importantes vulnerabilidades. As importações de energia representam cerca de 55 % do cabaz energético da UE e o mercado energético internacional é altamente competitivo e volátil. No final de contas, só medidas coordenadas a nível global podem resolver um problema que é mundial. A Europa pode desempenhar um papel de liderança, demonstrando de que forma a transformação energética pode ser gerida numa importante região do mundo. Ao fazê-lo, poderá, possivelmente, recolher benefícios por ser a primeira a agir e tornar-se menos dependente das importações.

2.2 Este desafio é urgente. Normalmente, os investimentos em energia duram 40 anos ou mais. Para conseguir a transição energética necessária, que implica mudanças importantes na procura e oferta, é necessário começar já e evitar a eternização dos investimentos com elevado teor de carbono. Devido às incertezas políticas, técnicas e económicas, o Roteiro não apresenta uma única via para o desenvolvimento até 2050. Em vez disso, o documento explora possíveis caminhos para a transição e reconhece a necessidade de flexibilidade num mundo incerto e em mudança. Apesar de o Tratado de Lisboa ter alargado os poderes da Comissão em matéria de política energética, ele reserva especificamente a gestão do cabaz energético aos governos nacionais, pelo que qualquer medida tomada a nível europeu tem de aceitar essa divisão de competências. Apesar disso, o Roteiro assinala a necessidade de criar um novo espírito de cooperação prática com vista a atingir os melhores resultados. O Comité apoia firmemente esta abordagem pragmática espelhada, por exemplo, no desenvolvimento de uma Comunidade Europeia da Energia.

### 3. Síntese do Roteiro para a Energia 2050

3.1 Até 2020, o caminho a seguir no domínio da energia já está, em grande parte, decidido pelos planos existentes e pelas políticas aplicadas para executar a Estratégia 20-20-20. O Roteiro acentua agora a necessidade urgente de desenvolver estratégias energéticas para os anos posteriores a 2020. Os governos devem agir já para assegurar a continuidade do aprovisionamento e a segurança para os investidores, bem como para minimizar os efeitos de bloqueamento (*lock-in*). Qualquer atraso aumentará não só os custos mas também os subseqüentes esforços de minimização das emissões de carbono.

3.2 A Comissão reconheceu a dificuldade de prever com certeza a futura situação da energia e desenvolveu sete cenários alternativos, com caráter ilustrativo. Os dois primeiros apresentaram o resultado provável de se continuar simplesmente as políticas e iniciativas atuais – em ambos os casos, prevê-se que não seria possível atingir os objetivos de redução de carbono fixados para 2050. As restantes cinco alternativas sugerem vias para atingir o objetivo de 2050, baseadas em tecnologias e opções políticas diferentes, nomeadamente:

- medidas muito firmes de eficiência energética;
- vigoroso recurso à fixação de preços das emissões de carbono com vista a promover a concorrência de várias soluções hipocarbónicas no mercado;
- vastas medidas de apoio ao desenvolvimento das energias renováveis;
- mais energia nuclear e menos captação e armazenamento de carbono (CAC);
- mais captação de carbono e menos energia nuclear.

3.3 Destes cenários alternativos, a Comissão retira dez conclusões sobre as mudanças estruturais necessárias para o sistema energético, afirmando que a descarbonização é possível e deverá ser menos onerosa, a longo prazo, do que as políticas atuais. Esta evolução processar-se-á num contexto em que a eletricidade tem uma importância cada vez maior no cabaz energético, com um aumento dos preços até 2030, tanto em termos reais como na proporção das despesas das famílias. Os gastos de capital serão mais elevados mas os custos de combustível serão mais baixos, e será essencial obter elevadas poupanças de energia em todo o sistema. A proporção das energias renováveis deverá aumentar substancialmente, de acordo com todos os cenários, e prevê-se que a captura e o armazenamento de carbono desempenharão um papel crucial na transformação do sistema. A energia nuclear, por seu turno, continuará a dar um contributo importante, devendo os sistemas descentralizados e centralizados interagir cada vez mais à medida que o leque de opções se alarga.

3.4 O Roteiro assinala que a segurança energética requer uma política especificamente **europeia** para a segurança do aprovisionamento energético, bem como o desenvolvimento de infraestruturas e relações com os países terceiros produtores e de trânsito. As políticas de desenvolvimento de novas tecnologias, de integração das energias renováveis no mercado, de eficiência e poupança energéticas e de desenvolvimento de infraestruturas serão mais eficazes se forem coordenadas a nível europeu.

3.5 Todos os cenários requerem mudanças e ajustes por parte dos consumidores de energia, e a Comissão assinala a necessidade de dialogar e de envolver o público, bem como de reconhecer o impacto social das medidas. Serão também necessários níveis mais elevados de investimento em I&D e na inovação tecnológica e importará resolver algumas questões pendentes relacionadas com a regulamentação e o mercado único. A infraestrutura energética deve ser significativamente melhorada e a sua capacidade reforçada, e os Estados-Membros e investidores precisam de etapas concretas. A Comissão planeia

publicar mais comunicações pertinentes sobre a energia renovável, o mercado interno, a captura e armazenamento de carbono, a segurança da energia nuclear e as tecnologias energéticas. Estes documentos darão forma ao quadro político para 2030.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 Dadas as numerosas incertezas de natureza técnica e política quanto ao futuro, o Comité concorda que o método do Roteiro de esboçar vários cenários alternativos para 2050 é uma abordagem adequada que permite comparar e avaliar o impacto das diversas evoluções técnicas, das várias combinações de políticas possíveis e dos diferentes acontecimentos externos.

4.2 Falta transparência quanto à metodologia utilizada para esboçar estes cenários, bem como quanto aos pressupostos que lhes estão subjacentes. A Comissão deve disponibilizar mais informação sobre estas questões, para que outros peritos possam testar esta abordagem e desenvolver outros cenários, baseados em pressupostos diferentes. Seja como for, o Comité acredita que a informação incluída nos anexos do Roteiro constitui uma evolução positiva e apoia a principal conclusão do documento, de que é possível conseguir, até 2050, uma substancial descarbonização. A longo prazo, o resultado desse processo dará à Europa uma base energética mais segura e sustentável para o futuro do que se continuarmos com as políticas existentes, e isto a custos mais ou menos idênticos ao longo dos 40 anos que decorrerão até 2050. Todavia, ainda que exequível, o processo de descarbonização apresentado pelo Roteiro é muito difícil e enfrenta, atualmente, numerosos obstáculos.

4.3 O Roteiro demonstra que há vários caminhos possíveis para chegar à descarbonização. Todos eles têm importantes elementos em comum, nomeadamente, a vigorosa promoção da eficiência energética, a vasta expansão das energias renováveis, uma maior preponderância da eletricidade na combinação de fontes energéticas, uma rede mais vasta e mais inteligente e novas técnicas de armazenamento de eletricidade ou de capacidade de reserva. Outros dos elementos dependem mais de desenvolvimentos técnicos cujo potencial ainda não foi plenamente comprovado, ou dos recursos e escolhas de cada país (carvão limpo, energia nuclear, etc.). A aceitação por parte do público e a variação dos custos são também fatores importantes subjacentes a todas as opções. Todas as vias possíveis têm os seus riscos.

4.4 O Comité concorda com esta análise e com a conclusão implícita de que a UE deve centrar os seus principais esforços coletivos na promoção dos elementos comuns, que deverão ser implantados em toda a Europa da forma mais rápida, coerente e eficaz possível.

4.5 O Comité concorda também com a análise que o Roteiro apresenta dos principais desafios e oportunidades que deverão ser abordados a nível europeu para transformar o sistema energético, repensar os mercados da energia, mobilizar os investidores, contar com a participação do público e impulsionar as mudanças a nível internacional. Mostra-se pronto a reconhecer a validade das prioridades sugeridas, tendo em devida conta as objeções e as observações formuladas mais adiante, especialmente na secção final, que identifica dez condições ou questões de base que devem ser tratadas urgentemente para que se possa progredir.

4.6 Todavia, o Comité expressa a sua consternação ante o facto de a evolução na UE e em alguns dos Estados-Membros estar já bastante aquém do necessário para atingir os objetivos já fixados. O Comité insta a que se reconheça que a gravidade desta lacuna é disfarçada pela redução dos processos de produção com elevado teor de carbono na UE, o seu aumento noutras partes do mundo e a subsequente importação destes produtos para a UE.

4.7 Os desenvolvimentos tecnológicos requerem algum tempo até ficarem plenamente disponíveis a preços competitivos. Os investimentos em energia têm um ciclo particularmente demorado – de 40 anos, em geral –, pelo que é necessário que a UE e os Estados-Membros definam com urgência metas indicativas para 2030, juntamente com políticas de apoio, de forma a evitar que as instalações com elevado teor de carbono se eternizem. O próprio período de duração destes ciclos de investimento poderá determinar o ritmo a que se avançará rumo ao objetivo final de 2050 –, determinando também se esse objetivo é alcançável ou não. Será necessária uma boa vontade, por parte dos políticos e das empresas, que convirja no mesmo sentido e que resulte em medidas práticas, empreendidas através de programas de apoio e legislação.

