

Jornal Oficial

da União Europeia

C 351



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

55.º ano
15 de novembro de 2012

| <u>Número de informação</u> | <u>Índice</u> | <u>Página</u> |
|---|---|---------------|
| I <i>Resoluções, recomendações e pareceres</i> | | |
| PARECERES | | |
| Comité Económico e Social Europeu | | |
| 483.ª sessão plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 | | |
| 2012/C 351/01 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Crescimento inteligente e inclusivo» (parecer de iniciativa) | 1 |
| 2012/C 351/02 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Um quadro para a publicidade destinada aos jovens e às crianças» (parecer de iniciativa) | 6 |
| 2012/C 351/03 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Direitos dos grupos vulneráveis no local de trabalho — Problemas específicos da discriminação em razão da orientação sexual» (parecer de iniciativa) | 12 |
| 2012/C 351/04 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Contribuição dos empresários imigrantes para a economia da UE» (parecer de iniciativa) | 16 |
| 2012/C 351/05 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Erradicação da violência doméstica contra as mulheres» (parecer de iniciativa) | 21 |
| 2012/C 351/06 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel da sociedade civil no combate à corrupção nos países do sul do Mediterrâneo» (parecer de iniciativa) | 27 |

PT

Preço:
4 EUR

(continua no verso da capa)

| <u>Número de informação</u> | Índice (<i>continuação</i>) | Página |
|-----------------------------|---|--------|
| 2012/C 351/07 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Utilização responsável das redes sociais e prevenção dos problemas que lhes estão associados» (parecer de iniciativa) | 31 |
| 2012/C 351/08 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Análise atualizada do custo da não-Europa» (parecer de iniciativa) | 36 |

III *Atos preparatórios*

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

483.^a sessão plenária de 18 e 19 de setembro de 2012

| | | |
|---------------|---|----|
| 2012/C 351/09 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Eliminar os obstáculos transfronteiras na UE em matéria de impostos sobre as sucessões» [COM(2011) 864 <i>final</i>] | 42 |
| 2012/C 351/10 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu — Plano de ação para melhorar o acesso das PME ao financiamento» [COM(2011) 870 <i>final</i>] | 45 |
| 2012/C 351/11 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel» [COM(2011) 941 <i>final</i>] | 52 |
| 2012/C 351/12 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo ao Estatuto da Fundação Europeia (FE)» [COM(2012) 35 <i>final</i> — 2012/0022 (APP)] | 57 |
| 2012/C 351/13 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços» [COM(2012) 131 <i>final</i> — 2012/0061 COD] | 61 |
| 2012/C 351/14 | 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 — Inovação para um futuro sustentável — Plano de ação sobreecoinovação (EcoAP)» [COM(2011) 899 <i>final</i>] .. | 65 |
| 2012/C 351/15 | 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 — Estratégia europeia para uma Internet melhor para as crianças» [COM(2012) 196 <i>final</i>] | 68 |



I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

483.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE SETEMBRO DE 2012

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Crescimento inteligente e inclusivo»
(parecer de iniciativa)**

(2012/C 351/01)

Relator: **Etele BARÀTH**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema:

Crescimento inteligente e inclusivo

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 4 de setembro de 2012.

Na 483.^a reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 140 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 No entender do CESE, um crescimento durável, sustentável e inteligente é impossível se não houver um processo de convergência. Assim, o triplo objetivo da Estratégia Europa 2020, a saber, um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, é essencialmente adequado, mas a sua concretização requer uma combinação equilibrada de políticas macroeconómicas, *reformas estruturais* e mais e melhores instrumentos.

1.2 A execução inteligente da estratégia é tanto mais importante neste período, *marcado por vários desafios de monta*. A estratégia deve ser completada e definida com mais precisão, bem como ajustada à nova conjuntura política, económica e social. Há que encontrar um novo equilíbrio entre a responsabilidade e a solidariedade.

1.3 No âmbito deste necessário reajuste da trajetória, a União deve demonstrar que dispõe da vontade política e de uma visão concreta para um aprofundamento substancial da integração.

Ao mesmo tempo, as formas de cooperação a vários níveis entre os Estados-Membros e as regiões devem ser também enriquecidas, permitindo «mais Europa» e uma «melhor Europa».

1.4 O CESE considera necessário continuar a reforçar a governação ao serviço da *política económica e do desenvolvimento*, aumentar a diversidade e a quantidade dos fundos públicos e contribuir para acelerar o ritmo das reformas estruturais nos Estados-Membros.

1.5 O CESE endossa a abordagem geral e a orientação dos projetos regulamentares previstos para a execução da Estratégia Europa 2020, como sejam o quadro financeiro plurianual (QFP) e o Quadro Estratégico Comum.

1.6 Por outro lado, o CESE salienta que as medidas que se destinam a melhorar a estabilidade, o crescimento e o emprego e a combater a pobreza são insuficientes e que é indispensável alargar o leque de instrumentos disponíveis.

1.7 Há que definir com clareza a repartição das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros. As medidas tomadas para consolidar as bases do crescimento, como a *união* bancária europeia (regulamentação, monitorização, resgate e garantia dos depósitos do setor bancário europeu) ou a emissão de obrigações para financiamento de projetos, constituem uma etapa importante e a sua aplicação deve ser acelerada. O papel do Banco Central Europeu deve ser reforçado.

1.8 O CESE considera que, em matéria de política de desenvolvimento, não basta definir apenas «quadros». É possível acelerar a concretização dos objetivos através de mais investimentos orientados e da execução ao nível europeu de programas pan-europeus, trans-setoriais e multidimensionais. Nos muitos países em que a conclusão das reformas estruturais reveste atualmente uma importância decisiva, este processo deve ser encorajado pela política de desenvolvimento.

1.9 Combinar crescimento «inteligente» e crescimento «inclusivo» é possível nomeadamente através do objetivo de promoção do emprego e de apoio à ligação em rede abrangendo um amplo leque de atividades. Para isso, importa incrementar a concorrência em vários setores do mercado único.

1.10 Em todo o caso, a política de coesão não pode continuar a centrar-se unicamente no fomento da economia e na competitividade. Todos os fundos e programas devem orientar-se mais para os objetivos sociais da Estratégia Europa 2020, como a criação de emprego, a prestação de serviços sociais, a luta contra a pobreza, a educação e a formação, etc.

1.11 O CESE entende que algumas das propostas relativas ao período 2014-2020, como, por exemplo, a elaboração de *estratégias macrorregionais*, devem apoiar-se nas estruturas necessárias.

1.12 Um bom exemplo de maior integração poderia ser o Mecanismo Interligar a Europa, se alargado a outros objetivos europeus comuns e *incluindo igualmente financiamento privado*.

1.13 A coadunação da Estratégia Europa 2020 e da política de coesão exige também uma conceção *territorial* à escala europeia, acompanhada dos instrumentos correspondentes. É necessário acelerar a elaboração de uma estratégia europeia de desenvolvimento territorial.

1.14 O CESE julga indispensável associar de uma forma mais geral os peritos e o público à tomada de decisões. Assim, propõe a definição de um décimo segundo *objetivo temático* no Quadro Estratégico Comum para consolidar «a comunicação e o diálogo com a sociedade civil».

2. Introdução

2.1 Nos últimos anos (devido, por um lado, à evolução mundial e, por outro, ao alargamento e à crise, incluindo a forma como a Europa a ela teve de reagir), a União tornou-se

num conjunto mais complexo de Estados que evolui, na prática, a *várias velocidades*, e as divergências de interesses entre Estados-Membros tornaram-se mais marcadas.

2.2 O risco de conflitos sociopolíticos e o papel das formações políticas extremistas acentuaram-se. É legítimo presumir que a luta contra as crises económica, financeira, social e da solidariedade continue a ser a principal prioridade da Europa em meados da década atual. Infelizmente, a produção está claramente a decair em muitos Estados-Membros. A estabilização das finanças compromete o crescimento, e sem crescimento, a procura de estabilidade faz-se nomeadamente às custas da solidariedade.

2.3 A Estratégia Europa 2020 não foi concebida a pensar nestas circunstâncias. Tem em conta a crise, mas não previu a possibilidade de esta assumir uma tal envergadura ou se prolongar por tanto tempo.

2.4 A UE precisa tanto de consolidar o seu orçamento como de um programa de crescimento eficaz. Existe uma certa esperança de que a contração da procura, resultante da imprescindível consolidação orçamental, possa ser compensada a longo prazo, se essa consolidação for concebida de forma inteligente e equilibrada.

2.5 Segundo o CESE, o quadro financeiro plurianual (QFP) proposto pela Comissão para o período de 2014-2020 é um compromisso relativamente aceitável. Se for possível *aumentar os recursos próprios da UE*, utilizá-los de forma mais eficaz e eficiente e reestruturá-los de modo que contribuam diretamente para a Estratégia Europa 2020 e para as reformas estruturais, poder-se-á fomentar o desenvolvimento económico.

2.6 Em compensação, a proposta não presta a atenção devida aos problemas ligados à convergência nem às tensões sociais. A ajuda financeira (incontestavelmente substancial) prestada aos países confrontados com um desequilíbrio orçamental esgotou a capacidade dos paísesadores.

2.7 A política de coesão não pode continuar a centrar-se unicamente no fomento da economia e na competitividade. Todos os fundos e programas devem orientar-se mais para os objetivos sociais da Estratégia Europa 2020, como a criação de emprego, a prestação de serviços sociais, a luta contra a pobreza, a educação e a formação, etc.

2.8 São de prever mudanças relativamente importantes no domínio da política de coesão. A tónica passará a ser colocada no reforço das condições macro e microeconómicas e na convergência territorial. Contudo, para um crescimento inclusivo conforme à Estratégia Europa 2020 é indispensável uma mudança de paradigma. Os *recursos afetados à política de coesão não são «dávias» nem «subvenções»: fazem parte, isso sim, da política europeia de investimento e devem, por isso mesmo, obedecer a critérios de eficácia*.

2.9 No interesse de um crescimento tanto inclusivo como sustentável, paralelamente aos critérios tradicionais, o papel decisivo de certos fatores «brandos» torna-se mais importante (p. ex., a situação sanitária e demográfica, a qualidade e a evolução da educação e da formação, etc.) e a exigência de condições adequadas torna-se mais premente. Os documentos mais recentes quase não falam da possibilidade de afetar a este aspeto as ajudas europeias necessárias.

2.10 A Comissão Europeia apresentou uma proposta de abertura do mercado de trabalho, com o objetivo de inverter as tendências negativas. As ajudas podem redinamizar quer a oferta quer a procura. Importa sobretudo assegurar a transferibilidade das pensões e suprimir os diferentes entraves jurídicos, administrativos e fiscais.

3. Observações na generalidade

3.1 O desenvolvimento dinâmico a que aspira a Estratégia Europa 2020 não se traduz, como seria de esperar, por uma simplificação do panorama institucional, pela melhoria da sua eficácia e por um desenvolvimento proporcional de instrumentos para esse efeito.

3.2 Nas situações mais difíceis, é primordial tirar o máximo partido dos recursos intelectuais. Impõe-se *consolidar* os organismos, permanentes ou temporários, competentes em matéria de análise, aconselhamento, acompanhamento e prospetiva que assistem os órgãos legislativos e executivos. Convém ponderar, nomeadamente, os seguintes aspetos:

- as consequências da mudança do equilíbrio de poderes mundial;
- a redefinição da relação entre a concorrência, a cooperação e a solidariedade, que são os princípios de base da UE;
- a instauração de uma governação orientada para o *desenvolvimento* e o crescimento;
- a criação das condições políticas e económicas (medidas de equilíbrio macroeconómico, fiscais, monetárias e macroprudenciais) necessárias para uma união económica eficaz;
- o saneamento do regime institucional de *responsabilidade* em vigor, que se tornou um tanto opaco.

3.3 É fundamental garantir a transparência do funcionamento da União e promover a democracia participativa. Há que aproveitar melhor os fóruns na Internet ou, quando seja preferível que as trocas de pontos de vista decorram face a face, organizar e/ou apoiar conferências de alto nível e de grande envergadura, e realizar em paralelo debates nos parlamentos nacionais. É de recomendar um reforço da comunicação da UE e tornar públicas algumas das negociações europeias; num

número limitado de casos, todo e qualquer cidadão deve poder segui-las pela Internet ou ter acesso às decisões por votação.

3.4 O triplo objetivo da Estratégia Europa 2020 é particularmente ambicioso. Em compensação, como sublinhou já o CESE em vários pareceres, os prazos definidos são pouco realistas em relação aos recursos disponibilizados e estão totalmente desfasados das experiências «históricas», quer negativas (como foi o caso da Estratégia de Lisboa) quer positivas (como foram as medidas rápidas e eficazes anteriormente referidas no quadro da governação económica).

3.5 Do ponto de vista dos procedimentos e da execução, as medidas e os projetos regulamentares previstos para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e para a utilização dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão só muito *sumariamente* têm em conta as lições do período de programação que decorre até 2013.

3.6 Os princípios e as propostas temáticas formulados no Quadro Estratégico Comum abrem boas perspetivas de mais e melhor Europa. Contudo, isso *não basta* para que as oportunidades se concretizem. Para poderem definir os pormenores, certos países poderão ter de rever a metodologia que rege a sua programação.

3.7 Os últimos anos assistiram ao aparecimento de uma abordagem europeia em grande escala, adaptável ao nível regional, principalmente no domínio da investigação e do desenvolvimento e dos grandes investimentos em infraestruturas (neste último caso, a abordagem europeia era inevitável, dada a natureza da missão a desempenhar). As estratégias da UE, incluindo os onze objetivos temáticos, são incompletas no que se refere às políticas económicas setoriais e aos programas pluridimensionais de desenvolvimento territorial.

3.8 Importa definir, para a futura estratégia de desenvolvimento territorial, objetivos e instrumentos que incentivem igualmente a cooperação económica e social ao nível macrorregional, em particular nos seguintes domínios:

- conexão das infraestruturas de investigação e inovação (ver «domínios de investigação»), privilegiando os centros de competências a fim de interligar os centros de excelência e de dinamizar os polos de desenvolvimento europeus;
- investimentos na investigação e inovação das empresas, no desenvolvimento de produtos e serviços, etc., na internacionalização de sistemas de produção locais (*clusters*) e no apoio à formação de redes europeias;
- redes de infraestruturas RTE-T para além da dimensão do transporte (gestão de recursos hídricos, proteção do ambiente, energia, sistemas de informação e de comunicação, etc.);
- desenvolvimento da rede institucional e dos níveis macrorregional e transnacional dos sistemas da administração pública, que estão organizados da base para o topo, etc.

3.9 A última década caracterizou-se, por um lado, pelas possibilidades abertas pelos sistemas urbanos e, por outro lado, pelas tensões cada vez mais sensíveis e quase insuperáveis acumuladas por esses sistemas.

3.10 A ligação em rede das aglomerações, dos polos e das concentrações de atividades de ponta ligadas à noção de excelência poderá gerar bons exemplos de desenvolvimento dinâmico e inclusivo, mas sustentável.

3.11 Se os componentes da infraestrutura fossem alargados às orientações temáticas impostas pela integração política, institucional, económica e social, a visão de uma Europa interligada (que se inscreve no âmbito das estratégias macrorregionais) poderia levar a uma melhoria sensível da eficácia ao nível macroeconómico. Esse alargamento não seria incompatível com uma repartição proporcional e equitativa dos recursos.

3.12 Em parecer anterior, o CESE recomendou já a definição de um novo quadro financeiro europeu para a conceção de projetos integrados «*de especial interesse europeu*».

3.13 Há que ponderar a realização na íntegra da Comunidade Europeia da Energia. Com efeito, se houver o necessário apoio político, a UE poderá falar a uma só voz nos fóruns mundiais e defender mais eficazmente os aspetos estratégicos, económicos, ambientais e sociais.

3.14 Na ausência de uma evolução conceptual ao nível europeu, a definição dos projetos regulamentares e dos quadros financeiros para o período de 2014-2020 voltará a pressionar os Estados-Membros para que busquem soluções individuais, muitas vezes menos eficazes.

3.15 O CESE estaria à altura da sua missão se lograsse aproveitar a sua experiência seguindo uma metodologia bem definida, e com base na sua composição, para expressar uma posição que reflita a relação entre os interesses económicos, os valores sociais e os critérios de sustentabilidade do crescimento.

4. Outras propostas

4.1 A Estratégia Europa 2020, o sistema regulamentar elaborado para apoiar a aplicação do Fundo de Coesão após 2014 e o Quadro Estratégico Comum demonstram que há uma consciência do que é necessário para alcançar um desenvolvimento integrado.

4.2 No entanto, o CESE considera que, para além dessa consciência, a concorrência a nível mundial exige que sejam elaborados e executados também programas mais concretos e globais.

4.3 O crescimento inteligente e inclusivo visado pela Estratégia Europa 2020 tem por principal objetivo, ao nível macroeconómico, o aumento da capacidade de produção e de inclusão da União, ao passo que ao nível microeconómico cumpre assegurar uma melhoria constante e sustentável da qualidade de vida dos cidadãos da União, com base num crescimento qualitativo e quantitativo do emprego.

4.4 No interesse da eficácia e da eficiência, é necessário garantir, na programação da afetação dos recursos europeus, atividades interligáveis e interdependentes que possam ser apresentadas como uma aglomeração integrada específica e pluridimensional.

4.4.1 No caso dos objetivos trans-setoriais, que podem ser encarados como fazendo parte do nível macroeconómico e que, por conseguinte, também influenciam a competitividade da União Europeia, há que dar atenção aos organismos que se encontram em relação de produção ou de prestação de serviços, que participam no processo de desenvolvimento ou são por ele diretamente influenciados.

4.4.2 Na programação devem ser tidos em conta igualmente as redes territoriais (regionais e locais) dos intervenientes (beneficiários) no processo, assim como o *sistema de relações* entre eles.

4.5 A análise e a planificação destes dois sistemas de interdependência e o respetivo apoio ao nível da UE permitirão um efeito combinado sobre o *crescimento inteligente e inclusivo*.

4.6 Na década precedente, em boa parte graças às infraestruturas criadas com recursos europeus, a estrutura territorial destes processos de produção na Europa foi profundamente alterada, gerando, nas regiões menos avançadas, um *desenvolvimento dos instrumentos e da cultura da produção, a renovação da educação e da formação profissional, a melhoria do emprego e o aumento das receitas e do consumo*.

4.7 A configuração da estrutura espacial da economia é determinada por condições que podem ser garantidas ao nível microeconómico, estreitamente ligadas ao critério de «sustentabilidade» definido na estratégia.

4.8 A qualificação e a idade da mão de obra, a formação profissional, o nível cultural do trabalho em geral, o aumento do emprego e a qualidade dos serviços são fatores determinantes. O estado de saúde da população local, a qualidade do ambiente, mas também, como é óbvio, o nível de desenvolvimento das infraestruturas comerciais e materiais, bem como dos sistemas logísticos, são condições imprescindíveis.

4.9 A competitividade da Europa depende em grande medida de uma evolução coordenada deste tipo, capaz de interligar os níveis macro e microeconómicos.

4.10 A reorientação dos recursos pode ser justificada, sob reserva da sua utilização eficaz e racional, pelos elementos seguintes:

— em primeiro lugar, pode demonstrar-se que os investimentos a cargo do orçamento da União conduzem, *ao nível macroeconómico*, a um crescimento superior à média dos resultados financeiros e dos resultados económicos da UE, graças a transferências tecnológicas avançadas, a uma percentagem elevada das importações nos investimentos, a uma mão de obra qualificada, a infraestruturas mais baratas e a investimentos que beneficiam de ajuda financeira e se apoiam em infraestruturas modernas;

- em segundo lugar, o alargamento do mercado interno, a livre circulação de serviços, a difusão das atividades de grande escala e o aumento da base de conhecimentos contribuem por si sós, de maneira considerável, para as atividades de inovação e promovem a retoma;
- em terceiro lugar, *ao nível microeconómico*, as ajudas financeiras que podem ser obtidas no quadro dos fundos estruturais representam, sobretudo para o setor das PME, um mercado ou o acesso a um mercado, ou ainda um recurso de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, um alargamento do mercado do emprego;
- em quarto lugar, podem ter um impacto considerável relativamente à integração e recuperação de que poderão beneficiar os grupos sociais mais desfavorecidos, excluídos de diversas maneiras do mercado do emprego.

4.11 É globalmente aceite que as ajudas europeias aos setores económicos, em especial sob a forma de subvenções, são mais prementes para as atividades de inovação levadas a cabo pelas pequenas empresas e para as zonas industriais em declínio em fase de mutação estrutural. A bem de um crescimento simultaneamente inteligente e inclusivo ou convergente no que toca ao tecido produtivo, a noção de empresa poderia, em certos municípios ou regiões menos desenvolvidos, requerer o aumento das ajudas às PME.

4.12 No caso das cadeias de inovação, das aglomerações de empresas e dos sistemas produtivos locais, cujo funcionamento é perfeitamente satisfatório, é legítimo perguntar se não se

deveria velar por uma maior flexibilidade quer para as grandes empresas bem implantadas num dado território quer para os fornecedores, assegurando-lhes um financiamento diversificado e combinado.

4.13 A saúde é um bom exemplo da elaboração de estratégias pluridimensionais. A rede ligada à indústria da saúde abrange tanto a saúde e a educação ambiental como os diferentes setores de produção que lhes estão associados, incluindo a formação, com a participação da indústria do ambiente, da indústria da saúde, do turismo médico, da investigação biológica, do fabrico de equipamento e do ensino superior na matéria, dos polos experimentais e de inovação, bem como das pequenas e médias empresas do setor, e em interação com todos estes domínios. A este respeito, o papel da economia grisalha está a assumir uma importância cada vez maior.

4.14 O CESE analisou em vários estudos a importância da economia social enquanto fator determinante da política de crescimento inclusivo.

4.15 A interação económica e financeira entre as atividades que se pode expressar em redes como as referidas poderia contribuir consideravelmente para a reestruturação dos orçamentos dos Estados-Membros, o que por sua vez poderia levar a uma mudança de abordagem e de atitude da sociedade.

4.16 A visão macrorregional do desenvolvimento reforçaria a reestruturação territorial europeia policêntrica, o que permitiria consolidar, por um lado, a necessária concentração das atividades e, por outro, graças à valorização das diferentes situações locais, a divisão do trabalho no interior de uma rede, o que garantiria a concretização do ideal da sustentabilidade.

Bruxelas, 19 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Um quadro para a publicidade destinada aos jovens e às crianças» (parecer de iniciativa)

(2012/C 351/02)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

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

Um quadro para a publicidade destinada aos jovens e às crianças.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 30 de agosto de 2012.

Na 483ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 130 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O objetivo deste Parecer é contribuir para a informação, a discussão e o possível aprofundamento, a nível comunitário, das medidas, de caráter legal ou outras, de proteção das crianças e jovens face a certa publicidade que ou utiliza indevidamente as crianças nos seus anúncios, ou se lhes dirige de forma nociva ou, de qualquer modo, a expõe a mensagens lesivas para o seu adequado desenvolvimento físico, mental e moral.

1.2 Em causa está a proteção de direitos fundamentais das crianças na UE, tal como definidos na Convenção das Nações Unidas, no artigo 24.º da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais no artigo 3.º, n.º 3, do TUE e bem interpretados na Comunicação da Comissão «Rumo a uma estratégia da UE sobre os direitos da criança» (COM(2006) 367 final) e no «Programa Plurianual para a proteção das crianças que utilizam a Internet e outras tecnologias das comunicações» (COM(2008) 106 final) (1) e no «Programa da UE para os direitos da criança» (COM(2011) 60 final).

1.3 A publicidade que se serve abusivamente de crianças para finalidades que nada têm a ver com assuntos que diretamente lhes respeitem, ofende a dignidade humana e atenta contra a sua integridade física e mental e deve ser banida.

1.4 A publicidade dirigida a crianças comporta riscos agravados consoante os grupos etários, com consequências danosas para a sua saúde física, psíquica e moral, destacando-se, como particularmente graves, o incitamento ao consumo excessivo conducente ao endividamento e o consumo de produtos alimentares ou outros que se revelam nocivos ou perigosos para a saúde física e mental.

1.5 De um modo geral, certa publicidade, pelos seus conteúdos particularmente violentos, racistas, xenófobos, eróticos ou

pornográficos, afeta, por vezes irreversivelmente, a formação física, psíquica, moral e cívica das crianças, conduzindo a comportamentos violentos e à erotização precoce.

1.6 O CESE entende que estas questões devem ser analisadas em profundidade e enquadradas a nível da UE, de acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade não só porque está em causa a efetiva garantia da proteção de direitos fundamentais, como também porque a diversidade das regulamentações nacionais põe em risco o bom funcionamento do mercado interno e, nesse sentido, recomenda que seja adotada, a nível comunitário, com caráter geral, uma idade mínima para a publicidade dirigida especialmente a crianças.

1.7 O CESE julga que deve ser posta uma ênfase especial na capacitação, informação e formação das crianças desde a mais tenra idade, na utilização correta das tecnologias da informação e na interpretação das mensagens publicitárias, inscrevendo estas matérias nos currículos escolares a todos os níveis. Também os pais deverão ser capacitados para acompanharem os seus filhos na apreensão das mensagens publicitárias

1.8 O CESE entende que os cidadãos em geral e, em especial, as famílias e os docentes devem ser igualmente informados e formados para poderem melhor desempenhar as suas funções tutelares junto dos menores.

1.9 O CESE apela aos anunciantes e patrocinadores para, no âmbito das iniciativas de auto-regulação e da correção, já adotadas e a promover, assumirem e aplicarem os mais elevados níveis de proteção dos direitos das crianças e de os fazerem respeitar.

1.10 O CESE entende que o quadro legal comunitário não está à altura das necessidades atuais de proteção dos direitos das crianças face às comunicações comerciais, nomeadamente através dos meios audiovisuais, da Internet e das redes sociais, e insta a Comissão a considerar com urgência a necessidade de adotar medidas mais restritivas de natureza transversal que garantam de forma efetiva esses direitos.

(1) Esta proposta conduziu à adoção de uma decisão: Decisão 2008/1351 – JO L 348 de 24.12.2008, p. 118.

1.11 O CESE apela ao Parlamento Europeu e aos Parlamentos Nacionais para prosseguirem com denodo a sua tradição de defesa dos direitos das crianças neste domínio especial.

2. Impacto da publicidade nas crianças

2.1 O CESE advoga uma economia social de mercado, adequadamente regulada de forma a ser promovida uma sã e leal concorrência e um elevado nível de proteção dos consumidores, com vista à realização de um mercado interno, instrumento para a melhoria das condições de vida e de trabalho dos seus povos, no respeito dos valores da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito, e do respeito pelos Direitos do Homem.

2.2 Neste quadro, o CESE reconhece à publicidade, em todas as suas formas, um papel de relevante importância, bem sumariada pela *International Advertising Association* (IAA de, que se destaca, em particular, a difusão da inovação, a indução da criatividade e do entretenimento, o incentivo à concorrência e o aumento das possibilidades de escolha. O CESE reconhece igualmente à publicidade uma importante função de informação e de esclarecimento dos consumidores, razão de ser e fundamento da sua regulação a nível comunitário.

2.3 Num parecer desta índole e com este objeto seria natural que uma parte fosse consagrada à temática geral da influência dos "media", em particular da televisão, da Internet e das redes sociais como mais importantes veículos das mensagens publicitárias, nas crianças e nos jovens, quer como utilizadores quer como meros espetadores passivos. Seria ainda importante analisar os diferentes comportamentos das crianças consoante as idades e os estratos sociais perante os meios de comunicação social, incluindo o conhecido fenómeno da escolha dos "heróis" e de "padrões sociais de comportamento" ou de "estilos de vida", como definidores da personalidade, explorados pelos métodos publicitários⁽²⁾. No entanto, devido aos constrangimentos de espaço terão de se dar por adquiridos, conhecidos e consensualizados todos os aspetos relacionados com este tema, nomeadamente no que se refere ao papel que os referidos «media» têm hoje na informação, na formação, na educação e no entretenimento dos jovens e ao tempo que lhes dedicam, alguns dos quais objeto de outros pareceres do CESE já elaborados ou em vias de elaboração⁽³⁾.

(²) Para além de uma ampla bibliografia existente sobre este tema e que não cabe aqui referir, merece uma menção especial, pela sua importância o «Estudo» da Direção Geral das Políticas Internas da União do Parlamento Europeu sobre «*Les règles en matière de publicité et leurs effets en vertu de la nouvelle directive sur les services de médias audiovisuels*»(04/2009).

(³) Ver Pareceres JO C 287 de 22.9.1997, p. 11, JO C 407 de 28.12.1998, p. 193; JO C 48 de 21.2.2002, p. 27, JO C 61 de 14.3.2003, p. 32, JO C 208 de 3.9.2003, p. 52, JO C 157 de 28.6.2005, p. 136; JO C 221 de 8.9.2005, p. 87; JO C 325 de 30.12.2006, p. 65, JO C 224 de 30.8.2008, p. 61, JO C 77 de 31.3.2009; p. 8, JO C 317 de 23.12.2009, p. 43, JO C 128 de 18.5.2010, p. 69; JO C 48 de 15.2.2011, p. 138; JO C 24 de 28.1.2012, p. 154; JO C 43 de 15.2.2012, p. 34; JO C 229 de 31.7.2012, p. 90; parecer sobre «A utilização responsável das redes sociais», (Ver página 31 do presente Jornal Oficial) e parecer sobre «Estratégia europeia para uma Internet melhor adaptada às crianças», (Ver página 68 do presente Jornal Oficial).

3. Publicidade que utiliza as crianças como veículo da sua mensagem comercial em qualquer das suas formas

3.1 No que respeita à publicidade que utiliza crianças relevam os aspetos da dignidade da pessoa humana e dos direitos da criança, especialmente consagrados em variados textos convencionais internacionais e ao nível da União Europeia, de que se destacam hoje disposições da Carta dos Direitos Fundamentais (artigos 1.º, 2.º, alínea c), e, em especial 24.º e 32.º).

3.2 O CESE julga necessária uma harmonização a nível da UE no sentido de uma proibição genérica da publicidade que usa indevida e abusivamente a imagem de crianças em temas que não tenham a ver com assuntos que diretamente lhes respeitem.

4. Publicidade dirigida especialmente a crianças

4.1 As crianças até certa idade não filtram a comunicação publicitária, especialmente quando a mensagem é excessiva e marcada pela repetição à exaustão do mesmo anúncio, pelo que tendem a assumir todas as mensagens como verdadeiras e podem ser induzidos a converterem-se em consumidores compulsivos. Este efeito é tanto mais forte quanto mais desfavorecido é o meio socioeconómico. Mesmo as mensagens e avisos contidos na publicidade não são compreendidos pelas crianças e não podem ser considerados como um fator preventivo ou dissuasório.

4.2 Por outro lado, é diferente a perceção da publicidade em função das diferentes faixas etárias. Até aos cinco anos, as crianças são incapazes de perceber as diferenças entre programação e anúncios e, mesmo a partir daí, não reconhecem à publicidade a sua função persuasiva. Esta competência só surge por volta dos oito anos, e mesmo assim, não para todas as crianças; tal, não significa ainda que possam reconhecer as mensagens como tendenciosas, enfatizando aspetos positivos e negligenciando outros mais negativos do produto em causa.

4.3 Quando as crianças mais velhas veem o anúncio como um fator de entretenimento o impacto é maior e a sua maior capacidade de processamento de mensagens publicitárias não as torna necessariamente imunes à publicidade e aos seus intentos na medida em que outras técnicas de persuasão mais sofisticadas e igualmente eficazes permitem influenciar os seus comportamentos.

4.4 O desenvolvimento de competências cognitivas e interpretativas através de programas de educação para os media tem um impacto positivo na interação com a publicidade. Maiores níveis de literacia mediática e uma maior compreensão dos mecanismos e efeitos da publicidade, por parte de pais e filhos, não constituem, contudo, uma solução global para os efeitos nocivos da publicidade dirigida a crianças. A preparação de crianças como futuros consumidores, através da aposta na literacia mediática e na sua capacitação desde a mais tenra idade, é essencial. No entanto, tal não resolve de imediato o problema do impacto da dimensão excessiva e repetitiva dos anúncios, assim como pode não atingir todas as crianças, em especial as de meios socioeconómicos mais desfavorecidos e as mais afetadas pelos efeitos nocivos da publicidade.

4.5 Estudos demonstram que o papel mediador da família é importante na redução dos efeitos da publicidade. Contudo, cada vez mais as crianças, e crianças de tenra idade, têm acesso a televisão e à Internet no quarto, o que torna esta atividade um ato solitário e não controlado. Outro fator que aumenta a exposição de crianças a anúncios publicitários e técnicas de *marketing* é a crescente penetração da Internet nos hábitos diários dos mais novos. Como curialmente se menciona em projeto de relatório do PE em elaboração «a Internet é atualmente, a verdadeira companhia dos jovens, muitas vezes mais do que a própria família, a escola e os amigos»⁽⁴⁾ Estudos recentes, como o «KIDS ON LINE» demonstram que 38 % das crianças dos 9 aos 12 anos já têm perfis «online» e essa percentagem cresce para 78 % dos 13 aos 16 anos. Muitas marcas de brinquedos e entretenimentos dispõem de *sites* onde podem jogar e divertir-se *online*, ao mesmo tempo que são alvos de estratégias de persuasão e de fidelização a marcas.

4.6 No que se refere em especial ao **incitamento ao consumo excessivo conducente ao sobre endividamento**, alguma comunicação comercial dirigida a crianças pode estimular hábitos de consumo pautados pelo excesso, criando desejos artificiais que não correspondem a necessidades reais e forjando um conceito falso de "felicidade". Estatísticas demonstram que 54 % dos adolescentes se sentem pressionados a comprar produtos só porque os seus amigos têm, ou seja, o consumo acaba por ser fator de inclusão social.

4.7 Há uma relação causal entre a exposição a certos anúncios e os pedidos de compra aos pais. Os conflitos familiares, relacionados com a exposição à publicidade e pedidos de aquisição, surgem em todas as famílias mas sobretudo nas de estatus socioeconómico mais baixo, cujas crianças passam mais tempo à frente da televisão. Por incapacidade financeira ou menor capacidade de diálogo, as famílias de baixos recursos acabam assim por ser mais penalizadas pela publicidade.

4.8 O consumismo incentivado pela publicidade tem ainda como consequência a adesão de grande número de crianças e jovens a determinadas marcas, criando situações problemáticas para os menores que a elas não têm acesso. Uma dessas situações, é o «*bullying de marca*» em ambiente escolar que afeta severamente crianças que não usam essas marcas, podendo gerar comportamentos desviantes ou situações de grande infelicidade pessoal empurrando-as por vezes para contextos de exclusão, violência e sofrimento que podem estar na origem da entrada na criminalidade, pela via do furto ou do roubo.

4.9 No que respeita a publicidade que incita ao **consumo de produtos alimentares não saudáveis ou outros que se revelam nocivos ou perigosos para a saúde física e mental**, destaca-se a influência dos filhos nas decisões de compra de

alimentos, nomeadamente na preferência por refeições pré-preparadas ou pelo «*fast food*». O apelo aos maus hábitos alimentares é uma constante na publicidade infantil. A obesidade infantil é já um enorme problema. Segundo a *Consumers International* uma em cada 10 crianças no mundo está acima do peso ou obesa; estão atualmente referenciadas 22 milhões de crianças com menos de 5 anos com excesso de peso e a causa principal é a ingestão de produtos ultraprocessados, ricos em açúcar e gordura.

4.10 Os valores da exposição de crianças a anúncios publicitários relacionados com alimentos são substanciais designadamente em programas infantis e têm aumentado com a crescente adesão das crianças a canais de televisão à Internet ou às redes sociais. Por outro lado, a natureza dos anúncios modificou-se, adquirindo maior sofisticação no *marketing* dos produtos, que aumenta a sua eficácia persuasória⁽⁵⁾.

4.11 A publicidade pode também ter consequências a nível de desordens alimentares, como a anorexia ou a bulimia. As crianças e os adolescentes são expostos a modelos de corpo e de imagem pessoal dos jovens que incorporam os anúncios. A incidência em jovens, normalmente do sexo feminino, de um padrão corporal magro acentua um ideal de beleza que incita a comportamentos alimentares que podem colocar vidas em risco.

4.12 A Associação de Psicólogos norte-americanos considera mesmo que a publicidade dirigida a menores de oito anos deveria ser limitada (ou proibida) dada a incapacidade das crianças desta idade em processar os intuitos persuasivos dos anúncios. Esta proibição visa limitar as consequências adversas da publicidade na promoção de hábitos alimentares não saudáveis, no desencadear de conflitos entre pais e filhos pelos pedidos de compras de produtos anunciados e na exposição à violência⁽⁶⁾.

4.13 O Comité é de opinião que estas preocupações, já inscritas em várias legislações de Estados-Membros⁽⁷⁾ e de países não europeus, deveriam ser assumidas a nível comunitário, com a definição de uma idade mínima para a publicidade dirigida

⁽⁴⁾ Projeto de relatório sobre a proteção das crianças no mundo digital, de 2 de abril de 2012, da Comissão da Cultura e da Educação do PE, Rel. Sílvia Costa, (PE 486.198v01-00) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&mode=XML&language=EN&reference=PE486.198>

⁽⁵⁾ Na Austrália, Kelly et al. (2007) assinalam que as crianças entre os 5 e os 12 anos veem, em média, por semana 96 anúncios publicitários relacionados com alimentos, dos quais 63 dizem respeito a alimentos com altos teores de gordura ou açúcares (Kelly, B. P., Smith, B. J., King, L., Flood, V. M. & Bauman, A. (2007) «*Television food advertising to children: the extent and nature of exposure*», *Public Health Nutrition*, vol. 10, no. 11, pp. 1234-1240. Copyright Cambridge University Press.). Nos Estados Unidos, um estudo de Powell et al. (2007) assinala que 27,2 % dos conteúdos televisivos não programáticos dizem respeito a alimentos, o que significa uma média de 23 anúncios por dia (Powell LM, Szczypka G, Chaloupka FJ (2007) *Exposure to Food Advertising on Television Among US Children*, *Arch Pediatr Adolesc Med.* 161:553-560).

⁽⁶⁾ <http://www.apa.org/pi/families/resources/advertising-children.pdf>

⁽⁷⁾ Atualmente 5 Estados-Membros proíbem qualquer publicidade em programas infantis, 4 Estados-Membros adotam uma proibição parcial ou outro tipo de restrições em programas infantis ou durante certos períodos de tempo ou em relação a certos tipos de produtos e 7 Estados-membros proíbem a indicação de patrocínios publicitários em programas infantis cf. http://ec.europa.eu/comm/avpolic/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

especialmente a crianças, tal como já sugerido no Relatório do MPE Kyriacos Triantaphylides⁽⁸⁾ e reafirmado na Resolução do PE de 22 de maio de 2012⁽⁹⁾.

5. Publicidade que afeta as crianças

5.1 No âmbito da publicidade que pode **afetar gravemente a formação psíquica e moral das crianças**, mesmo quando a elas não especialmente dirigida, destacam-se as situações de **publicidade que incita à violência ou a certos tipos de comportamentos violentos** como é o caso da publicidade à venda de brinquedos ou jogos que apelam a comportamentos violentos.

5.2 Estudos fidedignos demonstram os efeitos prejudiciais da exposição à violência em certos anúncios veiculados pelos meios audiovisuais, nomeadamente pela promoção de comportamentos agressivos, de uma maior recetividade à violência e de um aumento da hostilidade. A própria saúde mental pode ser afetada por este consumo de conteúdos violentos, levando a situações de ansiedade, medos, perturbações do sono e hiperatividade.

5.3 As celebridades são cada vez mais usadas em anúncios de produtos que podem ser prejudiciais à saúde, como o álcool ou o tabaco. A associação de um estilo de vida considerado atrativo a estes produtos incentiva a vontade de consumo e cria deles uma perceção positiva.

5.4 O normal desenvolvimento psicológico e moral das crianças é também afetado **pela publicidade com conteúdo erótico ou pornográfico fazendo apelo a comportamentos sexuais perversos, pervertidos ou excessivos**. Uma parte substancial da publicidade é de caráter sexista e sexual e utiliza a mulher como objeto de desejo, muitas vezes em situação de inferioridade ou de subserviência quando não mesmo violentada. De outro lado, a excessiva carga sexual ou conteúdos eróticos quando não mesmo pornográficos, conduzem a uma erotização precoce das crianças. Apesar de várias marcas famosas terem sido obrigadas a retirar publicidade por contribuírem para a hiperssexualização de crianças, e pelo repúdio da sociedade civil pela utilização abusiva de imagens do corpo de menores em anúncios, não existe uma clara definição legal a nível comunitário, relativamente a estas situações.

5.5 Embora regulada em vários Estados-Membros, mas de modo muito diverso, impedindo o correto funcionamento do mercado interno e não se justificando por razões culturais fundamentais, julga-se ser esta também uma matéria a merecer uma consideração a nível comunitário.

6. O quadro legal comunitário e a sua manifesta insuficiência

6.1 Face a este quadro, forçoso é constatar que as disposições legais nacionais e os procedimentos adotados pelos

profissionais da publicidade, entendida no seu conceito mais amplo de comunicação comercial, relativos a crianças, nos diferentes Estados-Membros, são tudo menos uniformes.

6.2 Por seu turno, o quadro legal comunitário é desnecessariamente complexo e demasiadamente confuso e, na maior parte dos casos, diversamente transposto e diferentemente aplicado nos Estados-Membros, como a própria Comissão o reconhece na sua Comunicação «Um enquadramento coerente para reforçar a confiança no mercado único digital do comércio eletrónico e dos serviços em linha»⁽¹⁰⁾ no seu Relatório «Proteger as crianças no mundo digital»⁽¹¹⁾ e na «Estratégia europeia para uma Internet melhor para as crianças»⁽¹²⁾. Uma generalidade de Estados-Membros limitou-se à transposição minimalista das diretivas comunitárias; outros⁽¹³⁾ aplicam normas mais estritas, que chegam à proibição de publicidade dirigida a menores⁽¹⁴⁾.

6.3 Corretamente nenhuma das disposições do acervo comunitário considera que, para proteção dos menores e da dignidade humana, se deva proceder a qualquer «controle prévio» em obediência a princípios fundamentais de liberdade de expressão, conforme é doutrina bem firmada do *Tribunal Europeu dos Direitos do Homem*, em aplicação da respetiva *Convenção Europeia*.

6.4 O equívoco fundamental de base parte, no entanto, da Recomendação do Conselho de 1998 relativa «a um nível comparável e eficaz de proteção dos menores e da dignidade humana», onde sobreleva a preocupação “da competitividade da indústria europeia de serviços audiovisuais e de informação” e afastando das competências legislativas da União Europeia, uma intervenção em matéria de conteúdos audiovisuais ou «*on line*» lesivos de menores ou da dignidade humana⁽¹⁵⁾ e acabando por considerar estes aspetos como matéria de «bom gosto ou de decência», excluídos do âmbito da regulação comunitária⁽¹⁶⁾.

6.5 Com caráter obrigatório geral, apenas se determina aos Estados-Membros que assegurem que as emissões televisivas (aí se devendo entender que estão incluídas as comunicações comerciais) não incluam programas suscetíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental e moral dos menores, nomeadamente programas que incluam cenas de pornografia ou de violência gratuita, salvo se precedidos de um «sinal sonoro» ou acompanhados de um «símbolo visual», mas excetuando as emissões em que pela «hora de emissão» ou por «quaisquer medidas técnicas» se possa assegurar que «em princípio, os menores não verão nem ouvirão essas emissões».

⁽¹⁰⁾ COM (2011) 942 final de 11.1.2012.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 556 final de 13.9.2011.

⁽¹²⁾ COM(2012) 196 final de 2.5.2012.

⁽¹³⁾ Como referido na nota 6.

⁽¹⁴⁾ No caso da Suécia, aliás, objeto mesmo de Acórdão do TJ da UE, de 9 de julho de 1997, que confirmou a sua compatibilidade com o direito da UE (Caso C-34 e C-35/95 *Konsumentombudsmannen/De Agostini (Svenska) bForlag AB e TV-Shop i Sverige AB*).

⁽¹⁵⁾ No seu parecer (JO C 221 de 8.9.2005, p. 87) o CESE tomou posição clara contra esta conceção.

⁽¹⁶⁾ Cf. Diretiva 2005/29/CE de 11 de maio 2005, ponto (7) do Preâmbulo (JO L 149 de 11.6.2005).

⁽⁸⁾ A7 – 0369/2011 de 21.10.2011.

⁽⁹⁾ A7-0155/2012, em especial pontos 24, 28 e 29 (Rel. Maria Irigoyen Pérez).

6.6 Com o argumento de que existem «crescentes possibilidades de os espetadores evitarem a publicidade» e sem ter em conta a especificidade da criança como «espetador passivo», as normas vigentes deixaram cair as limitações relativas à inserção dos «spots» publicitários, desde que não atentem gravemente contra a integridade dos programas.

6.7 As únicas proibições expressas que hoje existem a nível comunitário reportam-se exclusivamente aos produtos à base de tabaco, a medicamentos e tratamentos médicos apenas disponíveis mediante receita médica, à publicidade «oculta» e «subliminar», embora excluindo desta proibição a «colocação de produto» (apesar de considerar que ela «deveria em princípio ser proibida»), sempre que o «espetador seja devidamente informado da sua existência» e a «critérios rigorosos» de publicidade a bebidas alcoólicas.

6.8 Apenas neste último aspeto se refere que a publicidade não deve ter os menores como público-alvo. Em todos os restantes aspetos relacionados com o prejuízo físico, mental ou moral dos menores, como seja o incitamento direto aos menores ou indireto a seus pais para a aquisição de bens ou serviços publicitados, aproveitando-se da sua inexperiência ou credulidade, ou a publicidade «incluída em programas infantis, relativa a alimentos e substâncias com um efeito nutricional ou fisiológico, tais como, nomeadamente, as gorduras, os ácidos gordos, o sal/sódio e os açúcares», as normas vigentes limitam-se a uma recomendação genérica ou simplesmente a uma remissão para «códigos de conduta».

6.9 Importa ainda salientar que a diretiva relativa às práticas comerciais desleais, apesar de contemplar uma disposição relativa a práticas comerciais dirigidas a «grupos claramente identificáveis de consumidores especialmente vulneráveis», designadamente em razão «da sua idade ou credulidade», não logrou ser interpretada como impeditiva das práticas antes descritas, nem transposta ou aplicada com esse sentido nos Estados-Membros⁽¹⁷⁾.

6.10 A par destas disposições de direito comunitário, outros instrumentos de natureza convencional, definem princípios fundamentais que estão, por sua vez, na origem dos mais recentes desenvolvimentos no direito fundamental da UE (Tratado de Lisboa e Carta Europeia dos Direitos Fundamentais).

6.11 Paralelamente, os profissionais têm desenvolvido, quer a nível internacional, quer nos diferentes Estados-Membros, um

conjunto de disposições de auto-regulação para as suas práticas comerciais bem demonstrativo do seu empenhamento na proteção das crianças, como é particularmente o caso da EASA⁽¹⁸⁾. Tal não prejudica a necessidade reafirmada em várias instâncias internacionais e comunitárias de ser garantido um elevado nível de respeito pelas crianças e da sua proteção de forma a assegurar o seu desenvolvimento físico, mental e moral, tendo em vista o seu interesse próprio, o seu bem-estar e a preservação do meio e dos laços familiares.