4.8 Atualmente, a eficiência e poupança energéticas não estão a ser promovidas com suficiente rapidez, especialmente à luz das negociações interinstitucionais relativas à atual proposta de diretiva relativa à eficiência energética. A próxima revisão, por parte da Comissão, dos programas nacionais de eficiência energética deverá estimular a tomada de medidas adicionais. Contudo, importa não esquecer que uma redução da procura poderá também afetar o investimento. O progresso no domínio das energias renováveis está a ser travado pelo apoio vacilante por parte dos governos e, em certos casos, por resistência a nível local. A modernização da rede e do armazenamento de energia também está a avançar com demasiada lentidão. O desenvolvimento de uma rede verdadeiramente flexível e inteligente requer investimentos adicionais, mas o Comité considera vantajoso que se crie uma rede que será a base de uma comunidade energética europeia benéfica para todas as partes. O parecer sobre as infraestruturas energéticas contém mais observações sobre esta questão<sup>(1)</sup>.

4.9 O preço das emissões de carbono, que deveria ter sido fixado pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE), é demasiado baixo e volátil para funcionar como um sinal útil para os investidores. Todavia, importa analisar mais a fundo as consequências do elevado preço que se prevê para uma unidade do RCLE no futuro (200-300 euros por tonelada em 2040-2050). Esta e outras questões que continuam por resolver criam entraves à realização das dez condições necessárias para o progresso identificadas no Roteiro. A primeira prioridade deverá ser a análise destes problemas de forma aberta e honesta e a sua rápida resolução, para que se possa avançar.

4.10 A longo prazo, este trabalho tornará a economia europeia mais resistente e competitiva no mundo do que se prosseguirmos simplesmente com as atuais políticas. Mas a curto prazo, o investimento necessário causará, inevitavelmente, um aumento do preço da energia e acarretará custos adicionais para os consumidores, para as empresas ou para os governos (provavelmente, para os três, em maior ou menor medida). Além

(1) JO C 143 de 22.5.2012, p. 125.

disso, terá provavelmente consequências diferentes nos vários Estados-Membros, que, atualmente, apresentam situações muito divergentes quanto à sua dependência de combustíveis fósseis, ao seu nível de eficiência energética e ao seu potencial para desenvolver energias renováveis.

4.11 Neste contexto, a dependência do carvão para a geração de energia em muitos países da Europa – que, provavelmente, continuará a verificar-se – e o interesse crescente no potencial dos gases de xisto exigirão esforços concertados de investigação e financiamento com vista à aplicação de programas complementares de captação e armazenamento de carbono. Apesar de úteis para reduzir a dependência de aprovisionamento energético proveniente de países terceiros, os gases de xisto acarretam graves riscos ambientais que devem ser avaliados exaustivamente. Igualmente necessário é definir princípios para partilhar encargos e dividir os custos dos grandes programas de infraestruturas entre vários países. Os países que dependem do carvão para produzir energia a nível local precisam de apoios e incentivos solidários para que empreendam os máximos esforços de descarbonização.

4.12 Na opinião do CESE, é essencial que todos estes impactos sejam plenamente custeados, debatidos e aceites por todas as partes envolvidas e que sejam adotadas medidas para partilhar os encargos inerentes à adaptação do sistema energético, de acordo com a capacidade de cada país, num espírito de solidariedade a nível europeu e de cada Estado-Membro. A experiência mostra que as comunidades conseguem aceitar a necessidade de proceder a mudanças e os custos inerentes a essas transformações, mas só se estiverem plenamente envolvidas no processo, se não se considerarem injustamente desfavorecidas e se compreenderem e reconhecerem por si próprias os motivos dessa transformação. Os governos nacionais precisam de capacitar os cidadãos a participar nestas transformações, e devem também definir os objetivos de forma clara e explicar por que motivo estas medidas são necessárias.

4.13 É também essencial que os consumidores vulneráveis sejam protegidos das consequências do aumento dos preços da energia e que as empresas vulneráveis tenham defesas contra a concorrência desleal das empresas sedeadas fora da UE que não estão sujeitas às mesmas restrições. Os Estados-Membros ou regiões que enfrentam problemas especiais na transformação do sistema energético poderão necessitar de apoio adicional, concedido através dos fundos estruturais ou de outros mecanismos, mas a diversidade de regimes de apoio não deve criar condições desiguais de concorrência entre países e regiões. Pelo contrário, importa harmonizar regimes de apoio devidamente justificados e princípios de distribuição dos custos dos grandes projetos de infraestruturas por vários países. Ao mesmo tempo, é necessário tomar nota dos riscos inerentes aos processos de planeamento central que tudo isto requer.

4.14 A Comissão Europeia deve vigiar efetivamente as estratégias dos Estados-Membros, de forma a garantir que os interesses dos consumidores são defendidos e que a implementação de tecnologias inteligentes e hipocarbónicas se norteia por critérios de rentabilidade. Importa, especificamente, criar um mercado interno funcional, reforçar os poderes e a independência das entidades reguladoras da energia e criar amplas obrigações de serviço universal, num contexto de transparência, responsabilidade e informação ao público sobre consumo sustentável.

4.15 Atualmente, a expansão das energias renováveis também se depara com alguns problemas. Do ponto de vista técnico, ainda não foram definidos planos nem investimentos para permitir a expansão continuada de fontes variáveis e disseminadas de alimentação da rede e de sistemas de armazenamento. Do ponto de vista económico, apesar de o custo unitário médio das energias renováveis continuar a decair, esta continua a ser uma forma de geração de energia mais dispendiosa do que os métodos convencionais (especialmente as centrais elétricas a gás). Do ponto de vista do consumidor, existe alguma oposição, a nível local, a certos tipos de instalações (em especial as instalações de energia eólica). Assim, ainda que, tendo em vista 2050, o cenário que contempla uma elevada proporção de energias renováveis parece ser o mais atrativo, garantindo a maior segurança no aprovisionamento e um custo praticamente zero para as fontes de energia utilizadas (sol, vento, etc.), o caminho para chegar lá parece ser o mais difícil, dada a nossa situação atual, pelo que exigirá uma liderança política muito determinada e consistente. Apesar disso, estes argumentos só são válidos se houver sistemas de armazenamento de energia ou instalações energéticas de reserva que não emitam carbono e que compensem as flutuações da maioria das fontes de energia renováveis.

4.16 A gestão da transformação exigirá esforços determinados e coordenados a todos os níveis. É necessária uma atuação vigorosa a nível europeu para definir normas comuns de eficiência energética para todos os setores, para promover a inovação em tecnologias importantes, para integrar o mercado e harmonizar as medidas fiscais e os sistemas de incentivo, para reformar o RCLE, para coordenar planos para uma rede inteligente e integrada e para sistemas de armazenamento de energia que abranjam toda a Europa, etc. É essencial proceder a uma avaliação precoce da estratégia em matéria de energia para 2020, antes de se iniciar o percurso final da Europa rumo a 2030 ou 2050. O Comité gostaria que fossem publicados relatórios por país e por setor sobre os três principais objetivos definidos para a década em curso.

4.17 O Comité considera essencial que a Comissão e os Estados-Membros criem um mecanismo eficaz que promova a transformação energética de forma cooperativa e dá preferência à criação, o mais cedo possível, de uma Comunidade Europeia da Energia integrada. Entretanto, insta a Comissão e os Estados-Membros, juntamente com as entidades reguladoras e os operadores do setor da energia, a criarem um mecanismo de cooperação que lhes permita trabalhar em conjunto, quase como se a comunidade da energia já estivesse criada.

## 5. Observações na especialidade

### 5.1 *Cabaz energético*

5.1.1 A descarbonização do sistema energético europeu pode revelar-se uma vantagem real para a competitividade da Europa a médio prazo. No entanto, isso requererá vastas mudanças no cabaz de produção energética dos Estados-Membros, implicando um abandono gradual dos combustíveis fósseis (petróleo, gás, carvão), que ainda representam 80 % do cabaz energético europeu. Estes combustíveis fósseis são, na sua maioria, importados, o que coloca a União Europeia numa situação de dependência económica e financeira (quase 55 % da nossa energia provém de fontes exteriores à Europa). As compras anuais da UE de petróleo e gás elevam-se a 270 e 40 mil milhões de euros, respetivamente, e o custo da obtenção destas fontes de energia arrisca-se a aumentar ainda mais nos próximos anos devido à volatilidade dos preços destes combustíveis.

5.1.2 A transição para fontes energéticas locais e hipocarbónicas, custará menos à Europa do que a conservação de um sistema energético que depende de energia primária importada, especialmente dado o contexto da procura global, que está em constante crescimento. Um sistema de fontes de energia difusas estimula a economia local, gera emprego e aumenta a sensibilização da sociedade para as questões energéticas. O seu desenvolvimento poderá contribuir grandemente para o alcance dos objetivos da UE em matéria de energia e clima. Os progressos na realização de um sistema de fontes energéticas locais e hipocarbónicas dependem das políticas financeira e energética dos Estados-Membros. Espera-se que a Comissão adote medidas mais arrojadas de apoio às políticas nacionais de desenvolvimento de fontes de energia locais.

5.1.3 Neste sentido, a energia renovável deveria ser promovida, juntamente com qualquer tecnologia que possa ajudar a alcançar o objetivo da descarbonização a baixo custo. A biomassa pode ter também um papel a desempenhar, se bem que será importante assegurar que os métodos escolhidos contribuem para a redução do carbono, com base numa análise de todo o ciclo de vida, e que não agravam a insegurança alimentar. A energia nuclear suscita em toda a Europa inquietação e oposição ao seu desenvolvimento. No entanto, poderá contribuir para a transformação do sistema energético e reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> nos países que escolham esta opção, uma vez que permite reduzir os custos da rede elétrica e o preço da eletricidade. Subsistem, no entanto, dúvidas sobre se alguns dos custos continuam a ser externalizados ou imputados à sociedade, por exemplo, os custos associados à segurança, ao armazenamento dos resíduos e às questões da desativação das instalações e da responsabilidade.

5.1.4 A eletricidade deve desempenhar um papel mais importante do que até ao momento, uma vez que pode contribuir substancialmente para descarbonizar os sistemas de transportes e de aquecimento/arrefecimento. O plano de duplicar a proporção da eletricidade no consumo final de energia deve fazer-se acompanhar por vastas mudanças nos métodos de produção de eletricidade e nas disposições de comercialização desta energia entre países europeus. Deve haver também uma maior e efetiva concorrência entre geradores e vendedores de energia.

5.1.5 O petróleo deve continuar a ser utilizado essencialmente para o transporte de mercadorias e de passageiros de longa distância. Quanto ao gás, poderá ser utilizado como substituto temporário das fontes de energia mais poluentes (como o carvão e o petróleo), mas, até 2050, deverá atuar principalmente como combustível de transição rumo a fontes energéticas hipocarbónicas. Neste sentido, deve avaliar-se detalhadamente os recursos internos de gás da UE, já que estes podem ajudar a promover a independência energética da União.

5.1.6 No que diz respeito aos combustíveis fósseis em geral, a Europa deve proceder urgentemente a um estudo mais aprofundado das condições de localização e financeiras para a captura e o armazenamento do carbono, em articulação com a definição de um valor realista para o carbono e uma maior sensibilização do público.

5.1.7 Há três setores de atividade, em particular, que deverão mudar radicalmente a sua forma de funcionar. O setor da produção de eletricidade deverá reduzir as suas emissões em 95 %

pelo menos. Cada Estado-Membro terá a liberdade de encontrar o seu próprio equilíbrio entre a energia renovável, a energia nuclear e a captura e armazenamento de carbono. Os edifícios residenciais e comerciais, que têm metas de redução de 90 %, terão também de se adaptar, através de normas mais exigentes de construção de novos edifícios e de consumo energético de novos aparelhos, bem como da renovação dos edifícios existentes. A indústria deverá reduzir as suas emissões em 85 % e vigiar o potencial risco da fuga de carbono – que poderá ocorrer através da realocização da produção em países que aplicam normas de emissões mais permissivas.

## 5.2 *Compromisso político e financeiro*

5.2.1 A transição energética constituirá uma oportunidade para insuflar nova vida à indústria europeia, gerar atividade e rever exaustivamente os nossos modos de produção e consumo. A competitividade da Europa deve assentar na investigação, na inovação e na capacidade de trazer tecnologias não poluentes para o mercado. Neste contexto, a UE e os Estados-Membros devem dar prioridade a projetos de grande envergadura que envolvam os operadores da UE e que sirvam a indústria em geral, dedicando especial atenção às PME. Importa também ponderar e avaliar o papel da produção de energia localizada.

5.2.2 A transição para uma economia hipocarbónica deverá promover o emprego no mercado interno. A par da transformação do setor da energia, importa também criar as condições propícias ao desenvolvimento de novos empregos. Os setores da construção e da energia renovável deverão ser capazes de criar cerca de um milhão e meio de novos empregos até 2020.

5.2.3 O CESE concorda com a avaliação da Comissão de que o investimento adicional (de 270 mil milhões de euros por ano até 2050, ou seja, 1,5 % do PIB da UE) ajudará a Europa a promover o crescimento. É possível poupar entre 175 e 320 mil milhões de euros por ano só em importações de hidrocarbonetos. No entanto, a comunidade de investidores está a exigir um enquadramento do mercado coerente e consistente em toda a Europa e a reclamar mais colaboração entre Estados-Membros. Devem desenvolver-se instrumentos inovadores de investimento financeiro, em especial para apoiar as PME no setor energético.

5.2.4 Importa reunir os recursos financeiros necessários e transcender os sistemas de apoio nacionais, que são ineficazes e entravam a concorrência. A revisão, prevista para 2013, do quadro de auxílios estatais para o ambiente deverá permitir apoiar a promoção de todas as tecnologias capazes de ajudar a reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>.

## 5.3 *Melhorar e reduzir o consumo: mais eficiência energética e comercialização de energia entre os Estados-Membros*

5.3.1 É necessário um vigoroso impulso a nível europeu para reduzir o consumo de energia, para melhorar a sua utilização – promovendo comportamentos que poupam energia e tecnologias menos gastadoras – e para comercializar energia eficazmente. Além disso, os edifícios (que representam 39 % do consumo final de energia na Europa), os transportes (30 %) e a indústria (25 %) requerem um enquadramento comum dotado de regras vinculativas. Há um enorme potencial para poupar energia: o setor da indústria pode reduzir o seu consumo de energia em 19 % e o dos transportes em 20 %.

5.3.2 O CESE recomenda que as medidas prometidas no pacote integrado de medidas no domínio da energia e das alterações climáticas sejam aplicadas de forma racional, tendo em conta a necessidade de apoiar os países da Europa Central e de Leste.

5.3.3 O vigoroso crescimento das energias renováveis no Mar do Norte e, potencialmente, mas em menor medida, na região do Báltico, bem como da energia solar e eólica no sul da Europa exigirão infraestruturas novas e mais inteligentes, que permitam melhorar as transações de energia entre regiões e países europeus. O desenvolvimento destas redes inteligentes poderá permitir reduzir o consumo em 9 % e as emissões de CO<sub>2</sub> entre 9 % e 15 %. Para isso, será necessário investir prioritariamente nessas infraestruturas estratégicas, com um montante estimado entre 1,5 e 2,2 biliões de euros até 2050, de forma a modernizar e desenvolver as redes de gás e de eletricidade europeias.

5.3.4 Poderá ser útil que grupos de Estados-Membros de uma determinada região geográfica coordenem os seus cabazes energéticos, as suas infraestruturas e as suas regras de mercado, de modo a partilharem os benefícios das várias fontes de energia que têm à sua disposição. Por estarem mais interligados e harmonizados, os seus mercados tornar-se-iam mais resistentes às flutuações na produção e consumo e, juntos, seriam mais capazes de assegurar um aprovisionamento suficiente para suprir as necessidades energéticas da UE.

#### 5.4 *Envolver o público na transição energética*

5.4.1 Hoje em dia, a aceitação pública das fontes de energia escolhidas (nuclear, captura e armazenamento de carbono, parque eólicos, linhas de alta tensão, etc.) é um desafio para as democracias europeias. O CESE, os CES nacionais, as organizações de consumidores e outras ONG têm um papel fundamental a desempenhar no que toca a promover informações trans-

parentes e claras sobre estas políticas e a envolver o público mais eficazmente. O Roteiro é uma oportunidade para desenvolver a democracia participativa em relação a uma questão que afeta todos os cidadãos.

5.4.2 O CESE sugere o lançamento de uma vasta campanha de informação e de sensibilização que informe o público europeu sobre as várias opções para a transição energética, sobre o papel fulcral das infraestruturas e sobre os novos comportamentos de consumo que se espera dos europeus.

5.4.3 O Comité considera que a criação de um fórum da sociedade civil europeia promoveria as trocas de informações dentro da UE, uma vez que reuniria regularmente todos os intervenientes locais, regionais, nacionais e europeus para debaterem, em conjunto, as principais questões da transição energética até 2050.

5.4.4 Além disso, a criação de uma Comunidade Europeia da Energia também concentraria as atenções na dimensão vital e estratégica da energia (acessibilidade, tarifas e preços acessíveis, regularidade, fiabilidade etc.), bem como nas mudanças que terão de ser levadas a cabo ao longo dos próximos 40 anos. Essa Comunidade daria corpo à ideia de uma Europa que escuta os cidadãos e que aborda questões que lhes dizem diretamente respeito. Além disso, este projeto incluiria uma maior harmonização social, necessária para reforçar o projeto europeu e para lhe dar um novo significado.