7. Publicidade infantil e juvenil e realização do mercado interno

7.1 O mercado da publicidade e do marketing na Europa é um mercado muito competitivo, sujeito às flutuações da moda e especialmente sensível às consequências das crises económicas e financeiras. A existência de diferenças significativas nas regulações nacionais em matéria de publicidade pode não só influenciar os resultados, como também constituir um obstáculo para o seu desenvolvimento no mercado interno e uma fonte de discriminação e de concorrência menos leal. Em particular no segmento infantil e juvenil, que é um setor em franca expansão, as diferenças significativas nas regulamentações nacionais e as exigências distintas colocam as empresas publicitárias numa posição de desigualdade, obrigando a maiores gastos na adaptação das suas campanhas a diferentes requisitos e exigências legais, e favorecendo práticas concorrenciais menos corretas para tentar escapar a essas dificuldades e conquistar os mercados. Uma harmonização legislativa que imponha condições semelhantes em toda a Europa, realizando o mercado interno neste âmbito, pode contribuir de forma decisiva para um mercado mais transparente, no qual todas as empresas publicitárias possam desenvolver os seus negócios com base nas suas competências e capacidades, orientadas para satisfazer realmente os consumidores, em vez de aproveitarem as diferenças legislativas nacionais em detrimento de uma concorrência sã e leal.

8. Base jurídica para uma ação concertada a nível comunitário no domínio da publicidade infantil juvenil

8.1 Até hoje as diretivas comunitárias que têm regulado a publicidade ao nível da União Europeia têm utilizado comumente como base jurídica os preceitos do Tratado que se reportavam à realização do mercado interno, hoje artigos 26.º e 114.º, ainda que muito modificados. É esta uma preocupação importante, mas não deve ser a única. Noutras iniciativas comunitárias, onde os objetivos são mais especificamente dirigidos às atividades de radiodifusão televisiva, a base jurídica foi antes procurada nos preceitos à altura relativos ao direito de estabelecimento e aos serviços, correspondentes, ainda que com importantes modificações, aos atuais artigos 49.º e segs. e 56.º e segs. Por fim, em mais recentes iniciativas relativas à proteção das crianças e à pornografia infantil, mas ainda anteriores ao atual Tratado de Lisboa, a base jurídica utilizada foram os preceitos que se referiam à cooperação em matéria penal.

⁽¹⁷⁾ Diretiva 2005/29/CE de 11 de maio de 2005, art. 5.º, n.º 3 (JO L 149 de 11.6.2005). No entanto, em recente Comunicação, que se saúda, a Comissão parece encarar a possibilidade de vir a preocupar-se com «o uso de comunicações comerciais questionáveis ou proibidas», esperando-se que aí se incluam as que aqui se denunciam (COM(2011) 942 final de 11.1.2012).

⁽¹⁸⁾ Salienta-se a este propósito o interesse manifestado pela DG CNECT da Comissão Europeia na preparação de um «Código europeu de boas práticas» (19.3.2012).

8.2 É mister recordar que o atual Tratado de Lisboa consagrou importantes modificações em todos estes aspetos e oferece uma gama de novas possibilidades de intervenção comunitária que há que saber interpretar e aplicar. A mais importante inovação foi a incorporação da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais ao nível do direito primário da UE; de seguida a modificação da natureza jurídica da cooperação em matéria penal e civil; por fim, as alterações introduzidas em numerosos preceitos do Tratado como os relativos à realização do mercado interno, à proteção dos consumidores e à proteção da dignidade da pessoa humana. Ainda recentemente, para a proteção de dados a Comissão fundou a sua proposta de regulamento na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e nos referidos novos preceitos do Tratado de Lisboa.

8.3 A questão da publicidade infantojuvenil é, antes de mais, uma questão de cidadania e de proteção de direitos fundamentais; os já citados artigos 1.º, 3.º, 24.º, 33.º e 38.º da Carta oferecem base jurídica substantiva mais que suficiente para fundamentar a necessidade de uma ação comunitária. A eles acrescentem de forma inequívoca, os artigos 2.º, 3.º, n.º 5, 6.º do TUE e os artigos 4.º, 9.º, 10.º do TFUE.

8.4 Neste domínio, para além dos Governos dos Estados-Membros, quer a nível do Conselho quer no âmbito das cooperações reforçadas (artigo 20.º TUE), os Parlamentos nacionais

tem um importante papel a representar nos termos do artigo 12.º do TUE e a eles se apela.

8.5 A realização do mercado interno constitui igualmente um dos mais importantes objetivos neste domínio, para o qual existe a cobertura dos artigos 3.º, n.º 3, do TUE e 26.º e 114.º e segs. do TFUE. Por outro lado, os artigos 12.º e 169.º do TFUE abrem novas possibilidades na perspetiva da proteção dos consumidores. Nos aspetos processuais, os artigos 67.º e segs., em especial os artigos 81.º e 82.º do TFUE, fornecem as bases para uma moldura civil e penal, que permite completar o quadro legal da proteção infantojuvenil neste domínio.

8.6 Por fim, o tratamento desta matéria a nível comunitário obedece aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (artigo 5.º, n.ºs 3 e 4 do TUE) na medida em que o seu objetivo pela sua dimensão transfronteiriça, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros no âmbito dos respetivos sistemas nacionais. O objetivo da iniciativa pode, por conseguinte, ser mais bem alcançado por uma ação a nível da União, em conformidade com o princípio da subsidiariedade. Por outro lado, o âmbito da iniciativa deve limitar-se aos aspetos que suscitam problemas concretos, não abrangendo aqueles aspetos que podem ser regulados mais adequadamente pelas legislações nacionais respeitando assim o princípio da proporcionalidade.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Direitos dos grupos vulneráveis no local de trabalho — Problemas específicos da discriminação em razão da orientação sexual» (parecer de iniciativa)

(2012/C 351/03)

Relator: **Thomas JANSON**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre os

Direitos dos grupos vulneráveis no local de trabalho — Problemas específicos da discriminação em razão da orientação sexual.

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 3 de setembro de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 130 votos a favor, 4 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Qualquer tipo de tratamento discriminatório de um indivíduo baseado na sua pertença a um determinado grupo constitui uma ameaça tanto para uma democracia assente nos direitos humanos como para o desenvolvimento económico da União Europeia. O CESE considera que cabe à UE adotar uma abordagem coordenada para a definição de objetivos neste domínio ⁽¹⁾.

1.2 Para combater eficazmente a discriminação são indispensáveis medidas proativas baseadas na participação das várias partes interessadas, no âmbito da qual os representantes dos grupos discriminados cooperam com os parceiros sociais.

1.3 No presente parecer o CESE observa que, face à atual discriminação em razão da orientação sexual, é necessário redobrar esforços para reduzir o risco de exposição a essa discriminação. Tal implica não só recursos suplementares para a investigação sobre a discriminação no local de trabalho, mas também um roteiro para alcançar o objetivo de combater a discriminação baseada na orientação sexual.

1.4 É evidente que a crise económica e social tem sérias consequências para os grupos vulneráveis no mercado de trabalho. Os cortes atuais nos sistemas de proteção social na UE fazem recrudescer o desemprego e podem contribuir igualmente para exacerbar a xenofobia, a homofobia e outras formas de expressão e de comportamento discriminatórias e ofensivas. Na opinião do CESE, é fundamental que a UE e os Estados-Membros sejam mais eficazes e transparentes na avaliação dos riscos a que estão sujeitos os grupos vulneráveis em consequência dos referidos cortes e adotem iniciativas para limitar esses riscos.

1.5 O CESE constata que há na UE diferenças consideráveis na forma como são tratadas as pessoas LGBT ⁽²⁾ e está seriamente preocupado com a discriminação de que estes são objeto. Esta discriminação representa uma ameaça para os valores fundamentais da União e para a liberdade de circulação.

1.6 O CESE exorta a Comissão a apresentar um roteiro para combater a discriminação das pessoas LGBT e realça a importância de integrar uma perspetiva LGBT em todas as áreas de decisão política.

1.7 O CESE salienta a importância da cooperação entre a sociedade civil e os governos no sentido de combater os estereótipos e sensibilizar a opinião pública para os direitos das pessoas LGBT. A discriminação em razão da orientação sexual e do sexo deverá ser tratada explicitamente nos debates e nas negociações entre parceiros sociais. Neste contexto, o CESE vê por bem realçar as possibilidades de criação de redes capazes de promover a igualdade entre homens e mulheres e a transparência no local de trabalho.

1.8 O CESE realça como é fundamental que tanto os indivíduos como as entidades patronais e os sindicatos tenham conhecimento do que dizem as leis e as regras da UE a respeito da discriminação no mercado de trabalho. Há quase 45 % de cidadãos da UE que não sabem da existência de leis que proíbem a discriminação em razão de orientação sexual, considerando o CESE necessário organizar campanhas de sensibilização bem direcionadas para colmatar esta lacuna.

1.9 O CESE reconhece os problemas específicos com que têm de viver muitos transexuais e reconhece a necessidade de tratar o tema num relatório em separado.

⁽¹⁾ O artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proíbe «a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual».

⁽²⁾ Lésbicas, gays, bissexuais e transexuais.

2. Motivos para combater a discriminação

2.1 A União Europeia tem por alicerce princípios tais como a liberdade, a democracia e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como os princípios do Estado de direito. O artigo 19.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia confere à UE o poder de «tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual». É da máxima importância para a legitimidade da União que esta combata e faça tudo para impedir todas as formas de discriminação. O artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proíbe «a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual».

2.2 Foram adotadas várias diretivas para realizar os objetivos estabelecidos pelo Tratado, por exemplo, a Diretiva 2006/54/CE relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação), a Diretiva 2000/78/CE que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional e a Diretiva 2000/43/CE que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica. A proteção contra a discriminação em razão do sexo ou raça encontra-se num estágio muito mais avançado do que a proteção contra a discriminação em razão de religião ou crença, de deficiência, idade ou orientação sexual, o que poderá ter influência na escolha de pessoas para um emprego, estudo ou viagem noutra Estado-Membro da UE.

2.3 A igualdade de tratamento é antes de mais uma questão de promoção dos direitos humanos, mas pressupõe igualmente o aproveitamento integral de todos os recursos existentes na União Europeia. A discriminação é um desperdício de recursos e leva à exclusão social dos grupos afetados. Na profunda crise económica e social que a UE atravessa atualmente, muitos Estados-Membros procederam a cortes na proteção social e nos salários, o que só serviu para agravar ainda mais a situação dos grupos mais vulneráveis. As várias diretivas da UE sobre discriminação são, por conseguinte, essenciais para proteger os grupos em risco de discriminação e favorecer a sua integração no mercado de trabalho. Aos Estados-Membros cabe a grande responsabilidade de garantir que as intenções expressas nas diretivas se concretizem.

2.4 O CESE pronunciou-se numa série de pareceres sobre os diversos motivos de discriminação. Acolheu favoravelmente a proposta de diretiva da Comissão que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (2000/43/CE) ⁽³⁾. Apoiou igualmente a ideia de propor uma diretiva específica circunscrita ao mercado laboral proibindo a discriminação em razão da religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Realçou, além disso,

a importância de garantir a todos os cidadãos dos Estados-Membros um nível mínimo de proteção e o direito de acesso à justiça em questões de discriminação. O CESE preconizava, para o efeito, esforços adequados para apurar quais os argumentos económicos seriam favoráveis à não-discriminação e desenvolvê-los. Lamentava ainda que a diretiva não fizesse referência a instruções discriminatórias ou pressões para discriminar pelos motivos mencionados.

2.5 A diretiva-quadro aborda tanto a discriminação direta como a indireta. Na discriminação indireta uma pessoa pode ser prejudicada na prática por uma disposição aparentemente não discriminatória ou um critério ou procedimento aparentemente neutro ⁽⁴⁾.

2.6 O CESE emitiu, além disso, um parecer sobre a «Proposta de Diretiva do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual» ⁽⁵⁾, que ainda não foi adotada. O CESE congratulava-se com a proposta de diretiva por dela resultarem normas uniformes para a proteção contra atos discriminatórios na UE que tivessem por base as razões enunciadas no artigo 13.º do Tratado CE (agora artigo 19.º). O CESE lamentava, contudo, que a diretiva não tratasse adequadamente o problema da discriminação múltipla e exortava a Comissão a apresentar uma recomendação a este respeito. O CESE insta o Conselho a tomar uma decisão nesta matéria, a fim de reforçar os direitos das pessoas vulneráveis.

2.7 Nos seus vários pareceres sobre questões de discriminação (que versam, aliás, também sobre as pessoas idosas, e nacionais de países terceiros e os ciganos), o CESE ventilou nomeadamente os aspetos seguintes ⁽⁶⁾:

- a importância de integrar os instrumentos de combate à discriminação em todos os domínios de ação e incorporá-los tanto no orçamento da UE como nos orçamentos nacionais;
- a necessidade de definir indicadores que forneçam elementos concretos;
- a necessidade de associar a criação de instrumentos de não-discriminação à Estratégia Europa 2020;
- a definição de mecanismos de execução e de acompanhamento adaptados e eficazes ao nível da UE e dos Estados-Membros;

⁽⁴⁾ Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento.

⁽⁵⁾ JO C 182 de 4.8.2009, p. 19.

⁽⁶⁾ JO C 318 de 29.10.2011, p. 69; JO C 354 de 28.12.2010, p. 1; JO C 347 de 18.12.2010, p. 19; JO C 376 de 22.12.2011, p. 81; JO C 182 de 4.8.2009, p. 19; JO C 77 de 31.3.2009, p. 102; JO C 10 de 15.1.2008, p. 72; JO C 110 de 30.4.2004, p. 26; JO C 318 de 23.12.2006, p. 128; JO C 77 de 31.3.2009, p. 115; JO C 318 de 29.10.2011, p. 50; JO C 204 de 9.8.2008, p. 95; JO C 256 de 27.10.2007, p. 93.

⁽³⁾ JO C 77 de 31.3.2009, p. 102.

- a melhoria qualitativa e quantitativa dos empregos para assegurar e estimular a independência económica dos grupos vulneráveis;
- a necessidade de envidar esforços no sentido da divisão equitativa das responsabilidades na família e na vida doméstica entre homens e mulheres e de procurar individualizar o direito à segurança social;
- a criação de estruturas institucionais para criar, por exemplo, um comité europeu para questões de deficiência;
- o risco de ver a crise económica e social exacerbar a intolerância, a xenofobia, o racismo e a homofobia em toda a Europa;
- a integração como um processo social complexo e de longo prazo que envolve múltiplas vertentes e um grande número de atores, sobretudo ao nível local.

2.8 Nem o CESE nem a Comissão trataram exaustiva e especificamente a discriminação em razão da orientação sexual. Não existe ainda um roteiro para reduzir os riscos de discriminação das pessoas LGBT. O CESE focar-se-á, no presente parecer, na discriminação em razão da orientação sexual, visto considerar que é necessário desenvolver uma política neste domínio. Ao mesmo tempo, vê por bem sublinhar que há muitos outros grupos vulneráveis não abrangidos pelos motivos de discriminação enunciados mas que têm dificuldade em integrar-se no mercado de trabalho ou a manter-se dentro dele. Haverá, por isso, que garantir o acesso generalizado no âmbito da elaboração de todas as políticas.

3. A situação das pessoas LGBT no mercado de trabalho

3.1 Problemas relacionados com a aplicação legislativa ⁽⁷⁾

3.1.1 A Agência dos Direitos Fundamentais (ADF) analisou em dois relatórios ⁽⁸⁾ datados de 2009 a situação das pessoas LGBT. A seguir serão analisadas algumas das conclusões desta agência. Uma primeira conclusão é que há uma hierarquização nos motivos de discriminação. Com efeito, a proteção contra a discriminação baseada no sexo, raça ou origem étnica é maior do que quando se trata de outros motivos de discriminação. Nota-se, todavia, uma tendência nos Estados-Membros para proteger de igual modo todos os tipos de discriminação.

3.1.2 Segundo a ADF, a aplicação da diretiva relativa à igualdade de tratamento em 18 dos Estados-Membros vai mais longe do que os requisitos mínimos no tocante à discriminação em razão da orientação sexual. A maioria dos Estados-Membros adotou legislação que protege contra a discriminação em razão da orientação sexual noutros domínios que não o do emprego e do mercado de trabalho. Em cerca de 20 Estados-Membros existe uma autoridade incumbida de registar os atos discriminatórios baseados na orientação sexual.

⁽⁷⁾ Este capítulo tem por base os relatórios da Agência dos Direitos Fundamentais (ADF) e da Confederação Europeia dos Sindicatos (CES).

⁽⁸⁾ *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Legal Analysis* [Homofobia e discriminação em razão da orientação sexual nos Estados-Membros da UE: Análise jurídica] e *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II - The Social Situation* [Homofobia e discriminação em razão da orientação sexual e identidade sexual nos Estados-Membros da UE: Parte II – A situação social].

3.1.3 Nos seus relatórios, a ADF chama também a atenção para a livre circulação de pessoas LGBT que constituem uma parte essencial do mercado único do trabalho na UE. Neste contexto, convém salientar que o direito da família é uma competência legislativa dos Estados-Membros e, por isso, cada um deles tem as suas regras para os casais do mesmo sexo. Os vários países têm, além disso, tradições diferentes no que se refere ao modo de encarar, por exemplo, o casamento entre pessoas do mesmo sexo. No entanto, isso significa que estas pessoas terão problemas no exercício dos seus direitos de liberdade de circulação.

3.1.4 A ADF considera que os casais do mesmo sexo têm de enfrentar grandes obstáculos para exercer os seus direitos de livre circulação, quer estejam ligados pelos laços do casamento, por uma união de facto registada ou por uma relação estável e duradoura. As autoridades advertem que há em muitas situações discriminação direta e que é necessário esclarecer quais são as obrigações dos Estados-Membros à luz da diretiva sobre a livre circulação ⁽⁹⁾.

3.2 Tribunal de Justiça da UE

3.2.1 No Tribunal de Justiça da UE deram entrada dois processos de discriminação em razão da orientação sexual: o processo Römer e o processo Maruko. No processo Römer, o Tribunal é de opinião que a diretiva relativa à igualdade de tratamento se opõe a uma disposição nacional por força da qual um beneficiário que é parceiro numa união de facto registada recebe uma pensão complementar de reforma de montante inferior à atribuída a um beneficiário casado e que existe, portanto, uma discriminação direta em razão da orientação sexual devido a, no direito nacional, o referido parceiro numa união de facto registada se encontrar numa situação jurídica e factual comparável à de uma pessoa casada no que respeita à referida pensão.

3.2.2 No processo Maruko, o Tribunal considera analogamente que a diretiva se opõe a uma legislação por força da qual, após a morte do seu parceiro numa união de facto registada, o parceiro sobrevivente não recebe uma prestação de sobrevivência equivalente à concedida a um cônjuge sobrevivente. Mas, por outro lado, segundo o mesmo Tribunal, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se um parceiro sobrevivente está numa situação comparável à de um cônjuge. O Tribunal considera igualmente que são consideráveis as diferenças dentro da União e que falta uma equivalência entre o casamento e outras formas de relações reconhecidas por lei.

3.3 Problemas relacionados com a discriminação no local de trabalho

3.3.1 *Dificuldade em mostrar abertamente a sua orientação sexual no local de trabalho:* Vários estudos concluem que as pessoas LGBT são frequentemente «invisíveis» no local de trabalho. O principal motivo deste fenómeno é o receio de represálias, o que leva muitas destas pessoas a evitarem todos os contactos

⁽⁹⁾ Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros.

sociais com os seus colegas para não serem «desmascaradas». É, sobretudo, manifesto o seu receio em revelar a sua orientação sexual aos superiores hierárquicos no local de trabalho. Em certos setores, por exemplo, no exército e na igreja, essa abertura é muito inferior à média.

3.3.2 Problemas especiais tornam o trabalho difícil: As pessoas LGBT ocupam no mercado de trabalho uma posição especial em relação a outros grupos vulneráveis, uma vez que o não dissimular da sua orientação sexual tem consequências para a sua vida profissional. É comum as pessoas LGBT inventarem estratégias para se esquivarem a revelar a sua orientação sexual, por exemplo, mudando de assunto de conversa ou evitando conversar no local de trabalho. Os estudos realizados demonstram que esta «navegação» constante no local de trabalho tem um impacto na saúde e na produtividade. O tratamento discriminatório a que está sujeito o grupo de lésbicas, homossexuais, bissexuais e transexuais na União traduz-se numa exclusão emocional baseada na vergonha que tem consequências tanto para o indivíduo como para a sua participação no mercado de trabalho. O CESE considera que as várias instituições da UE deverão empenhar-se resolutamente em combater o que essa situação representa.

3.3.3 Problemas em fazer valer os seus direitos no mercado de trabalho: Se uma pessoa é vítima de discriminação em razão da sua orientação sexual, é essencial que tenha acesso a mecanismos de recurso, por exemplo, uma autoridade nacional que se ocupe das queixas relativas a este tipo de discriminação. Em muitos Estados-Membros não existe pura e simplesmente uma autoridade com esta competência.

3.3.4 Relutância em apresentar queixa: O número de casos de discriminação documentados em razão de orientação sexual é notoriamente reduzido. Isso deve-se provavelmente a uma certa relutância por parte das pessoas LGBT em se exporem publicamente e possivelmente a uma falta de reconhecimento dos seus direitos. Apresentar queixa pode também implicar o risco de perder o emprego. Em certos casos, é fundamental que a pessoa que faz uma denúncia conte com a proteção da sociedade para fazer face às consequências negativas que dela poderão advir.

3.3.5 Falta de informação: Segundo dados de um estudo do Eurobarómetro, há muitas lacunas na informação relativa à legislação contra a discriminação. Quase metade (45 %) dos cidadãos da UE não sabe da existência de leis que proíbem a discriminação em razão da orientação sexual no recrutamento de pessoal. Um estudo da Confederação Europeia de Sindicatos (CES) revela que nas organizações sindicais há uma grande falta de informação sobre a política e as atividades relacionadas com as pessoas LGBT. Esta falta de informação sobre os direitos no local de trabalho reflete-se numa falta generalizada de informação e de dados sobre a situação de pessoas com uma orientação

sexual diferente. Da investigação realizada conclui-se que são muito baixos os níveis de sensibilização para os problemas no local de trabalho relacionados com a orientação e a identidade sexuais. Esta falta de sensibilização significa que é muito difícil para as pessoas com uma orientação sexual diferente abordar, com as entidades patronais e as organizações sindicais, temas relacionados com a sua identidade sexual e a discriminação em razão da sua orientação sexual. Há, por isso, motivos para lançar campanhas de sensibilização, sobretudo nos casos em que há pouca informação, para que os cidadãos da UE fiquem a conhecer melhor os seus direitos.

3.3.6 Proteção jurídica e outras medidas destinadas a diminuir a discriminação: Em certos países a introdução de proteção jurídica e o apoio reforçado da igualdade de direitos ao nível nacional contribuíram para aumentar e generalizar a sensibilização da sociedade, o que teve um efeito positivo sobre as organizações sindicais e as entidades patronais. No estudo da ADF, só muito raramente se invoca a responsabilidade do empregador, o que evidencia a importância de responsabilizar os dirigentes. A gestão da diversidade e uma cultura de abertura têm um impacto positivo no ambiente de trabalho das pessoas LGBT. A gestão da diversidade talvez não impeça necessariamente a discriminação, mas é um primeiro passo essencial dentro de uma organização.

3.3.7 Amplitude da discriminação: Foram realizados vários estudos para determinar a amplitude da discriminação contra pessoas LGBT no mercado de trabalho. A conclusão foi que cerca de metade das pessoas pertencentes a este grupo esconde a sua orientação sexual no local de trabalho e que entre um terço e metade das pessoas que a revelaram são objeto de discriminação direta ou ficam sujeitas a comentários e a juízos ofensivos e humilhantes no seu local de trabalho.

3.3.8 Na UE foram realizados certos projetos que contaram com a participação das entidades patronais, dos sindicatos e do setor do voluntariado. A Comissão contribuiu financeiramente para esses projetos, o que contribuiu para aumentar a sua legitimidade. Em França, as organizações sindicais e as entidades patronais de um setor concluíram um «Acordo sobre a igualdade de direitos das famílias homoparentais». O sindicato sueco Vision oferece uma formação sobre questões relacionadas com as pessoas LGBT, com o fito de promover os conhecimentos sobre a discriminação no local de trabalho. A experiência tem mostrado que, todos juntos, poderemos realmente mudar a situação no mercado de trabalho das pessoas com uma orientação sexual diferente. O Comité lamenta que atividades deste tipo sejam raras e insta, por isso, a Comissão Europeia a popularizar as boas práticas e os parceiros sociais a serem mais ativos no combate à discriminação contra as pessoas LGBT no local de trabalho.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Contribuição dos empresários imigrantes para a economia da UE» (parecer de iniciativa)

(2012/C 351/04)

Relatora: **Brenda KING**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, emitir um parecer de iniciativa sobre a

Contribuição dos empresários imigrantes para a economia da UE

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 3 de setembro de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 2 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

1. Resumo e recomendações

1.1 Nos últimos dez anos, a contribuição das atividades empresariais dos imigrantes na Europa tem vindo a aumentar. Estes contribuem para o crescimento económico e a criação de emprego, não raro revitalizando ofícios artesanais negligenciados e participando cada vez mais no fornecimento de bens e serviços de valor acrescentado. Além disso, são uma ponte importante para os mercados mundiais e desempenham um papel relevante na integração dos imigrantes no mercado de trabalho, criando emprego não só para si, mas também cada vez mais para outros imigrantes e para a população autóctone ⁽¹⁾.

1.2 A UE reconheceu publicamente a importância que a contribuição dos empresários imigrantes pode ter para o crescimento sustentável e a criação de emprego. Contudo, é importante que este reconhecimento não seja encarado isoladamente ou em separado das prioridades imediatas dos responsáveis políticos da UE. Com efeito, um setor empresarial dos imigrantes dinâmico, sustentável e orientado para o crescimento deve ser parte da Estratégia para o Crescimento e o Emprego, da Lei das Pequenas Empresas (*Small Business Act*), da Estratégia Europa 2020 e do novo programa COSME, na medida em que estes já colocaram a importância das PME com um elevado crescimento e valor acrescentado no centro de uma economia da UE orientada para o crescimento sustentável.

1.3 Os empresários imigrantes também fomentam oportunidades sociais para outros imigrantes, criam mais liderança social, são um exemplo a seguir na sociedade, sobretudo para os jovens, aumentam a autoconfiança e promovem a coesão social revitalizando ruas e bairros.

1.4 O Comité acolhe favoravelmente a comunicação ⁽²⁾ da Comissão, na qual se reconhece «o importante papel dos migrantes enquanto empresários» e se afirma a necessidade de reforçar a «sua criatividade e capacidade de inovação». O CESE

também avalia positivamente a afirmação de que «a promoção do empreendedorismo transnacional através de uma estratégia mais dinâmica dará apoio aos empresários que operam tanto nos Estados-Membros da UE como nos países parceiros. Essas empresas podem criar emprego nos países de origem e trazer benefícios em termos de integração dos migrantes e de aumento do comércio entre países».

1.5 Com o aumento do desemprego, que faz com que a UE tenha como prioridade urgente a criação de empregos de qualidade, é ainda mais importante que os responsáveis políticos da UE reconheçam a relevância das empresas dos imigrantes para a economia da UE, tanto a nível local como, cada vez mais, nos mercados internacionais, em que continua a haver uma procura de bens e serviços provenientes da UE. Tal inscreve-se na estratégia da Comissão que visa ajudar as pequenas e médias empresas a expandirem os seus negócios fora da UE, uma vez que as atividades internacionais reforçam o crescimento, promovem a competitividade e apoiam a sustentabilidade a longo prazo das empresas na EU.

1.6 O Comité recomenda que para reforçar a «criatividade e capacidade de inovação» dos empresários imigrantes sejam tomadas medidas específicas ao nível europeu, nacional e local. O objetivo é erradicar a discriminação e criar igualdade de condições para todos, de modo a poderem contribuir para o crescimento inclusivo e a criação de empregos de qualidade.

1.6.1 Ao nível da UE, os responsáveis políticos devem:

— Reconhecer o potencial do espírito empreendedor dos imigrantes para promover o crescimento económico no âmbito da Estratégia Europa 2020;

— Reconhecer o potencial do espírito empreendedor dos imigrantes para criar emprego e inclui-lo na Estratégia Europeia para o Emprego. Atualmente, esta estratégia põe a tónica apenas no emprego remunerado como forma de integração dos imigrantes;

⁽¹⁾ Rath, J., Eurofound (2011), *Promoting ethnic entrepreneurship in European cities* [Promover o empreendedorismo imigrante nas cidades europeias], Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, Luxemburgo.

⁽²⁾ «Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros», COM (2011) 455 final e SEC(2011) 957 final.

- Reconhecer o espírito empresarial dos imigrantes na política europeia de integração dos imigrantes;
- Definir e recolher, juntamente com o Eurostat e os Estados-Membros, estatísticas fiáveis e harmonizadas sobre a contribuição económica e social dos empresários imigrantes em toda a UE. Tal pode ajudar a UE a melhorar o enquadramento das políticas de imigração;
- Continuar a facilitar o apoio público aos empresários para assegurar que a inovação, o empreendedorismo e o crescimento empresarial não são afetados pela impossibilidade de negócios viáveis acederem a financiamento adequado;
- Introduzir uma abordagem de sensibilização para as boas práticas e incentivar a sua partilha em programas destinados a aumentar a capacidade e a sustentabilidade dos empresários imigrantes;
- Desenvolver relações estratégicas com os países de origem atualmente empenhados em envolver diretamente as suas diásporas residentes na UE em atividades empresariais tanto no respetivo país de origem como na UE;
- Recorrer a acordos comerciais, se for oportuno, como mecanismo para fomentar a atividade empresarial de empresas comuns entre os empresários imigrantes na UE e os seus países de origem. Tal apoiará a estratégia da UE para ajudar as pequenas e médias empresas a expandir os seus negócios fora da UE.

1.6.2 Os Estados-Membros devem:

- Reconhecer e promover o espírito empreendedor dos imigrantes como parte integrante de políticas de integração mais vastas;
- Rever de um modo geral o quadro regulamentar e estrutural para a constituição de empresas, eliminando formalidades administrativas desnecessárias que possam constituir barreiras ao arranque de empresas;
- Minimizar o risco da imigração ilegal e, em particular, do trabalho clandestino através da implementação da Diretiva 2009/52/CE⁽³⁾ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009. O artigo 14.º desta diretiva dispõe que «os Estados-Membros devem assegurar a realização no respetivo território de inspeções eficazes e adequadas».
- Contribuir para aumentar as taxas de emprego de longa duração reforçando o apoio às empresas de imigrantes já existentes, em especial as geridas por mulheres e jovens, de modo a torná-las mais sustentáveis;
- Promover uma maior sensibilização e reforçar as capacidades das organizações intermediárias, tais como associações

comerciais, câmaras de comércio e cooperativas, para que possam apoiar estas empresas no que concerne ao cumprimento dos requisitos jurídicos, nomeadamente da legislação laboral e fiscal.

1.6.3 O poder local e a sociedade civil, incluindo os parceiros sociais, devem:

- Dar prosseguimento aos programas que aumentem o capital humano e social dos empresários imigrantes, disponibilizando vários serviços, como aconselhamento e informação, formação, estabelecimento de redes de contacto e orientação;
- Criar ou promover oportunidades para empresários imigrantes, melhorando o acesso das suas organizações a organizações bem implantadas;
- Tornar as empresas de imigrantes mais sustentáveis. Há que prestar mais atenção às empresas de imigrantes já existentes, em particular às que operam em setores de elevado valor acrescentado, em vez de colocar a tónica apenas nas empresas em fase de arranque;
- Reconhecer que o acesso ao crédito é muito importante para o empreendedorismo. Por conseguinte, devem ser criados mais programas para aumentar o capital financeiro dos empresários imigrantes, nomeadamente:
 - dando a conhecer fontes de financiamento,
 - ministrando formação específica,
 - aprofundando os conhecimentos e as competências especializadas deste grupo específico de clientes empresariais, bem como a sua compreensão das instituições de crédito.

2. Observações na generalidade

2.1 Na Europa registam-se atualmente importantes alterações demográficas: o declínio populacional é evidente em diversas regiões, a população está a envelhecer e as taxas de natalidade diminuem. Contudo, entre 2004 e 2008, a população da UE registou um aumento anual de cerca de 2 milhões de pessoas, principalmente devido à migração líquida. Os migrantes contribuíram de várias formas para o crescimento económico dos países de acolhimento: trouxeram novas competências e talentos, ajudaram a colmatar a falta de mão-de-obra e, enquanto empreendedores, criaram novas empresas e negócios.

2.2 A contribuição dos imigrantes para a economia através da criação direta de novas empresas é um aspeto ao qual não tem sido prestada suficiente atenção. O presente parecer, partindo dos conhecimentos existentes sobre o empreendedorismo dos imigrantes, formula recomendações para promover e reconhecer o êxito das empresas propriedade de imigrantes e aumentar ainda mais a sua contribuição para o crescimento económico.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:PT:PDF>

2.3 Comparar o empreendedorismo e a criação de emprego por parte de imigrantes entre os países da UE não é fácil, já que cada país dispõe de diferentes fontes de dados e não existe uma definição consensual a nível internacional para o conceito de «empresário imigrante».

2.4 O presente parecer baseia-se substancialmente nas comunicações apresentadas durante a audição do Grupo de Estudo Permanente para a Imigração e a Integração do CESE sobre a contribuição dos empresários imigrantes para a economia da UE, que teve lugar em 24 de novembro de 2011 ⁽⁴⁾.

2.5 Um empresário imigrante é definido como um proprietário de uma empresa, nacional de um país estrangeiro, que procura gerar valor através da criação ou expansão da atividade económica ⁽⁵⁾. O empresário pode exercer a sua atividade por conta própria, ou seja, trabalhando apenas para si, ou contratar trabalhadores ⁽⁶⁾.

2.6 O presente parecer incide essencialmente nos empresários por conta própria, baseando-se em dados do inquérito às forças de trabalho para efetuar comparações entre os Estados-Membros e entre empresários imigrantes e empresários autóctones. Acresce que a análise está centrada nos empresários que não exercem atividade agrícola, por ser esta a norma na investigação sobre empreendedorismo.

3. Características dos empresários imigrantes

3.1 Os imigrantes são mais empreendedores

3.1.1 Os dados do Inquérito às Forças de Trabalho da UE ⁽⁷⁾ mostram que a tendência dos empresários imigrantes varia na UE, sendo que a percentagem de empresários imigrantes no total dos trabalhadores é entre 1,5 % e 2,9 % mais elevada do que a dos autóctones no Reino Unido, em França, na Bélgica, na Dinamarca e na Suécia. Contudo, a percentagem de empresários imigrantes é inferior à dos autóctones em Portugal, em Espanha, em Itália, na Grécia, na Irlanda, na Alemanha e na Áustria.

3.1.2 A nível regional, a taxa global de autoemprego (autóctones e migrantes) é mais elevada na Europa Meridional, Central e Oriental. Porém, na Europa Central e Oriental, os imigrantes tendem a ter mais propensão para o trabalho por conta própria do que os autóctones, ao passo que na Europa Meridional se observa o contrário.

3.1.3 Esta sobrerrepresentação de imigrantes entre os trabalhadores por conta própria na Polónia, na Eslováquia, na República Checa e na Hungria deve-se, em parte, à relativa flexibilidade da regulamentação de vistos para empresários imigrantes e à situação do emprego nesses países. As taxas mais baixas de empresários imigrantes registadas nos países da Europa Meridional devem-se, eventualmente, ao facto de, nestes países, os imigrantes ainda não terem tido tempo para criar o capital humano, físico e social necessário para montar um negócio próprio,

seja por não falarem fluentemente a língua do país de acolhimento, seja por se depararem com dificuldades no que diz respeito ao reconhecimento das suas qualificações.

3.1.4 Os dados relativos ao número de novos empresários num determinado ano também sugerem que há uma tendência para os imigrantes serem mais empreendedores do que os autóctones. Entre 1998 e 2008, o número médio anual de novos empresários imigrantes duplicou na Alemanha (para mais de 100 000 por ano) e no Reino Unido (para quase 90 000 por ano). Em Espanha e em Itália os números médios anuais sextuplicaram (para mais de 75 000 por ano) e octuplicaram (para 46 000), respetivamente. Em França houve um ligeiro aumento (para 35 000) no mesmo período ⁽⁸⁾.

3.1.5 Além disso, em termos relativos, os imigrantes são mais empreendedores do que os autóctones em relação à sua população. Por exemplo, no Reino Unido, os imigrantes, que representam 8 % da população, são proprietários de cerca de 12 % de todas as PME existentes no país.

3.1.6 Estes dados coincidem com os dados revelados por um recente estudo americano, segundo o qual a percentagem de imigrantes entre os proprietários de pequenas empresas é de 18 %, comparando com a sua proporção no conjunto da população e na força de trabalho que é de 13 % e 16 %, respetivamente ⁽⁹⁾.

3.2 Sustentabilidade das empresas propriedade de imigrantes

3.2.1 Todos os anos, são muitos os imigrantes que criam um negócio, mas também são muitos os que fecham as suas empresas. Esta reduzida taxa de sobrevivência pode ser um indicador de que o trabalho por conta própria é um mecanismo de transição para o emprego assalariado ou de que a taxa de insucesso é mais elevada entre as empresas propriedade de imigrantes. Por exemplo, em França, apenas 40 % das empresas propriedade de estrangeiros conseguem manter-se em funcionamento cinco anos após a sua criação, ao passo que esta percentagem é de 54 % entre as empresas propriedade de franceses ⁽¹⁰⁾. O estudo da OCDE ⁽¹¹⁾ concluiu que, mesmo após terem sido tidos em conta fatores como as qualificações e a experiência, entre outros, as empresas propriedade de imigrantes têm 27 % menos probabilidades de sobreviverem, comparando com as empresas autóctones.

3.3 Setores de elevado valor acrescentado

3.3.1 O leque de atividades levadas a cabo por empresários imigrantes no país de acolhimento é tão variado como o dos autóctones. Esta transformação, já não se tratando só de empresas que fornecem serviços e bens sobretudo às populações dos seus enclaves étnicos, deve-se, em parte, ao crescente nível de formação de muitos imigrantes, assim como a mudanças nas estruturas económicas das sociedades pós-industriais.

⁽⁴⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-migrant-entrepreneurs-contribution-present>.

⁽⁵⁾ Definição de «empreendedor» estabelecida pela OCDE, 2008.

⁽⁶⁾ Rath, J., Eurofound (2011), *Promoting ethnic entrepreneurship in European cities* [Promover o empreendedorismo imigrante nas cidades europeias], Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, Luxemburgo.

⁽⁷⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

⁽⁸⁾ Para consultar as estatísticas, ver: <http://dx.doi.org/10.1787/888932442104>.

⁽⁹⁾ <http://www.fiscalpolicy.org/immigrant-small-business-owners-FPI-20120614.pdf>.

⁽¹⁰⁾ Breem, Y. (2009), *Les entreprises créées en 2002 par des ressortissants des pays tiers: de plus grandes difficultés à survivre* [Dificuldades das empresas criadas em 2002 por nacionais de países terceiros], Infos Migrations, N.º 13, Departamento de Estatísticas, Estudos e Documentação (DSED), Ministério da Imigração, Integração, Identidade Nacional e Desenvolvimento Solidário.

⁽¹¹⁾ *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries* [Abertos ao negócio: Empresários imigrantes nos países da OCDE], 2010.

3.3.2 Na Europa, apesar de uma elevada percentagem de empresários nacionais de países terceiros trabalhar em setores tradicionalmente mais associados aos imigrantes (por exemplo, no comércio por grosso e a retalho), muitos trabalham noutros setores: praticamente 18 % dos empresários imigrantes operam no setor da construção, 8 % no setor profissional, científico e técnico, cerca de 6 % no setor da indústria transformadora e outros 6 % nos setores da saúde pública e dos serviços sociais.

3.4 Perfil

3.4.1 O perfil geral dos empresários, tanto imigrantes como autóctones, é semelhante, ou seja, tendencialmente ambos são do sexo masculino, com qualificações, e mais de três em cada quatro têm idade superior a 35 anos. Os empresários imigrantes e autóctones são, em média, mais velhos do que os trabalhadores assalariados. Este facto pode ser explicado pela necessidade de acumular suficiente capital social e físico, bem como experiência, antes de criar uma empresa.

3.4.2 Os empresários imigrantes têm um nível de educação médio superior ao dos empresários autóctones. Aproximadamente entre 30 % e 40 % dos empresários imigrantes concluíram estudos superiores.

3.4.3 Quase dois terços dos empresários imigrantes residem no país de acolhimento há mais de dez anos, ao passo que esta percentagem entre os trabalhadores assalariados pouco ultrapassa os 50 %.

3.4.4 A propensão dos imigrantes para o empreendedorismo depende da região de onde provêm: os imigrantes asiáticos são os mais propensos, enquanto os imigrantes latino-americanos e africanos são os menos propensos. As diferenças existentes ao nível da educação e das possibilidades económicas podem explicar uma boa parte das diferenças no comportamento empreendedor entre os grupos de imigrantes. Outra explicação é que alguns países de origem têm tradicionalmente taxas elevadas de empreendedorismo nas suas economias, pelo que os imigrantes provenientes desses países têm uma maior propensão para criarem uma empresa no país de acolhimento.

3.4.4.1 Note-se que a experiência dos imigrantes varia conforme a região de origem. Por exemplo, dados respeitantes ao Reino Unido indicam que se a taxa de emprego da comunidade de imigrantes paquistaneses fosse igual à da comunidade de imigrantes indianos, a percentagem de trabalhadores do sexo masculino e feminino neste grupo aumentaria 24 % e 136 %, respetivamente, o que equivaleria a um aumento de cerca de 96 000 pessoas no ativo.

4. Contexto da UE

4.1 O Programa de Estocolmo define a agenda para a intervenção da União Europeia no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos para o período de 2010-2014, referindo, entre outros aspetos, que a integração bem-sucedida dos imigrantes é indispensável para reforçar os valores democráticos e a coesão social e para promover o diálogo intercultural a todos os níveis.

4.2 Dotado de 825 milhões de euros para o período de 2007-2013, o Fundo Europeu para a Integração apoia as

iniciativas nacionais e da UE destinadas a facilitar a integração de imigrantes de países terceiros nas sociedades europeias, incluindo projetos no domínio do empreendedorismo imigrante e da educação para o empreendedorismo dirigida a imigrantes ⁽¹²⁾.

4.3 A comunicação da Comissão ⁽¹³⁾ intitulada «Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros» reconhece o importante papel dos empresários imigrantes, mas o seu potencial contributo para o crescimento sustentável e a criação de emprego não é mencionado nas iniciativas emblemáticas europeias, como a Estratégia Europa 2020.

4.4 O Pacote de Emprego da UE centra-se no emprego remunerado como forma de integração dos imigrantes. Contudo, exclui o papel dos empresários imigrantes, que podem contribuir para a criação de empregos de qualidade e sustentáveis e facilitar a inclusão económica e social dos cidadãos migrantes e autóctones.

4.5 Os responsáveis políticos da UE devem empenhar-se ativamente na inclusão coerente do empreendedorismo imigrante nas estratégias da UE. Além disso, importa igualmente reconhecer e apoiar o papel que cabe aos empresários imigrantes na estratégia de integração de imigrantes.

5. Contribuição dos empresários imigrantes

5.1 Mercado de trabalho

5.1.1 O Inquérito às Forças de Trabalho da UE (1998-2008) salienta o contributo positivo dos empresários imigrantes para a criação de emprego, mesmo que a maioria dos empresários (autóctones e imigrantes) trabalhe apenas para si.

5.1.2 Em média, criam entre 1,4 e 2,1 empregos suplementares. No entanto, comparações com empresários autóctones sugerem que os empresários imigrantes criam relativamente menos empregos, embora haja exceções a esta constatação geral: na República Checa, na Hungria, na Eslováquia e no Reino Unido, os empresários imigrantes criam, ao que parece, mais empregos do que os empresários autóctones.

5.1.3 Este contributo para a criação global de emprego tem vindo a aumentar. Entre 1998 e 2008, o número de empregados em empresas de imigrantes aumentou em Espanha, em Itália, na Áustria, na Alemanha e nos Países Baixos, enquanto no Reino Unido e em França a contribuição para a criação de emprego se manteve constantemente elevada. Por exemplo, em 2007 e em 2008, os empresários imigrantes empregaram anualmente mais de 750 000 trabalhadores na Alemanha, aproximadamente 500 000 no Reino Unido e em Espanha, quase 400 000 em França e cerca de 300 000 em Itália.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm.

⁽¹³⁾ COM(2011) 455 final e SEC(2011) 957 final.

5.1.4 Em termos relativos, esta contribuição para a criação de emprego equivale a entre 1,5 % e 3 % do total dos assalariados. Os países em que os imigrantes mais contribuem para a criação global de emprego são o Luxemburgo (8,5 %) e a Irlanda (4,9 %). Embora não existam dados suficientes que permitam aferir se os imigrantes empregam ou não sobretudo outros imigrantes, alguns estudos mostraram que os imigrantes empregam tanto autóctones como outros imigrantes.

5.2 Economia

5.2.1 Além de criarem emprego, os empresários imigrantes também contribuem para o crescimento económico global do país de acolhimento. É muito difícil recolher provas empíricas fidedignas sobre a verdadeira contribuição para a economia da UE, mas existem dados provenientes do Reino Unido que estimam que, anualmente, o contributo destas empresas para a economia britânica é de 25 mil milhões de libras esterlinas, o equivalente a 6 % do valor acrescentado bruto das PME (430 mil milhões de libras esterlinas em 2007) ⁽¹⁴⁾.

5.2.2 Estes valores assemelham-se às estimativas de um estudo americano, segundo as quais as pequenas empresas em que metade ou mais dos proprietários são imigrantes contribuem anualmente com 776 mil milhões de dólares americanos, o correspondente a 13 % do total das pequenas empresas (6 bilhões de dólares americanos em 2007).

5.2.3 Outros dados, provenientes de França, mostram que, em 2009, os imigrantes em França receberam 47,9 mil milhões de euros do Estado francês (prestações sociais, habitação, educação, etc.), tendo em contrapartida contribuído com 60,3 mil milhões de euros. Por outras palavras, o contributo líquido dos imigrantes para as finanças públicas foi de 12,4 mil milhões de euros ⁽¹⁵⁾.

5.2.4 O CESE está em crer que o contributo para a UE poderia ser mais significativo se os empresários imigrantes

que trabalham na economia informal obtivessem um apoio que lhes permitisse passar para a economia formal.

5.3 Comércio

5.3.1 Há igualmente provas de que os empresários imigrantes ajudam a criar oportunidades de comércio para o país de acolhimento, nomeadamente reduzindo os custos das transações comerciais com os seus países de origem, recorrendo às suas redes de contactos e tirando partido dos seus conhecimentos sobre os mercados nos seus países de origem. Na Suécia, por exemplo, 22 % das empresas propriedade de estrangeiros canalizam os seus bens e serviços, pelo menos parcialmente, para o mercado internacional, enquanto que nas empresas propriedade de autóctones essa percentagem é de 15 % ⁽¹⁶⁾. Foi igualmente demonstrado que um aumento de 10 % na população imigrante na Suécia se traduziu, em média, num aumento de 6 % nas exportações e de 9 % nas importações ⁽¹⁷⁾. Estes resultados sugerem que os imigrantes podem desempenhar um papel importante enquanto facilitadores do comércio externo, reduzindo as barreiras implícitas ao comércio com os seus países de origem.

5.3.2 Outro exemplo é o Reino Unido. Os empresários imigrantes proporcionam acesso direto a uma diáspora em crescimento, com um rendimento disponível estimado em mais de 30 milhões de euros, bem como novas oportunidades de negócio nos mercados mundiais como a Índia, a China e os países da África, das Caraíbas e da América Latina.

5.4 Assinale-se que o empreendedorismo dos imigrantes não tem unicamente impacto na criação de emprego e na economia, podendo, também, fomentar oportunidades sociais para outros imigrantes, criar mais liderança social, aumentar a autoconfiança e promover a coesão social entre os cidadãos, revitalizando ruas e bairros.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁴⁾ <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/enterprise/docs/b/11-515-bigger-better-business-helping-small-firms>.

⁽¹⁵⁾ <http://www.europeanvoice.com/article/imported/time-to-value-migrants-contribution/74527.aspx>.

⁽¹⁶⁾ Agência Sueca para o Crescimento Económico e Regional (2007).

⁽¹⁷⁾ Hatzigeorgiou em OCDE (2010).

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Erradicação da violência doméstica contra as mulheres» (parecer de iniciativa)

(2012/C 351/05)

Relator: **Mário SOARES**

Em 24 de maio de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

Erradicação da violência doméstica contra as mulheres.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 3 de setembro de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 138 votos a favor, 3 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Já em 2006 o CESE se pronunciou sobre a violência doméstica contra as mulheres ⁽¹⁾, mostrando a preocupação da sociedade civil com a questão. As recomendações então expressas continuam válidas, pelo que o presente parecer não as repete.

1.2 O CESE, enquanto representante da sociedade civil organizada e consciente de que a problemática da violência de género, incluindo a violência doméstica, é uma questão que a todos interpela, reafirma o seu empenhamento no combate a este flagelo por todos os meios possíveis, encarando, entre outras, a possibilidade de organizar um debate bienal sobre esta problemática.

1.3 O CESE recomenda às instituições europeias e aos Estados-Membros da UE que:

1.3.1 **Direitos humanos:** abordem a violência de género no âmbito doméstico como uma questão de direitos humanos, o que permitirá encontrar uma resposta holística e multissetorial para o problema;

1.3.2 **Paradigmas de segurança e de risco:** adotem medidas para alterar os paradigmas de segurança e de risco, reforçando a convicção de que a violência contra as mulheres no espaço doméstico não é um problema individual, da esfera privada e isolado, mas uma questão de segurança e ordem públicas;

1.3.3 **Prevenção:** desenvolvam uma política de prevenção da violência doméstica através da criação de espaços multidisciplinares de apoio com recursos e pessoal especializado e de planos de ação interministeriais que envolvam homens adultos e jovens na eliminação da violência doméstica;

1.3.4 **Políticas de proteção:** garantam às mulheres vítimas da violência prioridade no acesso à habitação, a apoio económico, a formação, a um trabalho digno onde vigore o princípio «a trabalho igual salário igual»;

1.3.5 **Homogeneização** dos critérios estatísticos: prossigam a homogeneização dos critérios para o registo da violência de género, permitindo que os dados recolhidos sejam comparáveis;

1.3.6 **Educação:** garantam que a educação contribua para a transformação das mentalidades, o que exige, entre outros aspetos, a implementação de verdadeiros programas coeducativos, o fim da linguagem sexista nos manuais escolares e uma formação inicial e contínua dos professores que incorpore a problemática da violência de género, incluindo a doméstica;

1.3.7 **Meios de comunicação:** assegurem o efetivo cumprimento da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual ⁽²⁾, de forma a eliminar a imagem negativa da mulher que transmitem os meios de comunicação e, em particular, a publicidade;

1.3.8 **Saúde:** fortaleçam a convicção de que a violência doméstica contra as mulheres é uma variável de risco em termos de saúde;

1.3.9 **Corresponsabilização:** reforcem e apoiem medidas que promovam a corresponsabilidade de homens e mulheres no cuidado dos filhos, dos parentes mais velhos ou de familiares com necessidades especiais;

1.3.10 **Organizações da sociedade civil:** apoiem as organizações que trabalham com mulheres vítimas de violência doméstica ou promovem ações de sensibilização/formação no combate à violência de género;

1.3.11 **Ano europeu de luta contra a violência de género:** consagrem um ano europeu à luta contra a violência de género;

1.3.12 **Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica:** o CESE insta a União Europeia e todos os Estados Membros a assinarem, ratificarem e implementarem esta Convenção adotada em 2011.

⁽¹⁾ JO C 110 de 9.5.2006, p. 89–94.

⁽²⁾ Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de março de 2010.

2. Introdução

2.1 Toda a violência exercida contra qualquer indivíduo é um atentado à sua dignidade, à sua integridade física e psicológica, aos direitos humanos e aos princípios de uma sociedade democrática.

2.2 Sendo os Estados obrigados a respeitar, proteger e promover os direitos dos seus cidadãos, devem investir importantes recursos públicos em serviços e pessoal especializado, capazes de cumprir esta obrigação.

2.3 A violência pública é socialmente condenada e a sociedade apoia as ações que os Estados utilizam para reprimir e sancionar quem a pratique.

2.4 Mas existe outra violência, mais silenciada, que se exerce dentro das casas e que afeta de uma forma talvez mais brutal as suas vítimas: a violência doméstica.

Todos os membros de uma família podem ser vítimas ocasionais ou permanentes de diferentes tipos de violência, os quais podem conduzir à morte.

2.5 Se todos eles merecem atenção, preocupação e ação por parte das autoridades, a verdade é que o grupo mais sistematicamente afetado é o das mulheres – uma das principais causas da mortalidade feminina é a violência no âmbito doméstico. Daí que este parecer se centre na violência doméstica contra as mulheres.

2.6 A União Europeia define como violência contra a mulher *“todo o ato de violência de género que produza, ou possa produzir, dano físico, sexual ou psicológico ou sofrimento para as mulheres, incluindo a ameaça de tais atos, a coação ou a privação arbitrária da liberdade, seja no espaço público seja na vida privada”* (3).

2.7 Apesar dos esforços realizados desde há várias décadas por autoridades públicas e vários setores da sociedade, organizados ou não, esta forma de violência continua a ser vista como um problema privado, quando, na verdade, é um problema público.

2.8 A violência doméstica é um crime que deve ser sancionado pela lei. O CESE reconhece o esforço realizado por diferentes países da União para sancionar com medidas mais duras todos aqueles que o cometem. No entanto, importa também identificar as causas profundas subjacentes ao fenómeno e as estratégias necessárias para o debelar, incluindo uma maior compreensão do fenómeno pelos homens.

2.9 Por outro lado, a crise económica está a afetar seriamente as políticas sociais em muitos países da UE. Serviços públicos básicos como a saúde, a educação e os serviços sociais estão a ser reduzidos quando as famílias, e particularmente as mulheres, mais deles necessitam. Encerram-se serviços de atendimento especial para mulheres, fecham-se centros de

acolhimento de mulheres maltratadas, reduzem-se orçamentos de departamentos nacionais para a igualdade de género, eliminam-se projetos de prevenção, campanhas nos meios de comunicação, etc.

2.10 A persistência dos estereótipos de género e de uma sociedade patriarcal, a par das desigualdades económicas e da discriminação da mulher em áreas como o emprego, o salário, o acesso a outros recursos económicos e a falta de independência económica, reduzem a capacidade da mulher para agir e aumentam a sua vulnerabilidade à violência doméstica.

2.11 A atual crise económica e as políticas implementadas para supostamente a combater, bem como o processo de liberalização das economias e a privatização do setor público, não só reforçam a divisão sexual do trabalho, como aumentam as desigualdades, exacerbando as condições que geram violência.

2.12 A Organização Mundial de Saúde (OMS) (4) reconheceu os efeitos prejudiciais da globalização sobre as estruturas sociais. Uma globalização sem regras pode produzir formas agravadas de violência contra as mulheres, incluindo sob a forma de tráfico de seres humanos.

2.13 As mulheres pertencentes a grupos minoritários, as migrantes, as indigentes que residem em comunidades rurais ou remotas, as mulheres reclusas, as mulheres internadas em instituições, as mulheres com deficiências físicas e mentais e as mulheres idosas correm mais riscos de serem vítimas de violência.

2.14 Este parecer de iniciativa procurará fazer um balanço da violência doméstica contra as mulheres na Europa, fornecer uma visão de conjunto das medidas tomadas e suscitar uma tomada de consciência social mais aguda do problema.

2.15 O CESE, enquanto voz da sociedade civil organizada, está disponível para organizar em conjunto com organizações preocupadas com este tipo de violência um fórum de debate para discutir propostas para a sua erradicação e partilhar exemplos de boas práticas conducentes a medidas preventivas eficazes.

3. A Convenção do Conselho da Europa – Um instrumento a ratificar e a cumprir

3.1 Em 2011, o Conselho da Europa adotou uma Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (5). Trata-se do primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo que cria um quadro jurídico global visando prevenir a violência, proteger as vítimas e condenar os agressores. É um alerta para uma maior igualdade entre mulheres e homens, porque a violência contra as mulheres está profundamente enraizada na desigualdade de género e perpetuada por uma cultura patriarcal e de alheamento desta realidade.

(3) <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf>.

(4) WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses (Genebra, WHO, 2005).

(5) Convenção do Conselho da Europa aprovada em 11 de maio de 2011, em Istambul (Turquia) (www.coe.int/conventionviolence).

3.2 A referida convenção tem em conta todos os tipos de violência (física, psicológica, assédio sexual, casamento forçado, mutilação genital feminina, assédio, esterilização ou aborto forçados), independentemente da idade, origem étnica ou nacional, religião, origem social, situação migratória ou orientação sexual da vítima.

3.3 Até ao momento apenas um país ratificou⁽⁶⁾ e 20 assinaram esta Convenção⁽⁷⁾, alguns com reservas (Alemanha, Sérvia e Malta). O CESE exorta a União Europeia e todos os Estados-Membros da União a assinar, ratificar e implementar a Convenção de Istambul com a maior brevidade possível.

4. Observações na generalidade

4.1 45 % das mulheres na UE dizem ter sofrido alguma vez violência de género. Entre 40 a 45 % referem ter sofrido assédio sexual no trabalho. Estima-se que na Europa morrem por dia 7 mulheres vítimas de violência de género⁽⁸⁾.

4.2 Trata-se, além disso, de um fenómeno com um importante impacto económico: estima-se que a violência contra as mulheres nos 47 países membros do Conselho da Europa tem um custo anual de pelo menos 32 mil milhões de euros.

4.3 Num inquérito do Eurobarómetro de 2010, constatou-se que este fenómeno é largamente conhecido dos cidadãos (98 % dos entrevistados) e com grande incidência (um em cada quatro disse conhecer uma mulher vítima de violência doméstica e um em cada cinco disse conhecer um autor de violência doméstica).

4.4 Já em 1980, a II Conferência Mundial sobre a Condição Jurídica e Social da Mulher estabelecia que a violência contra as mulheres é o crime mais silenciado do mundo. Treze anos depois, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena reconheceu os direitos das mulheres como direitos humanos. Os Estados-Membros da União Europeia comprometeram-se a cumprir os objetivos fundamentais da Plataforma de Ação de Pequim de 1995.

4.5 Na declaração final da Segunda Cimeira Europeia das Mulheres no Poder (Cádiz, março de 2010)⁽⁹⁾ 25 ministras e numerosos líderes políticos de toda a UE reconheceram que a igualdade de género continua por concretizar e que a violência contra as mulheres é um problema persistente e uma grave violação dos direitos humanos. O documento afirma que os estereótipos sexistas continuam a produzir discriminação e alerta para o facto de as gerações mais jovens reproduzirem comportamentos sexistas.

4.6 As instituições europeias têm produzido diversos documentos de análise e de ação de que, de uma forma não exaustiva, aqui se dá conta.

⁽⁶⁾ Turquia.

⁽⁷⁾ Albânia, Alemanha, Áustria, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Islândia, Luxemburgo, Ex-República Jugoslava da Macedónia, Malta, Montenegro, Noruega, Portugal, Reino Unido, Sérvia, Eslováquia, Eslovénia, Suécia e Ucrânia.

⁽⁸⁾ Barometer 2011, «National Action Plan on Violence against Women in the EU», European Women's Lobby, agosto de 2011 (www.womenlobby.org).

⁽⁹⁾ http://www.igualdad.us.es/pdf/Docuemta_Otros_Cumbre.pdf.

4.6.1 Conselho Europeu:

— Conclusões do Conselho sobre a Erradicação da Violência contra as Mulheres na União Europeia (8 de março de 2010), que instam a Comissão e os Estados-Membros a prosseguirem os esforços na luta contra a violência contra as mulheres e a promoverem ações para assegurar o seu financiamento.

4.6.2 Parlamento Europeu:

— Resolução sobre as prioridades e a definição de um novo quadro político da União na luta contra a violência contra as mulheres (2011).

— Em setembro de 2011, o Parlamento Europeu apoiou a outorga da Ordem de Proteção Europeia para as vítimas de violência de género, assédio sexual, sequestro ou intenção de assassínio. Esta medida foi um passo importante para a construção de um espaço europeu de proteção das mulheres.

4.6.3 Comissão Europeia:

— Carta das Mulheres (2009), Plano de Ação para Aplicação do Programa de Estocolmo (2010), Estratégia para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2010-2015.

— Diversos estudos sobre a violência contra as mulheres para aprofundar o conhecimento deste problema.

— Adoção, em 18 de maio de 2011, de um pacote de propostas que visam reforçar os direitos das vítimas de crime (Diretiva horizontal que estabelece padrões mínimos de direitos, apoio e proteção das vítimas de crime; regulamento sobre o reconhecimento mútuo das medidas de proteção em matéria civil).

— Financiamento de programas específicos como o Daphne III, bem como de organizações europeias de luta contra a violência contra as mulheres (Lobby Europeu das Mulheres).

4.7 Por outro lado, os Estados-Membros, ainda que de forma não generalizada, têm produzido legislação visando criminalizar a violência doméstica, tomar medidas mais drásticas contra o agressor, tipificar a violência doméstica como crime público, etc.

4.8 Apesar de continuarem a faltar dados estatísticos fiáveis e comparáveis sobre a violência doméstica a nível nacional e europeu, os números conhecidos são suficientemente alarmantes para não haver dúvidas sobre a magnitude do problema⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Ver o relatório «*Combatir los crímenes de honor en Europa*», apresentado em 8 de março de 2012, Dia Mundial da Mulher, pela Fundação Surgir (instituição sem fim lucrativo com sede na Suíça).

4.9 Apesar dos números e de uma produção legislativa mais rigorosa, a verdade é que persiste na população a perceção generalizada de que vivemos numa sociedade igualitária, o que pode desvirtuar o debate não só sobre a violência doméstica como sobre outras violências e desigualdades entre mulheres e homens em termos de diferenças salariais, promoção nas carreiras, etc..

4.10 Um tipo de violência esquecido, porque invisível para o mundo exterior, é a violência psicológica. É tempo de quebrar este silêncio e reconhecer que a violência psicológica é uma violação dos direitos humanos que deve ser incluída na legislação sobre a violência de género.

4.11 Mulheres sobreviventes da violência psicológica, muitas vezes severamente traumatizadas durante as suas vidas, precisam de um apoio holístico multidisciplinar num ambiente reabilitante seguro. Forçadas a viver em completo isolamento social sem provas tangíveis dos atos violentos, temem que ninguém acredite nelas. A reabilitação requer essencialmente que os prestadores de cuidados acreditem nelas.

4.12 A violência doméstica não só tem um impacto sobre a vítima direta mas também afeta quem a ela assiste ou dela tem conhecimento. Afeta em particular as crianças, cuja fragilidade emocional as torna particularmente vulneráveis, podendo tais efeitos perdurar durante toda a vida.

4.13 Embora os crimes domésticos não se resumam às agressões às mulheres, importa saber porque outros crimes cometidos no âmbito doméstico, como o caso da pedofilia (90 % dos casos são cometidos por familiares), são considerados repugnantes, ao passo que no caso da violência doméstica ainda se procura escrutinar as razões que levaram o agressor a cometer essa violência.

5. Observações na especialidade e propostas de ação

5.1 Importa responder à questão fundamental de saber porque são estes crimes, em muitos casos, socialmente desculpados ou porque se procura na mulher agredida a justificação para a violência cometida. As frequentemente apontadas razões de ordem cultural e social, além de serem falsas, apenas conduzem a que se mantenha o *status quo*.

5.2 A ideia de que a violência doméstica radica numa cultura e tradição antigas assenta no pressuposto falso de que a cultura é um conjunto de crenças e práticas estático. Pelo contrário, a cultura forma-se e reforma-se constantemente. Precisamente porque a cultura é heterogénea, incorporando valores que competem entre si, a capacidade de evoluir faz parte dela.

5.3 A cultura está intimamente ligada ao exercício do poder: normas e valores adquirem autoridade quando aqueles que os defendem detêm o poder ou posições de influência.

5.4 As mulheres também são agentes de cultura, influenciando a cultura em que vivem. A sua participação na sociedade e na cultura é essencial para transformar mentalidades, usos e costumes perniciosos à sua imagem e situação.

5.5 Daí a importância da reflexão sobre a sub-representação das mulheres nos diferentes níveis do poder. Enquanto esta questão não for suficientemente resolvida e as mulheres não tiverem a representação económica, social e política que, pelo seu número e capacidades, lhes é devida, difícil ou demasiado lentamente se poderá resolver o problema da violência contra elas. Embora as políticas públicas contra a violência de género tenham um papel importante, só o acesso das mulheres ao exercício paritário do poder poderá alterar a imagem tradicional do seu papel na sociedade.

5.6 Os modelos de identificação de género que ao longo dos séculos foram definindo como virtudes femininas a passividade, a entrega, e a submissão, e como virtudes masculinas a agressividade, a força e a ação construíram uma conceção de relação afetiva que, durante séculos, remeteu a mulher para uma posição de inferioridade e dependência.

5.7 O relacionamento baseado em modelos identitários que pressupõem a submissão de um elemento ao outro já não é tolerável, pelo que homens e mulheres devem questionar como se posicionam face a esses modelos. Tal questionamento que deve assentar na afirmação de valores como liberdade, autonomia e realização pessoal.

5.8 Em muitos casos de femicídio⁽¹⁾, uma percentagem importante das vítimas tinha já denunciado atos de violência ou ameaças. Tal demonstra a importância do trabalho preventivo. Em demasiados casos não se tomaram medidas cautelares que protegessem a vítima do agressor.

5.9 O trabalho preventivo pode e deve incluir, entre outros:

- uma ação terapêutica sobre o agressor ou potencial agressor. Não se trata de encontrar uma desculpa ou atenuante para o ato violento nem de expor a vítima a situações sem controlo, mas sim de trabalhar sobre as causas e tentar recuperar o agressor, o que terá resultados benéficos para todos;
- o lançamento de planos de ação interministeriais para a deteção precoce e a prevenção da violência doméstica através de um sistema de consulta e informação no âmbito dos serviços educativos, sociais e de saúde;

⁽¹⁾ Segundo a definição das Nações Unidas, o «femicídio» é o assassinio de uma mulher apenas pelo facto de o ser. Constitui «femicídio» a violência contínua contra uma mulher dentro e fora da família que culmina no seu assassinato. As investigações sobre o «femicídio» realizadas em diferentes países mostram que é no âmbito privado, das relações íntimas, que ocorrem com maior frequência estes crimes.

— a participação dos homens e dos rapazes na eliminação da violência contra as mulheres adultas e jovens;

— a participação dos jovens numa campanha de educação para uma abordagem global da prevenção e da intervenção precoce, bem como, além disso, mais oferta de formação para os profissionais que trabalham de perto com os jovens;

— o acompanhamento dos processos de casais separados por motivo de violência doméstica, de modo a proteger as mulheres que correm risco de assédio e perseguição, que muitas vezes culminam em morte.

5.10 Os departamentos especializados na proteção às vítimas da violência doméstica têm que ter pessoal com formação especializada e estarem dotados dos recursos que garantam o cumprimento das medidas decididas, sob pena de ineficácia das mesmas.

5.11 É muito importante criar espaços multidisciplinares de apoio para ouvir, compreender as mulheres e nelas acreditar. No fenómeno da violência doméstica interagem fatores psicológicos, culturais, religiosos e costumes enraizados durante séculos. Não tem uma única causa e não pode ser exclusivamente abordado com medidas policiais ou penais. Um apoio multidisciplinar coordenado, que evite a exposição da mulher à violência repetida, é um elemento fundamental do seu combate. É necessário prestar particular atenção às mulheres portadoras de deficiência e às mulheres imigrantes, cuja vulnerabilidade é maior. Tais espaços de apoio devem igualmente incluir de forma sistemática as vítimas indiretas da violência, sobretudo as crianças.

5.12 É preciso alterar o paradigma de segurança que se encontra demasiado ligado ao crime organizado, terrorismo, assaltos a pessoas e bens, narcotráfico, e quase nunca ao perigo que muitas mulheres podem correr nos seus lares ou no seu local de trabalho. Se na segurança incorporássemos mais critérios humanistas e prioritariamente vocacionados para a prevenção, muitas vidas teriam sido poupadas. As novas tecnologias podem oferecer proteção acrescida, como é o caso das pulseiras eletrónicas, que impedem os agressores em liberdade de se aproximarem das suas vítimas quando cumprem uma ordem de afastamento.

5.13 As estatísticas sobre a violência doméstica não descrevem com rigor o fenómeno, não permitindo dar conta da verdadeira dimensão do problema. Por isso se torna urgente homogeneizar os critérios de registo da violência doméstica para que os dados possam ser comparáveis a nível europeu.

5.14 Os governos devem valorizar e apoiar, incluindo financeiramente, o trabalho das organizações da sociedade civil

(organizações de mulheres, de defesa dos direitos humanos, sindicatos, etc.) sem caírem na tentação de as controlarem ou diminuírem a sua autonomia.

5.15 Uma área de especial importância é a educação. Esta tanto pode perpetuar modelos e práticas discriminatórias como pode desempenhar um papel de transformação das mentalidades e atitudes individuais e coletivas. A escola deve fomentar uma educação não sexista e coeducativa baseada na igualdade de direitos e de oportunidades, procurando o desenvolvimento integral da pessoa à margem de estereótipos e papéis em função do sexo e rejeitando qualquer tipo de discriminação que vitime as mulheres. A escola pode ser um instrumento para desmontar a imagem estereotipada dos papéis de homem e mulher que é geralmente veiculada pelos meios de comunicação. A escola pode ser um excelente observatório da violência de género.

5.16 Para que a escola possa desempenhar esse papel positivo é fundamental que a formação inicial e contínua dos docentes incorpore a violência de género, incluindo a doméstica. A revisão periódica dos currículos e dos livros deve ser uma prática constante para eliminar de vez qualquer linguagem sexista.

5.17 Outro âmbito de crucial importância é o setor da saúde. Colocar as mulheres e adolescentes no centro das estratégias de saúde pode fortalecer a convicção de que a violência contra as mulheres no espaço doméstico é uma variável de risco e não um problema isolado.

5.18 É necessário rever periódica e sistematicamente os procedimentos de registo e de notificação, evitando fórmulas que requerem aos profissionais uma carga burocrática e que não são ágeis nem sustentáveis. Estes procedimentos devem proporcionar a oportunidade de registar o problema de saúde como uma variável de risco (por exemplo, nas consultas de planeamento familiar ou nas de gravidez, entre outras) bem como diferenciarem com clareza as necessidades urbanas e rurais.

5.19 Em todos os setores que lidam com a problemática da violência de género, é preciso garantir que a sensibilização e a formação sejam eficazes e adaptadas à realidade, com os meios e recursos necessários e que se façam mapeamentos (*mapping*) regulares para garantir que a informação está de acordo com a realidade.

5.20 No que respeita à sensibilização e formação, é importante diferenciar entre sensibilização (dirigida a todo o pessoal que trabalha na instituição), formação (fornecida a todos/as que estão em contacto com as vítimas e podem contribuir para a deteção do problema) e formação específica (que devem possuir todos/as os que assistem as vítimas). Particular atenção deve ser dada à formação dos agentes de polícia e dos juizes, pelo papel que desempenham na recepção da queixa e no julgamento do agressor. A sua ação pode ajudar a transformar uma experiência

traumatizante numa nova esperança. Também é necessário providenciar para que os estabelecimentos prisionais desenvolvam programas internos sobre a violência de género dirigidos às mulheres vítimas e aos agressores do sexo masculino e para que haja uma maior sensibilização dos funcionários prisionais de todos os Estados-Membros para esta questão.

5.21 Finalmente, abordar a problemática da violência doméstica contra as mulheres como um tema de direitos humanos acentua a responsabilidade dos Estados na prevenção, erradicação e sanção deste tipo de violência e o dever de prestarem contas sobre como cumpriram esta obrigação.

5.22 A ligação da violência de género aos direitos humanos permite o acesso a um conjunto importante de mecanismos

para responsabilizar os Estados a nível internacional e regional e que passam pelos órgãos dos tratados dos direitos humanos, tribunais penais internacionais bem como o Sistema Regional Europeu de Direitos Humanos (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos – órgão do Conselho da Europa).

5.23 Abordar a violência contra as mulheres como uma questão de direitos humanos conduz-nos a uma resposta holística e multissetorial que acrescenta uma dimensão de direitos humanos ao trabalho desenvolvido em todos os setores. Obriga a reforçar e a acelerar iniciativas em todos os âmbitos, no sentido de prevenir e eliminar a violência contra as mulheres, incluindo nos tribunais, na saúde, nas políticas de desenvolvimento local ou regional, na ajuda humanitária, etc.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel da sociedade civil no combate à corrupção nos países do sul do Mediterrâneo» (parecer de iniciativa)

(2012/C 351/06)

Relator: **Juan MORENO PRECIADO**

Em 19 de janeiro de 2012, 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 papel da sociedade civil no combate à corrupção nos países do sul do Mediterrâneo

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Relações Externas emitiu parecer em 5 de setembro de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 149 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A corrupção é um problema generalizado em todo o mundo e que acarreta graves prejuízos para os cidadãos. Nos países do sul do Mediterrâneo esta foi uma das causas das recentes revoltas conhecidas como a Primavera Árabe. A sociedade civil, que foi o seu verdadeiro motor, empenhou-se em denunciar a corrupção.

1.2 Em muitos países, o combate à corrupção é um dos principais desafios, a par da instituição de um barómetro que meça o grau de transparência e de qualidade da nova governação nas instituições legislativas e governamentais, bem como nos serviços públicos.

1.3 A legislação e os organismos criados em alguns países para combater a corrupção devem ser alargados e consolidados. A existência de organizações civis e sociais, representativas e independentes, é essencial para que os cidadãos controlem os sistemas de governação.

1.4 As mudanças políticas e democráticas estão a tornar possível a realização de reformas positivas que deverão ser aprofundadas. Para além das reformas institucionais, é necessário combater a corrupção em serviços públicos como os transportes e obras públicas, a educação, a saúde, os serviços prisionais, etc. Deve-se evitar que os recursos se orientem exclusivamente para a segurança em detrimento do combate à corrupção.

1.5 A política europeia de vizinhança obriga a UE a ter em conta o respeito efetivo pelos seus vizinhos dos valores democráticos para determinar que tipo de relações mantém com eles. O CESE solicita à UE que os planos de ação estejam em conformidade com estas linhas orientadoras. A UE e os países que a integram devem dar um exemplo ético no combate à corrupção ao seu próprio nível e nas relações com os países parceiros.

1.6 O CESE apela à UE a que se comprometa, nomeadamente, a exigir aos seus parceiros que respeitem o pluralismo ideológico e religioso, a liberdade de imprensa, a independência do

poder judicial, a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e a liberdade de associação.

1.7 O CESE considera que devem respeitar-se também as prioridades da política europeia de vizinhança em matéria de cooperação nos domínios de migração, asilo, políticas de vistos, bem como medidas contra o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de droga e de armas, a lavagem de dinheiro e os crimes financeiros e económicos. Os planos de ação devem apoiar as reformas dos sistemas judicial e penitenciário, bem como a cooperação policial e judicial.

1.8 Ademais, o CESE considera prioritário que os países euro-mediterrânicos cumpram de facto as convenções fundamentais da OIT em matéria de trabalho digno.

1.9 O CESE compromete-se a continuar a apoiar as organizações da sociedade civil do sul do Mediterrâneo e considera necessário que os governos dos países parceiros levem a cabo, com o apoio da UE, programas de formação que fomentem a criação e a consolidação das organizações civis e sociais. Há que apoiar, nomeadamente, a promoção do diálogo social entre empresários e trabalhadores, bem como o papel das mulheres na vida económica e empresarial.

2. A corrupção, um obstáculo ao desenvolvimento e à justiça

2.1 Ainda que este documento se centre nos países do sul do Mediterrâneo, a corrupção política e administrativa estende-se a todos os continentes (países da UE incluídos), como o atestam diferentes agências e organizações de prestígio e como se comprova diariamente nos meios de comunicação social.

2.2 O CESE pode e deve ajudar as organizações da sociedade civil do sul do Mediterrâneo na sua presente fase de consolidação pondo à disposição o seu apoio e solidariedade. Também a União Europeia, através de parcerias bilaterais e dos instrumentos da política europeia de vizinhança e da União para o

Mediterrâneo, deve contribuir eficazmente para a aplicação dos princípios democráticos assumidos com a Declaração de Barcelona de 1995.

2.3 Os parceiros sociais e as organizações civis da região mediterrânica podem ser atores fundamentais para garantir que a transparência e as práticas de boa governação sejam um marco da nova etapa de democratização.

2.4 A corrupção, no sentido de governação ilegítima, precária ou abusiva a nível local, regional e nacional, desenvolveu-se de uma forma generalizada, sobretudo nos países com maiores índices de pobreza, mas o seu alastramento foi mais acentuado em países com regimes ditatoriais.

2.4.1 A acumulação de privilégios económicos pelas elites governantes, o nepotismo, o suborno, a apropriação direta de bens do Estado e o desvio de uma parte destes para contas ou investimentos privados foram alguns dos abusos que, durante décadas, presidiram à gestão política dos ditadores recentemente destituídos e de outros governantes ainda no poder.

A par da corrupção sistémica, que é o tipo de corrupção principalmente abordado neste documento, desenvolveram-se nos países do sul do Mediterrâneo práticas de corrupção em determinados setores privados ou grupos de pessoas. Algumas delas inscrevem-se no mundo da criminalidade geral, como as redes mafiosas que, alicerçadas na corrupção e na violência, tendem a construir uma sociedade paralela à institucional.

2.4.2 A corrupção está muito disseminada pelo mundo, como demonstra o estudo anual da *Transparency International* (TI) ⁽¹⁾ que classifica 183 países com uma pontuação entre 0 (extremamente corrupto) e 10 (extremamente transparente). Mais de dois terços destes países obtiveram uma pontuação inferior a 5. Os países do norte de África situam-se entre a zona média baixa e baixa da lista.

2.5 A eficácia das leis contra a corrupção de alguns países foi minada pelas próprias práticas de suborno e de controlo político. O efeito das mudanças políticas recentes ainda não pode ser avaliado, mas em alguns casos é já evidente.

2.6 O problema da corrupção pública estende-se a diferentes áreas da vida dos países, tanto pública como privada, repercutindo-se na qualidade de vida das pessoas, na perda de direitos, na discriminação de determinados grupos e na perda de recursos mercê do suborno ou da privação do acesso legítimo a empregos, informação e representação.

2.7 No setor público é notória a falta de transparência por parte das administrações e dos partidos políticos quanto aos fundos públicos, a opacidade das contas das empresas, os

obstáculos ao escrutínio realizado pelos meios de comunicação social e a prática do suborno a funcionários da justiça ou dos serviços públicos.

2.7.1 A escassez de recursos da administração judicial (e a sua má utilização ou o seu desvio) foi apontada pelo Gabinete para a Droga e a Criminalidade (GDC) das Nações Unidas como um fator negativo que impede que haja condições mínimas de dignidade nas prisões e que promove o aumento da delinquência.

3. A corrupção, problema generalizado nos países do sul do Mediterrâneo

3.1 Nos países do sul do Mediterrâneo a corrupção converteu-se numa conduta comum e certos comportamentos que lhe estão associados praticam-se quase abertamente e de forma despreocupada. A corrupção afeta toda a sociedade, incluindo a vida económica e social, e ganhou terreno, enraizando-se nos costumes e hábitos.

3.2 A perceção da corrupção por parte da população dos países do sul do Mediterrâneo é muito elevada, segundo estudos realizados por diversas ONG.

3.2.1 Identificam-se três tipos de corrupção de acordo com o grau de rejeição social:

- a) a que designa os comportamentos condenáveis por todos;
- b) a que diz respeito a comportamentos condenáveis apenas por uma parte da população;
- c) a que se refere a práticas toleradas de forma generalizada pela população.

3.2.2 No topo dos setores mais corruptos encontram-se os funcionários públicos e os responsáveis políticos.

3.2.3 A saúde representa um dos setores em que a população recorre com mais frequência à corrupção, deparando-se amiúde com a necessidade de escolher entre «pagar» ou não usufruir dos cuidados necessários, ainda que se trate de um serviço público.

3.2.4 No setor da justiça, essencial para a sociedade e para a economia, a corrupção afeta os autóctones e os investidores estrangeiros. Em muitos países a corrupção do sistema judicial constitui um travão ao investimento direto estrangeiro.

3.2.5 A função pública é um grande filão de corrupção. Concebem-se formas de permitir o acesso à função pública, através de concursos, a pessoas que não têm competências para tal.

⁽¹⁾ Índice de Perceção da Corrupção de 2011, publicado em 2011.

3.3 Outras formas de corrupção

3.3.1 A corrupção «ocasional», ou segundo o serviço que se pretende obter: trata-se do suborno realizado pelo utilizador, seja uma pessoa singular ou coletiva, que se vê na obrigação de pagar para poder aceder a um serviço. Esta «pequena corrupção», de certa forma tolerada, é também muito perniciosa para a sociedade.

3.3.2 A corrupção «massiva»: trata-se de um suborno que não se pede de maneira formal. Os que a praticam sabem que as ofertas e os favores podem facilitar o contacto e o acesso a um serviço.

3.3.3 A corrupção «institucionalizada»: trata-se de uma corrupção duradoura instaurada e que praticamente todos conhecem. O utilizador está a par e sabe de antemão o preço a pagar para aceder a um serviço.

3.3.4 A corrupção «negociada»: ocorre em determinadas situações do foro judicial ou económico. No âmbito dos concursos públicos, por exemplo, ou também na negociação amigável de questões fiscais.

3.3.5 A corrupção do «facto consumado»: os empresários com projetos económicos são frequentemente vítimas deste tipo de corrupção. Ao chegar a determinada etapa de realização do seu projeto veem-se obrigados a pagar para poder prosseguir o desenvolvimento do mesmo. Os investidores estrangeiros deparam-se também com este tipo de corrupção, devendo pagar ou, por vezes, associar-se a um «representante» para poder continuar as atividades da sua empresa.

3.3.6 Os empresários consideram que a corrupção é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento empresarial no sul do Mediterrâneo. Em vários países, apesar da procura pública continuar a ser muito elevada, poucas empresas participam em concursos públicos de adjudicação. Segundo a maioria das empresas «a adjudicação está decidida de antemão».

3.3.7 A corrupção de «serviço contra serviço»: não é uma corrupção em espécie já que não envolve dinheiro líquido. É uma corrupção recompensada com um serviço ou um privilégio.

3.3.8 A corrupção «piramidal»: em certos serviços pode-se encontrar uma organização piramidal da corrupção. Cada nível da pirâmide hierárquica, a começar pelo nível mais baixo, deve estabelecer uma «tarifa de suborno» a qual aumentará à medida que o nível hierárquico é mais elevado, até atingir a cume da pirâmide. Geralmente, neste tipo de serviços, a nomeação para os cargos é vendável em função do valor estimado da «tarifa de suborno».

3.3.9 A corrupção «planeada a médio e longo prazo»: trata-se de uma espécie de engenharia da corrupção. Num país pode-se nomear uma pessoa para um lugar de alto ou de muito alto nível para estabelecer um plano de enriquecimento pessoal baseado na corrupção. Este realizar-se-á em prejuízo da política pública e a favor dos interesses exclusivos de uma pessoa ou de um grupo de pessoas.

3.3.10 A corrupção «político-partidária»: no período de eleições, em muitos países os votos são comprados. Para muita gente, nomeadamente nos bairros populares, a campanha eleitoral é um período que gera rendimentos.

3.3.11 A corrupção também existe no setor privado: quando se fala da corrupção há a tendência para referir exclusivamente o setor público, mas ela existe também no setor privado. Por exemplo, nas clínicas, certos favores do pessoal são compensados economicamente em função do nível de responsabilidade. Existe corrupção na contratação nas empresas privadas.

3.4 As sociedades do sul do Mediterrâneo não estão inativas no combate à corrupção:

— há a consciência de que a corrupção não é um mal necessário e de que existem países e sistemas no mundo que vivem sem ela;

— começam a desenvolver-se associações, não apenas para denunciar a corrupção mas também para explicar aos cidadãos o seu custo económico e social;

— vários países decidiram adotar nova legislação que tenha em conta o combate à corrupção;

— a população está consciente da necessidade de desenvolver um Estado de Direito, íntegro no combate à corrupção e aos privilégios;

— começam a surgir representantes eleitos, mesmo minoritários, que colocam o tema do combate à corrupção na agenda política;

— há condenações simbólicas de alguns responsáveis que praticaram atos de corrupção;

— assiste-se à criação de instâncias de combate à corrupção em diversos países.

4. A corrupção como detonador da revolta civil e o desafio do processo de democratização árabe

4.1 A chamada Primavera Árabe foi considerada pela Conferência dos Estados Partes na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Marraquexe, 24 a 28 de outubro de 2011) como uma demonstração de clara rejeição da corrupção e como um apelo à integridade e à democracia.

4.2 O movimento democratizador não se alargou ainda à totalidade dos países árabes, nem se consolidou nos países onde foram derrubados os governos autoritários. Mas a rápida introdução do pluralismo político veio contradizer as correntes ocidentais que consideravam que os povos árabes não queriam a democracia, ou que ainda não estavam preparados para a exercer. As sociedades civis estão mobilizadas em praticamente todos estes países, participando nos processos de transição ou exigindo a introdução dessas mudanças.

4.3 Apesar da dimensão e da diversidade do mundo árabe, a importância dos elementos linguísticos, políticos e culturais comuns facilitou a propagação por toda a região do movimento democratizador, surgido na Tunísia no final de 2010 e imediatamente alastrado ao Egito.

4.4 Estes processos de mudança não se fizeram da mesma forma nem produziram os mesmos efeitos. Em vários países, realizaram-se pela primeira vez eleições multipartidárias e foram constituídos governos fundados na vontade popular, provocando uma profunda mudança política. Noutros países, os protestos pacíficos produziram, sem uma mudança de regime, reformas políticas importantes. Na Síria continua a repressão violenta dos opositores pelo regime ditatorial, causando inúmeras vítimas civis.

4.5 A par disso, as organizações da sociedade civil, que foram as principais protagonistas das mobilizações, estão a reorganizar-se e aproveitam as novas perspectivas ou promessas de mudança.

4.5.1 Na Líbia, por exemplo, onde o sistema político mudou radicalmente, surgiram organizações como a União de Trabalhadores da Líbia Livre, uma federação sindical independente que substituiu a estrutura sindical oficial do regime de Kadhafi. Também no Egito foi posto termo ao monopólio sindical da central ETUF com a criação de novas confederações como a EFITU e a EDLC.

4.6 Antes dos movimentos democratizadores, o CESE assinalara já que a liberdade de associação não estava assegurada nos países parceiros do Mediterrâneo e que o florescimento da sociedade civil estava entorpecido por obstáculos políticos e administrativos.

4.6.1 É necessário garantir que não se repetirão as contradições do passado entre a ratificação de convenções internacionais subscritas pelos governos e as legislações nacionais que na prática limitam ou impedem a sua aplicação.

5. O papel dos parceiros sociais e da sociedade civil nos processos de democratização e nos sistemas de combate à corrupção

5.1 A declaração final da Cimeira Euromed dos Conselhos Económicos e Sociais e Instituições Similares (Istambul, 16 a 18 de novembro de 2011) assinalava a necessidade de promover e consolidar o processo de transição democrática nos países do sul do Mediterrâneo através da criação de instituições

governamentais, da constituição de órgãos judiciais independentes, do apoio à liberdade de imprensa, bem como do empenho continuado no combate à corrupção.

5.2 Deve pôr-se termo aos obstáculos à criação de associações e, acima de tudo, à prática corrupta de designar as pessoas próximas ao poder para a liderança das associações com o objetivo de adulterar a sua função representativa.

5.3 É fundamental promover a negociação coletiva no quadro do diálogo social entre empresários e trabalhadores.

Ainda não está consolidada uma implementação no terreno mais concreta que a mera ratificação (ainda que esta seja importante) das convenções da OIT relativas ao trabalho digno, que deveriam fazer parte dos compromissos dos governos e da concertação entre estes e as organizações de trabalhadores e empresários.

5.4 Para canalizar as propostas comuns do associativismo independente e representativo são muito importantes as instituições consultivas do tipo das que já existem em vários países.

5.5 Em vários países foram criados canais institucionais para o combate à corrupção, como a Autoridade Central de Combate à Corrupção de Marrocos, que foi criada em 2007 e conta com a participação da sociedade civil. As organizações de consumidores, utilizadores, agricultores, empresários, mulheres, sindicatos e demais setores e grupos envolvidos deviam também participar em organizações competentes no domínio do controlo da saúde, dos preços, da gestão da água, da imigração, dos serviços sociais, etc.

5.6 De forma geral, os atores sociais e civis (sindicatos, empresários, associações e ONG) desempenham um papel fundamental, sobretudo quando se trata de organizações independentes, que em muitos casos estão ainda numa fase embrionária.

5.7 O papel dos parceiros sociais ⁽²⁾ no combate à corrupção diverge também segundo o país. O seu envolvimento faz-se de diferentes formas nos países do sul da região euro-mediterrânica.

5.8 Em determinados Estados desenvolveram-se programas de formação e de sensibilização. É, portanto, necessário promover e apoiar programas de peso que reforcem o combate à corrupção.

Bruxelas, 19 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽²⁾ No âmbito do Fórum do Diálogo Social existe um acordo de princípio para uma campanha intitulada «Parceiros sociais contra a corrupção e a favor de uma boa governação».

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Utilização responsável das redes sociais e prevenção dos problemas que lhes estão associados» (parecer de iniciativa)

(2012/C 351/07)

Relator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a

Utilização responsável das redes sociais e prevenção dos problemas que lhes estão associados.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 6 de setembro de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 173 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Dado o impacto das redes sociais a nível individual e coletivo, assim como a sua projeção futura e consequências, importa que as instituições da UE considerem prioritária a adoção de medidas supranacionais vinculativas e não vinculativas, que levem à autorregulação ou, de preferência, à correção, de acordo com a «Agenda Digital», destinadas a promover, num mercado único digital e dinâmico, uma utilização responsável e inteligente e a prevenir os problemas associados aos riscos envolvidos. O CESE considera que o ideal seria ter «leis-modelo» estabelecendo uma regulação global, mas enquanto isso não for possível, há que adotar uma solução a nível da União Europeia.

1.2 Se forem adotadas normas que levem à autorregulação ou à correção, estas devem ter sempre caráter temporário. Além disso, há que avaliar periodicamente a sua aplicação e, caso não sejam aplicadas, devem adotar-se normas vinculativas.

1.3 Especificamente, o CESE insta a Comissão, no âmbito da promoção da literacia digital, a realizar campanhas de sensibilização e educação destinadas, de preferência, aos grupos mais vulneráveis para prevenir e mitigar os efeitos indesejados de uma utilização inadequada das redes sociais. Da mesma forma, há que desenvolver ações de formação específicas para o acompanhamento e a mediação parental, reforçando as linhas de ajuda para denunciar os conteúdos ilegais em linha (*hotlines*), de modo que tenham também em conta este tipo de comportamento.

1.4 A valorização destas iniciativas requer também a divulgação de boas práticas, o cumprimento das obrigações pelos fornecedores, o controlo da publicidade ou a vigilância do acesso dos utilizadores muito jovens, o que, no seu todo, pode ajudar a erradicar uma perceção negativa das redes sociais e tornar visível, em vez disso, as potenciais oportunidades e sinergias que estas podem oferecer. Há também fenómenos de

dependência das redes sociais sobre os quais se deveriam informar os utilizadores, e alertar os pais dos jovens adolescentes para quem o risco é maior.

1.5 Importa promover a defesa do direito à privacidade face às intrusões na vida privada no âmbito das relações laborais e da utilização de novas tecnologias, em especial das redes sociais. Os parceiros sociais devem regular esta matéria nos respetivos acordos.

1.6 Por último, o CESE reitera ⁽¹⁾ a conveniência da publicação de um código dos direitos em linha da UE, que resuma de forma clara e acessível os direitos dos utilizadores digitais na UE e contemple a promoção da utilização responsável das redes, a prevenção dos problemas associados e a erradicação de práticas desleais ou prejudiciais, especialmente em casos de publicidade fortemente contextualizada.

2. Introdução

2.1 Com este parecer de iniciativa pretendem-se atingir três objetivos:

- a) completar os estudos, as comunicações («Comunicação sobre as redes sociais e a Internet do futuro» (SEC(2008) 2507) (SEC(2008) 2516)) e os pareceres ⁽²⁾ anteriores;
- b) destacar o acordo de autorregulação sobre o tema «Princípios da UE para redes sociais mais seguras» (10 de fevereiro de 2009);
- c) propor ações a desenvolver no âmbito da Agenda Digital para a Europa (COM(2010) 245 final/2).

⁽¹⁾ JO C 318 de 29.10.2011, pp. 9-18.

⁽²⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 69-73.

2.2 O *boom* dos últimos anos na sociedade digital em geral e, em particular, a crescente expansão das comunidades virtuais tornaram mais evidente a necessidade de adotar políticas para promover a utilização responsável das redes sociais, assim como políticas de prevenção e proteção contra os riscos e problemas que lhes estão associados.

2.3 A evolução contínua e a dimensão espacial que caracterizam as redes sociais desde o seu início exigem uma revisão permanente da sua definição conceptual e, por conseguinte, da forma de as abordar. É possível, no entanto, fixar algumas das suas características básicas e principais para estabelecer os domínios de ação relevantes.

2.4 Neste sentido, podemos considerar que as redes sociais, enquanto formas de interação social voluntária num contexto complexo, se nutrem de trocas dinâmicas num sistema aberto de *feedback* positivo.

2.5 Por conseguinte, dada a variabilidade dos tipos e das utilizações das redes, bem como dos perfis dos utilizadores e dos conteúdos, trata-se de um processo emergente e progressivo para o qual importa determinar com precisão as regras gerais de funcionamento. Seria, por isso, conveniente realizar periodicamente investigação no terreno para este efeito e também para saber mais sobre a adesão dos utilizadores a uma ou mais redes específicas, que poderia, em última instância, servir também para nortear as normas tecnologicamente neutras que são necessárias num processo de flexibilidade adaptativo próprio do domínio em questão.

2.6 Além disso, as ações propostas neste parecer contribuem para o objetivo europeu de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo proposto na Estratégia Europa 2020 (COM(2010) 2020 final). Assim, no fenómeno das redes sociais reúnem-se a sociedade do conhecimento e a investigação coletiva na Internet (*crowdsourcing*), o apoio aos utilizadores mais ativos e responsáveis e um mercado virtual eficiente, ou ainda o desejo de colaboração e a integração social.