5.4.5 O CESE recomenda a concessão de apoio mais firme às iniciativas locais e regionais, que estão na vanguarda no que toca a questões de mobilidade inteligente, infraestruturas e transportes, construção de edifícios novos e renovação de antigos, redes de aquecimento e arrefecimento e ordenamento do território. O CESE entende que as iniciativas destas entidades devem ser incentivadas, uma vez que promovem, frequentemente, políticas energéticas inovadoras, descentralizadas e democráticas.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

## ANEXO

**do Parecer do Comité Económico e Social Europeu**

Os seguintes pontos do parecer da secção foram rejeitados em detrimento das propostas de alteração ou das propostas de alteração de compromisso aprovadas pela Assembleia Plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

- «1.1 O CESE acolhe favoravelmente o Roteiro para a Energia 2050 e o seu objetivo de criar um enquadramento para a política acordada de substancial descarbonização do setor energético na Europa até 2050 (Conselho Europeu de outubro de 2009). O desafio não é apenas conseguir um cabaz energético sustentável, seguro e com baixas emissões de carbono num mercado competitivo, mas também convencer a sociedade civil de que este objetivo é possível.»

Votação da proposta de alteração: 88 votos a favor, 41 votos contra e 13 abstenções.

- «4.5 O Comité concorda também com a análise que o Roteiro apresenta dos principais desafios e oportunidades que deverão ser abordados a nível europeu para transformar o sistema energético, repensar os mercados da energia, mobilizar os investidores, contar com a participação do público e impulsionar as mudanças a nível internacional. Sob reserva das observações na especialidade apresentadas mais adiante, o Comité apoia as prioridades sugeridas, especialmente na secção final, que identifica dez condições ou questões de base que devem ser tratadas urgentemente para que se possa progredir.»

Votação da proposta de alteração: 75 votos a favor, 51 votos contra e 24 abstenções.

- «5.1.3 Neste sentido, a energia renovável deveria ser promovida, juntamente com qualquer tecnologia que possa ajudar a alcançar o objetivo da descarbonização a baixo custo. A biomassa pode ter também um papel a desempenhar, se bem que será importante assegurar que os métodos escolhidos contribuem para a redução do carbono, com base numa análise de todo o ciclo de vida, e que não agravam a insegurança alimentar. A energia nuclear poderá contribuir para a transformação do sistema energético e reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> nos países que escolham esta opção, uma vez que permite reduzir os custos da rede elétrica e o preço da eletricidade. Subsistem, no entanto, dúvidas sobre se alguns dos custos continuam a ser externalizados ou imputados à sociedade, por exemplo, os custos associados à segurança, ao armazenamento dos resíduos e às questões da desativação das instalações e da responsabilidade.»

Votação da proposta de alteração: 89 votos a favor, 53 votos contra e 8 abstenções.

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: Agenda para a Mudança/Futura abordagem do apoio orçamental da UE a países terceiros»**

COM(2011) 637 final e COM(2011) 638 final

(2012/C 229/26)

Relatora: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Em 30 de outubro 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 tema

*Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: Agenda para a Mudança/Futura abordagem do apoio orçamental da UE a países terceiros*

COM(2011) 637 final e COM(2011) 638 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 30 de abril de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 24 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 146 votos a favor, 60 votos contra e 30 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

O Comité aprova e apoia as duas propostas, mas insiste em que é prioritário transformar os objetivos anunciados em realizações para as populações a quem finalmente se destinam as ajudas, sugerindo, para o efeito, o seguinte:

1.1 Associar as organizações da sociedade civil (OSC – a que pertencem, com as suas especificidades próprias, as organizações sindicais, as cooperativas, as ONG e as organizações de empregadores), não só às orientações gerais mas a todos os processos de seleção dos projetos, de execução e de avaliação dos resultados, para apoiar e completar os procedimentos administrativos, diplomáticos e jurídicos de controlo e de avaliação dos financiamentos da UE.

1.2 Associar, e não apenas consultar, os parceiros sociais e as outras organizações da sociedade civil permitiria beneficiar dos conhecimentos e da experiência social, económica e ambiental, bem como do empenhamento de cidadãos voluntários, melhorando os critérios de representatividade e de democracia, ou seja, abertura, alargamento, transparência, independência (objetivo de apropriação).

1.3 A este propósito, os conselhos económicos e sociais, quando existem, são um instrumento importante. O CESE, com os seus diversos parceiros – organizações do terceiro setor, sindicatos, organizações de empregadores – empenhou-se de modo constante, independentemente dos obstáculos. Foi um interlocutor dos poderes públicos europeus junto das delegações com as quais esteve em contacto, quer fazendo a ponte entre instituições e organizações civis, sociais e económicas, quer recomendando em numerosas circunstâncias maior vigilância das autoridades da UE em matéria de direitos humanos.

1.4 Deveria assegurar-se maior equilíbrio nas modalidades de consulta das OSC europeias, por um lado, e dos países beneficiários, por outro. Há que evitar a instrumentalização da política europeia de desenvolvimento, velando particularmente por uma consulta cruzada dos intervenientes não estatais <sup>(1)</sup>.

1.5 Há que ter em conta a Agenda do Trabalho Digno, que contribui para um crescimento inclusivo e sustentável, no contexto da concentração setorial a nível nacional. Os parceiros sociais têm de participar desde o início no diálogo político para assegurar uma apropriação democrática das políticas de desenvolvimento que vá além da intervenção do governo.

1.6 A diferenciação entre países ou grupos de países tem de assentar em indicadores relevantes, como o Índice de Desenvolvimento Humano da ONU, que correspondam à redução da pobreza. Em todo o caso, há que estabelecer uma estratégia de eliminação gradual da categoria das chamadas «economias emergentes».

1.7 O apoio da UE à boa governação e aos direitos humanos (pilar do programa de mudança) deve destinar-se a promover uma abordagem do desenvolvimento assente nos direitos humanos com as seguintes características: participação nos processos políticos, apropriação democrática e emancipação dos detentores dos direitos, sistemas de controlo dos direitos humanos com base em compromissos acordados a nível internacional, coerência entre as políticas em matéria de direitos humanos, as políticas de ajuda e as políticas económicas.

<sup>(1)</sup> JO C 211 de 19.8.2008, pp. 77–81, relator: Juan Moreno Preciado: «A liberdade de associação nos países parceiros mediterrânicos».

1.8 O Comité, no intuito de permitir uma **reefetação mais eficaz da ajuda pública e privada**, recomenda que seja prestada particular atenção às melhorias seguintes:

- Tendo em conta que os países com maior necessidade de apoio são também frequentemente os que sofrem de formas de corrupção mais graves, quando existam pagamentos de apoio orçamental os intervenientes não estatais, os parceiros sociais, e as associações ativas nos domínios dos direitos humanos e as redes europeias deverão ser consultados e envolvidos na definição das prioridades, na monitorização, etc., de modo a que seja prestada a atenção necessária a medidas de luta contra a corrupção;
- As temáticas setoriais devem estar no centro da redefinição estratégica dos objetivos da ajuda, entre as quais o Comité destaca, antes de mais, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Deve ser dada particular atenção aos setores sociais, à educação, incluindo a formação profissional contínua, à saúde, ao desenvolvimento e ao acesso a novas TIC, aos direitos das pessoas com deficiências, aos direitos humanos e laborais e a todos os direitos das mulheres no que diz respeito à sua vida profissional e privada e à sua participação na vida pública;
- A ajuda pública continua a ser essencial e necessária ao desenvolvimento dos países envolvidos. Contudo, para uma melhor coordenação da ajuda direta dos Estados-Membros e da UE, o apoio proveniente das ONG e do setor privado deve ser tido em conta no processo de coordenação e estar sujeito aos mesmos princípios de coerência dos objetivos e de contabilidade;
- O Comité está preocupado com a tendência decrescente da ajuda oficial ao desenvolvimento da maior parte dos Estados-Membros e chama a atenção para a necessidade de envolver mais a sociedade civil na tomada de decisão relativa ao apoio orçamental.

1.9 O Comité considera que a **Comissão deve reforçar tanto quanto possível a participação direta da sociedade civil europeia e dos países beneficiários** numa perspetiva de parceria, com vista a imprimir um impacto positivo nos direitos humanos, a combater a corrupção e a diminuir o risco de ajuda ineficaz e os problemas sociais.

1.10 Os Estados-Membros devem obrigar-se a coordenar a sua ajuda no quadro da UE. Num contexto de grave crise económica na UE, os contribuintes europeus deveriam poder ser mais sensibilizados para os objetivos da ajuda, aceder a informação e manifestar a sua opinião sobre os objetivos e, para melhor os apoiar, dispor de informações pertinentes através de ações de formação destinadas ao grande público e aos voluntários e profissionais das OSC.

1.11 A UE deveria também poder melhorar seriamente os desempenhos da sua ajuda, avaliando o impacto dos acordos de parceria económica, de associação ou de comércio livre nos domínios económico, industrial e agrícola antes de os celebrar e no quadro do seu acompanhamento.

## 2. Introdução

2.1 No seguimento do Livro Verde «A política de desenvolvimento da UE ao serviço do crescimento inclusivo e do desenvolvimento sustentável – Melhoria do impacto da cooperação para o desenvolvimento da UE», de 10 de novembro de 2010 (COM(2010) 629 final), a Comissão apresenta as duas propostas em apreço.

2.2 Face aos novos desafios a nível mundial, à aproximação do prazo de 2015 para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e à preparação ativa do próximo quadro financeiro plurianual (QFP), a UE procura combinar da melhor maneira as diferentes políticas, instrumentos e recursos de que dispõe para lutar eficazmente contra a pobreza no contexto de um desenvolvimento sustentável. A Comissão propõe uma agenda para a mudança que visa reforçar a solidariedade da Europa para com os países em desenvolvimento no âmbito desta luta.