2.7 No entanto, não basta melhorar as infraestruturas para assegurar um acesso rápido, seguro e sem discriminação ou exclusão, promovendo a cidadania digital responsável, também é necessário garantir aos cidadãos o exercício efetivo dos seus direitos relevantes para o ambiente digital (liberdade de expressão e informação, proteção dos dados pessoais e da privacidade, exigência de transparência, serviços universais de telefone e de acesso à Internet funcional e qualidade mínima dos serviços) (COM(2010) 245 final/2).

2.8 A privacidade é um elemento essencial na utilização das redes sociais. O CESE pronunciou-se já no seu parecer sobre a proposta de regulamento relativo à proteção de dados, de forma inequívoca, a favor do «direito à eliminação de dados ou direito a ser esquecido» e de preservar a privacidade nas opções pré-definidas, ou seja, que o consentimento não pode ser dado de forma implícita, mas deve ser sempre dado expressamente ou manifestamente.

2.9 Os motores de pesquisa na Internet deviam estabelecer padrões de segurança e de privacidade nas opções pré-definidas para impedir a indexação dos perfis e garantir a proteção de dados sensíveis.

2.10 Por outro lado, há que gerir melhor o mercado neste setor, tanto na integração dos fornecedores como no respeito de medidas específicas e vinculativas relacionadas com as práticas que desenvolvem e, nomeadamente, as relativas ao controlo da publicidade, à utilização da informação disponível ou à criação de nichos de negócios conexos (por exemplo, prémios de seguros para cobrir riscos associados aos direitos dos utilizadores nas redes sociais).

2.11 No entanto, no âmbito da corresponsabilidade, os utilizadores devem observar as indicações e as orientações que as instituições pertinentes promovem para a utilização inteligente e responsável das redes sociais («responsabilidade social dos utilizadores»), de modo a otimizar os recursos disponíveis e aumentar as vantagens relativas à difusão de informação e à transparência, num contexto de cooperação em prol da aprendizagem e do enriquecimento multicultural, para além dos objetivos próprios de cada rede. No entanto, por vezes a legalidade baseia-se numa falácia que é a existência de um utilizador supostamente informado e consciente, quando, na realidade, as estatísticas mostram que menos de 1 em 1 000 utilizadores lê as condições de utilização.

3. Dinâmica atual das redes sociais

3.1 As redes sociais têm-se desenvolvido rapidamente nos últimos dois anos, levando a um aumento espetacular do número de utilizadores. Em 2010, calculava-se que o número total de utilizadores no mundo estava próximo dos 1 000 milhões, um aumento de 23 % relativamente ao ano anterior, na sua maioria jovens. Os dados sobre os *coeficientes das redes sociais por país* podem ser consultados nos mapas-mundo das redes sociais elaborados para esta finalidade.

3.2 A percentagem de jovens utilizadores das redes sociais é muito superior à de outras faixas etárias. Na Europa, de acordo com dados do Eurostat, quatro quintos dos internautas da UE entre 16 e 24 anos utilizou a Internet para este fim em 2010, em comparação com dois quintos das pessoas com idade entre 25 e 54 anos, e menos de um quinto das pessoas com idade entre 55 e 74 anos (ver o inquérito da Comissão Europeia intitulado «*Risk and Safety*» (risco e segurança)). A este respeito, o CESE está a elaborar um parecer sobre a publicidade dirigida às crianças.

3.3 As possibilidades que as redes sociais oferecem aos seus utilizadores são muito diversas. Numa rede social, pode-se comunicar com amigos e familiares que estão longe, fazer novos amigos, trocar informação multimédia, fomentar as relações de trabalho, apresentar projetos, dar-se a conhecer social e profissionalmente, expressar ou defender determinadas ideias ou causas, etc. Estas possibilidades foram largamente aumentadas em domínios como o da transmissão de imagens, infografias e vídeos com as mais recentes redes sociais, como o Instagram, o Pinterest e o Tumblr, que já ultrapassaram, em número de utilizadores, o YouTube, o LinkedIn e o Google +.

3.4 No entanto, os utilizadores valorizam, sobretudo, a importância de poder partilhar conteúdos de forma imediata com muitos contactos, principalmente com os que conheceram fora das redes sociais (família, amigos, conhecidos), embora, de forma secundária, também utilizem as redes sociais em linha para conhecer novas pessoas.

3.5 No contexto de um novo modelo de relações, cabe destacar os aspetos positivos associados ao desenvolvimento das redes sociais e, em particular, o seu contributo para ⁽³⁾:

- a garantia e o exercício da liberdade de expressão em determinados contextos sociais e políticos,
- a criação e congregação de comunidades em linha,
- o (re)encontro de amigos e familiares e a possibilidade de comunicarem entre si,
- a prevenção de situações de risco para os menores e a possibilidade de estes pedirem ajuda através das redes sociais de comunicação,
- a promoção de bens e de serviços e o incremento do comércio eletrónico,
- uma nova abordagem das redes sociais como agente catalizador da mobilidade.

3.6 A utilidade das redes sociais vai aumentando à medida que os domínios de aplicação se multiplicam em resposta às diversas motivações que levam os utilizadores a participar nestas redes, como, por exemplo, a comunicação familiar e social, a troca de informação, comercial e lúdica, a diversão e o tempo livre, as relações pessoais e afetivas, o acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento da aprendizagem, o ambiente de trabalho e profissional, a participação social e o voluntariado, o debate de opiniões e ideias, etc.

3.7 Note-se que «as comunidades em linha são apresentadas e percebidas como espaços equivalentes aos do mundo físico em que as regras de jogo do ambiente não são definidas pelo utilizador. Quando se regista, o utilizador fica sujeito às regras contratuais estabelecidas pelo prestador de serviços, apesar de serem apresentadas ao utilizador como algo gratuito. No entanto, há uma transação: nós fornecemos os nossos dados pessoais. Quando nos registamos numa rede social não costumamos verificar a informação jurídica, não sabemos o que pode ser feito com os nossos dados, ou como está configurado o ambiente, quem pode consultar as nossas informações e com que propósito» (*El Derecho Fundamental a la Protección de Datos: Guía del Ciudadano* (O direito fundamental à proteção de dados: Guia do cidadão), Agência Espanhola de Proteção de Dados, Janeiro de 2011. (<https://www.agpd.es/portalwebAGPD/index-ides-idphp.php>)).

3.8 No entanto, os utilizadores das redes sociais têm a sensação de que estes espaços virtuais lhes pertencem, que são eles quem cria e controla o seu conteúdo e informação adjunta. A sensação de poder e liberdade oferecida por estas redes aos seus utilizadores pode, em muitas ocasiões, impedi-los de compreender que são outras pessoas que estabelecem as regras do jogo, as

controlam e, por conseguinte, têm um poder real sobre o suporte e todos os seus conteúdos, impondo assim as limitações que considerem adequadas (por exemplo, as relacionadas com a idade do utilizador, mas que na prática não lhe impedem o seu acesso).

3.9 Paralelamente, promove-se o compromisso de adotar códigos éticos que preservem os valores de uma utilização apropriada das redes sociais de acordo com os objetivos referidos, quer seja através de regulação voluntária ou de correção, para o controlo da atividade desenvolvida.

3.10 Contudo, isso não impede que os utilizadores das redes sociais se vejam expostos a vários riscos decorrentes da sua utilização. Alguns destes riscos são comuns aos da Internet e semelhantes aos de outras aplicações. No entanto, apesar de serem inerentes a qualquer utilização da Internet, os problemas específicos associados às redes sociais são aqui muito mais acentuados devido a aspetos característicos, como a acumulação de dados de milhões de cidadãos e a participação de jovens que, na sua maioria, não receberam qualquer tipo de formação prévia sobre a utilização inteligente e responsável das redes sociais, nem foram alertados para os seus perigos (os pais e os educadores, geralmente, não estão à altura de transmitir regras com base nos seus próprios conhecimentos e experiências sobre as práticas mais corretas). Haverá, por conseguinte, que ter em conta o desconhecimento dos problemas e desafios subjacentes a um desenvolvimento vertiginoso e extremamente inovador como o das redes sociais, que coloca os internautas numa situação quase experimental.

3.11 Assim, em resposta a uma tecnologia de rápida evolução tecnológica em combinação com novos espaços de socialização para os jovens, desconhecidos dos seus pais, surge um sentimento de ansiedade social que é solo fértil para o sensacionalismo, a criação de mitos e reações políticas equivocadas (Relatório da UNICEF «*Child Safety Online*» (segurança dos menores em linha)).

3.12 Entre os vários riscos associados, podem ser mencionados os seguintes: traumas psicológicos causados por insultos transmitidos através destes serviços, o assédio sexual de crianças e jovens (*ciberbullying* e *grooming*), o assédio moral reiterado exercido em contexto organizacional protagonizado por superiores hierárquicos, colegas ou subordinados (*mobbing*), o assédio laboral devido à interferência das empresas na vida privada dos seus trabalhadores ou devido à utilização excessiva da telefonia inteligente, a exibição de fotografias e vídeos de adolescentes nus ou seminus, colocados em linha por si próprios ou por terceiros (*sexting*), anúncios explícitos de prostituição e de serviços de acompanhamento (*escort*), a sexualização das crianças nas redes sociais, violações reiteradas da privacidade, da reputação e da dignidade pessoal, ataques à saúde física e mental dos utilizadores, a incitação à violência, ao racismo e à xenofobia, a divulgação de ideologias totalitárias de caráter fascista ou nazi e o suicídio de jovens, supostamente em resultado da divulgação de certos detalhes íntimos através destas redes.

3.13 Os juristas chamam a atenção para o facto de as condições gerais de utilização de muitas destas redes preverem a cedência dos direitos de exploração dos conteúdos gerados pelo utilizador para a plataforma, algo que a maioria dos internautas desconhece.

⁽³⁾ JO C 128 de 18.5.2010, pp. 69-73.

3.14 A estes riscos associados à utilização por terceiros das redes sociais para fins ilícitos ou danosos, que tem como alvo sobretudo os menores, há que adicionar outros derivados do padrão de utilização individual de cada utilizador, que podem interferir no desenvolvimento normal da vida pessoal, familiar, profissional e social. Além disso, existe o risco associado ao «pagamento em linha» que pode incitar as crianças e os jovens à compra de produtos.

3.15 Outro risco é o de se poder criar uma identidade fictícia, reforçada por um fator de engano, ilusão ou fantasia. No entanto, as redes sociais facilitam a confusão entre as esferas íntima, privada e pública e incentivam comportamentos histriónicos e narcisistas, ou que deformam a realidade (Enrique Echeburúa e Paz de Corral). Além disso, como se observou, a comunicação virtual em excesso pode contribuir para empobrecer a qualidade das relações humanas, substituindo as relações fortes e diretas por outras mais fracas e muitas vezes incertas. Em consequência disso, os utilizadores podem sentir-se solitários e substituir até a sua vida real por uma vida virtual.

3.16 Produz-se uma espécie de relaxamento que faz os utilizadores das redes sociais aceitarem com facilidade ofertas de amizade de estranhos com quem, apenas depois de algumas horas de conversa, partilham informações sensíveis do foro privado e íntimo, como o endereço, o número de telefone, os nomes dos pais, etc., informação que é normalmente utilizada na recuperação da senha. E isso poderá abrir o caminho à revelação de outras informações confidenciais sobre, por exemplo, o local de trabalho, projetos futuros e o *software* utilizado.

3.17 Em conclusão, como indicado em estudos nesta matéria, os utilizadores de redes sociais aceitam pessoas desconhecidas no seu grupo de amigos com base apenas numa boa foto de perfil, e estão dispostos a revelar todo o tipo de informação pessoal depois de uma breve conversa em linha. Tendo em mente que a maior parte destas redes se baseia no acesso, sem restrições, destes «amigos» a informações e dados dos seus membros, uma das consequências práticas da aceitação geral e indiscriminada de qualquer conhecido ou desconhecido como amigo é que tudo o que é partilhado numa rede social se converte, de facto, em informação do domínio público.

3.18 Assim, é necessário concentrar-se na organização de campanhas de informação preventiva, no âmbito do programa *Safer Internet* (por uma Internet mais segura), com conselhos sobre a leitura das condições de utilização e de confidencialidade dos diferentes serviços antes da sua utilização, sobre a conveniência de uma decisão refletida quando se publica seja o que for, sobre o uso de senhas, sobre a necessidade de analisar bem a informação que se deseja divulgar e de controlar quem é autorizado a aceder a essa informação, sobre a lista de contactos, ou sobre os riscos de infeção por vírus informáticos. Essas campanhas deveriam focar, em especial, as possibilidades de ajuda disponíveis para os casos em que se pode ser vítima de comportamentos abusivos dentro das redes sociais. Da mesma forma, são necessárias iniciativas de formação de professores e a publicação de materiais didáticos para uma educação cívica e digital precoce.

3.19 Para este efeito, é muito importante que a Comissão ajude nos seus programas as associações de utilizadores e as

ONG a manterem realmente a sua independência face aos poderes públicos e económicos e a funcionarem de forma democrática.

4. Problemas relacionados com a utilização inadequada das redes sociais

4.1 Segundo dados da Organização Mundial de Saúde, uma em cada quatro pessoas tem um problema relacionado com a utilização excessiva das novas tecnologias. As crianças e os adolescentes são o grupo mais vulnerável a este tipo de dependência que, apesar de serem os utilizadores mais experientes, são também os mais imaturos.

4.2 Esta dependência é também considerada como «não tóxica», «sem substâncias» ou «não química». Embora alguns peritos defendam que não se deve falar aqui de «dependência» em sentido estrito (englobada sob várias denominações: «nova dependência», «dependência social», «dependência sem substâncias» ou «dependência não química»), há outros, porém, que consideram este termo apropriado, equiparável à dependência do trabalho, das compras ou do sexo, por exemplo.

4.3 A utilização excessiva das redes sociais virtuais pode favorecer o isolamento, o mau desempenho, a falta de interesse por outros temas, problemas comportamentais e prejuízos financeiros, assim como a inatividade física e a obesidade. Em resumo, a dependência e a subordinação a um estilo de vida para manter este hábito constituem o núcleo da dependência. O que caracteriza, portanto, a dependência de redes sociais não é o tipo de conduta subjacente, mas a forma de relação que o sujeito estabelece com a referida dependência (Alonso-Fernández, 1996; Echeburúa e Corral, 2009).

4.4 Os efeitos desta dependência repercutem-se na saúde mental, com episódios de ansiedade, depressão, obsessões, perturbações do sono e alterações da personalidade, que muitas vezes estão na origem de maus-tratos, brigas, acidentes de viação e de trabalho, ou da automutilação.

4.5 A tudo isto há que juntar os problemas que afetam diretamente a saúde física dos utilizadores, nomeadamente os distúrbios fisiológicos, como as cervicalgias, a tendinite, a síndrome do túnel do carpo e as alterações da visão. Os utilizadores negligenciam a sua aparência, perdem horas de sono e alteram os hábitos alimentares.

4.6 O uso, tanto adequado como excessivo, da Internet está relacionado com variáveis psicossociais, como a vulnerabilidade psicológica, fatores de stresse e o apoio familiar e social. Os jovens estão sujeitos a fatores de risco específicos na utilização excessiva das redes sociais.

4.7 Antes de um passatempo se transformar em dependência surgem alguns sinais de alerta: privar-se do sono, negligenciar outras atividades importantes, receber queixas de alguém próximo a respeito da utilização da rede, pensar na rede constantemente, fracassos repetidos nas tentativas de limitar o tempo de conexão à rede, perder a noção do tempo, etc. Para além da criação de instrumentos de avaliação e de diagnóstico, uma observação atempada destes sinais poderá facilitar a deteção precoce e o tratamento terapêutico subsequente.

4.8 Além disso, importa também investir aqui recursos públicos e adotar medidas de prevenção (campanhas de informação e de sensibilização, programas educativos, literacia digital, assistência, rastreabilidade e comunicação dos riscos, etc.), dando prioridade às necessidades especiais dos grupos mais vulneráveis.

4.9 Os sintomas de privação físicos e psicológicos – alterações do humor, irritabilidade, impaciência, inquietação, tristeza, ansiedade – manifestam-se quando o utilizador se vê obrigado a interromper a conexão, não consegue conectar-se ou se vê perante uma conexão lenta (Estévez, Bayón, De la Cruz e Fernández-Liria, 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón *et al.*, 2008; Yang, Choe, Balty e Lee, 2005).

4.10 Em alguns casos, há certas características da personalidade ou estados emocionais que aumentam a vulnerabilidade psicológica à dependência: a impulsividade, a disforia (estado anormal do humor que é experimentado subjetivamente como desagradável e caracterizado por mudanças frequentes de humor), a intolerância a estímulos desagradáveis, tanto físicos (dor, insónia ou cansaço) como psíquicos (desgosto, preocupações ou responsabilidades) e a busca obsessiva de emoções fortes (Estévez, Bayón, De la Cruz e Fernández-Liria, 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón *et al.*, 2008; Yang, Choe, Balty e Lee, 2005).

4.11 Por vezes, subjaz à dependência um problema de personalidade, por exemplo, timidez excessiva, baixa autoestima, rejeição do próprio aspeto físico ou uma certa incapacidade

para fazer face às dificuldades do dia-a-dia. Por sua vez, perturbações anteriores (depressão, TDAH, fobia social ou hostilidade) aumentam o risco de dependência da Internet (Estévez, Bayón, De la Cruz e Fernández-Liria, 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón *et al.*, 2008; Yang, Choe, Balty e Lee, 2005).

4.12 Nas estratégias de prevenção, o apoio dos pais e dos educadores é fundamental para a aquisição de hábitos saudáveis na utilização das redes sociais. Além disso, é também importante a colaboração dos *grupos de pares* (amigos com mais conhecimentos e mais conscientes dos riscos, que podem ajudar os seus pares ou os mais jovens a conhecê-los e a evitá-los), considerados como «protetores» em linha.

4.13 Em suma, trata-se de reforçar, através de uma utilização adequada, as múltiplas potencialidades das redes sociais, que também têm aspetos de grande importância social como os relacionados com o emprego ou o consumo (Alejandro Salcedo Aznal, *Sociedad de consumo o redes de consumidores? Esbozo para un análisis social del consumidor actual* (Sociedade de consumo ou de redes de consumidores? Esboço para uma análise social do consumidor atual) (2008)), cuja análise não é o objeto deste parecer. Neste caso, dever-se-á proceder às reformas necessárias para evitar, na aplicação da legislação do trabalho, interferências inadmissíveis na vida privada das pessoas através da utilização das novas tecnologias (telemóveis, correio eletrónico, redes sociais, etc.), procurando celebrar acordos com os parceiros sociais inspirados nos princípios da recomendação do Conselho da Europa sobre esta matéria.

Bruxelas, 19 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Análise atualizada do custo da não-Europa» (parecer de iniciativa)

(2012/C 351/08)

Relator: **Georgios DASSIS**

Correlator: **Luca JAHIER**

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

Análise atualizada do custo da não-Europa

(parecer de iniciativa).

Foi incumbido da preparação dos correspondentes trabalhos o Subcomité para o Custo da Não-Europa, que emitiu parecer em 19 de junho de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 154 votos a favor, 5 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese

1.1 A questão do custo da não-Europa, que ressurgiu volvidos 25 anos sobre a publicação do Relatório Cecchini de 1988, parece ser uma forma pertinente e interessante de fazer avançar o debate sobre a prossecução da construção europeia. Mas, enquanto o Relatório Cecchini focava o assunto unicamente sob o prisma do mercado único, afigura-se, hoje, indispensável ir mais longe e discutir os custos de uma união económica e política na Europa incompleta, que, sendo já agora extremamente elevados, poderão sê-lo ainda mais se nada for feito.

1.2 O problema coloca-se de forma ainda mais premente no contexto em que os Estados-Membros – pressionados pelos mercados financeiros, mas também devido a novas regras institucionais vinculativas – se veem forçados a redobrar esforços para reduzir a dívida. Como agir sem sacrificar o crescimento que os mercados financeiros, aliás, exigem? Para evitar cair numa espiral depressiva interminável e atirar para a pobreza e a miséria uma parte significativa da população na Europa, o melhor a fazer é mutualizar determinadas despesas a nível europeu e lançar políticas europeias mais ambiciosas. A mutualização permitiria iniciar um círculo virtuoso de crescimento, criar uma identidade económica, industrial e tecnológica forte na mundialização e defender o nosso modelo social, que, em grande medida, fez da Europa o que ela é hoje.

1.3 Colocar a questão dos custos da não-Europa da forma que o presente parecer preconiza tem, sem dúvida, algumas desvantagens do ponto de vista metodológico e técnico, mas o seu principal trunfo é apresentar argumentos dificilmente contestáveis no plano racional para superar a atual crise e realizar uma verdadeira união económica e política na Europa. No fundo, trata-se de fazer uma demonstração irrefutável para convencer a opinião pública de que é possível solucionar os

problemas, deslocando a tónica da subsidiariedade para mais e melhor Europa, numa altura em que certas forças políticas tentam fazer dela o bode expiatório.

1.4 A este respeito, a Estratégia Europa 2020 contém elementos extremamente interessantes e ambiciona – o que é louvável – promover uma verdadeira convergência, designadamente através de políticas e objetivos comuns, bem como de uma maior coordenação entre os Estados-Membros a todos os níveis e em domínios em que a abordagem europeia é praticamente inexistente ou ainda incipiente. Contudo, é lícito perguntar se esta estratégia está à altura do desafio de realizar uma verdadeira união económica e política capaz de reforçar as posições da Europa num mundo globalizado e se, na sua forma atual, terá um destino mais risonho do que o da Estratégia de Lisboa.

1.5 É indispensável ir mais longe, intervir nos debates realizados semestralmente tanto entre os 17 países da zona euro como entre os 27 Estados-Membros, a fim de alertar os nossos dirigentes e as opiniões públicas europeias para a necessidade de uma revolução copernicana nas relações entre os Estados, a Europa e o mundo. Os custos da não-Europa – custos que suportamos hoje e suportaremos provavelmente no futuro – são um excelente pretexto para trabalhar nesta direção. Ao chamar à colação os benefícios económicos, políticos e estratégicos, temos que contrariar as teses dos eurocéticos e tomar a opinião pública por testemunha de que a Europa não só não é o problema como deve ser a solução.

1.6 Uma abordagem deste tipo tem a vantagem de reduzir os custos, otimizar as despesas e potenciar as oportunidades, a fim de fornecer uma resposta apropriada para enfrentar os desafios atuais e encontrar uma saída positiva, favorável a todos.

1.7 À luz destes elementos, a análise dos custos da não-Europa deve ser feita de uma forma muito mais abrangente do que a proposta no estudo encomendado pela Comissão Europeia sobre «O custo da não-Europa: o potencial inexplorado do mercado único europeu». Não precisamos de mais um estudo (de resto, provavelmente de excelente qualidade) que ficará a ganhar pó nas estantes e será consultado, de vez em quando, por alguns especialistas picuinhas.

1.8 Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão que, numa primeira fase, faça uma estimativa o mais minuciosa possível de todos os custos da não-Europa mencionados no presente parecer e das suas repercussões sobre o emprego e o crescimento. Propõe que, numa segunda fase, se insiram na Estratégia Europa 2020 objetivos quantificados de redução desses custos, com um plano de ação claro e uma avaliação sistemática dos progressos realizados.

2. Observações na generalidade

2.1 A questão do custo da não-Europa foi levantada pelo CESE sob diferentes ângulos em vários pareceres elaborados nos últimos anos ⁽¹⁾. No final de 2010, o debate sobre a não-Europa foi relançado pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia, tendo esta última encomendado um estudo ambicioso para reatualizar os trabalhos do Relatório Cecchini ⁽²⁾ ⁽³⁾.

2.2 A escolha do método e do objeto de estudo por parte da Comissão e do Parlamento terá sido em grande parte motivada pela elaboração do Ato para o Mercado Único II (*Single Market Act II*), se bem que as comunicações de ambas as instituições tenham insistido na necessidade de se circunscrever com precisão o objeto da análise e de apoiar o estudo em «provas científicas» ⁽⁴⁾ que essa abordagem iria fornecer. Recorde-se que as simulações relativamente complexas do Relatório Cecchini apontaram, na altura, para um aumento do PIB comunitário (para os doze Estados-Membros) compreendido entre 4,5 % e

⁽¹⁾ Ver, por exemplo, o parecer do CESE sobre «A Renovação do Método Comunitário (orientações)», de 21 de outubro de 2010, ou o parecer sobre a «Comunicação da Comissão dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e aos Paramentos Nacionais: Reapreciação do orçamento da UE», de 16 de junho de 2011.

⁽²⁾ Recorde-se que este relatório tinha por objetivo calcular o impacto económico potencial da supressão dos entraves às trocas intracomunitárias entre Estados-Membros na altura. O novo estudo deve retomar a mesma metodologia adaptando-a aos desafios e aos reptos atuais.

⁽³⁾ Em 15 de dezembro de 2010, o Parlamento Europeu (PE) decidiu encomendar um relatório exaustivo sobre o custo da não-Europa. Após concurso público, a Comissão Europeia adjudicou o estudo a um consórcio dirigido pela London School of Economics. O estudo deverá servir de base aos debates no âmbito da preparação do Ato para o Mercado Único II (*Single Market Act II*).

⁽⁴⁾ Assim, como indica a nota da Direção-Geral das Políticas Internas da União do Parlamento Europeu de 21 de fevereiro de 2011, em princípio a motivação para calcular estes custos/benefícios reflete a vontade de decidir com base em *provas científicas* [em itálico no texto original em francês] sobre as diferentes noções ou princípios (de boa gestão financeira, de eficácia, de eficiência ou de sustentabilidade), a fim de garantir a transparência e a responsabilidade da ação política perante os cidadãos.

7 %, com a perspectiva de criar 2 a 5 milhões novos postos de trabalho no espaço unificado. No entanto, estas estimativas assentavam numa abordagem metodológica e em hipóteses não isentas de críticas nem de eventuais contestações. Além disso, não obstante o sucesso granjeado ao nível da comunicação, estas previsões nunca foram, tanto quanto sabemos, objeto de balanço corroborado por provas e documentos aptos a avaliar da sua exatidão *ex post* ⁽⁵⁾.

2.3 Apraz ao CESE que o tema tenha voltado às luzes da ribalta, mesmo estranhando que isto aconteça quase 25 anos após a publicação do Relatório Cecchini. Todavia, a abordagem escolhida, ou seja retomar o mesmo método do relatório e calcular novamente o impacto económico potencial derivado da eliminação dos entraves às trocas no mercado único, parece, na melhor das hipóteses, restritiva e, na pior, simplesmente desadequada, pelo menos por duas razões complementares.

2.4 A primeira é que o debate sobre os custos da não-Europa corre o risco de ser puramente técnico (para não dizer técnico-crático). Ora, não obstante os instrumentos extremamente complexos que possam ser utilizados, essa tecnicidade não passa muitas vezes de uma aparência nas ciências sociais.

2.5 A segunda – ainda mais importante – é que os tempos são completamente diferentes. Com efeito, em 1988, o debate versava essencialmente sobre a situação do mercado comum, rebatizado «mercado único». Neste sentido, o Relatório Cecchini foi muito útil, pois apontou e contabilizou os obstáculos e os atrasos na matéria, o que permitiu empreender um programa de relançamento e impulsionar uma dinâmica positiva que culminou, nomeadamente, com o programa Delors e no seu objetivo para 1992.

2.6 Em 2012, já não é a situação do mercado único que constitui o cerne da questão. A construção do mercado único progrediu fortemente nos últimos 25 anos, mas acima de tudo, o contexto mudou muitíssimo e distingue-se da situação do final dos anos 80 por cinco aspetos essenciais: 1) uma globalização consideravelmente mais avançada, com a chegada ao mercado internacional de países emergentes, como o Brasil, a Índia e sobretudo a China, ao passo que, nos anos 80, os concorrentes da Europa eram sobretudo os países avançados; 2) uma Europa constituída por 27 nações com níveis de desenvolvimento, estruturas económicas e sistemas sociais mais heterogéneos do que nos anos 80; 3) uma fase claramente mais avançada da construção europeia e a criação de certas instituições fundamentais como o euro e o BCE; 4) uma crise económica sem precedentes desde os anos 30, que continua a assolar a Europa, agora sob a forma de «crise das dívidas soberanas»; 5) por fim, a necessidade imperiosa de os Estados europeus reduzirem a dívida nos próximos anos.

⁽⁵⁾ À exceção de uma nota de análise obscura, de autores desconhecidos, redigida vinte anos mais tarde e disponível em www.oboulo.com. Esta nota indica que as expectativas não foram corroboradas, mas que a qualidade das estimativas era globalmente satisfatória (ver «Cecchini Report – 20 years later», de 16 de janeiro de 2009).

2.7 Estes fatores levam-nos a propor um debate sobre os custos da não-Europa noutros moldes. A principal desvantagem de que sofre atualmente a Europa reside não tanto nos atrasos na realização do seu mercado único (que, de resto, beneficia tanto os nossos concorrentes como os próprios europeus), mas sobretudo na criação de uma identidade económica, industrial e tecnológica forte no contexto de uma globalização multipolar, que traz consigo uma concorrência cada vez mais aguerrida, em especial por parte das potências ditas «emergentes» num contexto de crise sistémica sem precedentes.

2.8 A reflexão deve, portanto, abranger o conjunto dos «custos da não-Europa» decorrentes da natureza inacabada da construção europeia. Estes custos não têm qualquer comparação com os que possam resultar de eventuais obstáculos às trocas intracomunitárias que ainda subsistam. O CESE está consciente das dificuldades em abordar o tema de uma forma tão ampla e essencialmente política, mas esta é a única forma que, na nossa opinião, faz sentido na situação atual ⁽⁶⁾.

3. A Europa e as suas conquistas

3.1 Há 60 anos, a esperança dos europeus de viverem em paz concretizou-se com a criação da primeira Comunidade Europeia – a CECA. O caminho para a integração foi lento mas constante até 1992. Nos últimos 20 anos, o alargamento da União a 27 Estados-Membros foi um progresso sem dúvida capital, mas o único progresso realmente completo. O aprofundamento da União, anunciado já no início dos anos 80, caiu no esquecimento. A moeda única, o mercado interno, as políticas de coesão e a PAC são, seguramente, conquistas importantes mas incompletas e, sobretudo, insuficientes para criar uma verdadeira União.

3.2 Para além dos termos do debate, há também o debate sobre os termos. Que significa «o custo»? Que significa «a não-Europa»? Que significa o «não»? Potencialmente, tudo pode ser considerado Europa ou não-Europa. É objetivamente difícil selecionar os instrumentos/políticas/bens públicos em causa, identificar o seu impacto, determinar a que nível seria mais eficaz executá-los (europeu/nacional/local), decidir como exprimir os custos/benefícios ou ainda em que horizonte temporal convém analisá-los (e a lista das dificuldades não é exaustiva). Tendo em conta todos estes fatores, chegar a um acordo sobre uma abordagem metodológica rigorosa e ir mais além das generalidades

consensuais não é tarefa fácil. A nota do Parlamento Europeu sobre os aspetos metodológicos esclarece questões muito importantes a este propósito e mostra perfeitamente a sua extraordinária complexidade.

3.3 Contudo, qualquer que seja a abordagem, as definições do conceito – mesmo as mais latas – não permitem integrar no âmbito do debate uma parte dos bens públicos fundamentais (como a paz ou a livre circulação dos cidadãos) que a construção europeia produziu em pouco mais de meio século de existência.

3.4 Sem pretender quantificar o contributo destas conquistas para o bem-estar dos cidadãos europeus nem fazer conjeturas (que teria acontecido se a construção europeia tivesse sido feita de outra forma?), vale a pena lembrar – agora que o discurso sobre «os custos da Europa» está cada vez mais na moda – que a história do nosso continente não foi sempre a que conhecemos desde 1945 até aos nossos dias. A paz, a prosperidade, os direitos fundamentais (consagrados na Carta da UE ⁽⁷⁾), a livre circulação de pessoas e de mercadorias, a possibilidade de utilizar a mesma moeda ao atravessar as fronteiras, a estabilidade dos preços e outras vantagens que fazem parte do nosso quotidiano são vistos por muitos de nós (sobretudo pelos jovens) como algo de absolutamente normal e natural: os controlos na fronteira franco-alemã seriam considerados de um aborrecimento extravagante e agitar o espetro de uma guerra entre países europeus seria considerado uma brincadeira de mau gosto. Não há dúvida que é difícil, para não dizer impossível, afirmar com segurança qual seria hoje a situação se nos tivéssemos mantido dentro de quadros puramente nacionais, mas não é absurdo afirmar que a construção europeia facilitou, no mínimo, a emergência destes bens públicos, tornando-os evidentes e naturais aos olhos de todos.

3.5 Significa isto que são eternos? Não é certo. A hipótese de uma guerra fratricida também teria parecido absurda e improvável a um cidadão jugoslavo dos anos oitenta, e tal não impediu conflitos extremamente sangrentos após o desmembramento do país. As outras conquistas da construção europeia, que demoraram anos a ver a luz do dia, podem desaparecer de um momento para o outro: a instauração de controlos nas fronteiras ou o questionamento da zona euro são perspetivas já evocadas sem quaisquer complexos tanto por comentadores como por partidos políticos eurocéticos e/ou populistas, mas – e cada vez mais – por partidos políticos tradicionais.

3.6 Sem cair em cenários extremos, não nos podemos furtar à questão dos custos da «não-Europa» caso certas instituições fundamentais, como a moeda única, sejam total ou parcialmente

⁽⁶⁾ A Comissão e o Parlamento estão conscientes da importância destes temas. Apesar de reconhecerem as dificuldades potenciais dos custos ligados às vertentes externas das políticas comuns, a nota do Parlamento Europeu diz que um tal estudo arrisca-se a ser muito complexo e os resultados obtidos demasiado incertos em virtude das deficiências na governação multilateral e porque são tributários de decisões das instituições internacionais. (ver p. 15, op. cit.). Quanto aos desafios internos, a nota propõe que se foque o tema através da Estratégia Europa 2020 e enumera doze domínios em que as políticas ao nível comunitário podem trazer benefícios (ver pp. 15-17, op. cit.).

⁽⁷⁾ A Carta dos Direitos Fundamentais inclui os direitos fundamentais reservados aos cidadãos da União Europeia e os direitos económicos e sociais enumerados na Carta Social do Conselho da Europa e na Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

desmanteladas. Um estudo recente do banco UBS ⁽⁸⁾, a despeito de numerosas críticas que lhe podem ser feitas acerca da metodologia utilizada, avalia os custos da saída do euro para um país «fraco» em 40 a 50 % do PIB só durante o primeiro ano. Tratando-se de um país «forte» (como a Alemanha), este custo seria, em igual período, de 20 a 25 % do PIB, ou seja 6 000 a 8 000 euros por habitante. Tudo isto sem considerar os efeitos desestabilizadores no plano político, os conflitos entre moedas devido a desvalorizações competitivas em cadeia, o retorno a políticas nacionais protecionistas e o impacto potencialmente catastrófico sobre os comportamentos de antecipação dos agentes económicos. A Europa poderia entrar numa depressão prolongada durante vários anos por causa destes fenómenos. Ninguém é capaz de adivinhar as consequências destes acontecimentos, mas haverá certamente movimentos importantes de recomposição geopolítica que resultarão em novas alianças potencialmente desestabilizadoras para a Europa como bloco político e económico unificado.

4. Não há União Europeia sem uma verdadeira união económica

4.1 Ao contrário das ideias demagógicas veiculadas por determinadas correntes políticas em numerosos países da UE, especialmente depois do rebranding da crise de 2008-2009 e das múltiplas peripécias que se lhe seguiram, as dificuldades económicas atuais não são devidas aos «excessos dos eurocratas de Bruxelas» mas precisamente ao caráter fundamentalmente inacabado da construção europeia. O objetivo propalado de construir uma união monetária e económica nunca foi realmente atingido. O desinteresse culposo dos Estados-Membros e das instituições europeias, adiando constantemente as tarefas necessárias para uma verdadeira integração económica, bem como os processos indispensáveis à tomada de decisões legítimas e democráticas nos Estados-Membros (alguns deles, aliás, alvo de grandes campanhas mediáticas) – e perante um choque externo assimétrico de uma rara violência – acabaram por provocar nos mercados uma espiral de desconfiança. Esta situação tem um custo cada vez maior para todos os países da União em termos de competitividade, crescimento, emprego, coesão social e mesmo de legitimidade democrática de todo um continente.

4.2 A criação de uma união monetária sem uma verdadeira união económica mostrou os seus limites porque, em vez de reforçar a convergência, produziu resultados opostos. A Europa já não se pode dar ao luxo de esperar que as coisas aconteçam por si próprias, naturalmente, num futuro distante. A escolha é simples: ou avançar rapidamente para uma verdadeira união económica europeia, dotada de um mecanismo eficaz que lhe permita suportar choques assimétricos, ou assumir os custos potencialmente explosivos de uma futura «não União».

4.3 As atuais dificuldades do euro – uma moeda incompleta na sua essência – são o reflexo desta situação. Os níveis relativos da dívida pública da zona euro no seu conjunto e mesmo da maior parte dos países europeus considerados «ameaçados» são inferiores aos de outros países ditos «avançados», como os Estados Unidos da América, o Reino Unido ou o Japão. Mas

enquanto o dólar, a libra esterlina e o iene são considerados moedas de verdadeiras potências em toda aceção da palavra, o euro sofre da sua imagem de uma moeda cujo espaço de soberania não tem contornos muito claros ⁽⁹⁾, do mandato restrito confiado ao Banco Central Europeu e da falta de um verdadeiro governo económico à escala europeia. Por tudo isto é essencial construir uma verdadeira União Económica Europeia, dotada de regras (inclusivamente regras vinculativas) e de responsabilidades claras e exequíveis a cada nível, o que é inconcebível sem reformas políticas de fundo que dariam a essa união toda a sua legitimidade.

4.4 É difícil quantificar os custos desta desconfiança dos mercados que é, aliás em grande parte, responsável pelo contexto de recessão que agora se vive. Ora, o «custo da não-Europa» para os orçamentos públicos, tanto mais não seja por causa dos prémios de risco impostos atualmente a alguns Estados-Membros, poderia ser avaliado entre 0,4 e 1,5 % do PIB em 2012 (ou seja, entre 9 e 36 mil milhões de euros) e até 1,8 % e 2,4 % do PIB em 2013 e 2014 (ou seja, 42 mil milhões e 56 mil milhões de euros) respetivamente para o conjunto da zona euro, obviamente com diferenças muito profundas consoante os países ⁽¹⁰⁾.

4.5 Uma construção económica perfeita, com uma integração orçamental e fiscal mais estreita sujeita a condições e controlos severos, poderia ter evitado esses prémios de risco, introduzindo mecanismos de mutualização ao nível europeu (por exemplo, euro-obrigações ou outros mecanismos) em vez de recorrer a dispositivos de emergência *ad hoc*, fruto da improvisação, e a precisar de remédios sempre que a situação se torna insustentável. Em vez de se limitarem a reagir às situações, os Estados-Membros e a UE devem ter a coragem de adotar um plano de ação e reformas institucionais coerentes, tendo em vista uma resposta global à crise atual, que desenhará os contornos de uma visão realmente digna de crédito.

4.6 Algumas iniciativas tomadas recentemente neste campo vão nesta direção, mas infelizmente não estão à altura dos desafios a enfrentar.

5. Benefícios expectáveis para a União Europeia

5.1 Os últimos compromissos assumidos na cimeira de Bruxelas de 9 de dezembro de 2011, que retomam a disciplina do Pacto de Estabilidade de Maastricht, têm como consequência reduzir drasticamente os défices públicos dos Estados ao instaurar sanções automáticas em caso de incumprimento da «regra de ouro». Pressionados pelos mercados financeiros, mas também por novas regras coercitivas, os Estados veem-se assim obrigados a acentuar os esforços para reduzir a dívida.

⁽⁸⁾ UBS Investment Research, *Euro Break-up - the consequences*, www.ubs.com/economics, setembro de 2011.

⁽⁹⁾ A célebre frase que Henry Kissinger terá pronunciado nos anos 70 «A quem telefone se quiser falar com a Europa» continua a ser, infelizmente, atual.

⁽¹⁰⁾ Vause N., von Peter G. (2011), «Euro Area Sovereign Crisis Drives Global Markets», BIS Quarterly Review, dezembro de 2011, http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1112a.pdf#page=4.

5.2 Face à situação da dívida pública, a questão fundamental que se coloca aos dirigentes políticos de vários Estados europeus afigura-se uma verdadeira «quadratura do círculo»: como lidar com a desconfiança dos mercados que exigem uma coisa e o seu contrário, isto é, reduzir drasticamente os défices públicos e, quase simultaneamente, relançar o crescimento? Uma das formas de resolver esta equação insolúvel seria suprimir duplicações inúteis entre Estados-Membros, realizando em conjunto economias de escala e, em simultâneo, lançar as bases de uma futura recuperação orçamental a nível europeu. Ao proceder desta maneira, seria possível evitar ou, pelo menos, conter os efeitos depressivos das políticas de rigor desenvolvidas individualmente, sem degradar a qualidade do serviço público prestado aos cidadãos e, ao mesmo tempo, dar resposta à problemática do desperdício que é haver 27 políticas diferentes – frequentemente não coordenadas – nos mesmos domínios. É óbvio que esta ideia é irrealizável com um orçamento comunitário limitado a 1 % do PIB e em total contradição com a sugestão de reduzir as despesas orçamentais em toda a parte, incluindo a nível europeu.

5.3 É por isso que os orçamentos acumulados dos Estados-Membros no setor da defesa ascendiam a cerca de 200 mil milhões de euros em 2010, mas, na opinião de numerosos peritos, as políticas nacionais nesta área continuam a ser fragmentadas e, regra geral, pouco eficazes ⁽¹¹⁾. Apesar das inúmeras iniciativas a nível europeu e nacional, as dotações para equipamentos e os programas de I&D no domínio da defesa (cerca de 20 % do orçamento global) são praticamente o único domínio em que se pode falar de uma verdadeira mutualização das despesas e, mesmo assim, trata-se de 22 % em 2010, segundo a Agência Europeia de Defesa ⁽¹²⁾. Os estudos sobre a matéria apontam para economias na ordem dos 32 %, ou seja, 13 mil milhões de euros só nestas rubricas, em caso de mutualização das despesas ⁽¹³⁾.

5.4 O mesmo raciocínio poderia aplicar-se a outras prerrogativas que relevam dos direitos reais dos Estados, como o serviço diplomático, as alfândegas, a polícia das fronteiras, a proteção civil, o combate à fraude, etc. A redução dos custos em todos estes domínios, a despeito de possíveis desacordos sobre os números exatos, é puramente uma questão de vontade política.

5.5 O custo fiscal da não-Europa é um corolário que agrava o custo orçamental. A concorrência fiscal entre Estados-Membros não foi enquadrada a pensar em interesses europeus comuns. Em resultado disto, as matérias coletáveis móveis deslocalizáveis estão sujeitas a uma baixa tributação fiscal, ao passo que as outras são altamente tributadas, o que acarreta menor arrecadação fiscal (e logo um custo) para a Europa e os

Estados-Membros. Esta situação cria, além disso, desequilíbrios, injustiças e, sobretudo, custos sociais pesados que geram ressentimento na opinião pública.

5.6 Quanto ao domínio social, o debate sobre os «custos da não-Europa» não é novo. A construção europeia não pode ter por único fundamento o princípio de comércio livre, em que as políticas de concorrência e o bem-estar do consumidor prevalecem sobre qualquer outra consideração e provocam um nivelamento por baixo. Convém recordar que, mau grado as repetidas acusações sobre os «*diktats* europeus», trata-se, também aqui, não de um problema de excesso de Europa mas de falta de Europa. Para além do sentimento de injustiça e dos custos sociais extremamente pesados, especialmente no atual contexto social, as conclusões de vários estudos revelam que a não-Europa induz, também nesta área, custos económicos elevados ⁽¹⁴⁾. Com efeito, os dados empíricos indicam que uma política social justa e eficaz contribui para a estabilização macroeconómica, designadamente ao reduzir a extensão dos fenómenos cíclicos e ao favorecer uma melhor afetação dos recursos e o bem-estar dos cidadãos ⁽¹⁵⁾. Além disso, as políticas sociais de qualidade tendem a reduzir os fenómenos de «seleção adversa», a internalizar certas externalidades e a reforçar a qualidade da mão de obra e do «capital social» em sentido lato. A Carta Social Europeia tinha em vista introduzir algumas regras de base nesta matéria para todos os Estados-Membros. Atualmente, afigura-se necessário ir mais longe e equacionar um quadro estruturado de convergência das políticas sociais para reduzir as assimetrias demasiado significativas e evitar que o agravamento dos desequilíbrios sociais e o aumento generalizado da pobreza acabem por erigir fortes entraves a um crescimento económico significativo, equilibrado e sustentável.

5.7 A concorrência fiscal e social escassamente disciplinada num espaço económico com poucos entraves aos movimentos de mercadorias, de serviços e de capitais provoca, além disso, outras tendências particularmente nocivas numa paisagem económica globalizada. O desmantelamento progressivo do tecido industrial em vários países europeus é uma realidade irrefutável que suscita fortes oposições por parte dos cidadãos mas cria igualmente problemas estratégicos para os nossos países, porquanto estamos perante evoluções particularmente importantes, dificilmente reversíveis a curto e a médio prazo e, por conseguinte, gravemente danosas ⁽¹⁶⁾. As crescentes incoerências suscitadas pela primazia de orientações nacionais no domínio da política industrial conduzem a soluções individuais, subaproveitadas e por vezes até contraproducentes ⁽¹⁷⁾ numa altura em que os países emergentes levam a cabo políticas industriais «descomplexadas» escorados numa moeda fraca e num apoio público

⁽¹¹⁾ Heuninckx B. (2008), «A Primer to Collaborative Defence Procurement in Europe: Troubles, Achievements and Prospects», Public Procurement Law Review, Volume 17, n.º 3.

⁽¹²⁾ Este valor está em baixa relativamente a 2009. Dados sobre o setor da defesa: *EDA participating Member States in 2010*, 18 de janeiro de 2012.

⁽¹³⁾ Ver, por exemplo, Dufour N. e al. (2005), «Intra-Community Transfers of Defence Products», Unisys.

⁽¹⁴⁾ Fouarge, D., «The Cost of non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies – and the Cost of not Having Them, Report for the Employment and Social Affairs DG», 2003, Bruxelas.

⁽¹⁵⁾ Acerca da relação entre desigualdades e bem-estar, ver também a obra de Wilkinson et Pickett (2009), «The Spirit Level. Why Equal Societies Almost Always Do Better», Allen Lane, Londres.

⁽¹⁶⁾ Cite-se o exemplo da CECA cuja extinção terá precipitado o processo de deliquescência da siderurgia europeia ou ainda o atraso considerável do projeto Galileo atolado em dificuldades de gestão e de financiamento por falta de pilotagem pública ao nível europeu.

⁽¹⁷⁾ Por exemplo, relativamente às regras e aos programas de financiamento das políticas energéticas a nível nacional.

ativo⁽¹⁸⁾. Em vez de mutualizar os recursos ou, pelo menos, de coordenar a sua utilização com o propósito de responder aos desafios, alguns grandes países europeus veem-se cada vez mais forçados – porque não há uma «Comunidade Europeia da Energia»⁽¹⁹⁾ – a celebrar acordos bilaterais com países terceiros em domínios essenciais como a energia ou a investigação e desenvolvimento⁽²⁰⁾. Uma política europeia seria, incontestavelmente, uma solução claramente mais eficaz.

5.8 O orçamento da União para a rubrica Investigação e Desenvolvimento no período de 2014 a 2020 é de 0,08 % do seu PIB, o que é 20 a 30 vezes inferior aos orçamentos nacionais. Ora, um estudo conclui que um euro suplementar investido na I&D de dimensão europeia atrai 0,93 euros provenientes do privado⁽²¹⁾. O 7.º programa-quadro de investigação da União Europeia (2007-2013), com uma dotação orçamental de 50,5 mil milhões de euros, é a prova de que não se trata de um rosário de boas intenções e que uma política comum neste domínio é possível. Este programa tem consequências importantes, pois calcula-se que cada euro do programa-quadro traduz-se, a prazo, num aumento do valor acrescentado industrial entre 7 e 14 euros. A longo prazo, as análises macroeconómicas efetuadas pela DG Investigação preveem que o 7.º programa-quadro levará à criação de 900 mil postos de trabalho até 2030, dos quais 300 mil na investigação. Com os ganhos de competitividade vai ser possível, dentro do mesmo horizonte temporal, aumentar as exportações da UE em cerca de 1,6 % e diminuir as importações em 0,9 %.

5.9 Além disso, a política industrial comum deve atender obrigatoriamente aos desafios ambientais e ser conduzida em estreita coordenação com a política energética da UE. A gestão das questões energéticas num quadro nacional pode criar uma ilusão de facilidade a curto ou a médio prazo, mas também se

pode revelar muito dispendiosa a longo prazo, induzindo uma forte dependência em relação aos Estados produtores de hidrocarbonetos e fazendo disparar a fatura energética. A resposta poderia consistir em investir no desenvolvimento das infraestruturas energéticas e na difusão de novas fontes de energia graças à I&D de dimensão europeia⁽²²⁾. Segundo um estudo de *Accenture* para a DG Energia, a exploração das fontes de energia renováveis, como a eólica no Reino Unido ou a solar em Espanha, associada à interconexão das redes nacionais, poderia contribuir para reduzir a fatura dos consumidores europeus em 110 mil milhões de euros até 2020.

5.10 Na atual crise, o risco de desemprego de longa duração, e potencialmente permanente, está a aumentar, o que pode impedir os cidadãos de se realizarem profissionalmente e privar a economia europeia do seu potencial. Essa situação vai contra o objetivo de crescimento inclusivo e requer uma procura intensiva de soluções a longo prazo, que devem incluir, nomeadamente, o apoio a empregos inclusivos através de fundos públicos, a fim de manter hábitos de trabalho, bem como a promoção de atividades de reconversão profissional, a fim de adaptar os cidadãos às necessidades futuras do mercado de trabalho.

Epílogo

«Não se trata de palavras vãs, mas de um ato ousado e construtivo»

Estas palavras, proferidas por Robert Schumann em 9 de Maio de 1950, são mais atuais do que nunca. Senhores responsáveis políticos, atuem. Os cidadãos aspiram à paz e à dignidade. Façam jus ao formidável potencial que representam 500 milhões de europeus. Não têm o direito de os decepcionar.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Apesar de a Estratégia de Lisboa ter previsto despesas para I&D na ordem de pelo menos 3 % do PIB, pensa-se que a UE esteja atualmente em 1,84 % contra 3 % nos Estados Unidos da América e 8 % na China.

⁽¹⁹⁾ Declaração comum da associação «Notre Europe» e do Comité Económico e Social Europeu sobre o objetivo de uma comunidade europeia da energia – 21 de fevereiro de 2012.

⁽²⁰⁾ Um dos exemplos mais recentes é uma série de acordos concluídos entre a Alemanha e a China, em 27 de julho de 2011, sobre a investigação e os investimentos em tecnologias «verdes», em especial veículos elétricos e sistemas de sequestro e armazenagem de carbono (Peel Q., Anderlini J., «China and Germany launch green initiative», *The Financial Times*, 28 de julho de 2011).

⁽²¹⁾ Comunicação da Comissão Europeia «Construir o EEI do conhecimento ao serviço do crescimento», COM(2005) 118 final de 6 abril de 2005.

⁽²²⁾ Syndex, «Une politique industrielle bas-carbone comme voie de sortie de crise», relatório encomendado pelo CESE, Bruxelas, março de 2012.

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

483.^a SESSÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE SETEMBRO DE 2012

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Eliminar os obstáculos transfronteiras na UE em matéria de impostos sobre as sucessões»

[COM(2011) 864 final]

(2012/C 351/09)

Relator: **Vincent FARRUGIA**

Em 15 de dezembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Eliminar os obstáculos transfronteiras na UE em matéria de impostos sobre as sucessões

COM(2011) 864 final.

Foi encarregada da preparação dos trabalhos correspondentes a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 4 de setembro de 2012.

Na 483.^a reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 1 voto contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Os cidadãos da UE herdeiros de bens além das fronteiras nacionais dos Estados-Membros deparam-se frequentemente com uma tributação em dois ou vários países (ou seja, uma tributação dupla ou múltipla) e com uma discriminação fiscal. Estes problemas impõem muitas vezes dificuldades indevidas aos cidadãos e entram a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Para tentar solucionar esta questão, a Comissão apresentou uma comunicação em 2011, acompanhada de uma recomendação.

1.2 O CESE é a favor da eliminação da tributação dupla/múltipla e discriminatória e acolhe favoravelmente a abordagem da Comissão, que respeita a soberania fiscal dos Estados-Membros, apelando, ao mesmo tempo, a uma melhor articulação dos sistemas fiscais nacionais.

1.3 Considera, no entanto, que a Comissão pode alcançar mais eficazmente os objetivos finais deste exercício se:

- propuser e aplicar mecanismos práticos que assegurem, num período de tempo razoável, a articulação eficaz dos sistemas fiscais nacionais no que diz respeito aos impostos sobre as sucessões, encorajando, ao mesmo tempo, os Estados-Membros a criarem e gerirem, de forma mais eficaz e flexível, mecanismos que evitem a tributação dupla/múltipla;
- utilizar mecanismos legislativos para eliminar efetivamente a tributação dupla/múltipla de impostos sobre as sucessões aos cidadãos da UE;
- for além das questões da tributação transfronteiras e analisar também os efeitos potencialmente distorcivos das diferentes formas como é calculada a base tributável do imposto sobre as sucessões nas diversas jurisdições fiscais nacionais, definindo, para isso, princípios comuns aplicáveis em toda a UE, baseados em avaliações justas dos ativos líquidos e que salvaguardem a continuidade da entidade económica;

- promover ativamente sistemas de tributação mais eficazes, eficientes e fáceis para os utentes, que acarretem o mínimo de encargos possíveis para os contribuintes;
- estudar as questões que afetam os cidadãos da UE, decorrentes dos impostos globais sobre as sucessões transfronteiras;
- estudar a possibilidade de simplificar a tributação de impostos sobre as sucessões em situações transfronteiras através de um sistema que imponha uma tributação única num espaço único, a determinar segundo a localização do ativo.

1.4 O observatório de fiscalidade da UE, cuja criação, sob os auspícios da Comissão, já foi sugerida em vários pareceres do CESE ⁽¹⁾ sobre a tributação múltipla e discriminatória, poderia servir como instrumento de aplicação das recomendações *supra*.

2. Conteúdo e contexto da proposta

2.1 Os cidadãos da UE herdeiros de propriedades no estrangeiro enfrentam frequentemente encargos fiscais tributados por mais de um Estado-Membro (*tributação múltipla*). Além disso, vários Estados-Membros impõem uma tributação maior às sucessões transfronteiras do que às sucessões locais (*discriminação fiscal*). Nesses casos, os cidadãos podem enfrentar dificuldades indevidas por ocasião da sucessão. As pequenas empresas, em particular, podem ter dificuldades relacionadas com as transmissões, em caso de óbito do proprietário.

2.2 Existem meios de recurso judicial para proteger os cidadãos contra a discriminação fiscal, mas que, no entanto, são muitas vezes ineficazes devido aos seus custos proibitivos. Não há meios de recurso para proteger os cidadãos contra a tributação múltipla, uma vez que os vários Estados-Membros têm direito de tributação ⁽²⁾.

2.3 Esta situação desenrola-se num contexto em que o número de cidadãos da UE que se desloca de um país para outro dentro da União Europeia aumentou 3 milhões, para 12,3 milhões de pessoas, entre 2005 e 2010, e em que a posse de bens imobiliários transfronteiras na UE aumentou em cerca de 50 % entre 2002 e 2010 ⁽³⁾. Há também uma tendência crescente para a realização de investimentos em carteira transfronteiras. Os cidadãos podem ser muito afetados pela tributação múltipla ou discriminatória de impostos sobre as sucessões. No entanto, os rendimentos que os Estados-Membros auferem destes impostos representam menos de 0,5 % do total de receitas fiscais, e os casos transfronteiras representam uma percentagem ainda menor.

⁽¹⁾ Incluindo o parecer do CESE sobre uma «Matéria coletável comum consolidada» – JO C 24 de 28.1.2012, p. 63; o parecer do CESE sobre «Eliminar os obstáculos fiscais transfronteiras em benefício dos cidadãos da UE» – JO C 318 de 29.10.2011, p. 95; e o parecer do CESE sobre a «Dupla Tributação no Mercado Único» – JO C181, 21.6.2012, p. 40 (ECO/304).

⁽²⁾ Acórdão Margarete Block/Finanzamt Kaufbeuren (Processo C-67/08).

⁽³⁾ Estudo da Copenhagen Economics sobre os impostos sobre as sucessões nos Estados-Membros da UE e possíveis mecanismos para resolver os problemas de dupla tributação de sucessões na UE, de agosto de 2010.

2.4 Esta situação constitui um sério obstáculo à liberdade de circulação das pessoas e do capital dentro do mercado único e, como tal, entrava a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Além disso, também contradiz diretamente os direitos de cidadania da UE.

2.5 Para tentar resolver estes problemas, a comunicação da Comissão e a recomendação que a acompanha visam os seguintes resultados:

- resolver os problemas relativos ao imposto sobre as sucessões transfronteiras sem harmonizar as normas dos Estados-Membros nesta matéria;
- eliminar a tributação múltipla através de uma interação mais eficaz dos quadros fiscais nacionais, por um sistema que permita deduzir o imposto pago noutros países e seja aplicado pelos vários Estados-Membros detentores do direito de tributação;
- no caso de bens imóveis, conceder ao Estado-Membro no qual se encontra o bem o primeiro direito de tributação, devendo os restantes Estados-Membros reduzir o imposto que cobram;
- no caso de bens móveis associados a um estabelecimento estável num Estado-Membro, conceder a esse Estado-Membro o primeiro direito de tributação, devendo os restantes Estados-Membros reduzir o imposto que cobram, com base nos encargos fiscais tributados pelo primeiro país;
- conceder ao país do falecido um direito de tributação preferencial em relação ao país do herdeiro, que deveria deduzir o seu imposto à razão do montante pago no país do falecido;
- estabelecer regras de «desempate» que determinem o país com o qual o falecido ou o herdeiro têm laços mais próximos, para decidir os casos em que uma das partes tem ligações a mais de um país, com base no domicílio da pessoa, no seu local de residência habitual e na sua nacionalidade;
- os casos de discriminação fiscal são tratados num documento de trabalho da Comissão ⁽⁴⁾ que visa, através de exemplos retirados da jurisprudência, informar os cidadãos e os Estados-Membros acerca dos aspetos que se pretende que tenha a tributação não discriminatória de impostos sobre as sucessões, permitindo, deste modo, que as pessoas utilizem mais eficazmente os meios de recurso judicial.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE é a favor de uma resolução da questão da tributação múltipla e discriminatória, para assegurar os direitos dos cidadãos e promover o mercado único. Aliás, já afirmou isso mesmo em vários dos seus pareceres, recomendando, em particular, a eliminação da tributação múltipla e discriminatória para os cidadãos, bem como o reforço da simplificação administrativa em situações transfronteiras ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ SEC(2011) 1488.

⁽⁵⁾ Ver nota 1.

3.2 Assim sendo, o CESE acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão sobre «Eliminar os obstáculos transfronteiras na UE em matéria de impostos sobre as sucessões», uma vez que esta:

- reconhece os problemas que afetam, especialmente, os cidadãos e as pequenas empresas, mas que têm um impacto muito limitado no desempenho fiscal nacional;
- sugere formas de os Estados-Membros aliviarem a carga fiscal em casos de tributação múltipla;
- presta informações que podem ser úteis para eliminar a discriminação fiscal;

3.3 Além disso, o CESE acolhe favoravelmente a abordagem adotada na comunicação, que respeita a soberania dos Estados-Membros em matéria fiscal e os aconselha a procurar uma melhor integração dos sistemas fiscais nacionais, eliminando, ao mesmo tempo, a tributação discriminatória dentro dos seus quadros fiscais.

4. Observações na especialidade

4.1 No entanto, o CESE considera que a Comissão pode alcançar mais eficazmente os objetivos finais deste exercício se:

- evocar e aplicar mecanismos legislativos de forma a eliminar efetivamente a discriminação em matéria de impostos sobre as sucessões entre cidadãos da UE, sem que tal seja considerado uma violação da soberania fiscal nacional, mas sim um princípio fundamental do direito de cidadania da UE de ser proprietário de bens além das fronteiras nacionais;
- propuser e aplicar mecanismos práticos que assegurem, dentro de um período de tempo razoável, a interação eficaz entre sistemas fiscais nacionais – indicar apenas recomendações para a execução por parte de cada Estado-Membro poderá, na prática não ser suficientemente eficaz. Importa também, conforme propõe a Comissão, encorajar sem demora os Estados-Membros a aplicar mecanismos que evitem a tributação múltipla de forma mais eficaz e flexível. Por seu lado, a Comissão deverá observar a evolução durante os próximos três anos, com vista a adotar uma posição mais forte através de uma diretiva, se tal for necessário;
- adotar uma perspetiva mais ampla e a mais longo prazo, que não se limite às questões da tributação transfronteiras e

que alargue o âmbito de intervenção em matéria de tributação de impostos sobre as sucessões, de modo a incluir os efeitos potencialmente distorcivos das diferentes formas como as várias jurisdições fiscais calculam a base tributável do imposto sobre as sucessões. Tal deve ser feito no respeito da soberania fiscal nacional, especialmente em matéria de definição das taxas de imposição, mas com base em princípios comuns que determinem como se calculam as bases tributáveis dos impostos sobre as sucessões em todos os Estados-Membros, o que, idealmente, se processaria segundo princípios justos de avaliação dos ativos líquidos, de forma a salvaguardar a continuidade das atividades da entidade económica;

- estudar a dimensão e implicações das situações de não tributação múltipla, através de instrumentos financeiros sofisticados. O CESE aguarda com expectativa novas consultas e iniciativas da Comissão a esse respeito;
- promover ativamente sistemas de tributação mais eficazes, eficientes e fáceis para o utente, que funcionem de forma atempada e sensível, especialmente no âmbito dos procedimentos empregues para os impostos sobre as sucessões, que são muitas vezes longos e complexos, de forma a imputar um mínimo de encargos aos contribuintes;
- estudar até que ponto os cidadãos da UE estão a ser negativamente afetados pelas questões da tributação de impostos sobre as sucessões transfronteiras a nível global, bem como as implicações dessa situação e as suas possíveis soluções;
- estudar a possibilidade de criar procedimentos mais simples de tributação de impostos sobre as sucessões, através de um método que imponha uma tributação única num espaço único, a determinar segundo a localização do ativo.

4.2 Além disso, a Comissão poderia decidir incluir a execução destas funções no âmbito de competências de um observatório de fiscalidade da UE, cuja criação, sob os auspícios da Comissão, já foi sugerida em vários pareceres do CESE relativos à tributação múltipla e discriminatória⁽⁶⁾. O observatório contribuiria para resolver mais eficazmente e numa base permanente os obstáculos aos impostos sobre as sucessões, através de investigação e inquéritos, e poderia criar fóruns para consultas e para iniciativas de cooperação e de criação de consenso entre diferentes jurisdições fiscais nacionais.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Ver nota 1.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu — Plano de ação para melhorar o acesso das PME ao financiamento»

[COM(2011) 870 final]

(2012/C 351/10)

Relatora: **Anna Maria DARMANIN**

Correlator: **Ronny LANNOO**

Em 7 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 sobre a

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu — Plano de ação para melhorar o acesso das PME ao financiamento

COM(2011) 870 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 30 de agosto de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 174 votos a favor com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE saúda o plano de ação da UE para melhorar o acesso das PME ao financiamento numa altura em que muitos países europeus enfrentam perspetivas económicas incertas. O CESE considera que a recuperação económica da Europa só pode ser concretizada se a política em matéria de PME for considerada prioritária pelos decisores políticos europeus. Assim, apoia claramente os esforços das instituições europeias para aumentar a capacidade de resistência do sistema financeiro, de modo a constituir um instrumento à disposição da economia real.

1.2 O CESE assinala que as ações específicas não poderão ter êxito sem o franco envolvimento dos Estados-Membros. Por esta razão, o CESE convida-os a implementar o plano de ação e a acionar todos os mecanismos de apoio possíveis para o financiamento das PME, concentrando-se nas prioridades da Estratégia Europa 2020. Os Estados-Membros deviam, por exemplo, desenvolver fundos de garantia e utilizar melhor os fundos estruturais para os instrumentos financeiros.

1.3 O CESE reconhece que o financiamento através de empréstimos é e continuará a ser um dos instrumentos mais comumente usados para o desenvolvimento das PME. Neste domínio, o Comité apoia inteiramente as medidas financeiras e regulatórias que visam reforçar o financiamento através de empréstimos e os instrumentos de garantia para o crescimento das PME.

1.4 O Comité reitera que as propostas do Acordo Basileia III devem ser devidamente aplicadas na Europa, com a Diretiva Requisitos de Fundos Próprios IV, para evitar os efeitos adversos sobre o financiamento da economia real.

1.5 O CESE acolhe favoravelmente as propostas da Comissão para promover o capital de risco na Europa. É essencial que o mercado de capital de risco europeu receba um novo impulso decisivo para ultrapassar as deficiências do mercado e as barreiras regulamentares, o que tornará o segmento de capital de risco mais atrativo para os investidores privados.

1.6 As PME europeias são variadas e heterogéneas. As iniciativas para melhorar o acesso ao financiamento deverão consistir numa carteira completa de medidas inovadoras e variadas para alcançar eficazmente este grupo variado de atores, tendo em conta as suas características específicas. As empresas sociais e as profissões liberais, por exemplo, assumem formas jurídicas e modelos de funcionamento diferentes das empresas ditas «tradicionais», o que complica ainda mais o seu acesso ao financiamento, uma vez que estas formas ou modelos nem sempre são reconhecidos ou compreendidos pelos atores financeiros.

1.7 Há também que fomentar o capital híbrido, que apresenta uma alternativa aos empréstimos bancários. Cabe apoiar o surgimento de novos atores financeiros, bem como o de novos intermediários que forneçam soluções financeiras inovadoras e prestem aconselhamento empresarial. O *crowdfunding* (financiamento coletivo) é um exemplo que importa referir e a banca participativa poderia ser outra opção a considerar.

1.8 O CESE sublinha a necessidade de o grupo do Banco Europeu de Investimento (BEI), em estreita colaboração com a Comissão Europeia, desempenhar um papel fundamental no investimento nas PME, através de um vasto leque de instrumentos gerais e direcionados. Quanto aos empréstimos do BEI às PME, os seus intermediários são convidados a melhorar os seus esforços de comunicação de modo a promover o referido regime financeiro junto da comunidade de PME, em colaboração com as organizações de PME.

1.9 O CESE regista a proposta de simplificar e tornar mais transparente a próxima geração de instrumentos financeiros («mecanismo de dívida da UE» e «mecanismo de capitais próprios da UE») no âmbito do futuro programa do Quadro Financeiro Plurianual (QFP). O CESE apoia as propostas devido ao elevado efeito de alavanca destes dois regimes.

1.10 O CESE acolhe favoravelmente a decisão da Comissão de promover o diálogo entre os vários intervenientes, de modo a acompanhar a evolução do mercado e a fazer recomendações sobre formas de melhorar o acesso das PME ao financiamento. O CESE espera ser convidado regularmente para o «Fórum sobre o Financiamento das PME», para debater e apresentar propostas concretas sobre formas de reduzir os problemas financeiros das PME.

1.11 O Comité considera que se deveria promover a formação específica dos empresários, como os programas destinados a fomentar a disponibilidade para investir.

1.12 O CESE salienta a necessidade de simplificar os programas europeus de apoio ao financiamento das PME aplicados através de intermediários europeus, nacionais ou regionais, para que as PME lhes possam ter acesso. Para o sucesso dos referidos programas, são necessários procedimentos transparentes, compreensíveis e coerentes a todos os níveis.

2. Proposta da Comissão

2.1 O plano de ação enuncia os principais obstáculos ao incentivo do financiamento para as PME:

- acesso aos empréstimos;
- acesso ao capital de risco;
- acesso aos mercados de capitais;

2.2 O documento descreve ainda as medidas tomadas entre 2007 e 2012 para garantir que o financiamento chega às PME:

- o Programa de Competitividade e Inovação (PCI);
- a dotação do BEI para empréstimos às PME;
- os fundos da política de coesão;
- o mecanismo de partilha de riscos do 7.º PQ.

2.3 A Comissão identifica várias medidas destinadas a facilitar o financiamento às PME. Entre elas:

- medidas reguladoras;

— medidas financeiras para melhorar os empréstimos e o capital de risco em toda a UE;

— medidas destinadas a melhorar a conjuntura para as PME.

3. Comentários e observações na generalidade

3.1 O Banco Central Europeu (BCE), em estreita colaboração com a Comissão Europeia, publica regularmente os resultados do «*Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises (SMEs) in the euro area*» [Inquérito sobre o acesso das pequenas e médias empresas (PME) ao financiamento na zona euro] ⁽¹⁾. Segundo os resultados do último inquérito, as necessidades de financiamento externo das PME da zona euro aumentaram entre outubro de 2011 e março de 2012. Ao mesmo tempo, os resultados do inquérito revelam que o acesso a empréstimos bancários continuou a piorar, embora houvesse diferenças de um Estado-Membro para outro ⁽²⁾. Em média, as empresas assinalaram um deterioramento da disponibilidade dos empréstimos bancários. Além disso, os resultados do inquérito apontam para um ligeiro aumento nas taxas de rejeição dos pedidos de empréstimo. Entretanto, a percentagem de participantes que apontou o acesso ao financiamento como sendo o seu principal problema manteve-se, em geral, inalterada. Tendo em conta esta situação, o CESE insta a Comissão a assegurar que se explorem ao máximo formas alternativas de acesso ao financiamento.

3.2 O CESE destaca que é necessário acompanhar de perto este inquérito, de forma a reagir prontamente com propostas de medidas políticas específicas. As informações disponíveis no Fórum sobre o Financiamento das PME, nos Estados-Membros e nas organizações das PME poderão complementar este acompanhamento. Este exercício deve ser realizado pela Comissão, com o envolvimento do CESE e da sociedade civil.

3.3 O CESE apoia o estudo que a Comissão está a realizar para avaliar a definição de PME e solicita que se dê atenção especial às micro e pequenas empresas. Dada a diversidade e a dimensão das PME ⁽³⁾ (empresas familiares, profissões liberais e empresas sociais, entre outras), o CESE lembra a Comissão de que cumpre dar prioridade a medidas de apoio financeiro que lhes sejam especificamente adaptadas. Assim, solicita-se à Comissão que tenha em conta as suas diferentes características, dedicando atenção especial às microempresas, quando da preparação dos programas financeiros para apoiar o seu desenvolvimento. A Comissão deve evitar qualquer tipo de discriminação, já que não existe uma solução universal para as necessidades das referidas empresas.

4. Comentários e observações na especialidade sobre as medidas reguladoras

4.1 Regulação do capital de risco

4.1.1 O CESE apoia a introdução de um regime harmonizado para operações transfronteiriças dos fundos de capital de risco. A proposta é louvável, pois provavelmente reduzirá as

⁽¹⁾ Este inquérito foi realizado entre 29 de fevereiro e 29 de março de 2012, abrangendo uma amostra de 7 511 empresas na zona euro.

⁽²⁾ *Ibidem*, ver números pp. 14-15.

⁽³⁾ JO C 318 de 23.12.2009, p. 22 - JO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

deficiências do mercado graças à criação de um «passaporte europeu», que permite aos fundos de risco europeus comercializar os seus produtos e mobilizar fundos a uma escala pan-europeia. No seu anterior parecer, o CESE formulou diversas observações sobre capital de risco ⁽⁴⁾ e solicita à Comissão que as tenha em consideração.

4.1.2 O CESE apoia vivamente o estudo que a Comissão irá realizar em 2012 sobre a relação entre a regulamentação prudencial e os investimentos em capital de risco realizados por bancos e companhias de seguros. O estudo pretende avaliar se estes instrumentos estão a criar um oligopólio de grandes bancos internacionais ou se necessitam de ser alterados a médio ou longo prazo.

4.1.3 Como a maior parte das PME são empresas pequenas (com menos de 10 trabalhadores), o CESE insta a Comissão a dar especial atenção aos microfundos de capital de risco. Estes fundos investem em empresas cujos projetos não são suficientemente atrativos aos olhos dos investidores em capital de risco tradicionais mas são demasiado grandes ou arriscados para atrair capital das fontes de empréstimo tradicionais. Esses fundos reforçam a base de capital das empresas e desenvolvem as competências de negócio dos empresários utilizando **métodos de treino (coaching) ao longo de toda a duração do investimento** ⁽⁵⁾. Os Estados-Membros são convidados a propor instrumentos, como medidas fiscais específicas, que possam estimular o desenvolvimento dos referidos fundos, de modo a preencher a lacuna financeira.

4.2 Reformas fiscais

4.2.1 O CESE congratula-se com as propostas da Comissão sobre reformas fiscais para investimentos transfronteiriços de fundos de capital de risco, instando a Comissão e os Estados-Membros, simultaneamente, a proporem medidas claras para prevenir a fraude e a evasão fiscais.

4.2.2 Além de resolver os obstáculos fiscais às transações transfronteiras, a Comissão deverá também garantir que os Estados-Membros encorajam a reforma fiscal nos seus países relativamente aos regimes de financiamento para as PME.

4.2.3 As boas práticas aplicadas em certos Estados-Membros devem ser analisadas e alargadas a toda a UE e divulgadas junto das PME ⁽⁶⁾. Em vários países já existem medidas de estímulo fiscal. Um exemplo disso pode ser a Bélgica/Flandres, que introduziu há alguns anos um sistema de empréstimo de benefício mútuo (*win-win-loan*) em que os particulares podem emprestar dinheiro às PME e, em troca, obter reduções fiscais. Outro bom exemplo é o sistema holandês, conhecido como o regime *Tante Agaath* ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ JO C 191 de 29.06.2012, p. 72.

⁽⁵⁾ Ver, por exemplo, a Financités: <http://www.financites.fr/>

⁽⁶⁾ Ver o relatório do EBAN: *Tax Outlook 2010 Executive Summary* [Perspetivas fiscais 2010 – Síntese] – <http://www.eban.org/resource-center/publications/eban-publications>

⁽⁷⁾ Tante Agaath regeling (http://www.tanteagaath.nl/agaath_regeling.htm).

4.2.4 As isenções fiscais, como é o caso do ISF PME em França ⁽⁸⁾, também podem ter vantagens reais para PME de elevado crescimento. O CESE apoia este tipo de regimes, desde que o montante da isenção fiscal seja razoável e não prejudique as contribuições para outros setores igualmente importantes.

4.3 Regras relativas aos auxílios estatais

4.3.1 O CESE apoia a proposta prevista de modernização no domínio dos auxílios estatais, para simplificar as regras atuais em matéria de auxílios estatais para as PME. Regista que a Comissão procederá à análise do Regulamento geral de isenção por categoria e de um conjunto de orientações em matéria de auxílios estatais, nomeadamente em matéria de capital de risco, a fim de atingir os objetivos da estratégia Europa 2020. O CESE exorta ao melhoramento, à simplificação e à clarificação destas regras. Convida a Comissão a garantir que os auxílios estatais apenas são utilizados para resolver deficiências de mercado.

4.4 Mercados de PME mais visíveis e PME cotadas

4.4.1 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a Diretiva MiFD propor que se desenvolvam mercados homogêneos de PME em crescimento, tornando-os atrativos para os investidores graças à designação de «mercado de PME em crescimento». Contudo, o CESE sugere ⁽⁹⁾ que se estabeleçam disposições e medidas específicas que permitam que esta designação seja aplicada de forma eficaz e eficiente.

4.5 Obrigações de informação de PME cotadas

4.5.1 A Comissão e os Estados-Membros são convidados a reduzir as regras contabilísticas e as obrigações de informação das PME cotadas na Europa. O Comité reconhece que a Comissão apresentou uma proposta de diretiva que simplifica e altera as diretivas contabilísticas e, ao mesmo tempo, uma proposta de revisão da Diretiva Transparência. Lembra à Comissão para ter em conta os seus dois pareceres adotados no início de 2012 ⁽¹⁰⁾ e entende que as PME precisam de libertar recursos para investir nos seus negócios, de modo a poderem continuar a crescer.

4.6 Futura aplicação do Acordo Basileia III e respetivas consequências para as finanças das PME

4.6.1 A UE precisa de continuar na vanguarda em matéria de aplicação das reformas reguladoras das finanças acordadas internacionalmente. Contudo, o CESE assinala que os vários requisitos de fundos próprios da aplicação do Acordo Basileia III na UE que entrarão em vigor e estão atualmente em debate (DRFP IV/RRFP) podem trazer muitos problemas às PME ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ <http://pme.service-public.fr/actualites/brevs/reduction-isf-pour-investissements-pme.html>

⁽⁹⁾ JO C 191 de 29.06.2012, p. 80.

⁽¹⁰⁾ JO C 143 de 22.5.2012, p. 78 - JO C 181 de 21.6.2012, p. 84.

⁽¹¹⁾ JO C 68 de 6.3.2012, p. 39.

4.6.2 O CESE apoia os esforços das instituições europeias para aumentar a capacidade de resistência do sistema financeiro, para evitar crises futuras. Contudo, a regulação dos mercados financeiros não pode aumentar à custa do financiamento das pequenas e médias empresas. O CESE apoia integralmente o «relatório Karas», adotado pelo Parlamento Europeu em maio de 2012, que representa mais um passo positivo para uma aplicação sensata e viável na UE das regras do acordo «Basileia III» em matéria de requisitos de fundos próprios.

4.6.3 O CESE regista que a Comissão consultará a Autoridade Bancária Europeia (ABE) no prazo de 24 meses após a entrada em vigor da nova diretiva (DRFP IV) e que a ABE apresentará relatórios sobre os empréstimos a PME e a pessoas singulares. Insta a Comissão a envolver-se plenamente na reavaliação do coeficiente de ponderação de risco, manifestando a sua opinião no relatório que enviará ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

4.7 Diretiva relativa aos atrasos de pagamento

4.7.1 A Comissão prevê a aplicação da referida diretiva até 16 de março de 2013. O CESE insiste com os Estados-Membros para atuarem no sentido de garantir que as PME podem beneficiar mais rapidamente do sistema. É também de extrema importância que a Comissão acompanhe a aplicação atempada desta diretiva em todos os Estados-Membros. Além disso, a Comissão deve acompanhar com grande atenção a forma como os Estados-Membros aplicam o artigo 4.º, n.º 5, que lhes dá a possibilidade de prolongar o processo de verificação além de 30 dias, contanto que tal não constitua um abuso manifesto face ao credor. A Comissão deve acompanhar de perto os Estados-Membros para evitar que utilizem este artigo para atrasar artificialmente o pagamento, em especial porque os atrasos de pagamento dos poderes públicos têm um impacto significativo na liquidez nas PME e na gestão dessa liquidez.

4.7.2 Para dar o exemplo, o CESE convida as instituições europeias a pagarem aos seus contratantes dentro do prazo e evitarem sobrecarregá-los com encargos financeiros e administrativos desnecessários.

4.8 Fundos de Empreendedorismo Social Europeus

4.8.1 O CESE saúda a proposta da Comissão Europeia relativa a um regulamento relativo aos Fundos de Empreendedorismo Social Europeus e lembra à Comissão que deverá dar prioridade ao acesso das empresas sociais ao capital adequado. O CESE elaborou um parecer⁽¹²⁾ sobre o tema no início de 2012. Um dos desafios a enfrentar é a necessidade de avaliar e informar sobre as consequências sociais e o impacto na sociedade dos compromissos assumidos. O CESE recomenda que se realize um estudo conjunto a nível europeu com vista a desenvolver critérios e indicadores para resolver os referidos problemas. Lembra à Comissão que os fundos em questão apenas poderão ser um dos muitos instrumentos financeiros tão necessários e que ainda há a desenvolver.

4.8.2 O CESE convida ainda os Estados-Membros a melhorar o reconhecimento das diferentes formas de empresas sociais. Se fossem alvo de maior reconhecimento, diminuiria o coeficiente de ponderação de risco destas empresas para os empréstimos que lhes são concedidos e estas deixariam de estar em desvantagem neste domínio, comparativamente com as empresas tradicionais.

5. Comentários e observações na especialidade sobre as medidas financeiras da UE para as PME

5.1 O Comité tem plena consciência de que um grande número de PME, em especial as de menor dimensão, continuará a depender principalmente dos créditos, no que se refere ao financiamento externo.

5.2 O CESE saúda a atividade contínua dos empréstimos do BEI às PME, como um dos principais instrumentos de empréstimo às PME a nível da UE, e reconhece as vantagens financeiras transmitidas às PME para reduzir o custo do endividamento através destes empréstimos intermediados. Convida o BEI a continuar a sua aplicação eficaz e a apresentar regularmente relatórios sobre os resultados obtidos. Para alcançar os resultados esperados, os bancos intermediários são convidados a melhorar os seus esforços de comunicação, de modo a promover estes empréstimos junto da comunidade de PME, em estreita colaboração com as organizações de PME.

5.3 É igualmente importante apoiar a emergência de novas formas de intermediários, que possam adequar-se melhor à diversidade das PME. A experiência acumulada dos setores cooperativo e social é preciosa, uma vez que estes fornecem apoios financeiros adaptados, muitas vezes em conjunto com outros serviços de apoio.

5.4 O CESE convida a Comissão a alargar os mecanismos de partilha de riscos a investimentos em capital próprio ou equiparado, em estreita colaboração com o grupo do BEI, e a apoiar a emissão conjunta de obrigações de empresas. No que se refere ao mercado de capitais equiparados, exorta em particular a Comissão e o grupo do BEI a encontrar formas de melhorar o financiamento intercalar (*mezzanine*) e a analisar novos produtos *mezzanine*, tais como uma garantia para empréstimos *mezzanine*.

5.5 O CESE recomenda que a Comissão Europeia continue a promover os regimes financeiros da UE junto das organizações de PME, de forma a garantir uma maior visibilidade e uma rápida aceitação destes instrumentos, em especial nos Estados-Membros menos avançados. Dado que o financiamento eficaz das PME pode ser considerado um dos instrumentos financeiros mais importantes do «Pacto de Crescimento», o assunto deve ser convenientemente abordado nos programas nacionais de reformas.

⁽¹²⁾ JO C 229 de 31.7.2012, p. 55.

5.6 O Comité considera que se deve dar atenção especial ao apoio às PME através dos instrumentos de capital próprio e de empréstimo disponibilizados pelo Programa para a Competitividade das Empresas e PME (COSME) e pelo programa Horizonte 2020. Apoiar fortemente o aumento do limiar máximo estabelecido pelo mecanismo de garantia de empréstimo (*Loan Guarantee Facility* – LGF) no Programa COSME (150 000 euros), tal como já tinha sido estabelecido no nosso anterior parecer sobre o Programa para a Competitividade ⁽¹³⁾.

5.7 O CESE sublinha a necessidade de haver regras em matéria de política de coesão que proporcionem uma aplicação harmoniosa e eficiente dos programas para as PME, uma vez que o atual enquadramento não é suficientemente favorável. O CESE lamenta que a regulamentação financeira da UE seja atualmente demasiado pesada ou complexa, criando dificuldades aos intermediários nacionais responsáveis pela sua aplicação. É claramente necessário acompanhar melhor a utilização dos instrumentos financeiros no âmbito da política de coesão ⁽¹⁴⁾.

5.8 É igualmente importante passar do financiamento de projetos para instrumentos de financiamento mais sustentáveis, para evitar a dependência do financiamento público. Sobre esta matéria, a Comissão deveria dar orientações sobre boas práticas de combinação e aproveitamento máximo de instrumentos financeiros provenientes de diversas fontes, em todas as fases do ciclo de vida das PME.

5.9 O CESE regista a proposta de facilitar a longo prazo o acesso das PME ao financiamento, mediante novos instrumentos financeiros («mecanismo de dívida da UE» e «mecanismo de capitais próprios da UE») no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual (QFP), sob a forma de plataformas dedicadas. Conjugando recursos de diversas fontes, o CESE considera que os instrumentos financeiros podem servir de catalisador dos investimentos para lacunas identificadas no mercado, conseguir economias de escala e/ou minimizar o risco de fracasso em áreas onde seria difícil aos Estados-Membros alcançarem sozinhos a massa crítica necessária. Assim, convida a Comissão a aplicar a nova geração de instrumentos financeiros com base nos ensinamentos colhidos de instrumentos existentes (instrumentos financeiros do Programa para a Competitividade e a Inovação – PCI – ou Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos – MFPR). Importa estabelecer regras, orientações e uma normalização adequadas, de acordo com as exigências do mercado e com as melhores práticas, para evitar sobreposições e simplificar as modalidades de aplicação, de modo a promover a eficiência e a disciplina financeira. O CESE salienta a extrema importância de um acompanhamento, apresentação de relatórios, auditoria e boa governação adequados para garantir que os recursos da UE são utilizados para o fim a que se destinam.

6. Comentários e observações na especialidade sobre as medidas destinadas a melhorar a conjuntura para as PME

6.1 Melhor informação e comunicação para as PME

6.1.1 O CESE saúda a proposta de reforçar o fornecimento de informações aos intermediários financeiros e incentivar os

bancos e as instituições financeiras a fornecer aos clientes todos os instrumentos necessários para os ajudar a obter o financiamento. Além disso, considera importante promover a educação financeira das PME. Os Estados-Membros devem ser vivamente encorajados a participar nesse exercício, elaborando programas para as PME relacionados com a disponibilidade para investir, em estreita colaboração com as organizações de PME.

6.1.2 Para a grande maioria das PME, um dos problemas essenciais é o acesso a um aconselhamento adaptado. O CESE apoia o princípio da Rede Europeia de Empresas (*Enterprise Europe Network* - EEN), mas entende que o seu potencial deve ser plenamente aproveitado ⁽¹⁵⁾. Assim, o sugere que se reforce a capacidade consultiva financeira da rede EEN. Salienta, porém, que as organizações de PME deverão participar ativamente nesta campanha e que esta deveria ser adaptada de forma a realçar a diversidade das PME.

6.2 Melhorar o acompanhamento e a recolha de dados do mercado de financiamento das PME

6.2.1 O Comité assinala que a Comissão já se ocupou deste assunto (inquéritos sobre o acesso das PME ao financiamento e índice financeiro das PME). Acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de colaborar mais estreitamente com as federações de bancos e reunir recomendações de outras instituições (BCE, ABE). Recomenda igualmente a participação ativa das organizações de PME e instituições a nível dos Estados-Membros. O CESE lamenta que o plano de ação não mencione o reforço da cooperação com organizações internacionais, como a OCDE, para a obtenção de dados e estatísticas ⁽¹⁶⁾ sobre o acesso ao financiamento.

6.3 Notação qualitativa

6.3.1 Muitas vezes, os modelos de notação puramente quantitativos não são adequados para a avaliação das PME por serem demasiado rígidos. A junção de fatores qualitativos à análise quantitativa comum é muito bem-vinda. Assim, os bancos poderiam considerar equilibrar os seus métodos de classificação para avaliar a solvência das PME, deixando um espaço adequado para o *relationship banking* (atividade bancária com base na relação com o cliente). Este assunto também tem de ser resolvido através do intercâmbio de boas práticas. O CESE lamenta que alguns bancos pareçam estar a abandonar esta ideia, em vez de a promoverem.

6.4 *Business Angels* e outros intervenientes numa fase precoce

6.4.1 O CESE considera, por exemplo, que importa desenvolver a ligação dos *business angels* (investidores privados em capital de risco) e fundos de capital de risco numa fase precoce com os fundos de capital de risco mais tardios, de modo a garantir uma cadeia financeira de inovação saudável. Além disso, são de encorajar fortemente as iniciativas de apoio ao reforço do diálogo a nível regional entre os *business angels*, os fundos de capital de risco e os empresários locais.

⁽¹³⁾ JO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

⁽¹⁴⁾ Relatório Especial N.º 2/2012 «Instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional» – Relatório do Tribunal de Contas Europeu - <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/13236747.PDF>

⁽¹⁵⁾ JO C 376 de 22.12.2011, p. 51 - JO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

⁽¹⁶⁾ Ver exemplos como «*Financing SMEs and Entrepreneurs 2012: an OECD scoreboard*» [Financiamento de PME e Empresários 2012: um painel de avaliação da OCDE] (http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship_9789264166769-en).

6.4.2 Há que analisar de perto as abordagens inovadoras do financiamento por capital de risco e aplicá-las. Uma abordagem deste tipo é o «*crowdfunding*» (financiamento coletivo), em que o investimento nas PME é feito pelos cidadãos, e não por bancos ou especialistas, através de uma plataforma em linha, em vez de ser no mercado bolsista.

6.4.3 Há que reforçar as formas específicas de capital híbrido⁽¹⁷⁾, que seja composto por subvenções, capital próprio e capital alheio (como os empréstimos com partilha de lucros), pois estas formas adaptam-se melhor às PME, quer nas fases iniciais, quer ao longo de todo o seu ciclo de vida.

7. Outras recomendações para garantir o financiamento das PME

7.1 Melhores práticas no setor da banca

7.1.1 Deveria ponderar-se o desenvolvimento de um quadro que incentive a concessão de crédito por parte de instituições que operam segundo uma filosofia de partilha dos riscos e lucros, uma vez que tal seria seguramente benéfico para as PME. Os fenómenos das instituições bancárias que concedem créditos participativos deveriam ser ponderados seriamente pela Comissão. O CESE gostaria que a Comissão preparasse um Livro Verde que servisse de base para o lançamento, a nível europeu, do debate sobre financiamento participativo. As diversas iniciativas tomadas por países como o Reino Unido, a França, a Alemanha, a Itália, o Luxemburgo e Malta são positivas, mas podem comprometer a posterior integração do setor dos serviços financeiros na UE. Além disso, iniciativas distintas e não coordenadas poderão não produzir os máximos resultados que é possível obter com este tipo de financiamento, como a partilha de riscos, a partilha de lucros e uma abordagem social do financiamento. O incentivo do microfinanciamento, com políticas específicas de investimento referentes ao financiamento islâmico, pode também dar origem a novas atividades empresariais e, simultaneamente, ajudar a combater a pobreza em algumas regiões. Neste contexto, deve ser elaborada uma comunicação da Comissão que preveja, trate e incentive o desenvolvimento de métodos de financiamento alternativos e lhes assegure condições equitativas às de outros métodos de financiamento, como o financiamento convencional.

7.1.2 O CESE regista que a Comissão analisou o trabalho realizado e os resultados obtidos pelos mediadores de crédito, bem como os problemas sentidos pelas PME na sua procura de financiamento através de empréstimos⁽¹⁸⁾. O CESE convida todos os Estados-Membros a criarem uma função deste tipo para melhorar a transparência no processo de concessão de empréstimos. O Comitê assinala que o artigo 145.º, n.º 4, da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (DRFP III) e o artigo 418.º, n.º 4, da proposta de regulamento relativo a Requisitos de Fundos Próprios (DRFP IV) contém disposições que permitem às PME

pedirem aos bancos que as informem sobre a sua classificação e resultados. É importante que estas disposições sejam plenamente implementadas na prática.

7.1.3 Relativamente à concorrência no setor bancário, o CESE solicita à Comissão que investigue a situação e zeze por que exista concorrência suficiente neste setor, entre Estados-Membros e dentro de cada um, no domínio dos produtos financeiros para PME. Por exemplo, existe um problema de perda de fundos (ver abaixo); ao mesmo tempo, as taxas de descoberto das pequenas empresas continuam elevadas, embora as taxas de juro do refinanciamento de bancos do BCE se encontrem num nível historicamente baixo. As grandes empresas podem recorrer a alternativas (como os empréstimos diretos), mas as pequenas empresas não podem utilizar estes produtos.

7.1.4 Perda de fundos: em muitos Estados-Membros, os bancos cobram encargos às empresas quando estas reembolsam os empréstimos antecipadamente. Sempre que um empréstimo é pago antes da data prevista no contrato, o banco cobra esta taxa de «perda de fundos» para compensar a possibilidade de o banco ter de reinvestir o dinheiro a uma taxa de juro inferior àquela que teria recebido se o pagamento do crédito não tivesse sido antecipado.

7.1.5 Porém, o problema é que estas taxas de perda de fundos são muitas vezes bastante elevadas. Além disso, estes encargos nem sempre estão explicados claramente no contrato, que também se refere ao futuro, a taxas de juro desconhecidas no momento. Isto torna muito difícil a uma empresa estimar o possível encargo de perda de fundos em caso de reembolso antecipado. De qualquer forma, a maior parte das empresas nem sequer sabe da obrigação de pagar uma taxa de perda de fundos.

7.1.6 Assim, é essencial que os bancos forneçam informações mais claras sobre os referidos encargos antes de ser assinado qualquer contrato de empréstimo. Além do mais, o montante do encargo por perda de fundos deveria ser limitado e razoável.

7.2 Visibilidade e administração de programas europeus para financiamento das PME

7.2.1 O CESE apoia a criação de uma única base de dados multilingue em linha das diferentes fontes de financiamento, que inclua as medidas europeias, nacionais e regionais para facilitar o acesso das PME ao financiamento. O Comitê convida a Comissão a divulgar amplamente o guia prático⁽¹⁹⁾ que elaborou fornecendo informações sobre como ter acesso a 50 mil milhões de euros de financiamento público nos 27 Estados-Membros.

⁽¹⁷⁾ <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf>

⁽¹⁸⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1186&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁽¹⁹⁾ Relatório Final, Evaluation of Member State Policies to facilitate Access to Finance for SMEs, [Avaliação das políticas dos Estados-Membros quanto a facilitar o acesso das PME ao financiamento] – junho de 2012 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/guide-to-funding/indirect-funding/files/evaluation-of-national-financing-programmes-2012_en.pdf

7.2.2 O CESE considera que, relativamente ao programa Horizonte 2020, um orçamento próprio de 15 % do programa total e uma estrutura de gestão única são fundamentais para tirar o maior partido do potencial de inovação das PME. Relativamente ao processo, há aspetos financeiros e administrativos a melhorar. Por exemplo, há muitas PME que participam em projetos de investigação financiados pela UE que continuam a enfrentar grandes problemas relativamente ao IVA nos seus países, quando participam em projetos. Este é, muitas vezes, um dos principais obstáculos sentidos por quem participa desde o início. Cumpriria aplicar, em todos os Estados-Membros, regulamentações claras que aliviasses as PME desta sobrecarga. O IVA deveria poder ser recuperado em todos os casos, nos projetos financiados pela UE.

Bruxelas, 19 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel»

[COM(2011) 941 final]

(2012/C 351/11)

Relator: **Stasys KROPAS**

Em 11 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 o

Livro Verde — Para um mercado europeu integrado dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel

COM(2011) 941 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 30 de agosto de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 157 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a iniciativa da Comissão de promover um ambiente seguro, transparente e inovador para pagamentos em toda a UE. Instrumentos de pagamento mais eficientes, modernos e seguros são essenciais para expandir os benefícios do mercado único e reforçar a competitividade global da economia europeia.