2.3 A UE já deu um grande contributo para reduzir a pobreza e, em especial, para apoiar a realização dos ODM. Ora, a grande pobreza subsiste em numerosas regiões do mundo. Além disso, os movimentos de contestação popular no norte de África e no Médio Oriente demonstraram que é essencial realizar progressos significativos para a consecução daqueles objetivos. Segundo a Comissão Europeia, a política de desenvolvimento da UE deve ter em conta as disparidades crescentes entre os países em desenvolvimento. A UE tem também a possibilidade de colaborar mais estreitamente com o setor privado, as fundações, as organizações da sociedade civil e as autoridades locais e regionais, porquanto todos eles desempenham um papel crucial no desenvolvimento. A UE e os seus Estados-Membros devem falar de uma só voz e agir em concertação para obter melhores resultados e reforçar a visibilidade da UE.

2.4 Atendendo à situação económica e orçamental que se vive atualmente, é indispensável assegurar que a ajuda é gerida eficazmente, produz os melhores resultados possíveis e é utilizada para incentivar outros financiamentos em prol do desenvolvimento.

2.5 As estratégias de desenvolvimento seguidas pelos países parceiros continuarão a moldar a cooperação para o desenvolvimento da UE, em conformidade com os princípios da apropriação e da parceria. A UE pretende que haja um mais sólido compromisso recíproco com os países parceiros, incluindo responsabilização de ambas as partes no que respeita aos resultados. A seleção dos setores e das modalidades de intervenção da UE deve resultar de um diálogo em cada país, no âmbito de um quadro coordenado de doadores. Além disso, procurar-se-á obter uma colaboração mais eficaz no âmbito do sistema multilateral.

2.6 A Comissão adotou, em 7 de dezembro de 2011, uma «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento»<sup>(2)</sup> que formaliza as orientações propostas no Livro Verde e as duas comunicações que adiante se examinam.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 840 final, 7.12.2011, SEC (2011) 1469 e 1470.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité recorda as várias observações que formulou em pareceres anteriores que, a seu ver, continuam a ser pertinentes. Trata-se nomeadamente dos seguintes pareceres:

— «Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia» <sup>(3)</sup>;

— «Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos do Homem» <sup>(4)</sup>, em que o CESE solicita «o lançamento de uma reflexão institucional sobre o papel da sociedade civil na política externa da União em matéria de direitos do Homem e sobre a possibilidade de a envolver mais diretamente na definição e na aplicação dessa política. A consulta da sociedade civil organizada deve ser realizada sistematicamente antes da elaboração dos documentos de estratégia, incluindo os documentos de estratégia específicos a cada país (...)»

3.2 O Comité faz questão em apoiar os objetivos respeitantes aos direitos humanos, em particular nos domínios dos direitos humanos no trabalho, da igualdade entre homens e mulheres, da proteção e promoção dos direitos da criança, tendo especialmente em vista a erradicação do trabalho infantil e do trabalho informal não protegido socialmente (trabalho digno e convenções da OIT).

3.3 Embora a realização do ODM 1 (Erradicar a pobreza extrema) conte com o apoio da Comissão, o Comité constata que se continua a atribuir pouca importância aos restantes objetivos, quando a consecução de um dos objetivos contribui para a consecução dos restantes. A título de exemplo, a realização do ODM 7 (Garantir a sustentabilidade ambiental), num ambiente humano sustentável, também contribuirá para a redução da pobreza.

3.4 O Comité sublinha a necessidade de afetar recursos financeiros específicos às questões de género (ODM 3) no quadro da cooperação para o desenvolvimento. Lamenta, antes de mais, a falta de informação e de dados e a ausência de vigilância sistemática, o que dificulta grandemente a avaliação de qualquer tipo de impacto, seja ele positivo ou negativo, no domínio da igualdade entre homens e mulheres. Isto limita consideravelmente a possibilidade de adotar políticas com conhecimento de causa e de formular estratégias e intervenções suscetíveis de reduzirem as desigualdades. A bem da sua eficácia, há que aplicar e apoiar a integração das questões do género em todas as políticas mediante a previsão de financiamentos e subvenções, sob pena de as questões de género não passarem de letra morta, em benefício de outros objetivos aparentemente mais urgentes <sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre o «Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia: O papel da sociedade civil organizada e dos parceiros sociais», JO C 44 de 11.2.2011, relator: Giuseppe Antonio Maria Iuliano.

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre o «Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos do Homem», JO C 182 de 4.8.2009, relator: Giuseppe Antonio Maria Iuliano.

<sup>(5)</sup> Relatório da Comissão dos Direitos das Mulheres e da Igualdade de Género do Parlamento Europeu sobre «Multiannual Framework 2014-2020 - Assessing Gender relevance of EU External Actions» [Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 - Avaliação da relevância do género nas ações externas da UE].

3.5 Quanto à descentralização e à confiança delegada às representações da UE, o CESE, através dos seus grupos de contacto, de acompanhamento e da participação nas mesas-redondas da UE (Índia, Brasil, ACP, etc.), bem como das ações dirigidas ao Mediterrâneo e aos vizinhos de Leste, reuniu-se, em cada missão, com as delegações europeias. O Comité constata que o apoio das delegações europeias deve ser alargado às OSC europeias presentes no terreno, o que aumentaria a transparência da ajuda europeia.

3.6 O CESE apoia o objetivo das propostas, embora tenha algumas recomendações a fazer em relação ao instrumento de «apoio orçamental», uma vez que não granjeia o apoio do público em geral. As recomendações das organizações da sociedade civil, dos parceiros sociais e de outras entidades devem ser tidas mais em consideração na conceção e na monitorização dos programas, isto é, mais democracia, transparência, rastreabilidade para lutar contra o desperdício, a corrupção, a evasão fiscal, o abuso de posição de poder e de autoridade política, policial ou militar <sup>(6)</sup>, entre outros.

3.7 Antes de mais, temos que ir até ao fim da avaliação para não chegarmos à conclusão, daqui a oito anos (Perspetivas financeiras 2014-2020), de que a Comissão avaliou, é certo, os resultados dececionantes e procurou corrigir a situação tendo igualmente em conta as novas missões confiadas pelo novo Tratado, mas acabou por fazer mais do mesmo, ou seja, consultar *ex post*, reforçar excessiva e pormenorizadamente os controlos sem aumentar os meios humanos nem verificar a pertinência dos alvos de controlo, as redes organizadas ou os indivíduos. Deve ser dada prioridade de ajuda aos grupos mais vulneráveis da sociedade que têm dificuldades de acesso, incluindo os situados em zonas rurais ou ultraperiféricas.

3.8 Em segundo lugar, ao favorecer os maiores atores económicos de um lado e do outro da ajuda (doadores/beneficiários), privilegia-se a aparência da eficiência em detrimento do investimento humano sustentável.

3.9 Por último, ao avaliar os objetivos da ajuda, a Comissão deve ser clara e expressar claramente de que forma o seu programa de ajuda se harmoniza com os objetivos da negociação de acordos de parceria económica e de acordos de comércio livre, e como difere deles. A falta de clareza neste ponto não só causará confusão e mal-entendidos, mas poderá também impedir que se reconheça que, até agora, a ajuda ao desenvolvimento não estimulou suficientemente a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio devido à falta de coerência entre os objetivos da ajuda e os restantes ramos da política externa da UE, nomeadamente o comercial.

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE sobre a «Integração regional para o desenvolvimento dos países ACP», JO C 317 de 23.12.2009, pp. 126-131, relator: Gérard Dantin, correlator: Luca Jahier.

3.10 Assim, a UE poderá estimular mais e melhor o desenvolvimento de um crescimento inclusivo visando a transição para uma economia «verde», centrado no desenvolvimento humano, na partilha e na transferência dos conhecimentos e tecnologias necessários, na melhoria dos desempenhos da sua ajuda avaliando o impacto dos acordos económicos que concluiu, num maior desempenho do «Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos do Homem» (?).

3.11 Importa recordar que o objetivo de 0,7 % do PIB dos Estados-Membros na Declaração de Paris se mantém em termos de volume, mas há muitos países que, já antes da crise financeira de 2008, se escudaram no *slogan* «menos ajuda de melhor qualidade» (Monterrey 2002, Joanesburgo 2002). Todos os Estados-Membros da UE contribuem para os programas de ajuda europeus ou internacionais mas, a pouco e pouco, excluem amplas faixas da sociedade dos benefícios anunciados, sejam eles económicos ou ambientais. É preciso portanto restabelecer a confiança na ajuda e na esfera económica entre a sociedade civil e os seus governos políticos e económicos, tanto a norte como a sul.

3.12 Para concretizar uma ajuda coordenada e eficaz, os Estados-Membros e a Comissão Europeia devem reunir esforços de convergência dos objetivos. As instituições europeias são demasiado comedidas no que toca aos interesses particulares de cada Estado-Membro contribuinte. Os governos dos países beneficiários puderam, deste modo, tirar partido dos interesses económicos amiúde divergentes dos Estados-Membros da UE, bem como da rivalidade ou da concorrência entre financiamento da ajuda e entre continentes (UE, G20, OCDE, etc.).