1.2 O CESE aprova a natureza ampla do diálogo proposto pela Comissão, que engloba efetivamente as questões principais da paisagem atual e futura de pagamentos na UE. Todavia, a fim de se obter uma visão global, há que dedicar mais atenção aos pagamentos em numerário. Embora em queda gradual, o numerário mantém-se o principal meio de pagamento em certos mercados. A nível nacional, é cada vez mais patente que o numerário é, em princípio, menos eficiente, sendo possível poupar recursos significativos se os consumidores passarem a efetuar os pagamentos eletronicamente. Alguns Estados-Membros realizaram progressos importantes no sentido de uma sociedade sem numerário. Não obstante, o CESE tem para si que o verdadeiro custo do numerário ainda não é conhecido pelo público em geral. Mais, o numerário é considerado um facilitador da economia paralela. Assim, os métodos de pagamento que contribuem para reduzir a economia paralela são menos dispendiosos e mais seguros e devem ser promovidos por todas as partes interessadas envolvidas. Neste contexto, há que ter em conta as diversas vantagens para todas as partes, mas também, por outro lado, a necessidade de custos razoáveis para as PME que disponibilizam este método de pagamento aos seus clientes. São necessárias iniciativas adicionais nos Estados-Membros, com o apoio claro da Comissão.

1.3 Os pagamentos com cartão são o instrumento privilegiado de pagamento que não em numerário na UE e em todo o mundo. A literatura económica reconhece cada vez mais que os pagamentos que não em numerário são mais transparentes do ponto de vista fiscal e económico, para além de serem mais baratos para a sociedade, cómodos, seguros e inovadores, razão

pela qual o CESE apoia a Comissão na sua intenção de os utilizar para explorar as vantagens de uma maior integração dos mercados. Contudo, as oportunidades do mercado único ainda não foram plenamente aproveitadas devido a obstáculos históricos e à falta de normalização e interoperabilidade, bem como a assimetrias e lacunas no uso da informação pública, que se podem resolver por um maior recurso ao cartão, à Internet e aos telemóveis nos pagamentos. Em consequência, o potencial da concorrência, da inovação e da eficiência está desaproveitado. O CESE solicita iniciativas de mercado que proponham soluções a aplicar o mais rápido possível, e que promovam, paralelamente, a inclusão financeira e digital.

1.4 A atual insegurança jurídica relativamente aos modelos comerciais baseados na taxa de intercâmbio prejudica o crescimento dos pagamentos por cartão, por Internet e por telemóvel. A clareza é extremamente importante para os investimentos e inovações nos sistemas de pagamento. O CESE insta a Comissão a estabilizar o ambiente comercial para todos os operadores. De acordo com os objetivos do projeto SEPA, não deve haver diferenciação de taxas nem outros requisitos tanto para as operações nacionais como transfronteiras.

1.5 O acesso à informação sobre a disponibilidade de fundos em contas bancárias exige uma análise aprofundada de muitos aspetos, como a segurança, a proteção de dados, os direitos dos consumidores, a concorrência e a compensação para os emittentes bancários. O CESE assinala que as entidades que solicitam o acesso devem ser reguladas e fiscalizadas em função do seu perfil de risco. O quadro jurídico europeu deve refletir claramente as obrigações e responsabilidades dos operadores envolvidos.

1.6 Em muitos mercados, os consumidores podem não estar preparados para aceitar sobretaxas e, por isso, optar por pagamentos em numerário por terem a sensação de que o numerário é gratuito. Apesar de a Diretiva Direitos dos Consumidores

proteger os consumidores de sobretaxas abusivas a partir de 13 de junho de 2014, não é claro de que forma esta proteção será assegurada num ambiente em linha em constante mutação.

1.7 Os pagamentos em linha são apreciados pelos consumidores nos mercados nacionais. No entanto, faltam soluções pan-europeias para os serviços bancários em linha, o que complica o desenvolvimento do comércio eletrónico. O CESE insta os operadores desses sistemas a resolverem o mais depressa possível os problemas de interoperabilidade de forma aberta e transparente, bem como as questões pendentes no âmbito do comércio eletrónico.

1.8 O CESE solicita à Comissão que garanta que os pagamentos móveis, desde uma fase precoce do seu desenvolvimento, respeitam os princípios de livre acesso a plataformas, portabilidade das aplicações, segurança, e que evite a duplicação de custos para os operadores que aceitem esses pagamentos.

1.9 O CESE reconhece os progressos realizados pelos participantes do mercado na redução da fraude nos terminais físicos. Atualmente, a fraude em linha constitui a principal ameaça. Há que aplicar medidas adicionais de segurança, mas sem causar inconvenientes aos consumidores. Se propostas pelas autoridades públicas, as medidas de segurança devem ser, na medida do possível, neutras em termos tecnológicos.

1.10 O CESE acolhe com agrado os esforços em curso para reforçar a atual gestão do Espaço Único de Pagamentos em Euros (SEPA – *Single Euro Payments Area*) e apoia a vontade de centralizar a «propriedade» do SEPA, por exemplo sob a égide do Conselho do SEPA. Todavia, o CESE insta a Comissão e o Banco Central Europeu a debruçarem-se, o mais rápido possível, sobre os pormenores, na medida em que o vácuo existente impede a aplicação.

2. Antecedentes do parecer

2.1 A conclusão do SEPA é uma das prioridades da Comissão para concretizar o mercado único. Os resultados da normalização e da interoperabilidade baseadas num quadro jurídico harmonizado já estão à disposição dos operadores sob a forma de transferências bancárias e débitos diretos SEPA que, a 1 de fevereiro de 2014, substituirão as operações tradicionais de transferência de créditos e de débito direto em euros.

2.2 O âmbito de aplicação do SEPA é, porém, mais amplo e engloba outros pilares. Um deles é dedicado aos pagamentos por cartão, o instrumento de pagamento mais importante na União Europeia e ao nível mundial. Os pagamentos eletrónicos, ou seja os pagamentos efetuados através da Internet para aquisições, são outro desses pilares. Hoje em dia, estes pagamentos representam uma pequena fração de todos os pagamentos que não em numerário, mas espera-se uma taxa de crescimento de dois dígitos. O Conselho Europeu de Pagamentos (CEP), que é o órgão coordenador e decisor do setor bancário europeu no

tocante aos pagamentos, alargou as suas atividades de cooperação aos pagamentos eletrónicos e desenvolveu o quadro SEPA para pagamentos eletrónicos. Recentemente, a DG Concorrência da Comissão enviou ao CEP um pedido de informações.

2.3 Os pagamentos móveis constituem o pilar mais recente. O CEP, em cooperação com outros operadores, levou a cabo ações coordenadas em matéria de pagamentos móveis, elaborando documentos técnicos com orientações para a interoperabilidade e vários livros brancos. Os pagamentos móveis ainda se encontram numa fase inicial de desenvolvimento, mas as expectativas em relação ao seu futuro são muito grandes. Embora os pagamentos por cartão, eletrónicos e móveis tenham níveis diferentes de maturidade, escala e modelos comerciais, todas as instituições europeias e operadores de mercado concordam ser necessário mais progressos em termos de integração, transparência e competitividade. Há o risco de as deteriorações registadas em modelos comerciais existentes se possam repetir no ambiente futuro dos pagamentos móveis.

2.4 Todos os cidadãos, empresas ou administradores públicos estão envolvidos em atividades de pagamentos realizadas mediante meios tradicionais de pagamento (p. ex., numerário) ou de serviços de pagamento modernos (p. ex., pagamentos eletrónicos). De acordo com as estatísticas do Banco Central Europeu ⁽¹⁾, em 2010 foram efetuados 86400 milhões de pagamentos que não em numerário na União Europeia, o que representa um aumento de 4,4 % em relação ao ano anterior, dos quais os pagamentos por cartão representaram a maior percentagem (39 %, 33900 milhões). O valor dos pagamentos por cartão atingiu 1,8 biliões de euros, aumentando 6,7 % ao ano, mais do triplo que os 1,8 % de crescimento registados pelo PIB real da zona euro. Embora haja diferenças significativas na utilização de cartões entre países, a tendência generalizada é de os pagamentos por cartão serem um dos instrumentos de pagamento que não em numerário mais dinâmicos.

2.5 As sondagens levadas a cabo pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais ⁽²⁾ mostraram que as taxas de intercâmbio não estão definidas e não são aplicadas de forma harmonizada na União Europeia. A escolha, estrutura e nível das taxas de intercâmbio diferem muito e dependem de uma série de opções e dimensões. A taxa de intercâmbio é o componente principal das taxas comerciais. A Comissão e as autoridades nacionais da concorrência avaliaram os aspetos autorizacionais das taxas de intercâmbio e tomaram uma série de decisões, algumas das quais relacionadas com as atividades transfronteiras, outras limitadas a nível nacional.

2.6 No que toca à transparência das taxas, lamentavelmente, não foram realizadas sondagens oficiais nem foram publicados dados estatísticos nacionais completos, ou dados comparáveis entre países, dos custos pagos pelos consumidores, como taxas e comissões diversas relacionadas com os diferentes meios de pagamento, apesar de essas informações estarem disponíveis para os supervisores nacionais que, na sua maioria, não as publicam nem sequer parcialmente.

⁽¹⁾ <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110912.en.html>.

⁽²⁾ <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp131.pdf?4cce20956bed7b7e5f454a4ea77f7c9b>.

2.7 Apesar de existirem iniciativas privadas em curso com vista à normalização, a fragmentação ainda se mantém em alguns domínios de operação: entre os adquirentes e emitentes de cartões, entre cartões e terminais, bem como entre terminais e adquirentes de cartões. No entanto, por muitas vezes serem motivadas por interesses comerciais divergentes ou não possuírem calendários claros de aplicação nesta fase, essas iniciativas obtiveram resultados concretos limitados.

2.8 Os investimentos e esforços significativos por parte de todos os operadores para migrar da banda magnética para a tecnologia de cartão inteligente com PIN (conforme à norma EMV) tiveram um impacto positivo na redução da fraude com cartões em pontos de venda presenciais. No entanto, as tendências recentes indicam que as operações por cartão à distância, embora representem uma pequena percentagem de todas as operações por cartão, já enfrentam a maior ameaça de fraude. Esta questão chamou a atenção das autoridades de supervisão e de entidades de controlo que, em 2011, sob a égide do Banco Central Europeu, reuniram esforços na plataforma «SecuRe Pay Forum» para reforçar o nível de segurança e a confiança do público nos serviços e instrumentos de pagamento eletrónico. Em 2012, este fórum finalizará um conjunto de recomendações tecnologicamente neutras para a segurança dos pagamentos pela Internet.

2.9 O Livro Verde da Comissão refere um conjunto de questões sobre pagamentos, que se forem bem resolvidas, constituiriam a base para serviços de pagamento mais integrados e mais seguros fornecidos em lojas tradicionais ou em ambientes eletrónicos em rápido desenvolvimento. Com mais concorrência, mais escolha e mais transparência para os consumidores, mais inovação e maior segurança nos pagamentos e maior confiança dos consumidores, a Europa tem a oportunidade de liderar o significado de «fazer um pagamento» no século XXI.

2.10 A Comissão descreve a visão do mercado integrado, identifica as divergências entre a situação atual e a visão, bem como os obstáculos que provocam essas divergências. A Comissão define cinco medidas amplas destinadas a acelerar a integração de mercado e reflete sobre a gestão da sua execução. O primeiro conjunto é o mais amplo em termos de questões e abrange a fragmentação do mercado, o acesso e as questões transfronteiras. Os demais abrangem, respetivamente, a fixação de preços rentável e transparente, a normalização, a interoperabilidade e a segurança. As orientações de gestão devem ser aplicadas aos sistemas SEPA existentes (SCT, SDD), bem como a cartões, pagamentos eletrónicos e pagamentos móveis.

3. Observações e indicações

3.1 Continua a faltar uma posição ao nível da UE sobre as questões dos pagamentos tradicionais e importantes para o futuro – salvo as transferências bancárias e débitos diretos SEPA –, questões de caráter global que afetam todos os operadores do mercado único. O CESE congratula-se com o Livro Verde da Comissão e espera ações proporcionadas de acompanhamento a fim de melhorar as deficiências atuais. O CESE assinala que o

interesse dos consumidores em poderem efetuar pagamentos rápidos, convenientes, eficientes e seguros deve ser um critério essencial para todas as operações de pagamento.

3.2 O Livro Verde concentra-se nos pagamentos eletrónicos ignorando, porém, o papel ainda dominante do numerário, que representa 80 % das operações de pagamento na Europa. A maior transparência dos custos é tão importante para os pagamentos eletrónicos como para os pagamentos em numerário e deve ser a principal referência quando se analisam os modos de pagamento que não em numerário. É ainda comum o público ter a sensação de que o numerário é gratuito. Poderiam efetuar-se ganhos de eficiência consideráveis se os ordenantes mudassem os seus hábitos e utilizassem pagamentos modernos e menos onerosos. Além disso, há indicações de que a prevalência de pagamentos em numerário tem uma correlação direta com o nível de economia paralela, devido à dificuldade em rastrear os pagamentos em numerário. Assim, o CESE encoraja iniciativas adicionais pelos Estados-Membros, com o apoio claro da Comissão, no sentido de reconsiderar a posição do numerário nas economias modernas.

3.3 Na opinião do CESE, há que ponderar cuidadosamente medidas adicionais de reforço da transparência, especialmente as vinculativas, a fim de não sobrecarregar os consumidores com informação excessiva, que, se for fornecida no momento errado (por exemplo, horas de ponta) e de forma complicada, pode criar mais confusão durante as aquisições e perturbar o processo de venda dos operadores comerciais.

3.4 Os sistemas internacionais e vários sistemas nacionais de cartões baseiam o seu modelo comercial em taxas de intercâmbio que foram contestadas em diferentes medidas pelas autoridades nacionais da concorrência e pela Comissão. A decisão da Comissão de 2007 que proibiu a taxa de intercâmbio transfronteiras da MasterCard foi recentemente confirmada pelo Tribunal Geral. O CESE nota que, até ao momento, os modelos comerciais baseados no intercâmbio não conseguiram manter a visão do SEPA, ou seja, taxas iguais para operações domésticas e transfronteiras. Mais, não havia um mecanismo de autorregulação que assegurasse a redução das taxas de intercâmbio à medida que o volume das operações aumentasse nem soluções alternativas de fixação de preços para pagamentos de baixo valor. O CESE insta a Comissão a estabilizar o contexto comercial a longo prazo para todos os operadores, tendo também em conta as lições aprendidas por outras regiões, como a Austrália, que adotaram um regulamento na matéria e garantindo um plano de igualdade entre os diferentes modelos comerciais dos sistemas de cartões.

3.5 O *co-badging* de diferentes marcas de pagamento no cartão de plástico ou nas futuras plataformas móveis não deve reduzir o direito dos consumidores a escolher entre marcas nem restringir eventuais incentivos para operadores comerciais. O *co-badging* é importante para novos sistemas que entrem no mercado, facilitando por conseguinte tanto a escolha, como a concorrência. Em alguns casos, uma marca aplica requisitos obrigatórios adicionais para as operações através da sua rede, mesmo que sejam iniciadas por outra marca. Na opinião do CESE, há que garantir que as marcas não se encontrem em posição de impor tais requisitos de processamento.

3.6 O CESE concorda com o facto de a separação entre as funções de gestão e as funções de processamento do sistema constituir um elemento fundamental para criar um mercado de cartões de pagamento competitivo, na medida em que os «silos verticais» [sistema detido por uma plataforma de negociação cujas transações têm de ser liquidadas e/ou compensadas nesse sistema] podem usar subvenções cruzadas quando competem com processadores independentes. Além disso, a situação atual é menos favorável para as iniciativas propostas para promover a interoperabilidade entre processadores. Assim, a separação, idealmente ao nível empresarial, reforçaria os processos de integração e concorrência no seio do mercado único.

3.7 Nos termos do quadro jurídico em vigor, as instituições de pagamento e de moeda eletrónica não podem ter acesso aos sistemas de pagamento concebidos a título da Diretiva relativa ao carácter definitivo da liquidação. Estes destinam-se essencialmente a pagamentos de grandes montantes e de retalho. Se a Comissão pretender alterar o quadro em vigor, o CESE instá-la-á a considerar o elemento de risco que representa a participação de novos atores (designadamente, instituições de pagamento e instituições de moeda eletrónica) nos sistemas de pagamento existentes (infraestruturas), tendo em conta, por exemplo, que não têm acesso a financiamentos de um banco central.

3.8 O enquadramento dos cartões SEPA (SCF), como inicialmente desenvolvido pelo CEP, não deve limitar os modelos comerciais desenvolvidos por outros operadores. Idealmente, o SCF devia ser revisto de forma aprofundada no âmbito da nova estrutura de gestão SEPA, tendo em conta as contribuições de todas as partes interessadas.

3.9 O CESE está preocupado com a possibilidade de as entidades não reguladas nem supervisionadas poderem procurar aceder a informações sensíveis das contas. Além disso, as obrigações e responsabilidades dos operadores envolvidos não estão adequadamente refletidas no quadro jurídico europeu, o que pode ter consequências inesperadas para os consumidores em caso de utilização abusiva dos dados ou fraude. O acesso à informação sobre a disponibilidade de fundos em contas bancárias deve ser alvo de uma análise aprofundada de muitos aspetos, como a segurança, a proteção de dados, os direitos dos consumidores, a concorrência e a compensação para os emittentes bancários.

3.10 A aplicação de encargos suplementares é a possibilidade de os operadores comerciais adicionarem uma taxa ao valor da operação caso seja utilizado um cartão. Esta opção foi admitida em toda a UE desde a adoção da Diretiva Serviços de Pagamento, salvo se um Estado-Membro a proibir expressamente. As experiências anteriores de aplicação de encargos suplementares em certos casos não são conclusivas, pelo menos não a curto prazo. No início de 2005, por exemplo, os dinamarqueses reagiram fortemente à imposição de taxas às suas operações nacionais por cartão de débito, que sofreram uma queda brusca enquanto aumentavam os levantamentos de numerário nas caixas multibanco. Os inquéritos realizados noutros mercados confirmam esta tendência. Apesar de a Diretiva Direitos dos Consumidores proteger os consumidores de sobretaxas abusivas a partir de 13 de junho de 2014, não é claro de que forma esta proteção será assegurada num ambiente em linha em constante

mutação. O CESE tem para si que a aplicação de encargos suplementares não deve ser encorajada enquanto prática pan-europeia.

3.11 O ecossistema dos cartões caracteriza-se pela falta de normalização e interoperabilidade. Por exemplo, o fornecedor de terminais tem de passar por sete processos de certificação para poder operar ao nível da UE. O CESE insta o setor privado a unir esforços e a produzir resultados concretos, incluindo em termos de quadros de aplicação e prazos ambiciosos. Todavia, se as soluções de mercado forem morosas, a Comissão deve apresentar propostas legislativas.

3.12 A disponibilidade de serviços de pagamento eletrónico está principalmente limitada às fronteiras nacionais. O CESE insta os operadores desses sistemas a resolverem o mais depressa possível os problemas de interoperabilidade de forma aberta e transparente, bem como as questões pendentes no âmbito do comércio eletrónico. No entanto, se o mercado não apresentar os resultados esperados, a Comissão deve estabelecer requisitos que regulem a acessibilidade dos sistemas de pagamento eletrónico ao nível europeu.

3.13 O CESE solicita à Comissão que garanta que os pagamentos móveis, desde uma fase precoce do seu desenvolvimento, respeitem os princípios de livre acesso a plataformas, portabilidade das aplicações, segurança, e que evite a duplicação de custos para os operadores que aceitem esses pagamentos. As autoridades de proteção de dados devem também apoiar os operadores a desenvolver soluções conviviais.

3.14 A segurança é essencial para a confiança do público nos instrumentos de pagamento e deve ser considerada na fase de conceção. No contexto da segurança, é crucial que todos os fornecedores na cadeia de valor dos pagamentos sejam regulados e supervisionados de forma adequada. O CESE reconhece os progressos realizados pelos participantes do mercado na redução da fraude nos terminais físicos, mas assinala que os operadores estão expostos à fraude no comércio em linha. As medidas de segurança não devem implicar inconvenientes para os consumidores e, se propostas pelas autoridades públicas, devem ser, na medida do possível, neutras em termos tecnológicos. Neste contexto, o CESE acolhe com agrado as recomendações das instituições participantes na plataforma «SecuRe Pay Forum» sobre a segurança dos pagamentos pela Internet e, em última análise, os seus esforços para reforçar o nível de segurança e a confiança pública nos serviços de pagamento eletrónico. A aplicação correta dessas recomendações deve ser acompanhada pelas autoridades pertinentes.

3.15 No entanto, a redução da fraude exige medidas suplementares da parte das autoridades pertinentes dos Estados-Membros. Neste contexto, o CESE congratula-se com a constituição de um novo centro europeu da cibercriminalidade na Europol, que estará operacional a 1 de janeiro de 2013, e que, espera-se, se tornará o centro de competências da UE na luta contra os autores de fraudes. Esta iniciativa foi defendida pelo CESE no seu parecer de iniciativa sobre o «Combate à fraude e à falsificação ou contrafação de meios de pagamento que não em numerário», adotado em 23 de outubro de 2008⁽³⁾. O CESE assinala que outras medidas definidas nesse parecer continuam a ser muito importantes e também devem ser tidas em conta.

⁽³⁾ JO C 100 de 30.4.2009, p. 22.

3.16 Os pagamentos envolvem muitos intervenientes e os respetivos interesses, ainda que muitas vezes possam ser divergentes, devem ser tidos em conta quando da construção do futuro ambiente de pagamentos. A nova gestão do SEPA deve garantir abertura, transparência e igualdade neste projeto ambicioso e em evolução. O CESE acolhe com agrado os esforços em curso da Comissão e do Banco Central Europeu para centralizar a «propriedade» do SEPA, por exemplo, sob a égide do Conselho do SEPA. No entanto, o CESE gostaria que o ritmo do processo fosse mais rápido, na medida em que o vácuo existente impede a sua aplicação.

Bruxelas, 19 de setembro 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 relativo ao Estatuto da Fundação Europeia (FE)»

[COM(2012) 35 final — 2012/0022 (APP)]

(2012/C 351/12)

Relatora: **Mall HELLAM**

Em 10 de maio 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

Proposta de regulamento do Conselho relativo ao Estatuto da Fundação Europeia (FE)

COM(2012) 35 final — 2012/0022 (APP).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 30 de agosto de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia a proposta apresentada pela Comissão Europeia de regulamento do Conselho relativo ao Estatuto da Fundação Europeia, que permitirá a criação da Fundação Europeia (*Fundatio Europaea*). O CESE solicitara este Estatuto ⁽¹⁾ com o objetivo de facilitar as atividades e a cooperação transfronteiras das fundações de utilidade pública na União Europeia e, assim, contribuir para a promoção da coesão económica e social na UE.

1.2 Recomenda desde logo ao Parlamento Europeu e ao Conselho que adotem a proposta sem demora. Com efeito, agora mais do que nunca, as fundações tratam de assuntos que transcendem as fronteiras nacionais e que requerem uma forma de organização eficiente. As fundações ativas a nível europeu nos domínios da ciência, da investigação e dos assuntos sociais necessitam de uma forma jurídica que seja reconhecida em todos os Estados-Membros da UE.

1.3 O próprio setor das fundações e as organizações e redes que as representam a nível nacional e europeu têm apelado repetidamente à criação de um Estatuto da Fundação Europeia por ser a melhor solução em termos de custos para eliminar obstáculos transfronteiras e, assim, estimular as atividades das fundações em toda a Europa.

1.4 A *Fundatio Europaea* será facultativa e não substituirá as legislações locais e nacionais. Todavia, proporcionará às fundações que optem por este estatuto uma oportunidade para operarem em todos os países da UE sem precisarem de criar estruturas locais, desde que a fundação em causa seja reconhecida no país onde foi constituída.

1.5 O CESE concorda que a ação proposta está totalmente em conformidade com o princípio da subsidiariedade. A ação da

UE é necessária para eliminar os obstáculos nacionais e as atuais restrições com que as fundações se deparam quando operam em vários Estados-Membros. A situação atual demonstra que o problema não é devidamente abrangido pelas medidas nacionais e o caráter transnacional desta questão requer um quadro europeu, a fim de garantir a constituição de fundações cuja missão seja trabalhar à escala europeia. Para alcançar este objetivo, as medidas adotadas individualmente por um Estado-Membro não garantirão os melhores resultados no que toca ao princípio do mercado único.

1.6 O raciocínio subjacente à proposta é criar um quadro jurídico inovador para além das legislações nacionais em vigor, que se manterão inalteradas no seu formato e âmbito de aplicação. Os Estados-Membros conservarão a capacidade e a escolha de manter e desenvolver formas nacionais de fundações.

1.7 O CESE concorda com a escolha de um regulamento para a proposta. É o instrumento jurídico mais adequado para garantir a coerência do Estatuto em todos os Estados-Membros e incutir mais confiança, visto obrigar a uma aplicação direta e uniforme das normas. Tal é reforçado ainda mais pelos artigos 47.º e 48.º relativos, respetivamente, à cooperação entre autoridades de supervisão e à cooperação com as autoridades fiscais.

1.8 O CESE concorda com os elementos centrais da proposta da Comissão sobre um Estatuto da Fundação Europeia, que visa assegurar um equilíbrio entre o fácil acesso ao Estatuto em termos de constituição e a fiabilidade em termos de transparência e responsabilização.

1.9 A proposta inclui elementos fiscais, que não criam um novo regime mas colocam as Fundações Europeias automaticamente em pé de igualdade com as entidades nacionais de

⁽¹⁾ Parecer do CESE in JO C 18 de 19.1.2011, p. 30.

utilidade pública. Esta parte da proposta deve ser reexaminada cuidadosamente para não colocar em risco a adoção do regulamento proposto, que é tão necessária.

2. Síntese da proposta

2.1 Não é possível harmonizar, a nível da União, o quadro jurídico no âmbito dos quais as entidades de utilidade pública exercem as suas atividades na UE. Estima-se que haja mais de 50 leis que regem a constituição e as operações das fundações em toda a UE. As divergências do direito civil e fiscal entre os Estados-Membros tornam as operações transfronteiras dessas entidades dispendiosas e complexas. Além disso, os obstáculos jurídicos, fiscais e administrativos entram as atividades transfronteiras das fundações. Como resultado, a canalização de fundos e apoios para fins de utilidade pública através das fronteiras continua a estar muito subaproveitada.

2.2 Para resolver estes problemas, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento que define uma nova forma jurídica europeia destinada a facilitar a constituição e o funcionamento das fundações no mercado único. Esta forma jurídica permitirá às fundações canalizarem de modo mais eficiente fundos privados para fins de utilidade pública, através das fronteiras no interior da UE, o que, por sua vez, deverá resultar na disponibilização de um maior volume de fundos para atividades de utilidade pública e será benéfico para o bem público dos cidadãos europeus e para a economia da UE como um todo.

2.3 A proposta define as principais características da Fundação Europeia (FE), os modos de constituição e as regras relativas à sua organização. Além disso, prevê-se a possibilidade, em determinadas condições, de transformar a FE numa entidade de utilidade pública ou de a liquidar.

2.4 O regulamento confere poderes de supervisão mínimos às autoridades de supervisão de cada Estado-Membro, a fim de lhes permitir supervisionar eficazmente as atividades das FE registadas nesse Estado-Membro. O regulamento prevê ainda a aplicação automática, à FE e aos respetivos doadores, dos mesmos benefícios fiscais que são concedidos às entidades de utilidade pública nacionais.

3. Observações na generalidade

3.1 Num parecer anterior, o CESE reconheceu o contributo importante das fundações em inúmeros domínios, como os direitos humanos, a proteção das minorias, o emprego e o progresso social, a proteção do ambiente e do património europeu e a promoção do progresso científico e tecnológico. Desempenham também um papel fulcral na consecução do objetivo de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, estabelecido na Estratégia Europa 2020.

3.2 Na UE é, em geral, possível a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, o que não se aplica habitualmente a atividades e recursos para fins de utilidade pública. É este o objetivo da criação da FE, uma nova entidade jurídica opcional, que surge a par das formas jurídicas já existentes nos Estados-Membros.

3.3 O CESE considera que o Estatuto da Fundação Europeia proporcionará às fundações condições mais uniformes em toda a UE, uma vez que passarão a utilizar um único instrumento jurídico e uma estrutura de governação que será comparável em todos os Estados-Membros, trará uma maior certeza jurídica e implicará menos custos de conformidade.

3.4 Com o estatuto, será mais fácil às fundações reunir e potenciar os seus conhecimentos e recursos. A existência de uma forma jurídica europeia reconhecida servirá igualmente de estímulo a iniciativas e donativos transfronteiras. É provável que as economias dos Estados-Membros passem a ter mais fundos à sua disposição para domínios importantes, como a investigação e a educação, os serviços sociais e de saúde, a cultura ou a proteção do ambiente.

3.5 O CESE congratula-se com o facto de a proposta da Comissão se concentrar apenas nas fundações de utilidade pública. Observa que a definição de objetivos de utilidade pública, estabelecida no artigo 5.º, é baseada numa lista exaustiva dos objetivos mais comuns na maioria dos Estados-Membros. Tal proporciona uma maior certeza jurídica quanto à definição de utilidade pública, mas poderá tornar-se difícil de atualizar, uma vez que essa atualização depende da decisão unânime do Conselho e da aprovação do Parlamento Europeu, aquando da primeira revisão do regulamento, sete anos após a sua entrada em vigor.

3.6 O CESE faz notar que o conceito de «servir o interesse público em geral» poderia ser aperfeiçoado no regulamento e poder-se-ia especificar que a FE deve ter um ou vários objetivos de interesse público identificáveis e servir o interesse público em geral e/ou de uma parte do público. O CESE recomenda igualmente que se tenham em conta os seguintes elementos para determinar se um organismo presta ou visa prestar um serviço de utilidade pública:

(a) de que forma

- (i) os benefícios acumulados ou suscetíveis de serem acumulados por quaisquer indivíduos envolvidos no organismo ou quaisquer outras pessoas (que não os membros do público) e
- (ii) os custos suportados ou suscetíveis de serem suportados pelo público, decorrentes das funções exercidas pelo organismo

se relacionam com os benefícios obtidos ou suscetíveis de serem obtidos pelo público em consequência dessa atividade, e

(b) nos casos em que os benefícios se repercutem ou seja provável que se repercutam unicamente numa parte do público, determinar se as condições para obter esses benefícios (incluindo qualquer taxa ou encargo) são demasiado restritivas.

3.7 O CESE congratula-se com outros elementos centrais do Estatuto da Fundação Europeia constantes da proposta de regulamento, que havia recomendado num seu parecer anterior, nomeadamente:

- a) a dimensão europeia das atividades da Fundação Europeia em pelo menos dois Estados-Membros. A componente transfronteiras tem de ser cumprida no momento do registo e durante toda a existência da FE;
- b) o método para constituição de uma fundação europeia, que pode ser *ex nihilo*, por meio da transformação de uma fundação nacional em FE ou por meio de fusão entre fundações nacionais. A decisão de constituir uma fundação europeia só pode ser tomada por pessoas singulares e/ou coletivas que efetivamente operem ou desenvolvam atividades à escala europeia, o que assegura a cada Estado-Membro a manutenção das especificidades do seu quadro nacional relativo às fundações;
- c) o montante mínimo de ativos de uma FE (25 000 euros), para melhorar a proteção dos credores sem entrar o lançamento de iniciativas mais pequenas;
- d) uma vasta capacidade jurídica que inclui o direito de deter bens móveis e imóveis, receber e deter donativos ou subsídios de qualquer natureza, incluindo ações e outros instrumentos negociáveis de qualquer origem legítima; e
- e) no âmbito do objetivo de utilidade pública da Fundação Europeia, a sua capacidade de realizar atividades económicas diretamente ou através de outra entidade jurídica, desde que eventuais receitas ou excedentes sejam utilizados na consecução dos seus objetivos de utilidade pública.

3.8 O CESE observa que o regulamento pretende facilitar a aplicação dos recentes acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia ⁽²⁾, permitindo doações transnacionais a fundações europeias e tratando estas últimas como uma fundação de utilidade pública ao abrigo da legislação fiscal local. Entende que, para efeitos fiscais, se deve conceder à FE o estatuto normal de organização sem fins lucrativos, no pleno respeito das competências e das práticas das autoridades fiscais do Estado-Membro em que a FE for tributada, para determinar o seu tratamento fiscal de acordo com a regulamentação fiscal aplicável a nível nacional. Embora as FE não possam ser discriminadas relativamente às fundações nacionais de utilidade pública, pois tal seria contrário ao Tratado da União Europeia e à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, os Estados-Membros têm margem de manobra para escolher o regime fiscal aplicável. Quando haja vários regimes aplicáveis às organizações sem fins lucrativos na legislação nacional, os Estados-Membros devem também especificar que regime fiscal pretendem adotar para as FE.

⁽²⁾ «Persche» (processo C-318/07), «Stauffer» (processo C-386/04), «Missionswerk» (processo C-25/10).

3.9 Por fim, a proposta de regulamento deverá integrar plenamente as recomendações efetuadas pelo setor das fundações, a fim de assegurar que o instrumento final, por um lado, tenha uma verdadeira dimensão europeia sem referências indevidas às disposições nacionais e, por outro, seja um instrumento global e simples, o que maximizará a sua utilização futura.

4. Observações na especialidade

4.1 Como referido no parecer do CESE acima mencionado, as principais vantagens e benefícios do Estatuto da Fundação Europeia são quatro, nomeadamente, eficiência e simplificação, responsabilização, benefícios económicos e benefícios políticos e para os cidadãos. O CESE considera que a proposta de regulamento logra um bom equilíbrio entre estes elementos, mas pensa que algumas das propostas podem ser aperfeiçoadas como explicado a seguir.

4.2 O CESE toma nota da tradução de termos específicos na proposta, nomeadamente do conceito de «utilidade pública» [em inglês *public benefit*] que em algumas línguas pode ser traduzido por «utilidade pública» [em inglês *public utility*] ou «interesse geral» [em inglês *general interest*] e referir-se a um tipo muito específico de forma jurídica nacional associada a um conjunto determinado de direitos e requisitos. Isto pode levar, em particular, a alguma confusão para determinar que entidades nacionais de utilidade pública têm direito a transformar-se em FE, a menos que isto seja claramente especificado pelo Estado-Membro.

4.3 O CESE considera que devem ser os Estados-Membros a determinar que entidades e fundações de utilidade pública podem transformar-se ou fundirem-se numa FE. Isto excluiria automaticamente as entidades sem personalidade jurídica, como os trusts, mas abrangeria as fundações com fins de utilidade pública que, nalguns Estados-Membros, albergam fundos não autónomos e fundos de utilidade pública.

4.4 O CESE considera que, devido à sua natureza de utilidade pública e ao seu estatuto fiscal, a FE de duração ilimitada deve despende o seu rendimento anual num período razoável de tempo (p. ex. no prazo de quatro anos), tendo simultaneamente a possibilidade de afetar parte dos seus recursos (p. ex. um terço) à manutenção do valor da sua dotação e/ou ao aumento da mesma. Isto não seria aplicado às FE constituídas por um período limitado ou que vão despendendo os seus ativos ao longo do tempo.

4.5 O CESE assinala que os requisitos da proposta da Comissão Europeia em termos de transparência, em particular no atinente à auditoria externa, são mais exigentes para as FE em relação ao volume de ativos necessários do que os atuais requisitos em vigor para as fundações nacionais em toda a UE. Isto pode entrar o uso futuro da Fundação Europeia. As disposições relativas à auditoria deveriam aplicar-se apenas a partir de determinado(s) limiar(es) (p. ex. 150 000 euros) e/ou uma média de, pelo menos, 50 trabalhadores. Para as FE com ativos de valor inferior ao limiar proposto de 150 000 euros, poder-se-ia recorrer a um revisor independente e não a um auditor. Com efeito, as práticas atuais revelam que oito Estados-Membros não requerem auditorias externas, ao passo que, nos países que o

fazem, os limiares oscilam entre valores superiores a 15 000 euros (Estónia) e a 2,5 milhões de euros (Polónia) nos casos em que as FE empreguem mais de 50 trabalhadores ⁽³⁾. Esta abordagem, proporcional no que se refere ao processo de auditoria, não exonera a FE de cumprir outros requisitos de transparência e de contabilidade dispostos no regulamento no que toca, em particular, à apresentação pública regular de relatórios (anuais).

4.6 Embora se deva permitir à FE exercer atividades económicas «conexas», ou seja, relacionadas com o seu objetivo de utilidade pública, a noção de «atividade económica independente» pode revelar-se mais difícil de determinar. Seria mais claro autorizar a FE a realizar somente atividades económicas independentes indiretas através de outra entidade jurídica.

4.7 O CESE considera que, para assegurar o direito de os trabalhadores das FE serem informados e consultados, ao nível transnacional adequado, nos casos em que as FE tenham um número significativo de trabalhadores em diferentes Estados-Membros, o regulamento deve adotar as seguintes disposições:

- a) quanto à dimensão social, o regulamento deve remeter, em geral, para os princípios legislativos do local onde os trabalhadores exercem a sua atividade,
- b) no atinente às modalidades práticas da informação e consulta transnacionais dos trabalhadores, estas devem ser determinadas previamente, por acordo entre as partes interessadas na FE,
- c) na ausência desse acordo, através da aplicação das disposições previstas no artigo 38.º do regulamento relativas ao procedimento de informação e consulta dos trabalhadores, e
- d) o objetivo final deve ser a manutenção dos direitos adquiridos, de que gozam atualmente os trabalhadores em funções nas fundações do nível nacional, evitando um sistema demasiado complexo.

4.8 O CESE é de opinião que o regulamento, na sua atual forma, estabelece, na prática, algumas disposições completamente novas para os voluntários, quando ao nível europeu não há um estatuto ou uma definição jurídica de voluntário nem dos seus direitos e deveres. Na ausência destes elementos fundamentais, o CESE entende que os voluntários de uma FE devem ser informados e consultados nos termos da lei nacional aplicável. No atinente às modalidades práticas da informação e consulta transnacionais dos voluntários, estas devem ser determinadas previamente, por acordo entre as partes interessadas na FE. A ideia aqui é não contornar as leis em vigor em matéria de voluntariado nem o estatuto dos voluntários e, ao mesmo tempo, não tornar a utilização da FE demasiado complexa e onerosa aduzindo requisitos que não encontram fundamento em situações reais. O CESE é igualmente de opinião que os direitos dos voluntários à informação e consulta não são comparáveis aos dos trabalhadores. Isto criaria direitos e complicações jurídicas sem precedentes.

4.9 O CESE congratula-se com o facto de a proposta de regulamento seguir as suas recomendações iniciais no sentido de delegar o controlo das FE em autoridades competentes designadas nos Estados-Membros, com base nos critérios estabelecidos, de comum acordo, no Estatuto da Fundação Europeia no que diz respeito às condições de registo, prestação de informação e supervisão. Quando essas autoridades não existam, o CESE pensa que as autoridades competentes pelo registo de empresas podem desempenhar esse papel. O CESE considera que deveria ficar ao critério dos Estados-Membros a decisão de designar uma ou mais autoridades, em função das necessidades e práticas.

4.10 Caso os legisladores da UE decidam manter elementos de teor fiscal no regulamento final, o CESE recomenda que se tenha em devida conta a abordagem preconizada pelos profissionais do setor das fundações. Isto poderia implicar, por exemplo, uma combinação do instrumento de direito civil (o regulamento da Comissão Europeia) com os critérios em matéria de direito fiscal que os Estados-Membros consideram essenciais (p. ex. despendo o rendimento anual num período de tempo razoável).

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Ver perfis jurídicos e fiscais das fundações da UE, Centro Europeu de Fundações (EFC), 2011.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços»

[COM(2012) 131 final — 2012/0061 COD]

(2012/C 351/13)

Relator: **Thomas JANSON**

Em 18 de abril e em 25 de abril de 2012, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho 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 diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços

COM(2012) 131 final — 2012/0061 COD.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 27 de junho de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 219 votos a favor, 2 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A proposta de diretiva da Comissão respeitante à execução da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é uma das propostas que visam, por um lado, reforçar as normas sobre o destacamento de trabalhadores e, por outro, codificar a legislação vigente que rege o direito de adotar medidas coletivas em situações transfronteiriças. Estas propostas estão na sequência do debate que teve lugar em reação aos acórdãos do Tribunal de Justiça (Viking Line, Laval, Ruffert e Luxemburgo) sobre o equilíbrio entre os direitos sociais e as liberdades económicas.

1.2 Em dois pareceres anteriores, o CESE instou ao reforço das normas relativas ao destacamento de trabalhadores através, por exemplo, da clarificação e melhoria das disposições da Diretiva na matéria e de uma maior cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros. O CESE acolhe com agrado a intenção manifestada pela Comissão na sua proposta de elaborar uma diretiva de aplicação e sublinha a importância de garantir a proteção dos trabalhadores destacados, respeitar os diferentes modelos de relações laborais dos Estados-Membros e travar o *dumping* social e a concorrência desleal. O CESE considera, portanto, que a UE deve colocar maior ênfase nos aspetos sociais.

1.3 O CESE congratula-se com a intenção de assegurar o cumprimento da diretiva em vigor através da focalização numa melhor aplicação e numa cooperação administrativa eficaz entre os Estados-Membros. A diretiva original é essencial para a promoção de um ambiente de concorrência leal entre todos os prestadores de serviços (incluindo os de outros Estados-Membros), assegurando não só um quadro equitativo como também segurança jurídica aos prestadores de serviços, aos beneficiários dos serviços e aos trabalhadores na área da prestação de serviços.

1.4 O Comité considera importante que a proposta garanta a proteção dos trabalhadores destacados e respeite a diversidade dos modelos de relações laborais de cada Estado-Membro sem deixar de promover, ao mesmo tempo, as possibilidades de comércio transfronteiriço, em particular, evitando custos administrativos desnecessários.

1.5 Para promover a prestação de serviços a nível transnacional num clima de concorrência leal importa assegurar a igualdade das condições mínimas de emprego, de acordo com a legislação nacional e os acordos coletivos.

1.6 Os elementos descritos no artigo 3.º, n.º 1, da diretiva não constituem uma lista exaustiva, devendo antes ser utilizados no âmbito de uma avaliação geral que tenha em conta todos os fatores relevantes.

1.7 A diretiva deve garantir um maior respeito pela autonomia dos parceiros sociais e pelo papel que desempenham nos diferentes modelos de relações laborais. O CESE recorda aos Estados-Membros a sua responsabilidade por assegurar controlos efetivos e considera muito importante rever a lista de medidas após três anos.

1.8 Para proteger os direitos dos trabalhadores, os Estados-Membros deviam obrigar os prestadores de serviços estrangeiros a designar uma pessoa de contacto com poderes suficientes para negociar em nome da empresa. O artigo 11.º, n.º 3, deve garantir que os sindicatos e outras organizações do país de acolhimento podem defender os direitos dos trabalhadores destacados em conformidade com as práticas nacionais.

1.9 O CESE considera a proposta sobre responsabilidade solidária em casos de subcontratação um elemento crucial da diretiva proposta. Esta assegura a proteção dos trabalhadores no setor onde mais predomina a subcontratação, respeitando simultaneamente a necessidade dos empregadores de saberem exatamente quais são as suas responsabilidades. O CESE sublinha, no entanto, que a proposta deve respeitar os sistemas de responsabilidade solidária vigentes nos Estados-Membros. Recomenda vivamente aos Estados-Membros onde tais sistemas não existam a instituírem um tal sistema, após consulta dos parceiros sociais. Insta a Comissão a, em conjunto com os parceiros sociais, elaborar uma definição mais precisa de obrigações cumpridas «com zelo», tal como já foi feito em alguns Estados-Membros. O CESE entende que a noção de obrigações cumpridas «com zelo» significa, sem prejuízo do diálogo social a nível nacional, que as empresas que procedem às verificações e controlos adequados dos subcontratantes não devem ser responsabilizadas.

2. Síntese da proposta da Comissão

2.1 A proposta de diretiva da Comissão respeitante à execução da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores faz parte de um pacote de propostas. Em conjunto com a diretiva respeitante à execução, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento que codifica a legislação vigente que rege o direito de adotar medidas coletivas em situações transfronteiriças⁽¹⁾. A Comissão afirma que o objetivo das duas propostas é criar mais e melhores empregos e aumentar a competitividade da UE, modernizando e melhorando o mercado único sem pôr em perigo os direitos dos trabalhadores.

2.2 A proposta de diretiva da Comissão respeitante à execução da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores inclui, entre outros, os seguintes elementos:

- O capítulo I estabelece o quadro para evitar situações abusivas e a evasão às regras aplicáveis. As propostas incluem disposições que determinam se uma empresa desempenha efetivamente atividades fundamentais e não puramente administrativas ou de gestão interna. É feita uma descrição indicativa dos elementos que constituem o conceito de destacamento para a prestação de serviços, bem como dos critérios que determinam o que é efetivamente o estabelecimento do prestador de serviços num Estado-Membro. Tudo isto está previsto para evitar destacamentos falsos ou empresas fictícias («empresas-apartado»).
- O capítulo II regula o acesso à informação, ou seja, as necessidades dos trabalhadores e das empresas em relação aos seus direitos e obrigações. O artigo 5.º contém medidas mais detalhadas para garantir o acesso público à informação sobre a legislação do mercado de trabalho, incluindo as regras estabelecidas nos acordos coletivos.
- O capítulo III apresenta as disposições para a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pelo destacamento. O artigo 6.º estabelece os princípios gerais, as regras

e os procedimentos necessários a uma assistência e cooperação administrativa eficazes e o artigo 7.º define os requisitos do Estado-Membro a partir do qual o destacamento se realiza.

- O capítulo IV aborda o acompanhamento do destacamento, referindo igualmente as medidas nacionais de controlo, podendo os Estados-Membros impor apenas determinadas exigências administrativas e medidas de controlo.
- O capítulo V regula os mecanismos necessários para assegurar o cumprimento e a execução prática, a apresentação de queixas e o direito de desencadear processos judiciais ou administrativos. As disposições do artigo 12.º referem-se à proteção dos direitos dos trabalhadores através da responsabilidade solidária pela remuneração dos trabalhadores destacados no setor da construção e uma melhor gestão das queixas. As disposições limitam-se ao setor da construção, tal como definido na lista de atividades contempladas no anexo à Diretiva 96/71/CE. Inclui-se o destacamento por agências de colocação sempre que se trate de atividades no setor da construção. Todavia, os Estados-Membros que assim o desejem podem estender estas disposições a outros setores.
- O capítulo VI estabelece as regras para a execução transfronteiras de coimas e sanções. Por último, o capítulo VII descreve as sanções e as disposições relativas ao uso do Sistema de Informação do Mercado Interno.

3. Antecedentes da proposta da Comissão

3.1 A Comissão considera que, embora o número de trabalhadores destacados represente uma pequena parte do total da mão-de-obra da UE, há em determinados Estados-Membros uma concentração destes trabalhadores, sendo este fenómeno cada vez mais comum. Apesar de não haver dados fiáveis, calcula-se que aproximadamente um milhão de trabalhadores são destacados por ano. Embora seja uma percentagem muito reduzida, menos de 1 % do número total de trabalhadores nos países em causa, estes trabalhadores representam 20 % da mobilidade laboral transfronteiriça. Os países mais afetados são a Alemanha, a França, o Luxemburgo, a Bélgica e a Polónia.