3.13 Há que tomar medidas para apoiar o processo democrático. Convirá procurar incessantemente um equilíbrio entre a consulta dos parceiros sociais e a das outras organizações da sociedade civil, para encontrar um eco positivo e uma realização concreta dos objetivos temáticos.

3.14 Não podemos agir como se a UE não tivesse sofrido consequências sociais a partir de uma crise financeira que se alastrou aos domínios económico, orçamental, social e político. A UE, através da sua ajuda e da sua cooperação para o desenvolvimento, deve encorajar uma redução do seu consumo de matérias-primas, facilitar as transferências de tecnologias, promover as indústrias transformadoras nos países exportadores líquidos de recursos naturais, a fim de diminuir a sua pegada ecológica, contribuindo em simultâneo para atenuar os efeitos das alterações climáticas.

*Enquadramento empresarial, integração regional e mercados mundiais*

3.15 Neste contexto, os resultados da Conferência de Busan não revelaram que a UE tenha apoiado com particular ou firme convicção as transferências de tecnologias, a melhoria do habitat

face às alterações climáticas, o reforço dos serviços públicos, além de que os seus esforços (há que reconhecê-lo) se diluam na profusão de patrocínios e financiamentos privados provenientes de interesses económicos multinacionais ou transnacionais (o que é um sinal do empenho forte do setor privado no desenvolvimento), quando é certo que a sua parte e o seu contributo público continuam a representar aproximadamente metade da ajuda oficial ao desenvolvimento.

3.16 A nível internacional, algumas grandes empresas, particularmente nos setores das infraestruturas, construção, água, agroalimentar, energia, etc., fornecem aos governos dos países destinatários da ajuda estudos preliminares de viabilidade que servem para convencer os futuros doadores e tiram partido da obrigação que incumbe aos Estados beneficiários de respeitarem os direitos fundamentais e de porem em prática esses estudos de forma positiva, sugerindo a empresa que vai realizar os trabalhos. Ora, aconteceu que os fundos recebidos foram, por vezes, investidos pelos membros dos governos locais e nacionais beneficiários nos mercados financeiros sem que tenham contribuído para realizar os projetos a que inicialmente se destinavam, ou dirigiram-se novamente para as praças financeiras europeias, em «sítio seguro» em contas particulares.

3.17 Além disso, o Comité aprova os objetivos de luta contra a evasão fiscal e contra a corrupção, que devem incluir a luta contra o branqueamento de dinheiro obtido com atividades criminosas ou de evasão fiscal, da exploração do trabalho informal ou forçado ou do trabalho infantil. Deste modo, a UE atingiria melhor o objetivo de coerência com os outros doadores.

3.18 A UE deve imperativamente incitar os seus Estados-Membros a contribuírem mais e de forma coordenada e integrada, consultar a sua própria sociedade civil sobre a pertinência dos seus objetivos para persuadir os Estados-Membros de que a ajuda para o desenvolvimento não é só uma questão de imagem e de parte de mercados, promover e favorecer o diálogo entre as organizações da sociedade civil, os parceiros sociais, os Estados-Membros, associando os poderes locais e regionais tanto na UE como fora dela.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Depois do apoio recebido pelo Fórum de Acra, de setembro de 2010, as organizações da sociedade civil adotaram os «Princípios de Istambul» para a eficácia do desenvolvimento, que são fruto de um longo processo de consultas levadas a cabo em mais de setenta países e setores. Estes princípios são a base de um quadro internacional para a eficácia do desenvolvimento, adotado em junho de 2011, que define critérios para interpretar e alinhar as práticas das organizações da sociedade civil sobre os princípios de Istambul, adaptando-as às condições locais e setoriais. Neste contexto, a Comissão solicitou ao Comité um parecer exploratório para definir qual poderá ser a participação

(?) Ver nota 4.

da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento no quadro do diálogo estruturado<sup>(8)</sup>.

4.2 O Comité atribui grande importância ao contexto da preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, que terá lugar no Rio de Janeiro em junho de 2012.

4.3 Para esse efeito, reitera as conclusões e recomendações formuladas no seu parecer sobre o tema «Rio+20: Rumo a uma economia ecológica e a uma melhor governação»<sup>(9)</sup> e a mensagem contida no seu aditamento a parecer intitulado «Posição do CESE sobre a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)»<sup>(10)</sup>.

4.4 Por ocasião da Conferência Rio+20 das Nações Unidas, os responsáveis de todo o mundo devem empenhar-se num plano de ação concreto que conduza à verificação da realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, à instauração de um desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza (ODM 1), dentro dos limites de capacidade do planeta.

4.5 O CESE sublinha, em particular, que a erradicação da pobreza e a garantia do acesso de todos a uma alimentação suficiente, à água potável e à energia sustentável devem ser prioridades essenciais da agenda da Conferência Rio+20. A promoção de uma agricultura local respeitadora do ambiente nos países em desenvolvimento desempenha um papel crucial na luta contra a pobreza e na melhoria da segurança alimentar, além de constituir um motor para o desenvolvimento de regiões rurais prósperas no plano económico.

4.6 No que diz respeito ao setor privado, convém apoiar o reconhecimento dos parceiros sociais (organizações de empregadores e trabalhadores) e do diálogo social em numerosos países parceiros. O diálogo social é essencial para assegurar uma ampla apropriação democrática dos objetivos de desenvolvimento económico, social e ambiental, como preconizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) (transição para uma economia verde), bem como o respeito das normas fundamentais de trabalho e a promoção da justiça social. Através do diálogo e da justiça social, os representantes dos empregadores e trabalhadores contribuem para a definição de estratégias eficazes de desenvolvimento social, económico e ambiental e reforçam a prevenção de conflitos e a estabilidade social.

4.7 Através de iniciativas destinadas a encorajar a aplicação generalizada dos princípios da responsabilidade social das empresas e de outras ações idênticas, é importante que todos os atores interessados do setor privado apliquem os princípios e normas definidos nas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e controlados pelo sistema de vigilância instaurado pela OIT. Em particular, as empresas multinacionais, sobretudo quando numa ou noutra fase lucrarem com o recurso

concomitante ao apoio público, devem velar ativamente por mostrar que respeitam os princípios orientadores relativos às empresas e aos direitos humanos no quadro de referência «Proteger, Respeitar e Remediar» das Nações Unidas, a declaração tripartida de princípios da OIT sobre as empresas multinacionais e a política social, os princípios diretores da OCDE destinados às empresas multinacionais e o pacto mundial de empresas (*Global Compact*) das Nações Unidas. Têm também a possibilidade de se alinhar com as melhores práticas resultantes da cooperação entre a Sociedade Financeira Internacional (Banco Mundial) e a OIT em matéria de promoção das normas fundamentais de trabalho em toda a cadeia de produção.

4.8 O apoio ao setor privado pode revelar-se uma mais-valia para o desenvolvimento, mas a ajuda oficial ao desenvolvimento não deve ser utilizada para garantir os riscos do setor privado ou substituir os serviços públicos. As parcerias público-privadas, apoiando-se numa análise aprofundada das necessidades reais a longo prazo, devem permitir e garantir uma partilha equitativa dos riscos para a comunidade, a acessibilidade, os preços comportáveis e a sustentabilidade ambiental dos bens e serviços oferecidos. Devem seguir verdadeiramente uma abordagem multilateral e não servir de instrumento de privatização dos serviços públicos existentes, operacionais ou suscetíveis de serem melhorados.

4.9 Enquanto intervenientes essenciais do desenvolvimento sustentável nos países destinatários, as empresas e as organizações da economia social (incluindo as cooperativas) devem ser consultadas e associadas ao processo de definição de objetivos, bem como apoiadas na exploração contínua do seu potencial enquanto agentes da ajuda e da sua apropriação.

4.10 Em muitos países africanos, asiáticos e latino-americanos, agora classificados como «países de rendimento médio», a pobreza está longe de ter desaparecido, tendo em conta o fosso crescente entre ricos e pobres. Destaque-se, em particular, que 75 % das pessoas em situação de pobreza vivem ainda nos países de rendimento médio. Significa isto que edificar sociedades democráticas e justas, com parceiros sociais fortes, deve continuar a ser um objetivo essencial dos programas geográficos.

4.11 Em todo o caso, todos os países em desenvolvimento deveriam ser elegíveis para programas temáticos, que, consequentemente, devem ser reforçados. Neste contexto, é preciso tornar mais flexível a intenção de servir no máximo três setores em cada país, em concertação com os governos dos Estados beneficiários, os intervenientes económicos e sociais privados e as outras organizações da sociedade civil.

4.12 Além disso, a opção política de, progressivamente, deixar de apoiar os «países em desenvolvimento mais ricos» deve assentar em indicadores pertinentes de desenvolvimento humano e social das Nações Unidas e realizar-se-á no âmbito do consenso internacional da OCDE, para reduzir as diferenças internas.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE sobre a «Participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia» JO C 181 de 21.6.2012, p. 28.

<sup>(9)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, p. 102.

<sup>(10)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 39.

4.13 O Comité aprova o objetivo de reforçar o peso e a legitimidade dos atores nacionais no processo orçamental dos países parceiros e considera que, se for eficaz, a publicidade das informações factuais e verificáveis relativas às operações de apoio orçamental pode possibilitar avanços significativos na realização tanto dos objetivos da ajuda como dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Secunda também os esforços da Comissão nesse sentido.

Bruxelas, 24 de maio de 2012

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

---

## ANEXO

## ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

**Alteração 14 – Ponto 3.16**

~~«A nível internacional, a tesouraria de grandes empresas (particularmente nos setores das infraestruturas, construção, água, agroalimentar, energia, etc.)<sup>(1)</sup> depende, por vezes, numa grande parte da ajuda oficial ao desenvolvimento. Os estudos preliminares de viabilidade fornecidos pelos governos dos países destinatários da ajuda servem para convencer os futuros doadores e tiram partido da obrigação que incumbe aos Estados beneficiários de respeitarem os direitos fundamentais e de porem em prática esses estudos de forma positiva, sugerindo a empresa que vai realizar os trabalhos. Ora, aconteceu que os fundos recebidos foram, por vezes, investidos pelos membros dos governos locais e nacionais beneficiários nos mercados financeiros sem que tenham contribuído para realizar os projetos a que inicialmente se destinavam, ou dirigiram-se novamente para as praças financeiras europeias, em “sitio seguro” em contas particulares.»~~

**Justificação**

Este ponto parece não ser claro e/ou não trazer qualquer valor acrescentado ao parecer. A última frase aparentemente não descreve um problema global, mas simplesmente um ato criminoso de uma ou mais pessoas. O seu valor acrescentado não é de todo claro.

**Resultado da votação**

Votos a favor: 57  
Votos contra: 137  
Abstenções: 29

**Alteração 10 – Ponto 4.8**

~~«O apoio ao setor privado pode revelar-se uma mais valia para é um fator-chave na promoção do desenvolvimento, mas a ajuda oficial ao desenvolvimento não deve ser utilizada para garantir os riscos do setor privado ou substituir os serviços públicos. As parcerias público-privadas, apoiando-se numa análise aprofundada das necessidades reais a longo prazo, devem permitir e garantir uma partilha equitativa dos riscos para a comunidade, a acessibilidade, os preços comportáveis e a sustentabilidade ambiental dos bens e serviços oferecidos. Devem seguir verdadeiramente uma abordagem multilateral e não servir de instrumento de privatização dos serviços públicos existentes, operacionais ou suscetíveis de serem melhorados.»~~

**Justificação**

Pretender manter uma abordagem equilibrada.

Votos a favor: 96  
Votos contra: 126  
Abstenções: 11

---

<sup>(1)</sup> Até à reforma dos critérios de elegibilidade do Banco Mundial e do Banco Europeu de Investimento e, até este momento, apesar das reformas empreendidas.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/66/CE, relativa a pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, no que respeita à colocação no mercado de pilhas e acumuladores portáteis que contenham cádmio, destinados à utilização em ferramentas elétricas sem fios»**

COM(2012) 136 final — 2012/0066 (COD)

(2012/C 229/27)

Relator-geral: **Josef ZBOŘIL**

Em 16 de abril 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 diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/66/CE, relativa a pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, no que respeita à colocação no mercado de pilhas e acumuladores portáteis que contenham cádmio, destinados à utilização em ferramentas elétricas sem fios*

COM(2012) 136 final — 2012/0066 (COD).

Em 24 de abril de 2012, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 24 de maio), designou relator-geral Josef ZBOŘIL e adotou, por 121 votos a favor, 6 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/66/CE, relativa a pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, no que respeita à colocação no mercado de pilhas e acumuladores portáteis que contenham cádmio, destinados à utilização em ferramentas elétricas sem fios (COM(2012) 136 final) de 26 de março de 2012 e a avaliação de impacto que a acompanha (SWD(2012) 66 final).

1.2 O CESE não considera que a avaliação do impacto proporciona uma base suficientemente fiável para as propostas da Comissão relativas às baterias de níquel-cádmio. O Comité salienta que as baterias de níquel-hidreto metálico não serão utilizadas em ferramentas elétricas em 2015 e, por isso, não constituem uma tecnologia alternativa comercialmente viável. Consequentemente, apenas uma tecnologia (lítio iónico) estará disponível quando for retirada a isenção para as pilhas de níquel-cádmio, o que representa um potencial risco comercial para a indústria das ferramentas elétricas.

1.3 O Comité recomenda que se adote a proposta de diretiva na condição de as pilhas ou acumuladores com um teor ponderal de cádmio superior a 0,002 % poderem continuar a ser comercializados até 31 de dezembro de 2018 e se criarem condições para que os conjuntos de baterias de níquel-cádmio excedentários sejam permitidos no mercado durante os 5 anos seguintes. Após essa data, só será possível colocar no mercado sistemas de alarme e de emergência, bem como equipamentos médicos especiais que utilizem pilhas ou acumuladores contendo cádmio.

1.4 O Comité congratula-se com a aplicação do princípio da proporcionalidade neste processo muito específico de decisão e apoia as propostas da Comissão. Recomenda, por isso, que o Parlamento Europeu e o Conselho adotem a proposta de diretiva tal como figura no COM(2012) 136 final, com as alterações propostas no ponto 1.3.

1.5 Consequentemente, recomenda também que sejam conferidos à Comissão os poderes executivos propostos nos termos e nos âmbitos indicados na proposta de diretiva. A atribuição de poderes de acordo com a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho em epígrafe deve assegurar a transparência de procedimentos e a plena responsabilidade daqueles que exercem os poderes executivos da Comissão. O CESE insta os serviços envolvidos a agirem com transparência e responsabilizarem-se pelas suas decisões.

## 2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1 A Diretiva 2006/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativa a pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, e que revoga a Diretiva 91/157/CEE, proíbe a colocação no mercado de pilhas e acumuladores portáteis, incluindo os incorporados em aparelhos, com um teor ponderal de cádmio superior a 0,002 %. Todavia, as pilhas e acumuladores portáteis para utilização em ferramentas elétricas sem fios foram isentos dessa proibição.

2.2 A Comissão apresentou esta proposta porque o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva Baterias impunha-lhe que reexaminasse a

isenção da proibição do cádmio de que beneficiavam as pilhas e acumuladores portáteis destinados à utilização em ferramentas elétricas sem fios (artigo 4.º, n.º 3, alínea c)) e apresentasse um relatório, acompanhado, se fosse o caso, de propostas adequadas, com vista à proibição do cádmio em pilhas e acumuladores.

2.3 Em dezembro de 2010, a Comissão apresentou um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, em que concluía que não era conveniente avançar com propostas incidentes na isenção aplicável a pilhas e acumuladores portáteis com cádmio para utilização em ferramentas elétricas sem fios, pois não se dispunha de todos os dados técnicos (nomeadamente custos e benefícios do cádmio e dos seus substitutos) para apoiar uma tal decisão.

2.4 Algumas partes interessadas defendiam a retirada da isenção de que beneficiavam as baterias de níquel-cádmio (NiCd) utilizadas em ferramentas elétricas sem fios, considerando que, a longo prazo, os custos económicos seriam mínimos e os benefícios ambientais substanciais. Outras opunham-se a esta retirada, sublinhando que os dados sobre os impactos económico, ambiental e social não justificavam tal medida.

2.5 Globalmente, a consulta confirmou a necessidade de uma avaliação comparativa dos ciclos de vida que fornecesse uma base sólida para a análise custo-benefício. A avaliação dos ciclos de vida não foi conclusiva quanto às vantagens e desvantagens das composições químicas das baterias atualmente disponíveis. A avaliação de impacto realizada pela Comissão concluiu que, em comparação com o cenário de base, as outras opções de estratégia relativas à retirada da isenção (imediate ou em 2016) teriam um impacto ambiental global menor, tanto no que se refere a evitar emissões de cádmio para o ambiente como a impactos ambientais agregados, segundo seis indicadores ambientais.

2.6 A Comissão defende que, na hipótese de um adiamento da retirada da isenção (para 2016), os benefícios ambientais seriam ligeiramente inferiores aos obtidos na hipótese de uma retirada imediata, mas os custos seriam muito menores, em relação a esta última opção. Alguns recicladores e fabricantes de ferramentas elétricas sem fios forneceram estimativas de custos para ambas as opções de estratégia relativas à retirada da isenção (na ordem de 40 a 60 milhões de euros no caso da retirada imediata e de 33 milhões de euros no caso da retirada até 2016). É, porém, duvidoso que todos estes custos devam ser atribuídos às opções de retirada da isenção, dado que, no cenário de base, a quantidade de baterias de cádmio utilizadas em ferramentas elétricas sem fios diminuirá de 50 % entre 2013 e 2025.