3.2 Esta proposta da Comissão está na sequência de um intenso debate provocado por quatro acórdãos do Tribunal de Justiça (Viking Line, Laval, Rüffert e Luxemburgo) sobre o equilíbrio entre os direitos sociais e as liberdades económicas. Em outubro de 2008, o Parlamento Europeu adotou uma resolução em reação aos acórdãos do TJUE. Os parceiros sociais europeus procederam, por seu turno, a uma análise conjunta dos acórdãos do Tribunal de Justiça a pedido da Comissão e da Presidência francesa, no segundo semestre de 2008.

3.3 O relatório, de 2010, sobre o relançamento do mercado único, apresentado por Mario Monti, também referia estas questões. O relatório recomendava garantir e esclarecer a aplicação do direito à greve e introduzir um mecanismo de resolução informal dos litígios laborais relativos à aplicação da diretiva.

⁽¹⁾ O Comité está a elaborar um parecer específico sobre esta proposta.

3.4 O CESE pronunciou-se sobre os acórdãos do Tribunal de Justiça sobre a Diretiva relativa ao destacamento dos trabalhadores em dois pareceres: «A dimensão social do mercado único»⁽²⁾ e «Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua – Juntos para um novo crescimento»⁽³⁾.

Nesses pareceres, o CESE instou ao seguinte:

- esclarecimento e melhoria das disposições da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores;
- cooperação mais eficaz entre as autoridades dos Estados-Membros;
- implementação do princípio de não discriminação no tocante às condições de trabalho e remuneração;
- procedimentos de consulta dos parceiros sociais;
- não discriminação para as empresas no mercado interno.

4. Observações do CESE

4.1 O CESE nota que a proposta de diretiva da Comissão visa melhorar a execução da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, clarificando as condições dos trabalhadores destacados e melhorando os serviços de cooperação e troca de informações entre as autoridades nacionais pertinentes, as empresas e os trabalhadores. O Comité considera importante que a proposta garanta a proteção dos trabalhadores destacados e respeite a diversidade dos modelos de mercado do trabalho de cada Estado-Membro, seja eficaz no objetivo de travar o *dumping* social e a concorrência desleal, e promova as possibilidades de comércio transfronteiriço, em especial, evitando custos administrativos desnecessários. Para promover a prestação de serviços a nível transnacional num clima de concorrência leal importa assegurar a igualdade das condições mínimas de emprego, de acordo com a legislação nacional e os acordos coletivos.

4.2 O CESE considera que a segurança jurídica é de importância fulcral e chama a atenção para a insegurança jurídica que afeta os trabalhadores estrangeiros destacados por uma empresa de trabalho temporário. Estes trabalhadores são abrangidos pela diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores e pela diretiva relativa ao trabalho temporário. Para solucionar esta ambiguidade, o CESE propõe que a diretiva respeitante à execução estabeleça que os trabalhadores temporários são abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva, excetuando nos casos em que sejam acordadas condições de emprego mais favoráveis, em virtude do artigo 5.º, n.º 3, da diretiva relativa ao trabalho temporário.

4.3 A posição do Comité é que os serviços transfronteiriços são muito importantes para o desenvolvimento do mercado interno. Para obter uma maior aceitação política e potenciar a

solidariedade na União, a UE deve dar mais atenção aos aspetos sociais das suas políticas. A fim de concretizar todo o potencial do mercado interno, a UE deve reforçar a dimensão social. A proposta de diretiva é um passo na direção certa, mas não é suficiente para satisfazer as reivindicações do Comité. Para isso é ainda preciso clarificar e reforçar mais esta proposta.

4.4 O CESE apoia a intenção da diretiva, expressa no seu artigo 3.º, n.º 1, de abordar o problema das chamadas «empresas-apartado», que são empresas sem atividade real no país onde estão estabelecidas e que existem com o único objetivo de evitar as suas obrigações no país de acolhimento. Para assegurar a clareza, a segurança jurídica e a coerência com o artigo 3.º, n.º 2, convém determinar se uma empresa exerce efetivamente atividades substanciais no país em que está estabelecida mediante uma avaliação global tendo em conta **todos** os fatores relevantes, o que implica que a lista fornecida não deve ser considerada exaustiva.

4.5 O artigo 3.º, n.º 2, da proposta de diretiva visa clarificar quando se deve considerar que um trabalhador exerce o seu trabalho temporariamente noutro Estado-Membro. A distinção entre trabalho temporário e permanente no país de acolhimento reveste-se de grande importância, porque determina o direito laboral do país aplicável e se a situação pode ser considerada um destacamento. O CESE congratula-se com as clarificações contidas na proposta, concretamente a referência à necessidade de realizar avaliações globais objetivas.

4.6 O CESE acolhe com satisfação as novas regras sobre as informações, mas considera que o artigo 5.º, n.º 4, deve incluir o respeito absoluto pela autonomia dos parceiros sociais e pelo papel que desempenham nos diferentes modelos de relações laborais. É também necessário garantir que os encargos administrativos para financiar, por exemplo, traduções, não são transferidos para os parceiros sociais. Há que apoiar as iniciativas empreendidas pelos parceiros sociais setoriais para divulgar as informações.

4.7 No tocante aos controlos (artigo 7.º), é importante que as autoridades do país de acolhimento assumam a responsabilidade geral de supervisão de abusos no caso de um trabalhador ser destacado temporariamente a partir de outro país, e que as autoridades do país de origem cooperem com as do país de acolhimento. Esses controlos devem ser possíveis também por iniciativa das autoridades do país de acolhimento, e não só a pedido das autoridades do país de estabelecimento da empresa.

4.8 O artigo 9.º, n.º 1, alínea d), permite aos Estados-Membros impor a obrigação aos prestadores de serviços estrangeiros de designar uma pessoa de contacto para negociar, se necessário, em nome do empregador com os parceiros sociais no Estado-Membro onde ocorre o destacamento, em conformidade com a legislação e as práticas nacionais. Em determinados países talvez seja suficiente designar uma pessoa de contacto por ser possível garantir o cumprimento da legislação e dos contratos através das autoridades. Noutros países, porém, com outros

(2) JO C 44 de 11.2.2011, p. 90.

(3) JO C 24 de 28.1.2012, p. 99.

modelos de mercado de trabalho, essas pessoas deviam ter poderes para representar as empresas junto das autoridades e das organizações sindicais. A diretiva tem, portanto, de ter em atenção a diversidade dos modelos de relações laborais. O artigo 11.º, n.º 5, alínea b), deve incluir a obrigação de fornecer informações sobre as contribuições para a segurança social ou os impostos e o local onde foram pagos.

4.9 O artigo 11.º, n.º 3, estabelece que os Estados-Membros devem assegurar que os sindicatos e outras organizações que tenham um interesse legítimo em garantir o cumprimento do disposto na diretiva podem intervir, em nome ou em apoio do trabalhador destacado ou do seu empregador, em processos judiciais ou administrativos. O artigo deve garantir que os sindicatos e outras organizações do país de acolhimento podem defender os direitos dos trabalhadores destacados em conformidade com as práticas nacionais.

4.10 O CESE considera a proposta sobre responsabilidade solidária em casos de subcontratação um elemento crucial da diretiva proposta. Esta assegura a proteção dos trabalhadores no setor onde mais predomina a subcontratação, respeitando simultaneamente a necessidade dos empregadores de saberem exatamente quais são as suas responsabilidades. O CESE sublinha, no entanto, que a proposta deve respeitar os sistemas de responsabilidade solidária vigentes nos Estados-Membros. Recomenda vivamente aos Estados-Membros onde tais sistemas não existam a instituírem um tal sistema, após consulta dos parceiros sociais. Insta a Comissão a, em conjunto com os parceiros sociais, elaborar uma definição mais precisa de obrigações cumpridas «com zelo», tal como já foi feito em alguns Estados-Membros. O CESE entende que a noção de obrigações cumpridas «com zelo» significa, sem prejuízo do diálogo social a nível nacional, que as empresas que procedem às verificações e controlos adequados dos subcontratantes não devem ser responsabilizadas.

Bruxelas, 19 de setembro 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 — Inovação para um futuro sustentável — Plano de ação sobre ecoinovação (EcoAP)»

[COM(2011) 899 final]

(2012/C 351/14)

Relator: **Lutz RIBBE**

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 — Inovação para um futuro sustentável — Plano de ação sobre ecoinovação (EcoAP)

COM(2011) 899 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 29 de agosto de 2012.

Na 483.^a reunião plenária, de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 141 votos a favor, 5 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese das conclusões e recomendações do Comité

1.1 O CESE congratula-se com a apresentação do plano de ação sobre ecoinovação. Salieta especialmente a abordagem integrada do plano de ação de identificar e eliminar os obstáculos existentes e de reforçar os fatores impulsionadores de desenvolvimentos positivos.

1.2 Não poderá haver uma definição globalmente válida do termo «ecoinovação», uma vez que existem na sociedade (e entre diferentes culturas) noções muito diversas do que significa «inovador» ou «avançado». Como tal, a Comissão deveria estabelecer critérios de elegibilidade qualitativos – ou mesmo quantitativos, se possível – tão claros quanto possível, para os diversos domínios nos quais pretende desenvolver as suas ações.

1.3 Há que impor às empresas que tirarão partido do futuro plano de ação a condição de elaborar um pequeno estudo complementar em que elas próprias descrevam sucintamente quais os principais obstáculos à aplicação ou à comercialização das suas tecnologias.

1.4 As tecnologias promovidas pela UE no âmbito da ecoinovação devem, em todo o ciclo de vida, ser eficientes na utilização dos recursos, equitativas e sustentáveis. A promoção da ecoinovação deve estar associada aos critérios da estratégia de sustentabilidade da UE.

1.5 Deve ser dedicada especial atenção às denominadas pequenas tecnologias ambientais adaptadas. Já no parecer sobre «Tecnologias ambientais adaptadas nos países candidatos: realidade e perspetivas»⁽¹⁾, o Comité assinalou que existem múltiplas alternativas às soluções centrais de larga escala, que devem ser desenvolvidas. Frequentemente, as pequenas soluções técnicas adaptadas e descentralizadas não despertam o interesse dos institutos de investigação nem dos investidores, uma vez que o

lucro é nulo ou diminuto, já que são pouco dispendiosas mas ainda assim eficazes. O CESE recomenda à Comissão que inclua no novo plano de ação as recomendações formuladas nesse parecer.

1.6 Por outro lado, as diretivas e os regulamentos em vigor, bem como os critérios de elegibilidade dos fundos estruturais e da política agrícola, devem ser examinados regularmente, a fim de averiguar se é necessário adaptá-los a inovações tecnológicas que tenham surgido no domínio do ambiente.

1.7 Do mesmo modo, a Comissão deve elaborar finalmente a lista das subvenções prejudiciais ao ambiente e aboli-las gradualmente. Hoje em dia, já não é apropriado despendar recursos avultados para promover a ecoinovação e, simultaneamente, contribuir para a degradação do ambiente devido a uma política de subvenções incorreta.

2. Síntese do documento da Comissão

2.1 Como é sabido, para a aplicação e concretização da Estratégia Europa 2020, que é o atual instrumento político de planificação e governação da Comissão, foram estabelecidas sete iniciativas emblemáticas, nomeadamente:

— *União da Inovação;*

— *Juventude em Movimento;*

— *Agenda Digital para a Europa;*

— *Uma Europa eficiente em termos de recursos;*

— *Uma política industrial para a era da globalização;*

⁽¹⁾ JO C 112 de 30.4.2004, p. 83.

— *Agenda para novas competências e empregos*;

— *Plataforma europeia contra a pobreza*.

2.2 A iniciativa emblemática «União da Inovação» deve ser vitalizada, designadamente, através do «Plano de ação sobreecoinovação» (EcoAP), embora o plano de ação também aborde outras iniciativas emblemáticas, como por exemplo «Uma Europa eficiente em termos de recursos» e a «Agenda para novas competências e empregos».

2.3 O plano de ação salienta que através das tecnologias de proteção ambiental é possível, por um lado, chegar a mercados em rápida expansão e, por outro, criar novos postos de trabalho em grande quantidade.

2.4 O plano de ação tem por base o antigo «Plano de Ação sobre Tecnologias Ambientais» (ETAP), de 2004. Contudo, o novo plano já não se concentra somente na investigação clássica e no desenvolvimento de novas técnicas e tecnologias «verdes». Deve ser entendido sobretudo como um pacote de medidas para a ecoinovação enquanto conceito abrangente, que também se questiona sobre quais são os obstáculos e os fatores favoráveis à aplicação das novas tecnologias e de que modo estes podem ser eliminados ou estimulados, consoante o caso.

2.5 A este respeito, o documento da Comissão apresenta alguns resultados interessantes de um inquérito que descrevem esses obstáculos e fatores favoráveis e, de certa forma, os quantificam.

2.6 A incerteza da procura do mercado e da rentabilidade do investimento são dois dos principais obstáculos, ao passo que os preços elevados da energia e dos materiais, as novas normas e regulamentações e o acesso aos conhecimentos constituem os principais fatores impulsionadores da ecoinovação.

2.7 Constata-se que «a ecoinovação tem penetrado nos mercados de forma relativamente lenta, à exceção das energias renováveis, que o fizeram graças às políticas no domínio da energia e do clima. Os obstáculos à ecoinovação incluem a inadequação entre os preços do mercado e os custos e benefícios ambientais, estruturas económicas rígidas, bloqueios infra-estruturais e comportamentais, bem como incentivos e subvenções prejudiciais». Daqui é possível deduzir que as subvenções prejudiciais ao ambiente devem ser abolidas, a fim de reforçar a ecoinovação.

2.8 O plano de ação visa acelerar a ecoinovação a nível geral, isto é, em todos os setores da economia, através de medidas bem orientadas. Para contribuir para uma procura mais forte e estável no mercado para a inovação tecnológica, de futuro há que propor medidas nos domínios dos incentivos regulamentares, da contratação pública e privada e das normas, assim como prestar apoio às PME para melhorar a disponibilidade de investimento e as oportunidades de criação de redes.

2.9 O plano inclui, portanto, ações orientadas tanto para a procura como para a oferta, centradas na investigação e na indústria, bem como nos instrumentos políticos e financeiros. Reconhece o papel-chave da regulamentação ambiental como motor da ecoinovação e prevê uma revisão da legislação e das normas pertinentes em matéria de ambiente, caso estas se revelem um obstáculo.

2.10 Destaca igualmente a dimensão internacional da ecoinovação e uma melhor coordenação das políticas com os parceiros internacionais.

2.11 São enumerados, no total, sete campos de ação e indicam-se os marcos importantes para cada um deles:

1. utilização da política e da legislação ambientais como fatores de promoção da ecoinovação;
2. apoio a projetos de demonstração e a parcerias para introdução no mercado de tecnologias operacionais promissoras, inteligentes e ambiciosas;
3. elaboração de novas normas para a promoção da ecoinovação;
4. mobilização de instrumentos financeiros e de serviços de apoio às PME;
5. promoção da cooperação internacional;
6. apoio ao desenvolvimento das competências emergentes, bem como à criação de empregos e dos programas de formação conexos para satisfazer as necessidades do mercado do trabalho; e
7. promoção da ecoinovação através da iniciativa emblemática «União da Inovação».

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE apoia o plano de ação, pois este afigura-se logicamente estruturado e bem ponderado.

3.2 A ecoinovação é uma ação crucial, senão a ação crucial, para manter a competitividade de forma duradoura e cumprir os objetivos de sustentabilidade, mas também para mostrar às regiões até agora menos desenvolvidas como é possível desenvolver-se a economia e o bem-estar sem prejudicar o ambiente.

3.3 Não obstante, há uma questão bastante pertinente que se prende com a definição de «ecoinovação». O que uma pessoa ou uma cultura considera inovador e avançado pode suscitar resistência noutras pessoas ou culturas. Isto é bem visível, por exemplo, na engenharia genética ou na produção de energia nuclear. Logo, uma coisa é clara: não há uma definição globalmente válida de «ecoinovação».

3.4 A Comissão tenta, porém, e com razão, encontrar um tipo de definição no seu plano de ação. Para a Comissão, «por **ecoinovação** entende-se qualquer forma de inovação que permite ou visa progressos significativos demonstráveis na consecução do objetivo de desenvolvimento sustentável, através da redução dos impactos no ambiente, do aumento da resiliência às pressões ambientais ou de uma utilização mais eficiente e responsável dos recursos naturais». No entanto, não é claro o que se entende por progressos «significativos demonstráveis» na redução do impacto ambiental. Por conseguinte, o CESE recomenda à Comissão que, no plano de execução a apresentar numa fase posterior, inclua uma descrição mais detalhada de

cada um dos domínios prioritários, para garantir que o financiamento da UE para a «ecoinovação» é direcionado para projetos que contribuam mais eficazmente para alcançar os objetivos ambientais de cada setor.

3.5 O CESE recomenda igualmente à Comissão que pondere, no âmbito do plano de ação, a possibilidade de definir domínios específicos aos quais deve ser dada prioridade. Poderiam ser, por exemplo, os setores da política de ambiente em que a) o progresso alcançado pela Europa tem sido extremamente limitado ao longo de muitos anos, b) se prevê que será difícil cumprir determinados objetivos ambientais, ou c) a tecnologia ainda se revela dispendiosa.

3.6 O CESE considera importante referir que deve ser dedicada especial atenção também, e em particular, às denominadas pequenas tecnologias ambientais adaptadas. Já no seu parecer sobre «Tecnologias ambientais adaptadas nos países candidatos: realidade e perspetivas» (NAT/203 de 31 de março de 2004), o Comité tinha assinalado que existem múltiplas alternativas às soluções centrais de larga escala, que devem ser desenvolvidas. Frequentemente, as pequenas soluções técnicas adaptadas e descentralizadas não despertam o interesse dos institutos de investigação nem dos investidores, uma vez que o lucro é nulo ou diminuto, já que são pouco dispendiosas, mas ainda assim eficazes. O CESE recomenda à Comissão que inclua no novo plano de ação as recomendações formuladas nesse parecer.

3.7 Assim, para além de novas tecnologias que se impõem nos mercados, a ecoinovação engloba também ideias e conceitos, que podem ser postos em prática sem grandes investimentos mas que, por isso mesmo, são desenvolvidos em menor escala por empresas que têm de se afirmar no mercado ou que querem conquistar novos mercados.

3.8 Por esse motivo, o desenvolvimento dessas soluções adaptadas, nomeadamente, para espaços rurais ou regiões/países menos desenvolvidos, deveria ser impulsionado pelo menos com a mesma intensidade com que o são os projetos de investigação e desenvolvimento das empresas.

3.9 O Comité apoia o plano de ação em geral e congratula-se, em particular, com o facto de se prever uma análise metódica dos obstáculos.

4. Observações na especialidade

4.1 Permanece, porém, por esclarecer como seria possível concretizar a eliminação dos obstáculos mencionada. Em

primeiro lugar, é necessário identificar os obstáculos à inovação (de caráter técnico e não técnico). Esta é uma tarefa muito importante.

4.2 Cite-se, a este respeito, um exemplo concreto: no âmbito do 7.º Programa de Investigação, a UE promoveu um 2.º projeto sobre «óleo vegetal». Com este projeto, pretendia-se descobrir se era possível utilizar óleos vegetais produzidos de forma descentralizada e não refinados como combustível para tratores agrícolas que cumprissem simultaneamente as normas europeias de proteção ambiental e climática. O resultado é que, hoje em dia, os motores de alta tecnologia conseguem fazê-lo, ao mesmo tempo que se reduziram as emissões de gases com efeito de estufa até 60 %, um valor superior aos valores mínimos estabelecidos pela diretiva relativa às energias renováveis!

4.3 No entanto, esta tecnologia, que pode ser inequivocamente designada de ecoinovação, não conseguirá impor-se na UE enquanto a) o gasóleo, que é um combustível fóssil, beneficiar de um tratamento fiscal vantajoso, b) a componente das emissões de CO₂ nas medidas planeadas para a tributação da energia for tão insignificante como se prevê, ou c) a utilização de óleo vegetal for simplesmente proibida por lei.

4.4 A Comissão deveria, pois, ponderar a possibilidade de impor a todos os projetos de apoio a realização de um pequeno estudo complementar que contenha indicações sobre os obstáculos possíveis ou reais. Não deverão ser dissertações altamente científicas, senão apenas indicações, com o intuito de mostrar aos decisores políticos onde existem necessidades adicionais em matéria de aplicação.

4.5 Por outro lado, é igualmente necessário que a Comissão examine regularmente todas as diretivas e os regulamentos em vigor, bem como os critérios de elegibilidade dos fundos estruturais e da política agrícola, a fim de averiguar se é necessário adaptá-los a inovações tecnológicas que tenham surgido no domínio do ambiente.

4.6 O CESE gostaria, por fim, de assinalar que também neste plano de ação, tal como em muitos outros documentos, se chama a atenção, e acertadamente, para a necessidade de abolir as subvenções prejudiciais ao ambiente. O CESE considera ainda mais desconcertante que a Comissão, não obstante os inúmeros apelos do Comité, ainda não tenha apresentado até à data uma lista das subvenções prejudiciais ao ambiente, apesar de o prometer há mais de cinco anos. Quando a discrepância entre as palavras e os atos é assim tão grande, é forçoso duvidar do empenho sério da Comissão.

Bruxelas, 18 de setembro 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 — Estratégia europeia para uma Internet melhor para as crianças»

[COM(2012) 196 final]

(2012/C 351/15)

Relator: **Antonio LONGO**

Em 2 de maio de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 114.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 — Estratégia europeia para uma Internet melhor para as crianças

COM(2012) 196 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 6 de setembro de 2012.

Na sua 483.^a reunião plenária, de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 134 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE toma conhecimento da comunicação em análise, que se propõe honrar um dos compromissos do Programa da UE para os Direitos da Criança (ação 9), tendo por objetivo reforçar a prevenção dos riscos, a autonomização e a participação das crianças na utilização da Internet, numa visão positiva da rede como «local de oportunidades que se lhes abrem para acederem ao conhecimento, para comunicarem, desenvolverem as suas competências e melhorarem as suas perspetivas de emprego e a empregabilidade»⁽¹⁾.

1.2 **Um aspeto importante da comunicação é o empenho em dar origem a novas competências de alto nível**, no atinente à segurança, à qualidade dos conteúdos em linha e às novas aplicações. Esta escolha é fundamental visto o mercado europeu não ter uma dimensão suficiente para estimular investimentos adequados.

1.3 Esta comunicação **traça uma estratégia** global em que todos são chamados a empenhar-se na construção deste **novo ecossistema**, que será fundamental nas próximas décadas, pelo que merece ser tida em conta.

1.4 O CESE gostaria, contudo, de relevar alguns pontos críticos e lacunas, convidando a Comissão a retificar algumas das suas decisões e a completar a estratégia com novas propostas.

O CESE manifesta-se, sobretudo, bastante perplexo com a abordagem global da comunicação que parece mais **atenta ao**

crescimento do negócio que à criação de uma Internet melhor para as crianças, oferecendo-lhes a máxima proteção.

1.5 O CESE está persuadido da necessidade de definir, **acima de tudo, um quadro coerente de proteção e de garantias para os menores** e orientações a propor a todas as partes envolvidas. A comunicação não é suficientemente concreta e detalhada neste ponto.

1.6 Outro ponto que é motivo de perplexidade é a **eficácia da autorregulamentação**. O CESE está firmemente convicto de que **questões tão importantes** como a proteção dos dados pessoais, o respeito da privacidade e a luta contra a pedopornografia, carecem de **regras precisas e rigorosas**, com sanções adequadas que possam ir até ao bloqueio imediato dos sítios na Internet e à retirada das licenças.

1.7 Merece atenção particular a **publicidade em linha**⁽²⁾. A própria Comissão reconhece a fragilidade das crianças, mas assume apenas compromissos genéricos. O CESE considera esta estratégia vaga e insuficiente e solicita disposições mais precisas e vinculativas para todos os operadores do setor.

1.8 O CESE realça, além disso, que não há qualquer referência à **publicidade alimentar**, que é motivo de grande preocupação face aos problemas de obesidade e de distúrbios alimentares. O CESE regozija-se com o facto de a Comissão ser conseqüente com o que afirma, ou seja, «garantir que as normas para a publicidade em sítios Web para crianças permitam um nível de proteção equivalente ao da publicidade nos serviços audiovisuais».

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre o tema «A proteção das crianças na utilização da Internet», JO C 224 de 30.8.2008, p. 61; parecer do CESE sobre «O impacto das redes sociais de comunicação e interação na esfera do cidadão/consumidor», JO C 128 de 18.5.2010, p. 69.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre «Um quadro para a publicidade destinada aos jovens e às crianças», Ver página 6 do presente Jornal Oficial.

1.9 O CESE não é contrário à criação de parcerias público-privadas para desenvolver conteúdos em linha de qualidade, desde que a liberdade e a independência das respetivas ONG sejam salvaguardadas e não sejam uma oportunidade para a promoção publicitária das empresas.

1.10 No atinente à **participação dos menores na criação de novos conteúdos em linha** de qualidade, o CESE considera positiva qualquer ação que valorize a criatividade dos jovens, mas exprime sérias reservas a uma visão predominantemente comercial das ações a apoiar, relegando a proteção para segundo plano.

1.11 O CESE partilha a **preocupação pela cibercriminalidade**, como a pedopornografia e o aliciamento em linha, e concorda com a intenção da Comissão de melhorar as linhas diretas e de prosseguir os programas bem sucedidos da UE, como os centros de «Internet mais segura».

1.12 Importa reforçar a ação de **prevenção em alguns aspetos associados à utilização fraudulenta da Internet** no caso de conteúdos descarregáveis em telemóveis e tabletes, como os toques e as aplicações, tornando mais severa a regulamentação da UE e exigindo das autoridades de regulamentação que assumam a responsabilidade que lhes cabe.

1.13 No atinente à **proteção dos dados pessoais**, o CESE já exprimiu em vários pareceres a sua apreensão e os seus desideratos sobre este problema tão delicado ⁽³⁾, exigindo mais rigor não só para as empresas da UE mas também para todos os demais operadores no mercado europeu.

1.14 O CESE salienta, além disso, que falta na comunicação não só uma referência aos **riscos para a saúde física e psicológica das crianças, em particular as dependências**, como quaisquer medidas para atacar o problema. Neste aspeto fundamental, o CESE preconiza uma integração da estratégia ou um novo documento.

1.15 Por último, o CESE convida a Comissão a monitorizar continuamente e de uma forma ampla e aprofundada a relação entre as crianças e a Internet, visto os dados obtidos serem indispensáveis para qualquer decisão de intervenção ⁽⁴⁾.

2. Síntese da comunicação

2.1 Como realçado nas Conclusões do Conselho sobre a proteção das crianças no mundo digital, de 28 de novembro de 2011, é necessária uma **combinação de políticas**, a nível nacional, europeu e setorial, com ações que devem ser incluídas numa estratégia global que estabeleça exigências básicas e evite a fragmentação das iniciativas.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre o «Regulamento geral sobre a proteção de dados», JO C 229 de 31.7.2012, p. 90.

⁽⁴⁾ As estatísticas Eurostat reportam-se a 2009, mas há inquéritos mais recentes disponíveis a nível nacional nos vários países. O mais importante é o inquérito *EU Kids on Line* que vem sendo realizado desde 2006 no âmbito do programa *Safer Internet* e culminou no Relatório 2011-2014, que diz respeito a 33 países.

2.2 A Comissão está persuadida de que a regulamentação continua a ser uma opção, mas deverá ser dada preferência à autorregulação dos operadores, à educação e à autonomização na utilização da Internet.

2.3 Na sua análise, a Comissão começa por aprofundar aquilo que designa por «lacunas e problemas atuais», situando-os na fragmentação e na incapacidade do mercado de oferecer medidas de proteção e conteúdos de qualidade na UE, na dificuldade de gerir os riscos para incutir confiança e na constatação de que os jovens não dispõem de competências suficientes e apresentam um verdadeiro défice de qualificações digitais.

2.4 A comunicação propõe uma série de orientações para nortear a Comissão, os Estados-Membros e toda a cadeia de valor da indústria, segundo uma estratégia global articulada em torno de **quatro «pilares» principais**:

- **estimular o surgimento de conteúdos de qualidade em linha para os jovens;**
- **intensificar as atividades de sensibilização e fomentar a autonomia;**
- **criar um ambiente em linha seguro para as crianças;**
- **combater a exploração e os abusos sexuais de crianças.**

2.5 Por último, o compromisso fundamental e sugestivo que a Comissão espera da Europa, dos Estados-Membros e dos operadores de serviços e de conteúdos é um «novo ecossistema», que poderá resultar da colocação em prática de dez ações:

- produzir conteúdos em linha criativos e didáticos
- promover as experiências positivas
- literacia digital e mediática e ensino da segurança em linha nas escolas
- sensibilização e participação dos jovens
- ferramentas de denúncia simples e robustas de conteúdos perigosos
- parâmetros de proteção da privacidade adequados a cada faixa etária
- divulgação e fiabilidade dos controlos parentais
- recurso à classificação dos conteúdos pelo sistema PEGI (acordo pan-europeu para a classificação etária dos jogos de computador e de vídeo)
- publicidade em linha e controlo das despesas com compras (toques para o telemóvel, etc.), jogos de azar em linha, etc.
- combate à exploração e aos abusos sexuais (material em linha, cooperação internacional, etc.)

3. Observações na generalidade

a) Aspectos positivos

3.1 O CESE regista com grande interesse esta comunicação, que encontra a sua justificação substancial no artigo 3.º, n.º 3, do Tratado de Lisboa, que prevê explicitamente a proteção dos direitos da criança sancionados pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE (artigo 24.º).

3.2 Trata-se, além disso, de um dos compromissos contemplados no Programa da UE para os direitos da criança ⁽⁵⁾, que prevê o apoio aos Estados-Membros e outros intervenientes no reforço da prevenção, da autonomização e da participação das crianças para aproveitarem ao máximo as tecnologias em linha e contrariar o assédio em linha, a exposição a conteúdos nocivos e outros riscos em linha.

3.3 É de saudar a abordagem geral que fornece uma visão positiva da Internet ao considerá-la como «um local de oportunidades que se lhes abrem [às crianças] para acederem ao conhecimento, para comunicarem, desenvolverem as suas competências e melhorarem as suas perspetivas de emprego e a empregabilidade» ⁽⁶⁾.

3.4 A Internet é, portanto, vista como uma grande oportunidade, mas a sua utilização requer qualificações, conhecimentos e informações úteis para prevenir dificuldades e perigos. «Navegar na Internet» é uma metáfora expressiva e muito significativa, já que a Internet é vista como um ambiente natural, fisiológico e não patológico, um «mar» onde é preciso aprender a mover-se para utilizar plenamente todas as oportunidades e riquezas, com regras de comportamento e alertas para os perigos.

3.5 **O CESE partilha da decisão da Comissão em oferecer-se para coordenar as políticas nacionais** sobre um tema cujas dimensões não cessam de expandir-se numa sociedade em transformação.

3.6 **Outro aspeto importante é a possibilidade de gerar novas competências de alto nível**, no atinente à segurança, à qualidade dos conteúdos em linha e às novas aplicações.

3.7 Essa decisão é essencial porque na Europa o mercado ainda tem dificuldades em empregar recursos financeiros para fornecer conteúdos de qualidade e não tem a dimensão suficiente para atrair os investimentos necessários.

3.8 **Ao mesmo tempo, haverá que colmatar o défice de qualificações entre os jovens europeus** que, embora sendo «digitais natos», dizem não dispor de conhecimentos informáticos suficientes para aceder, devidamente qualificados, ao mundo laboral.

3.9 Por último, deve-se ter a comunicação na devida consideração por **traçar uma estratégia** em que todos são chamados

a empenhar-se na construção deste novo «ecossistema» que será fundamental nas próximas décadas.

b) Pontos críticos e lacunas

3.10 O CESE exprime, todavia, certas reservas quanto à abordagem geral da comunicação e aponta para algumas insuficiências em certos pontos específicos.

Logo nas primeiras asserções **dá a impressão de que o crescimento do negócio é o objetivo prioritário** ou assume, pelo menos, um valor equivalente à criação de uma Internet melhor para as crianças, que lhes garanta a máxima proteção.

3.11 A Comissão refere-o, aliás, explicitamente no ponto 1.1: «Para quem está atento às exigências das crianças abre-se um amplo leque de oportunidades de negócio». Só no ponto 1.2 é que trata das «lacunas e problemas atuais», em que predominam as preocupações pela «fragmentação» e pela «incapacidade do mercado», falando-se só depois de «gerir os riscos para criar confiança» e de um «défice de qualificações digitais» dos jovens.

3.12 O CESE concorda com a Comissão quando reconhece que, nestes últimos anos, tem faltado um quadro coerente e têm sido definidas unicamente políticas específicas nos canais de comunicação ou nas plataformas tecnológicas. Seria, por conseguinte, necessária uma viragem decisiva para favorecer a criação de um mercado único digital de dimensões apreciáveis e capaz de concorrer ao nível internacional.

O CESE pronunciou-se, aliás, sobre este ponto particular em vários pareceres, em que apoiou a atuação da Comissão.

3.13 Mas, acima de tudo, seria necessário definir **um quadro coerente de proteção e de garantias para os menores** e orientações a propor a todas as partes envolvidas, desde os Estados-Membros até às autoridades e organismos de supervisão, empresas, escolas e famílias. Sob este ponto de vista, a comunicação é uma oportunidade perdida.

3.14 Outro ponto que é motivo de perplexidade é a **eficácia da autorregulamentação**. A escolha entre leis, regulamentos, controlos e autorregulamentação para prevenir e combater os conteúdos da Internet potencialmente nocivos para o desenvolvimento psicológico da criança, ou mesmo conteúdos associativos ou criminosos, deverá adaptar-se à idade dos jovens, ao contexto e à eficácia dos vários instrumentos, podendo cada um deles ser útil e eficiente segundo os casos ⁽⁷⁾.

3.15 A Internet tem uma dimensão planetária e é fácil abrir ou transferir sítios Web para países não sujeitos à legislação europeia. A autorregulamentação poderia ser a via mais útil e mais rápida para intervir enquanto se aguarda um acordo internacional, ou seja, uma opção provisória na expectativa de

⁽⁵⁾ COM(2011) 60 final de 15 de fevereiro de 2011.

⁽⁶⁾ Prioridades absolutas da estratégia da UE em matéria de competências digitais - «Cibercompetências no século XXI» (COM(2007) 496 final).

⁽⁷⁾ Parecer do CESE sobre «A abordagem proativa do direito: Um passo para legislar melhor a nível da UE», JO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

regulamentação adequada. É, contudo, inegável que a autorregulamentação mostra muitas vezes não passar de uma manobra de diversão, pois acaba por não ser cumprida pelas próprias empresas que a adotaram. Seria, pois, oportuno reforçá-la prevendo controlos regulares e sanções que poderiam ser da competência das autoridades nacionais de regulamentação.

3.16 O CESE está firmemente convicto de que **questões tão importantes** como a proteção dos dados pessoais, o respeito da privacidade e o combate a conteúdos ilegais associados à pedopornografia, carecem de **regras precisas e rigorosas**, com sanções adequadas que deverão ir até ao bloqueio imediato dos sítios Web e à retirada das licenças.

3.17 Merece atenção particular a **publicidade em linha**. A mesma Comissão reconhece (no ponto 2.3.4) que «os jovens [...] não têm maturidade suficiente para encararem com espírito crítico as mensagens publicitárias», citando os casos das compras em linha, o acesso a jogos de azar em linha, a descarga de toques para o telemóvel, etc. «Tudo isto pode representar custos elevados». Mas fica-se apenas por compromissos genéricos de aumentar o controlo da aplicação das regras europeias, avaliar a maior ou menor eficácia das normas de autorregulação, abordar com maior detalhe a problemática na Agenda para a proteção do consumidor, etc.

O CESE considera esta estratégia vaga e insuficiente e solicita compromissos mais precisos e vinculativos para todos os operadores do setor.

3.18 Neste ponto, o CESE realça, além disso, que não há qualquer referência à **publicidade alimentar**, que suscita grande preocupação face aos problemas de obesidade e de distúrbios alimentares.

4. Observações na especialidade

a) Conteúdos de qualidade, qualificações e escola

4.1 O CESE concorda com a afirmação de que faltam nas escolas recursos didáticos em linha adequados e *não é contrário* à criação de parcerias público-privadas com a participação dos pais, dos professores e das ONG ativas na proteção dos menores e na promoção dos seus direitos, desde que se garanta a liberdade e a independência dessas ONG e isso não seja uma oportunidade para a promoção publicitária das empresas.

4.1.1 É essencial divulgar ao máximo as numerosas experiências em curso em muitos países, como a criação interativa de manuais escolares através do «método wiki»⁽⁸⁾, a formação de comunidades escolares virtuais para trocarem entre si as suas experiências e a disponibilidade em linha de módulos de autoformação à distância.

4.1.2 No atinente à participação dos menores na criação de novos conteúdos de qualidade, o CESE considera positiva qualquer ação que valorize a criatividade dos jovens, ciente do facto de que alguns deles estão na origem das maiores inovações destes últimos anos, desde o *Google* até ao *Facebook* e às aplicações da *Apple*. O CESE sente-se, contudo, apreensivo com a

tendência da Comissão, evidenciada mais ou menos explicitamente em vários pontos da estratégia, em optar por uma perspetiva predominantemente comercial das ações a apoiar, relegando a proteção quase para segundo plano.

4.1.3 Para a elaboração de conteúdos didáticos e de conteúdos interativos de qualidade para menores seria oportuno recorrer a grupos de especialistas de alto nível (psicólogos do comportamento, pedagogos, etc.) que proporiam os materiais mais adequados às diversas faixas etárias e processos de desenvolvimento a encetar, preparariam folhetos informativos destinados quer aos professores quer aos pais, contribuiriam para a classificação etária dos sítios Web e dos videojogos e contribuiriam para a criação de portais específicos na Internet e de conteúdos estimulantes de qualidade.

4.1.4 O empenho na criação destes conteúdos poderia ser facilitado por dispositivos de apoio ao nível da UE e por isenções fiscais ao nível dos Estados-Membros. É também conveniente criar um programa europeu de conteúdos e aplicações de qualidade que poderia favorecer, sobretudo, o surgimento de *start ups* de jovens, notáveis protagonistas da inovação no que se refere à Internet.

4.1.5 O CESE aproveita a oportunidade para convidar a Comissão a melhorar a sua comunicação direta com os jovens no portal «Europa», sobretudo sobre os riscos da Internet, com conteúdos elaborados propositadamente para esse efeito.

b) Literacia digital dos adultos

4.2 Numa situação que se pode classificar de transição, em que coexistem gerações de «digitais inatos» com gerações que passaram apenas parcialmente da utilização passiva (TV, imprensa, cinemas) à utilização ativa dos meios de comunicação, mas que, apesar disso, têm a responsabilidade de proteger os menores contra eventuais danos, a linha mestra será ampliar cada vez mais a literacia digital dos adultos, particularmente daqueles que têm a seu cargo a educação de crianças e jovens, desde a escola até à família e às associações. Haverá que evitar o risco de transformar os nossos jovens em «órfãos digitais», sem alguém que possa orientá-los e ajudá-los a serem os senhores das suas escolhas.

4.2.1 O programa da Comissão poderia ser mais exato não só neste ponto como também no capítulo que se refere à Internet como instrumento essencial para o desenvolvimento da criatividade e da aprendizagem. Importa interligar estes dois aspetos para estimular os pais a adotarem uma atitude positiva⁽⁹⁾.

c) Conteúdos ilegais e enganosos

4.3 A prevenção dos riscos e a promoção da Internet como instrumento de desenvolvimento da criança são aspetos inseparáveis de um mesmo processo cujo objetivo é uma prevenção

⁽⁸⁾ Trata-se aqui do método de redação da Wikipedia, uma enciclopédia digital de utilização gratuita na Internet e que é fruto da colaboração de milhares de especialistas voluntários.

⁽⁹⁾ Parecer intitulado «Melhorar a literacia, as competências e a inclusão digitais», JO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

serena. É fundamental conseguir um equilíbrio entre a curiosidade natural da criança e as barreiras das proibições que podem retardar ou distorcer o seu percurso para a maturidade e a autonomia.

4.3.1 A prevenção da cibercriminalidade, como a pedopornografia e o aliciamento, e a luta contra o assédio em linha requerem dos adultos uma capacidade de avaliar os sinais de mal-estar. Para tal, parece necessário envolver especialistas – psicólogos do comportamento, neuropsiquiatras infantis, pediatras, especialistas em apoio psicológico e médicos de clínica geral – na produção de cursos e materiais concebidos especialmente para pais e educadores.

4.3.2 Além disso, poder-se-ia ponderar uma solução técnica que permitisse incluir em todos os motores de busca um símbolo gráfico de leitura intuitiva – a divulgar com publicidade adequada – com uma função de «chamada de emergência» para enviar o atalho suspeito, em tempo real, às autoridades responsáveis pela aplicação da lei.

4.3.3 Importa igualmente reforçar a ação de prevenção relativamente a certos aspetos de utilização fraudulenta da Internet que têm as crianças como principais vítimas. Em particular, no atinente aos conteúdos descarregáveis em telemóveis e tablets, como os toques para telemóvel e as aplicações, a legislação da UE terá de ser mais severa e as autoridades nacionais de regulamentação terão de ser chamadas a assumir a responsabilidade que lhes cabe.

O CESE regozija-se com o compromisso da Comissão (ponto 2.3.4) em «garantir que as normas para a publicidade em sítios Web para crianças permitam um nível de proteção equivalente ao da publicidade nos serviços audiovisuais».

4.3.4 Convém dedicar atenção especial aos custos do *software* de prevenção e de proteção da cibersegurança informática (filtros, antivírus, controlos parentais, etc.) Haverá que evitar por todos os meios uma clivagem ao nível do risco, através da qual, e face aos custos elevados do *software*, as crianças, as famílias e as escolas mais carenciadas ficarão mais expostas aos perigos informáticos.

4.4 De qualquer modo, continua a ser indispensável e primordial, ainda antes de ações de repressão, a prevenção através da educação na família e na escola. A ação pedagógica dos professores deve ser reforçada com a inclusão nos seus programas curriculares de conhecimentos de Internet. Além disso, poderá ser útil definir e difundir nas escolas uma espécie de código de «boas maneiras» na utilização do telemóvel e das redes sociais, com regras partilhadas pelos jovens, pelos professores e pelas famílias.

d) *Proteção dos dados pessoais*

4.5 No que se refere à proteção dos dados pessoais, o CESE tem expresso nos últimos anos as suas preocupações e os seus desideratos em vários pareceres. Considera que deve ser exigido maior rigor não só às empresas da UE, mas também a todos os demais operadores do mercado europeu. Em particular, no caso das redes sociais, deve ser combatida a ação aparentemente «simplificadora» do *Google* e do *Facebook* que, na realidade, parecem ser uma espécie de «carta-branca» na utilização comercial dos dados pessoais obtidos a partir dos perfis dos utilizadores. Aqui, e tratando-se de menores, é necessária ainda mais cautela ⁽¹⁰⁾.

(e) *Saúde e dependência*

4.6 Faltam, contudo, na comunicação qualquer referência e quaisquer medidas no atinente aos riscos para a saúde física e psíquica das crianças que dedicam muito do seu tempo a navegar na Internet ou a jogar com os vários suportes informáticos: danos musculares-esqueléticos e alterações de postura, danos visuais, obesidade, dependência psicológica ⁽¹¹⁾, tendência para o isolamento e para a fuga à realidade.

Neste aspeto fundamental, seria aconselhável prever uma integração das ações ou um documento sobre o tema, bem como uma monitorização constante. As estatísticas europeias de que se dispõe tornaram-se obsoletas, já que se trata de um fenómeno de evolução rápida e contínua.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Parecer do CESE sobre o «Regulamento geral sobre a proteção de dados», JO C 229 de 31.7.2012, p. 90 parecer do CESE sobre a «Utilização responsável das redes sociais» ainda não publicado no JO.

⁽¹¹⁾ Os estudos sobre a «Dependência da Internet» remontam a 1995, quando a Dr.^a Kimberley Young fundou nos EUA o primeiro «Center for Internet Addiction» [Centro para a dependência da Internet] (www.netaddiction.com). Foram realizados nos últimos anos estudos importantes na Alemanha, na Itália e na República Checa.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno»

[COM(2012) 238 final]

(2012/C 351/16)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Em 15 e 25 de junho de 2012, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno

COM(2012) 238 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 6 de setembro de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 144 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe com agrado a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho apresentada pela Comissão sobre a identificação eletrónica e serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno, que visa reforçar o mercado único da UE, promovendo a confiança e a conveniência em transações eletrónicas transfronteiras para que estas se processem de um modo seguro e sem discontinuidades.

1.2 O CESE apoia veementemente os progressos do mercado único, estando em crer que o regulamento aumentará a eficácia dos serviços em linha, tanto públicos como privados, dos negócios eletrónicos e do comércio eletrónico na UE, tanto no interesse dos cidadãos da UE que trabalham ou estudam noutro Estado-Membro como das PME com atividades transfronteiras.

1.3 O Comité congratula-se com o facto de o regulamento propor uma abordagem tecnologicamente neutra e aberta à inovação.

1.4 No entanto, considera que a Comissão deveria ter ido mais além neste regulamento, avançando com a ideia de uma identificação eletrónica europeia *de facto* e *de jure* para um conjunto definido de serviços.

1.5 Embora reconheça que a regulação dos meios de identificação é da competência nacional, no respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, o CESE recomenda que a Comissão pondere agora de que forma poderia ser introduzida uma identificação eletrónica da UE normalizada, a utilizar por todos os cidadãos a título voluntário. Um sistema europeu de identificação eletrónica para todos os cidadãos facilitaria a concretização de um verdadeiro mercado único para bens e serviços, proporcionando vantagens substanciais para a sociedade e

os serviços, nomeadamente um grau mais elevado de proteção contra a fraude, um clima de maior confiança entre os operadores económicos, custos mais baixos na prestação de serviços, serviços de qualidade superior e maior proteção dos cidadãos.

1.6 O Comité recomenda à Comissão a criação de uma norma europeia para a identificação eletrónica, análoga às normas elaboradas pelo Comité Europeu de Normalização (CEN), que defina os parâmetros para um sistema de identificação eletrónica da União Europeia, servindo de ponto de referência para a harmonização dos diversos sistemas nacionais de identificação eletrónica e de modelo para novos sistemas de identificação eletrónica a criar eventualmente.

1.7 O CESE recomenda à Comissão que considere a possibilidade de começar a introduzir uma identificação eletrónica da UE, disponível para todos os cidadãos a título voluntário, criando um sistema de base que forneça uma identificação eletrónica autenticada a nível da UE para um conjunto limitado de transações comerciais eletrónicas efetuadas por consumidores.

1.8 Uma vez que, atualmente, não existem sistemas nacionais de identificação eletrónica bem desenvolvidos para as empresas (pessoas coletivas) em nenhum dos 27 Estados-Membros, o Comité recomenda à Comissão que, respeitando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, avance com a introdução atempada de um sistema europeu de identificação eletrónica a título voluntário para pessoas coletivas, que inclua um conjunto definido de parâmetros para todas as empresas na UE.

1.9 O Comité congratula-se com as disposições da proposta de regulamento relativas à autenticação de sítios Web. Considera que uma aplicação atempada destas disposições facilitaria o

desenvolvimento de um clima de elevada confiança entre os consumidores e as empresas, tão vital para o mercado único digital.