2.7 A Comissão afirma que ao longo do período de 2013-2025, uma ferramenta elétrica sem fios equipada com uma bateria com composição química alternativa custará, consoante a composição escolhida (níquel-hidreto metálico ou lítio iónico), mais 0,8 e 2,1 euros, respetivamente, se a isenção for retirada imediatamente e mais 0,4 e 0,9 euros, respetivamente, se a isenção for retirada em 2016. Estes dados não são exatos. As diferenças de custos são significativamente maiores.

2.8 Os impactos sociais e o ónus administrativo são limitados em todas as opções estratégicas, não devendo suscitar problemas de cumprimento.

2.9 A avaliação de impacto conclui que se a isenção for retirada em 2016 os benefícios ambientais serão ligeiramente inferiores aos da retirada imediata, mas os custos serão muito menores. Considerando que a retirada da isenção em 2016 teria quase o mesmo nível de eficácia da retirada imediata, mas um nível de eficiência superior, a primeira opção é a solução preferível. A isenção vigente em relação à utilização em ferramentas elétricas sem fios deve continuar a aplicar-se até 31 de dezembro de 2015, a fim de permitir que a indústria se adapte melhor às tecnologias em causa.

### 3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1 Com base numa análise que inclui uma série de aspetos, setores e factos, a Comissão propõe manter a produção e utilização de pilhas ou acumuladores com um teor ponderal de cádmio superior a 0,002 % destinadas à utilização em ferramentas elétricas sem fios até ao final de 2015.

3.2 A análise efetuada demonstra que se trata de uma solução ideal que não provocará nenhum agravamento da situação ambiental, nem colocará em risco a saúde da população. É dececionante que a proposta da Comissão não mencione o Relatório de Avaliação Orientada dos Riscos elaborado pela UE sobre o cádmio, nem a subsequente estratégia de redução dos riscos que concluiu que não eram necessárias medidas suplementares para as baterias de níquel-cádmio em ferramentas elétricas.

3.3 Naturalmente, em termos de proteção do consumidor, continuará em vigor o sistema para rotulagem de produtos que contenham pilhas ou acumuladores com uma percentagem de cádmio, em conformidade com a legislação em vigor. O mesmo se aplica à proteção dos trabalhadores que produzem pilhas ou acumuladores e às disposições vigentes em matéria de direito do trabalho. Além disso, continuará a produzir-se pilhas e acumuladores contendo cádmio para equipamentos médicos especiais e sistemas elétricos de emergência. De acordo com a avaliação de impacto, isto cobre os riscos inevitavelmente ligados ao adiamento da data de interdição do uso de baterias com um teor ponderal de cádmio superior a 0,002 %.

3.4 Consequentemente, o Comité recomenda que a interdição entre em vigor em 31 de dezembro de 2018.

3.5 Recomenda também que sejam conferidos à Comissão poderes executivos nos termos e âmbitos indicados na proposta de diretiva. A atribuição destes poderes ao abrigo da diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho em epígrafe deve assegurar a transparência de procedimentos e a plena responsabilidade daqueles que exercem os poderes executivos da Comissão.

3.6 O CESE constata que, atualmente, os conjuntos de baterias das ferramentas elétricas são importados principalmente de países terceiros, mas que muitas ferramentas elétricas de marca são produzidas na UE. No entanto, regista o princípio segundo o qual não é conveniente aumentar desproporcionalmente os custos para o consumidor que adquire estes equipamentos, incluindo ferramentas elétricas sem fios, que utilizam pilhas ou acumuladores com um teor ponderal de cádmio superior a 0,002 %.

Bruxelas, 24 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 1999/4/CE, 2000/36/CE, 2001/111/CE, 2001/113/CE e 2001/114/CE no respeitante aos poderes a conferir à Comissão»**

COM(2012) 150 final — 2012/0075 (COD)

(2012/C 229/28)

Em 18 de Abril de 2012 e em 30 de Abril de 2012, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 1999/4/CE, 2000/36/CE, 2001/111/CE, 2001/113/CE e 2001/114/CE no respeitante aos poderes a conferir à Comissão*

COM(2012) 150 final — 2012/0075 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o Comité, na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), decidiu, por 149 votos a favor, 5 votos contra e 11 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1760/2000 no respeitante à identificação eletrónica dos bovinos e que suprime as disposições sobre rotulagem facultativa da carne de bovino»**

COM(2012) 162 final — 2011/0229 (COD)

(2012/C 229/29)

Em 10 de maio e 26 de abril de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1760/2000 no respeitante à identificação eletrónica dos bovinos e que suprime as disposições sobre rotulagem facultativa da carne de bovino*

COM(2012) 162 final — 2011/0229 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o Comité, na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio), decidiu por 154 votos a favor, com 7 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que estabelece requisitos para a proteção da saúde do público em geral no que diz respeito às substâncias radioativas presentes na água destinada ao consumo humano»**

COM(2012) 147 final — 2012/0074 (NLE)

(2012/C 229/30)

Em 17 de abril de 2012, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 31.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre

*Proposta de diretiva do Conselho que estabelece requisitos para a proteção da saúde do público em geral no que diz respeito às substâncias radioativas presentes na água destinada ao consumo humano*

COM(2012) 147 final – 2012/0074 (NLE).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o Comité, na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 23 de maio) decidiu, por 159 votos a favor, e 7 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 23 de maio 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 229/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União» (reformulação) COM(2012) 64 <i>final</i> — 2012/0027 (COD) .....	68
2012/C 229/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia (Diretiva 2003/86/CE)» COM(2011) 735 <i>final</i> .....	72
2012/C 229/15	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 — Responsabilidade social das empresas: uma nova estratégia da UE para o período de 2011-2014» COM(2011) 681 <i>final</i> .....	77
2012/C 229/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Para uma resposta europeia mais eficaz na luta contra a droga» COM(2011) 689 <i>final</i> .....	85
2012/C 229/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados» (regulamento geral sobre a proteção de dados) COM(2012) 11 <i>final</i> — 2012/011 (COD) .....	90
2012/C 229/18	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 — Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa» COM(2011) 900 <i>final</i> .....	98
2012/C 229/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui um Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear» COM(2011) 841 <i>final</i> .....	103
2012/C 229/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a estratégia da União Europeia para a proteção e o bem-estar dos animais 2012-2015» COM(2012) 6 <i>final</i> .....	108
2012/C 229/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a certas medidas em relação aos países que permitem uma pesca não sustentável para efeitos da conservação das unidades populacionais de peixes» COM(2011) 888 <i>final</i> — 2011/0434 (COD) .....	112
2012/C 229/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2000/60/CE e 2008/105/CE no que respeita às substâncias prioritárias no domínio da política da água» COM(2011) 876 <i>final</i> — 2011/0429 (COD) .....	116
2012/C 229/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à circulação sem caráter comercial de animais de companhia» COM(2012) 89 <i>final</i> — 2012/0039 (COD) e a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 92/65/CEE do Conselho no que respeita aos requisitos de saúde animal que regem o comércio e as importações na União de cães, gatos e furões» COM(2012) 90 <i>final</i> — 2012/0040 (COD) .....	119



<u>Número de informação</u>	Índice ( <i>continuação</i> )	Página
2012/C 229/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Uma visão europeia para os passageiros: Comunicação relativa aos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte» COM(2011) 898 <i>final</i> .....	122
2012/C 229/25	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 — Roteiro para a Energia 2050» COM(2011) 885 <i>final</i> .....	126
2012/C 229/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: Agenda para a Mudança/Futura abordagem do apoio orçamental da UE a países terceiros» COM(2011) 637 <i>final</i> e COM(2011) 638 <i>final</i> .....	133
2012/C 229/27	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/66/CE, relativa a pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, no que respeita à colocação no mercado de pilhas e acumuladores portáteis que contenham cádmio, destinados à utilização em ferramentas elétricas sem fios» COM(2012) 136 <i>final</i> — 2012/0066 (COD) .....	140
2012/C 229/28	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 1999/4/CE, 2000/36/CE, 2001/111/CE, 2001/113/CE e 2001/114/CE no respeitante aos poderes a conferir à Comissão» COM(2012) 150 <i>final</i> — 2012/0075 (COD) .....	143
2012/C 229/29	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1760/2000 no respeitante à identificação eletrónica dos bovinos e que suprime as disposições sobre rotulagem facultativa da carne de bovino» COM(2012) 162 <i>final</i> — 2011/0229 (COD) .....	144
2012/C 229/30	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que estabelece requisitos para a proteção da saúde do público em geral no que diz respeito às substâncias radioativas presentes na água destinada ao consumo humano» COM(2012) 147 <i>final</i> — 2012/0074 (NLE) .....	145

## Preço das assinaturas 2012 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	1 200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + DVD anual	22 línguas oficiais da UE	1 310 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	840 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, DVD mensal (cumulativo)	22 línguas oficiais da UE	100 EUR por ano
Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, DVD, uma edição por semana	Multilíngue: 23 línguas oficiais da UE	200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos	Língua(s) de acordo com o concurso	50 EUR por ano

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus atos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num DVD multilíngue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à receção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

## Vendas e assinaturas

As subscrições de diversas publicações periódicas pagas, como a subscrição do *Jornal Oficial da União Europeia*, estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na Internet no seguinte endereço:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pt.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferece acesso direto e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os atos preparatórios da legislação.**

**Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>**