1.10 O Comité apela novamente à Comissão para que apresente propostas para a introdução de uma marca de confiança europeia para as empresas. Conforme defendido pelo CESE em pareceres anteriores, essa marca de confiança aumentaria significativamente a confiança dos consumidores no comércio eletrónico transfronteiras.

1.11 O CESE regozija-se com o facto de o regulamento proposto ter em conta os seus vários pareceres que apelavam à harmonização transfronteiras da identificação eletrónica, da assinatura eletrónica e dos serviços de confiança, bem como a sua preocupação em defender o direito dos cidadãos à sua privacidade e segurança quando se encontram em linha ⁽¹⁾. O CESE saúda também a inclusão na proposta de regulamento de uma disposição segundo a qual os Estados-Membros serão responsáveis pelos seus sistemas.

1.12 O CESE assinala que o regulamento tem em conta a normalização técnica e o processo de desenvolvimento dos projetos STORK ⁽²⁾, com o fito de constituir uma plataforma de interoperabilidade europeia no âmbito da identificação eletrónica e aplicar um sistema prático que criará um mercado interno para as assinaturas eletrónicas e os respetivos serviços de confiança em linha noutros países. O Comité recomenda à Comissão que secunde estes esforços vitais e que preste todo o apoio necessário para adiantar o processo.

1.13 O CESE recomenda que a adoção do regulamento proposto seja acompanhada de uma campanha de informação dirigida aos cidadãos que lhes explique como funcionarão na prática os sistemas de identificação eletrónica e de assinatura eletrónica transfronteiras e os tranquilize, garantindo-lhes que nem a sua privacidade nem a sua segurança serão afetadas.

1.14 Perante a evolução da sociedade digital e o aumento do número de serviços públicos importantes em linha, o Comité considera premente que a Comissão continue a apoiar de forma direcionada as estratégias destinadas a acelerar a inclusão digital em toda a União.

1.15 O CESE solicita à Comissão que reavalie as situações em que o regulamento invoca a utilização de atos delegados e que lhe explique por que motivo esse poder é essencial à aplicação dos artigos pertinentes.

2. Contexto

2.1 A diretiva relativa às assinaturas eletrónicas, em vigor há mais de doze anos, apresenta lacunas tais como a indefinição da

obrigação de supervisão nacional dos prestadores de serviços, o que entrava as assinaturas eletrónicas transfronteiras e não dá cobertura a muitas das novas tecnologias.

2.2 Todos os Estados-Membros dispõem de quadros jurídicos para assinaturas eletrónicas, embora estes divirjam e, na prática, tornem impossível realizar transações eletrónicas transfronteiras. Isso também é válido para os serviços de confiança como o carimbo eletrónico da hora, os selos eletrónicos e as entregas eletrónicas, bem como para a autenticação dos sítios Web, em que falta uma interoperabilidade a nível europeu. O regulamento propõe, por isso, regras e práticas comuns para estes serviços.

2.3 Há três elementos fundamentais na proposta de regulamento:

- i. a proposta melhora o quadro legal das assinaturas eletrónicas substituindo a diretiva em vigor nesta matéria; permite, por exemplo, «assinar» com um telefone móvel, exige um nível de fiabilidade superior e prevê regras claras e mais severas para a supervisão da assinatura eletrónica e serviços conexos;
- ii. ao requerer o reconhecimento mútuo entre vários sistemas nacionais de identificação eletrónica (o que não é o mesmo que harmonização ou centralização), o regulamento amplia as capacidades existentes – as possibilidades oferecidas pela atual identificação eletrónica – tornando-a operacional através das fronteiras da UE;
- iii. são incluídos pela primeira vez no regulamento outros serviços de confiança, o que significa que haverá um quadro legal claro e mais salvaguardas, graças a fortes entidades de supervisão dos serviços associados aos selos eletrónicos, carimbos eletrónicos da hora, documentos eletrónicos, entrega eletrónica e autenticação de sítios Web.

2.4 O regulamento proposto não

- obrigará os Estados-Membros a introduzir, ou os cidadãos individuais a obter, cartões de identidade nacionais, cartões de identidade eletrónicos ou outras soluções de identificação eletrónica,
- introduzirá uma identidade eletrónica europeia ou qualquer tipo de base de dados europeia,
- permitirá ou exigirá de outras partes a partilha de informação pessoal.

2.5 Os serviços em que a maior utilização da identificação eletrónica terá provavelmente um impacto mais positivo são: a cobrança de impostos em linha, os cursos educativos e outros serviços sociais, bem como a contratação pública e os serviços de saúde em linha.

⁽¹⁾ JO C 97 de 28.4.2007, p. 27-32
 JO C 228 de 22/09/2009, p. 66-68
 JO C 44 de 11/02/2011, p. 178-181
 JO C 54 de 19/02/2011, p. 58-64
 JO C 318 de 29/10/2011, p. 105-108
 JO C 229 de 31/07/2012, p. 1-6.

⁽²⁾ www.eid-stork.eu/.

2.6 Com os projetos STORK que envolveram 17 Estados-Membros no desenvolvimento de sistemas de interoperabilidade, a Comissão e os Estados-Membros demonstraram que o reconhecimento mútuo transfronteiras das atividades de identificação eletrónica funciona.

2.7 A proposta de regulamento é a última das doze ações propostas no Ato do Mercado Único ⁽³⁾, bem como uma das propostas apresentadas no Plano de Ação Europeu para a Administração Pública em linha 2011-2015 ⁽⁴⁾, no Roteiro da UE para a Estabilidade e o Crescimento ⁽⁵⁾ e na Agenda Digital para a Europa ⁽⁶⁾.

3. Observações na generalidade

3.1 A criação de um mercado único digital totalmente integrado é de importância vital para a concretização da Agenda Digital para a Europa, o bem-estar dos cidadãos europeus e o êxito das empresas da UE, em especial os 21 milhões de PME. Hoje em dia, 13 milhões de cidadãos trabalham num outro Estado-Membro e 150 milhões fazem compras em linha. Contudo, apenas 20 % desses consumidores da UE adquirem produtos e serviços de outro Estado-Membro. A harmonização e a interoperabilidade em toda a Europa da identificação eletrónica, da assinatura eletrónica e dos serviços de confiança (incluindo a autenticação de sítios Web, o carimbo eletrónico da hora e os selos eletrónicos) são essenciais para avançar com o mercado único digital.

3.2 É essencial promover o desenvolvimento da contratação pública em linha, com vista a melhorar a eficácia, a transparência e a concorrência. Atualmente, a adesão à contratação pública em linha é lenta: apenas 5 % dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos na UE permite um processamento em linha.

3.3 É de lamentar que, na falta de um cartão europeu de identidade eletrónica, se tenham desenvolvido inúmeros sistemas diferentes. O CESE reconhece que a política de facilitar a criação de um mercado único digital totalmente integrado até 2015 ⁽⁷⁾, agora proposta pela Comissão na proposta de regulamento, aponta para o reconhecimento legal mútuo dos diversos sistemas nacionais de identificação eletrónica notificados e a criação de uma interoperabilidade técnica concreta entre todos os sistemas notificados.

3.4 O CESE assinala a abordagem evolutiva adotada pela Comissão na conceção deste regulamento, que toma como base a diretiva relativa às assinaturas eletrónicas ⁽⁸⁾, a fim de permitir aos cidadãos e às empresas utilizarem os sistemas de identificação eletrónica no seu país para acederem a serviços públicos noutros Estados-Membros que disponham de sistemas nacionais de identificação eletrónica.

3.5 No entanto, o Comité entende que a UE necessita de um sistema europeu normalizado de identificação eletrónica para todos os cidadãos e empresas. Lamenta, pois, que o regulamento não avance com a ideia de um sistema europeu comum

de identificação eletrónica. Ainda que o regulamento exija a todos os Estados-Membros que aceitem todos os sistemas nacionais de identificação eletrónica notificados, permitirá, contudo, aos países decidirem se notificam ou não os seus sistemas nacionais, além de respeitar as preferências dos Estados-Membros que não dispõem de um sistema nacional de identificação eletrónica.

3.6 Embora o regulamento proposto respeite a soberania nacional e não obrigue todos os cidadãos da UE a possuir uma identidade eletrónica, convém ponderar os benefícios de um sistema europeu comum de identificação eletrónica. Com o tempo, os cidadãos sem identificação eletrónica acabarão por ficar em desvantagem. Para tirarem partido da igualdade de oportunidades, todos os cidadãos precisarão de uma identificação eletrónica que possa ser utilizada em toda a UE.

3.7 A implementação de sistemas de interoperabilidade em toda a UE é essencial para uma realização eficiente e sem descontinuidades das transações eletrónicas que dependem da identificação eletrónica e da prestação de serviços de confiança, e ainda há muito a fazer para concretizar uma plataforma europeia de interoperabilidade total no âmbito da identificação eletrónica.

3.8 Deveria haver um programa de informação em toda a Europa para esclarecer os cidadãos sobre o modo como devem utilizar a identificação eletrónica, a assinatura eletrónica e os serviços de confiança e prepará-los para proteger devidamente a sua privacidade e segurança em linha. A campanha de informação e sensibilização deveria ser conduzida de forma a comunicar com os cidadãos em função das suas necessidades de informação e da literacia digital.

3.9 Muitas pessoas preocupam-se com a sua privacidade e segurança quando realizam transações com serviços digitais. Esta preocupação é ainda maior quando desconhecem o funcionamento das tecnologias utilizadas para fornecer esses serviços, o que suscita receios e resistências desnecessários. É preciso que os organismos públicos e os Estados-Membros envidem mais esforços no sentido de compenetrarem os cidadãos do quanto representa para a sua privacidade e segurança pessoal o recurso a tecnologias notificadas de identificação e assinatura eletrónicas. Neste contexto, o CESE faz notar que o sistema para serviços de confiança proposto foi concebido de forma a evitar a revelação ou troca de dados desnecessários e a centralização da informação.

3.10 Em pareceres anteriores, o Comité apelou à Comissão para que apresentasse propostas para a aplicação de um sistema de certificação da UE, ou seja, uma marca de confiança europeia, para as empresas que realizam transações em linha. Essa marca de confiança seria a garantia de que a empresa respeita integralmente a legislação europeia e de que os direitos dos consumidores serão protegidos. Um tal sistema aumentaria a confiança dos consumidores no comércio eletrónico.

3.11 Perante a digitalização crescente da Europa que implica o recurso cada vez mais frequente à identificação eletrónica e aos serviços de confiança, é, na opinião do Comité, crucial que todos os cidadãos tenham acesso à tecnologia e às competências e retirem iguais benefícios da revolução digital. A inclusão

⁽³⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 743 final.

⁽⁵⁾ COM(2011) 669 final.

⁽⁶⁾ COM(2010) 245 final.

⁽⁷⁾ EUCO 2/1/11 e EUCO 52/1/11.

⁽⁸⁾ Diretiva 1999/93/CE.

digital ainda constitui um verdadeiro desafio para a UE, onde um quarto da população nunca utilizou a Internet. A idade, o sexo e o nível de instrução continuam a ser os principais problemas.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE recomenda à Comissão que, respeitando o princípio da subsidiariedade, pondere de que forma pode ser introduzido um cartão europeu de identidade eletrónica para todos os cidadãos. Tal poderá concretizar-se, eventualmente, definindo um conjunto de parâmetros a preencher por todos os sistemas nacionais de identificação eletrónica para obterem o estatuto de identidade eletrónica europeia, bem como introduzindo uma identificação eletrónica autenticada a nível da UE para um conjunto específico de serviços. Assim, os cidadãos poderiam solicitar, voluntariamente, uma identificação eletrónica europeia a utilizar nos casos em que não exista um sistema nacional.

4.2 O Comité solicita à Comissão que pondere a introdução de uma identificação eletrónica da UE, criando um sistema de base que forneça uma identificação eletrónica limitada, autenticada a nível da UE, para transações comerciais eletrónicas efetuadas em linha pelos consumidores. A autenticação desta identificação eletrónica europeia poderia ser gerida centralmente por uma entidade controlada pela UE capaz de garantir o elevado grau de confiança e de segurança exigido por consumidores e comerciantes.

4.3 Uma vez que não existem, atualmente, sistemas nacionais de identificação eletrónica bem desenvolvidos para as empresas (pessoas coletivas) em nenhum dos 27 Estados-Membros, o Comité recomenda à Comissão que aproveite a oportunidade para promover a introdução atempada de um sistema europeu de identificação eletrónica para pessoas coletivas. A conceção de um tal sistema deve, evidentemente, respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Se agir agora, a UE evitará os problemas de harmonização resultantes da diversidade de sistemas nacionais de identificação eletrónica, que se têm desenvolvido na falta de um cartão europeu comum de identificação eletrónica. Além disso, a implementação de um sistema europeu de identificação eletrónica para pessoas coletivas criaria vantagens comerciais imediatas para os 21 milhões de PME na Europa, permitindo-lhes expandir as suas atividades transfronteiras.

4.4 O Comité observa que 16 dos 42 artigos da proposta de regulamento conferem à Comissão o poder de adotar atos delegados⁽⁹⁾. Embora entenda que os atos delegados são necessários para facilitar a aplicação de alguns aspetos técnicos do regulamento e que proporcionam à Comissão flexibilidade a este respeito, o Comité está apreensivo em relação a uma utilização tão extensa desses poderes. O CESE teme que as salvaguardas relativas à utilização dos atos delegados⁽¹⁰⁾ possam não ser adequadas para garantir que o Conselho e o Parlamento Europeu controlem eficazmente o exercício desses poderes pela Comissão, o que tem consequências para a segurança e certeza jurídicas do dispositivo.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽¹⁰⁾ Salvaguardas em conformidade com o disposto no artigo 290.º do Tratado de Lisboa e no Acordo entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre o funcionamento do artigo 290.º do TFUE.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Comércio, crescimento e desenvolvimento — Adaptar a política de comércio e investimento aos países mais necessitados»

[COM(2012) 22 final]

(2012/C 351/17)

Relatora: **Evelyne PICHENOT**

Em 27 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 o tema:

Comércio, crescimento e desenvolvimento — Adaptar a política de comércio e investimento aos países mais necessitados

COM(2012) 22 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 5 de setembro de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 127 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité reitera

Após uma década de políticas voluntaristas ligando comércio e desenvolvimento, a comunicação da Comissão Europeia intitulada «Adaptar a política de comércio e investimento aos países mais necessitados»⁽¹⁾ faz, em 2012, um balanço dos resultados bastante comedido num mundo em total transformação. Atualmente os países em desenvolvimento perfazem mais de 50 % do comércio mundial. O comércio sul-sul apresenta o maior potencial de crescimento nos próximos anos. Os próprios entraves ao comércio mudaram e assumem, mais do que no passado, a forma de obstáculos não pautais, principal problema das exportações dos países em desenvolvimento.

Neste contexto, o CESE sublinha a importância de uma melhor inclusão dos países em desenvolvimento nas trocas regionais e internacionais. Apoia o empenho da União Europeia no multilateralismo e na rápida conclusão de um acordo da OMC que favoreça os países menos desenvolvidos. Recorda, contudo, que o comércio continua a ser um meio, e não um fim. Num mundo em mutação, marcado por uma pressão ambiental sem precedentes e por desigualdades cada vez maiores, o desafio atual consiste em inscrever as políticas comerciais num novo modo de desenvolvimento, mais inclusivo e sustentável.

1.2 O Comité apoia

Há que louvar a nova comunicação sobre o comércio, o investimento e o desenvolvimento enquanto fruto de uma colaboração eficaz entre as direções-gerais da Comissão Europeia. O

CESE reconhece a qualidade da participação da sociedade civil na consulta pública e a pertinência do diagnóstico, acompanhado de um esforço de coerência e de aplicação dos aspetos relativos ao comércio constantes da Agenda para a Mudança⁽²⁾. Congratula-se, em particular, com a atenção prestada ao impacto, ao acompanhamento e à avaliação das políticas comerciais, que oferecem as melhores bases para uma abordagem pragmática da ligação entre comércio e desenvolvimento. Empenhar-se-á, com os seus parceiros, neste acompanhamento e pede que se faça uma avaliação dos obstáculos ao comércio e ao investimento que podem estar a afetar certos países em desenvolvimento.

O CESE partilha do interesse prestado à questão do acesso ao crédito e da ajuda ao comércio para os operadores privados e, em particular, as microempresas e as PME, bem como do apoio às trocas locais e regionais entre pequenos exploradores agrícolas. Recorda aos dirigentes dos países em desenvolvimento a importância de criar um clima de investimento à escala do território nacional e o papel crucial desempenhado pela produção no desenvolvimento.

O CESE apoia a iniciativa da Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação (DEVCO) da Comissão Europeia que visa estabelecer um diálogo estruturado sobre o desenvolvimento, o *Policy Forum on Development*, em fase intermédia até 2013.

1.3 O Comité critica

Face a um mundo em total transformação, à urgência da questão climática e ao fosso crescente entre os países emergentes e os não emergentes, a comunicação limita-se a ajustar estas políticas, incluindo uma justificação *a posteriori* da reforma do

⁽¹⁾ «Comércio, crescimento e desenvolvimento – Adaptar a política de comércio e investimento aos países mais necessitados», COM(2012) 22 final.

⁽²⁾ «Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma Agenda para a Mudança», COM(2011) 637 final.

Sistema de Preferências Generalizadas. A construção de uma visão renovada do desenvolvimento deve tornar-se numa prioridade, tanto para a UE, como para os seus parceiros, cujas capacidades devem ser reforçadas numa perspetiva de desenvolvimento inclusivo e sustentável. O Comité apela à realização de um amplo debate com a sociedade civil para se rumar nessa direção.

Além disso, a comunicação não se pronuncia sobre determinados temas importantes. Em particular, não tira todas as lições que se impõem das suas análises sobre a fragmentação do comércio. A comunicação confirma que existem hoje três grupos de países no comércio: os países menos desenvolvidos, sendo marginal a sua participação no comércio mundial, os países emergentes de crescimento rápido e, entre estes dois grupos, os países ditos «intermédios». Ao colocar a tónica nos «países mais necessitados», a comunicação é vaga relativamente ao tratamento comercial previsto para estes países «intermédios» que constituem, contudo, a maioria dos países em desenvolvimento. Um Sistema de Preferências Generalizadas mais restritivo não substitui uma estratégia de desenvolvimento.

Por último, o CESE adverte dos limites de uma diferenciação entre os países assente unicamente no critério do rendimento (PIB). A adoção de critérios para além do rendimento nacional (como é o caso para os países menos desenvolvidos) para diferenciar melhor os países em desenvolvimento é uma área de trabalho promissora que a UE deve continuar a promover junto das instâncias internacionais. Trata-se de um tema que a UE pode introduzir desde já no debate sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio pós-2015 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

1.4 O Comité recomenda

O CESE recorda a importância de se elaborarem estratégias de desenvolvimento *sui generis* que combinem as políticas internas e comerciais, numa perspetiva de crescimento sustentável e inclusivo. As medidas nacionais de reforço do Estado de direito, de correção das deficiências do mercado e de segurança do ambiente económico e humano são componentes indispensáveis das estratégias de desenvolvimento. Sem estes elementos, o contributo do comércio para o desenvolvimento será apenas marginal e limitado, em particular no domínio agrícola.

O CESE reitera a sua recomendação de incorporar as avaliações do impacto sobre o desenvolvimento sustentável num ciclo mais amplo de avaliação das consequências das políticas comerciais, abrangendo a fase anterior (*ex ante*) e posterior (*ex post*) e tendo igualmente em conta os objetivos europeus da Estratégia Europa 2020.

O CESE apela à UE para que integre mais estreitamente na sua estratégia comercial relativa aos países em desenvolvimento as conclusões da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de junho de 2012 sobre o nível mínimo de proteção social.

O CESE recomenda que as disposições relativas ao desenvolvimento sustentável sejam integradas numa avaliação global dos acordos de comércio livre através de processos de acompanhamento regular e da análise *ex post* desses acordos, a realizar pelo

CESE. Além disso, deseja que as disposições relativas ao desenvolvimento sustentável em qualquer acordo comercial incluam um compromisso específico de acompanhamento e avaliação do impacto do acordo completo sobre o desenvolvimento sustentável.

O CESE encoraja a UE a promover com mais empenho nas instâncias multilaterais um acesso isento de direitos aduaneiros e contingentes aos produtos provenientes dos países menos desenvolvidos. O reforço pela UE das capacidades de negociação desses países tendo em vista a celebração de acordos comerciais sul-sul também se pode tornar numa prioridade da União.

O CESE insta a UE a realizar uma reflexão sobre o futuro dos acordos de parceria económica (APE), face à persistente situação de impasse. Deseja ser estreitamente associado a esse exercício e considera útil que as especificidades dos países ditos «intermédios» sejam tidas em maior conta nessa reflexão.

2. Lições a tirar da fragmentação do comércio internacional

2.1 Desde 2006, e pela primeira vez desde a revolução industrial, os países em desenvolvimento perfazem mais de 50 % do comércio internacional. Na última década, tem-se observado o início da convergência entre os rendimentos dos países em desenvolvimento e dos países desenvolvidos, ainda denominada «recuperação». Estes dois fenómenos estão ligados à redução das barreiras aduaneiras no mundo e ao papel desempenhado pelos países emergentes, particularmente a China, no comércio mundial. A geografia das trocas industriais está a deslocar-se para a Ásia, enquanto a das trocas agrícolas se desloca para o Brasil. A composição das trocas transforma-se em conjunto, e o comércio de bens faz-se acompanhar de um «comércio de tarefas», em que a maioria dos produtos comercializados no mundo são produtos intermédios e não produtos acabados. Há três grupos diferentes de países, a saber: os países menos desenvolvidos, sendo marginal a sua participação no comércio mundial, os países emergentes de crescimento rápido e, entre estes dois grupos, os países «intermédios», que constituem a maioria dos países em desenvolvimento.

2.2 O arranque recente desta recuperação económica dissimula, contudo, grandes diferenças no ritmo da convergência entre países, em detrimento dos países em desenvolvimento não emergentes. Neste primeiro aspeto, o comércio não é igual entre os países mais pobres e os restantes. Apesar de todos os países beneficiarem do comércio, algumas especializações têm um valor acrescentado superior ao de outras e, regra geral, as especializações (relativamente) menos rentáveis são produzidas ainda hoje nos países mais pobres. Estes países estão «cativos» da exploração de um número limitado de recursos extrativos e agrícolas tropicais que lhes conferem uma vantagem comercial absoluta, mas cuja remuneração tende a diminuir ao longo do tempo, comparativamente à das atividades industriais e dos serviços.

2.3 A subida sustentada da cotação das matérias-primas mineiras e agrícolas, ligada nomeadamente ao aumento da procura dos países emergentes, aparenta trazer benefícios inesperados para os países em desenvolvimento que exportam esses produtos, quando, pelo contrário, tal subida pode cingi-los à

especialização primária, expondo-os à «maldição das matérias-primas» (fraca resistência aos choques, instabilidade dos rendimentos de exportação e dos orçamentos públicos, propensão para a constituição de rendas e financiamento de conflitos armados) e aos fenómenos de sobreavaliação das taxas de câmbio e de usurpação de terras. A diversificação das exportações é necessária ao desenvolvimento sustentado de qualquer economia. Os mercados arriscam-se, porém, a confirmar a dependência histórica das economias em desenvolvimento relativamente a esses produtos.

2.4 A recuperação económica faz-se também acompanhar de um aumento das desigualdades no interior dos países. É da responsabilidade do Estado velar pela repartição justa dos benefícios decorrentes da abertura comercial pelo conjunto dos respetivos território e economia. Os ganhos que provêm do comércio e do crescimento não se difundem espontaneamente por todos os atores económicos e, em particular, pelos seus segmentos mais vulneráveis. Daí a importância de se elaborarem estratégias de desenvolvimento *sui generis* que combinem as políticas internas e comerciais, numa perspetiva de crescimento partilhado. Dotados de uma base fiscal estreita e de capacidades orçamentais mais fracas, os países em desenvolvimento confrontam-se, neste contexto, com uma segunda desvantagem.

2.5 Tal como o comércio, cuja geografia e composição se transformam, também as políticas industriais e comerciais evoluem. Nos últimos dez anos, a integração dos países em desenvolvimento no comércio internacional transformou-se, devido à erosão das preferências comerciais e à multiplicação dos acordos regionais e bilaterais. No seu documento de trabalho, a Comissão constata que os países menos desenvolvidos são marginalizados de forma persistente no comércio mundial. A abordagem voluntarista da comunicação de 2002 tendo em vista a conclusão do ciclo de Doha para o desenvolvimento não foi suficiente para aumentar significativamente a integração destes países no comércio mundial, até porque a quase totalidade das trocas comerciais sucedem sem a sua participação.

2.6 A concorrência já não é exercida nas fronteiras mas sim dentro dos próprios países. Essencialmente, para além de algumas rubricas pautais, os entraves ao comércio assumem cada vez mais a forma de obstáculos não pautais, como as normas, os códigos, as subvenções e as regulamentações. Neste contexto, a emergência dos BRICS no comércio internacional não representa tanto as virtudes da abertura comercial, mas sim os benefícios de estratégias de desenvolvimento claras, planificadas, adequadas e autónomas, combinando políticas públicas voluntaristas e incentivos de mercado. A falta de estratégias de desenvolvimento e de capacidade de projeção na globalização demonstra, pelo contrário, a existência de uma terceira desigualdade a que os países menos desenvolvidos estão expostos.

2.7 As desigualdades de rendimentos decorrentes da especialização no comércio, as desigualdades na capacidade de *financiamento* de um crescimento verde e inclusivo e, por último, as desigualdades nas capacidades de *conceção, programação e pilotagem* de uma estratégia de desenvolvimento são três tipos de desigualdades que afetam os países menos desenvolvidos no comércio «moderno». Estão interligadas e destinadas a aumentar

sem uma ação coletiva adequada que combine políticas comerciais, de investimento e de cooperação para o desenvolvimento, conforme preconizado no Objetivo 8 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

3. Necessidade de uma visão estratégica europeia num mundo em mutação, em consonância com a Estratégia Europa 2020

3.1 A comunicação da Comissão sobre o comércio, o crescimento e o desenvolvimento confirma os grandes princípios da comunicação de 2002, mas sublinha a necessidade de diferenciar entre países em desenvolvimento, de modo a poder dedicar maior atenção aos que mais necessitam de ajuda. A partir desta constatação, a Comissão define seis prioridades para a década atual: preferências comerciais mais direcionadas, ajuda ao comércio mais eficaz, promoção e proteção do investimento direto estrangeiro, negociação modulada – em função dos rendimentos dos países – dos acordos completos de comércio livre, promoção da boa governação (incluindo, o desenvolvimento sustentável) e, por fim, fortalecimento da resistência dos países mais vulneráveis aos choques externos e internos.

3.2 O CESE apoia estas prioridades, inscritas na continuidade, insistindo no facto de elas responderem apenas a uma parte dos três grandes desafios atuais em matéria de desenvolvimento. A nova comunicação sobre «Comércio, crescimento e desenvolvimento» baseia-se em contributos de grande interesse, reunidos durante a impressionante consulta pública sobre este tema realizada em 2011, e deve ser elogiada enquanto fruto de uma colaboração eficaz entre as direções-gerais da Comissão Europeia. Completa a comunicação sobre «Comércio, crescimento e questões internacionais», que continua a ser a espinha dorsal da relação entre o comércio e a Estratégia Europa 2020. Não obstante os avanços desta comunicação específica, como a maior diferenciação entre países em desenvolvimento e a atribuição de maior interesse aos operadores privados, a comunicação sobre a relação entre o comércio e o desenvolvimento carece de uma visão de prospetiva renovada.

3.3 Conforme sublinhado na comunicação e no estudo que a precede, a integração no mercado mundial não é um fim em si mesma, nem uma condição suficiente de desenvolvimento. A abertura comercial e o acesso ao mercado não constituem uma estratégia de desenvolvimento, mas são apenas um dos elementos desta estratégia. As medidas nacionais de reforço do Estado de direito, de correção das deficiências do mercado e de segurança do ambiente económico e humano são componentes indispensáveis das estratégias de desenvolvimento e condições prévias para a obtenção de lucros comerciais, em particular no domínio agrícola.

3.4 Sem uma visão partilhada do desenvolvimento, as iniciativas de acesso privilegiado aos mercados externos, como o Sistema de Preferências Generalizadas e os acordos de parceria económica (APE) criados pela União Europeia, não conseguiram dar o impulso de crescimento pretendido. A maior preocupação não reside na dimensão modesta dos benefícios económicos dessas iniciativas para os países em desenvolvimento, mas sim na falta de vontade política manifestada pelos países em desenvolvimento envolvidos nessas iniciativas. A amplitude exata dos ganhos que se estima alcançar com a redução das

barreiras pautais e não pautais merece ser apresentada mais claramente pela União, atuando tanto no seu interesse como no dos seus países parceiros. Por último, cabe à União demonstrar a coerência da sua política externa para com os países ACP, a qual privilegia a dimensão regional em matéria de comércio (APE) ⁽³⁾, quando as políticas de desenvolvimento e de crescimento continuam a ser nacionais nas regiões em causa.

3.5 Ao nível multilateral verifica-se a mesma situação. Contrariamente ao que se pode observar nas negociações sobre as alterações climáticas, em que os países em desenvolvimento, em particular os não emergentes, se apropriaram dos desafios em causa, no ciclo de Doha, a implicação política dos países não emergentes mantém-se fraca ou inexistente. As prioridades e as necessidades dos países beneficiários da ajuda ao comércio continuam, além disso, mal definidas, dada a falta de capacidade e de espaço político suficientes nesses países para conceber estratégias de desenvolvimento sustentáveis.

3.6 Em defesa da União Europeia, importa referir que a cooperação internacional para o desenvolvimento assenta no espírito de acordos entre Estados-nação soberanos. Ora, esta diplomacia é exercida, na prática, com Estados frágeis com capacidades limitadas. Como consequência, o comércio é, hoje, negligenciado nas estratégias de desenvolvimento e na programação da ajuda. A construção de uma visão renovada do desenvolvimento deve tornar-se numa prioridade, tanto para a União, como para os seus parceiros, cujas capacidades devem ser reforçadas para esse efeito. A aplicação de políticas nacionais é a chave para fazer do comércio um dos fatores de desenvolvimento. A curto prazo, o pragmatismo, o ensaio e a experimentação devem guiar as ações da UE em matéria de comércio para o desenvolvimento e contribuir para a construção desta visão, em consonância com a Estratégia Europa 2020.

4. Uma abordagem pragmática do comércio e do investimento ao serviço de uma visão do desenvolvimento

4.1 Desenvolver as capacidades e os mecanismos de acompanhamento e de avaliação do impacto do comércio

4.1.1 A natureza empírica da ligação entre comércio e desenvolvimento exige a adoção de uma abordagem pragmática das políticas comerciais, numa perspetiva de experimentação e aprendizagem. Não se pode determinar nem afirmar *ex ante* que um acordo comercial terá um efeito positivo ou negativo no desenvolvimento. O CESE reitera a recomendação que formulou em parecer anterior de incorporar as avaliações do impacto sobre o desenvolvimento sustentável num ciclo mais amplo de avaliação das consequências das políticas comerciais, abrangendo a fase anterior (*ex ante*) e posterior (*ex post*) e tendo em conta os objetivos europeus da Estratégia Europa 2020.

⁽³⁾ Ver declaração final de São Domingos por ocasião do 12.º seminário regional dos meios económicos e sociais ACP-UE, 5 e 6 de julho de 2012 (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-acp-eu-twelfth-regional-seminar-fd.24031>).

4.1.2 O seguimento e a avaliação são particularmente importantes no domínio das políticas de acompanhamento dos acordos comerciais, a fim de melhorar os seus desempenhos através de revisões sucessivas. São também importantes para o exame das disposições relativas ao desenvolvimento sustentável. O CESE insiste na necessidade de incluir estas disposições em todos os acordos comerciais da União. Recomenda também que sejam integradas numa avaliação global dos acordos de comércio livre através de processos de acompanhamento regular e da análise *ex post* desses acordos, a realizar pelo CESE. Além disso, deseja que as disposições relativas ao desenvolvimento sustentável em fase de negociação incluam um compromisso específico de acompanhamento e avaliação do impacto do acordo completo sobre o desenvolvimento sustentável.

4.1.3 A avaliação regular da eficácia e do impacto das ajudas ao comércio e das diferentes modalidades de acesso ao mercado propostas pela UE aos países em desenvolvimento (tratamento especial e diferenciado, acordos de parceria económica, Sistema de Preferências Generalizadas, etc.) deverá permitir igualmente consolidar os atuais elementos essenciais das políticas da UE. A avaliação do impacto, científica e independente, está no âmago da reformulação das políticas de ajuda pública ao desenvolvimento. Com um montante que ultrapassava em 2010 os 10 mil milhões de euros, a ajuda ao comércio ganharia em eficácia e pertinência se fossem criados indicadores permitindo avaliar os respetivos efeitos.

4.1.4 Além do Sistema de Preferências Generalizadas, há margens de manobra por utilizar de que os países em desenvolvimento poderiam tirar partido. Em conformidade com um parecer anterior, o CESE apoia todas as iniciativas da UE que visam encorajar os países em desenvolvimento a utilizar os dispositivos relativos à segurança alimentar. É particularmente necessário, em contextos multilaterais, regionais e bilaterais, facilitar o recurso a medidas de salvaguarda que permitam a estes países agir em caso de aumento significativo das importações suscetíveis de pôr em perigo a produção local de géneros alimentícios ⁽⁴⁾ e calcular os respetivos efeitos.

4.1.5 O CESE reitera a recomendação que formulou em parecer anterior ⁽⁵⁾ de prever recursos e um apoio regular para aumentar a transparência, o seguimento e a credibilidade do comércio equitativo. Apela ainda à avaliação sistemática dos impactos do comércio equitativo, não só junto dos supostos beneficiários, mas também junto dos não beneficiários em regiões que produzem os mesmos produtos envolvidos.

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Comércio, crescimento e questões internacionais – A política comercial como um elemento central da estratégia da UE para 2020» COM(2010) 612 final, JO C 43 de 15.2.2012.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Contribuir para o desenvolvimento sustentável: o papel do comércio equitativo e dos programas não governamentais de garantia da sustentabilidade relacionados com o comércio» COM(2009) 215 final, JO C 339 de 14.12.2010.

4.1.6 Em conformidade com o programa de trabalho para o período de 2010-2013 no que concerne a coerência das políticas ao serviço do desenvolvimento, é indispensável avaliar a coerência dos mecanismos comerciais que envolvem a UE, em particular no que diz respeito ao acesso a medicamentos, aos direitos de propriedade intelectual e ao trabalho digno. O CESE apela à União para que integre mais estreitamente na sua estratégia comercial a favor dos países em desenvolvimento as conclusões da OIT de junho de 2012 sobre um nível mínimo de proteção social.

4.1.7 O CESE apela à extensão do acompanhamento e à avaliação dos obstáculos ao comércio e ao investimento que podem estar a afetar certos países em desenvolvimento.

4.1.8 A bem da eficácia e para se lograr uma reforma das políticas comerciais favorável ao desenvolvimento, a aprendizagem e a avaliação devem envolver mais a sociedade civil do que aconteceu até à data, em particular nos mecanismos de acompanhamento dos acordos comerciais e de parceria económica.

4.2 Apoio aos operadores privados dos países em desenvolvimento

4.2.1 O CESE reconhece que a comunicação coloca a tónica no papel crucial desempenhado pelos operadores privados, em particular os pequenos exploradores agrícolas e os pequenos empresários, que formam o esqueleto da economia de numerosos países em desenvolvimento. Sublinha que importa promover uma conduta empresarial responsável, encorajar as parcerias entre os setores privado e público e reconhecer as diferentes formas de empresas, como as cooperativas, as mutualidades e outras formas de empresas da economia social⁽⁶⁾. Reconhece a importância de criar um clima de investimento seguro, um direito comercial estável, uma fiscalidade justa e um sistema jurídico eficaz e previsível que garanta a segurança jurídica dos investimentos nacionais e estrangeiros. O CESE sublinha a importância das infraestruturas e dos serviços de comércio em linha para uma estratégia de reforço e de diversificação da oferta de exportação.

4.2.2 O CESE apoia as medidas que visam facilitar o acesso dos pequenos exploradores agrícolas e dos pequenos empresários às ajudas comerciais para lhes permitir tirar partido dos benefícios do comércio e promover políticas que conduzam à transformação do setor informal em atividades registadas. Recorda, a este respeito, as conclusões ainda atuais do estudo realizado em conjunto pela OIT e pela OMC⁽⁷⁾, segundo as quais a forte incidência do emprego informal no mundo em desenvolvimento impede que os países beneficiem da abertura do comércio, encurralando os trabalhadores em fase de transição na armadilha da pobreza. As ações a favor da igualdade entre homens e mulheres e o apoio às atividades das mulheres

contribuirão para esta transformação do setor informal em atividades registadas. A luta contra a corrupção e o desenvolvimento de infraestruturas devem continuar a ser prioritários. A colaboração entre os parceiros sociais e as demais organizações da sociedade civil na luta contra a corrupção no âmbito da parceria Euromed poderia proporcionar matéria de aprendizagem.

4.2.3 A vantagem comparativa da UE no apoio aos operadores privados, independentemente das formas empresariais, deve ser reforçada, à luz das de outras instituições, quer nacionais, quer multilaterais, a fim de aumentar a eficácia dos mecanismos de ajuda ao comércio da União, em particular à medida que se intensifica o comércio sul-sul. A União deve assegurar-se de que dispõe de recursos humanos suficientes nas suas delegações em países terceiros para estar à altura do desafio e deve envolvê-los mais na capitalização das experiências no terreno.

4.2.4 As organizações profissionais muito ativas no setor privado podem dar um contributo importante para a identificação das necessidades de cooperação dos países parceiros. A consulta mais estreita destes intervenientes através do CESE deve contribuir para aproximar a oferta e a procura de cooperação. Os antecedentes, como a negociação de acordos de parceria económica e a elaboração de planos estratégicos de redução da pobreza sob a égide do Banco Mundial, permitiram reforçar e estruturar as organizações profissionais dos países em desenvolvimento.

4.2.5 Conforme sublinhado pela Comissão, o Comité acolhe favoravelmente a ideia de que a responsabilidade social das empresas contribui para promover condições de concorrência leal à escala mundial no comércio e nos investimentos. Através dos acordos-quadro internacionais que abrangem os subcontratantes, é evidente que as grandes empresas de origem europeia desempenharam um papel pioneiro na introdução de normas sociais, ambientais e de boa governação no comércio. A adesão às diretrizes da OCDE constitui, portanto, uma boa proposta que tem como vantagem o facto de conter um mecanismo de reclamações em caso de litígios. Além disso, essas diretrizes referem-se à necessidade de publicar anualmente informações societárias pertinentes, fiáveis e verificáveis, a difundir amplamente.

4.3 Preparar as reformas da governação mundial

4.3.1 A oferta de cooperação em matéria de comércio e de desenvolvimento deve ser ampliada e aproximar os países emergentes dos países da OCDE, fornecedores históricos de ajuda pública ao desenvolvimento e de acesso privilegiado aos mercados. As margens de manobra mais importantes encontram-se, hoje em dia, do lado dos países emergentes. O CESE encoraja particularmente a UE a promover ainda mais um acesso efetivo, isento de direitos aduaneiros e contingentes, aos produtos provenientes dos países menos desenvolvidos nas instâncias multilaterais (especialmente no G20), mas também nas suas relações bilaterais com os países emergentes. O reforço da capacidade de negociação desses países pela UE através de acordos comerciais sul-sul também se pode tornar numa prioridade da União.

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre «A economia social na América Latina», JO C 143 de 22.5.2012.

⁽⁷⁾ *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement* [Globalização e emprego informal nos países em desenvolvimento], estudo conjunto OMC/OIT, 2009.

4.3.2 O CESE insiste em que sejam envidados todos os esforços no sentido de concluir o ciclo de Doha para o desenvolvimento, pelo menos sob a forma de um acordo antecipado favorável apenas aos países menos desenvolvidos e incluindo um amplo empenho dos doadores, pertencentes ou não ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento. O CESE reafirma o seu desejo de que o ano de 2015 – prazo final dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – seja dedicado à cooperação internacional. O balanço dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e a perspetiva aberta na Cimeira Rio+20 sobre o desenvolvimento sustentável serão objeto de parecer do Comité que será elaborado paralelamente às consultas.

4.3.3 A estratégia de comércio e de desenvolvimento da UE não se limita, simultaneamente, por um lado, ao aumento da reciprocidade com os países emergentes e, por outro, ao acesso isento de direitos dos produtos dos países menos desenvolvidos. Entre estes dois grupos de países, os países em desenvolvimento

não emergentes, ou países «intermédios» não emergentes, são parceiros com os quais a UE poderá desenvolver interesses mútuos. Poderão tornar-se fortes aliados na promoção de uma melhor governação, objetivo fundamental da UE. Tendo em conta que a prioridade foi dada aos países mais necessitados de ajuda, a comunicação carece de uma estratégia explícita que não se cinja a um Sistema de Preferências Generalizadas mais restritivo.

4.3.4 A adoção de critérios para além do rendimento nacional (como é o caso para os países menos desenvolvidos) para diferenciar melhor os países em desenvolvimento é uma área de trabalho aberta e promissora para melhorar a eficácia do tratamento especial e diferenciado e a ajuda ao comércio. Trata-se de um tema que a UE pode introduzir no debate sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio pós-2015 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de proteção dos juvenis de organismos marinhos e revoga o Regulamento (CE) n.º 1288/2009 do Conselho»

[COM(2012) 298 final — 2012/0158 (COD)]

(2012/C 351/18)

Relator-geral: **Brian CURTIS**

O Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, em 5 e 10 de julho de 2012, decidiram, nos termos do artigo 43.º, n.º 2, do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de proteção dos juvenis de organismos marinhos e revoga o Regulamento (CE) n.º 1288/2009 do Conselho

COM(2012) 298 final — 2012/0158 (COD).

Em 10 de julho 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 decidiu na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro) designar relator-geral Brian CURTIS e adotou, por 122 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Tendo em conta que o prazo de aplicação das medidas técnicas transitórias estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1288/2009 do Conselho expira em 31 de dezembro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu concorda com a proposta da Comissão de garantir a segurança jurídica na pendência de um novo regulamento-quadro relativo às medidas técnicas elaborado no âmbito da reforma da política comum das pescas.

1.2 Estas medidas técnicas são importantes para uma pesca sustentável; há que garantir a sua continuidade. Uma interrupção destas medidas, ainda que temporária, teria consequências negativas para a conservação das unidades populacionais, bem como para os *habitats* vulneráveis das águas de profundidade, nomeadamente em diversos sítios NATURA 2000. Com essa interrupção seriam também suprimidas algumas derrogações, justificadas e aceites, de certas disposições do Regulamento (CE) n.º 850/98.

1.3 O Comité recomenda que se mantenha o anterior método de prorrogar a aplicação das medidas técnicas transitórias previstas no Regulamento (CE) n.º 1288/2009 por um período adicional de 18 meses em vez da sua inclusão no Regulamento (CE) n.º 850/98.

2. Contexto

2.1 Em 4 de junho de 2008, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento do Conselho relativo à conservação dos recursos haliêuticos através de medidas técnicas⁽¹⁾,

destinado a substituir o Regulamento (CE) n.º 850/98 relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de proteção dos juvenis de organismos marinhos e a tornar permanente a aplicação das medidas técnicas estabelecidas, a título transitório, no regulamento anual relativo às possibilidades de pesca.

2.2 O CESE emitiu parecer sobre essa proposta, que foi adotado, após as respetivas formalidades legais, na sua 451.ª reunião plenária de 25 de fevereiro de 2009⁽²⁾.

2.3 Em 2009, a Comissão viu os seus trabalhos relacionados com a presente proposta dificultados pelas negociações para a aprovação do Tratado de Lisboa.

2.4 Entretanto, pela sua urgência, foi aprovado o Regulamento (CE) n.º 43/2009 que fixava, para 2009, em relação a determinadas populações de peixes ou grupos de populações de peixes, as possibilidades de pesca e as condições aplicáveis⁽³⁾.

2.5 Ao mesmo tempo e enquanto em 2009 os trabalhos relacionados com o regulamento do Conselho relativo às medidas técnicas seguiam o seu curso, deixaram de ser aplicadas as medidas estabelecidas no Anexo III do Regulamento (CE) n.º 43/2009 acima referido, por ter expirado entretanto o seu prazo de aplicação.

⁽¹⁾ COM(2008) 324 final.

⁽²⁾ JO C 218 de 11.9.2009.

⁽³⁾ JO L 22 de 26.1.2009, p. 1.

2.6 Pelo exposto, e por motivos que se prendem com a segurança jurídica e a garantia de uma conservação e uma gestão adequadas dos recursos marinhos, foi adotado o Regulamento (CE) n.º 1288/2009 do Conselho que estabelece medidas técnicas transitórias para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2010 e 30 de junho de 2011 ⁽⁴⁾, em que se prevê a prorrogação, durante um período transitório de 18 meses, das medidas técnicas temporárias estabelecidas no Anexo III do Regulamento (CE) n.º 43/2009.

2.7 Atendendo aos novos requisitos do Tratado de Lisboa, a Comissão retirou a proposta em 2008.

2.8 As medidas transitórias voltaram a ser prorrogadas, por mais 18 meses, pelo Regulamento (UE) n.º 579/2011, uma vez que não foi possível incorporá-las no regulamento relativo às medidas técnicas em vigor, a saber, o Regulamento (CE) n.º 850/98 (ou num novo regulamento que o substituísse), antes de 30 de junho de 2011.

2.9 A Comissão tenciona rever o Regulamento (CE) n.º 850/98 após e de acordo com a reforma da política comum das pescas, que está atualmente em negociação. Por conseguinte, a entrada em vigor em 1 de janeiro de 2013 de um novo regulamento relativo às medidas técnicas não é possível. Há, pois, que encontrar uma solução que garanta a manutenção das medidas técnicas transitórias após 31 de dezembro de 2012, dando assim tempo para criar um novo quadro de medidas técnicas.

2.10 Em consequência desta situação, foi elaborada a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, objeto do presente projeto de parecer, que altera o Regulamento (CE) n.º 850/98, integrando as medidas técnicas em causa.

3. Observações

3.1 No artigo 34.º-B, seria mais claro colocar o ponto 3 após o ponto 1, ou seja, as exceções imediatamente após a proibição geral, tal como acontece no Regulamento (CE) n.º 43/2009, e só depois o requisito de uma autorização especial para a pesca com artes fixas (ponto 2 da atual proposta).

3.2 A derrogação prevista no ponto 9.2 do Anexo III do regulamento (CE) n.º 43/2009, em vigor até 31 de dezembro de 2012, deve ser prorrogada. Com efeito, durante o último trimestre de 2011 e o primeiro semestre de 2012, um programa de investigação em profundidades superiores a 600 metros demonstrou um baixo nível de capturas acessórias de tubarões, o que justificaria esta prorrogação para a frota de redes de emalhar tamboril, uma vez validado este relatório pelo Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas.

3.3 Os pontos 1, 2, 4, 5-A, 5-B, 5-C, 5-D, 17 e 18 do Anexo III do Regulamento (CE) n.º 43/2009, em vigor até 31 de dezembro de 2012, não são contemplados na proposta. A Comissão explicou que os pontos 5-A, 5-C e 5-D se tornaram redundantes a partir de 1 de janeiro de 2010. Os pontos 1 e 2 foram omitidos e não serão reintegrados a pedido da Dinamarca e os pontos 17 e 18 são incluídos nos pontos 6 e 3 da proposta, respetivamente.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ JO L 347 de 24.12.2009, p. 6.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a regras contabilísticas e planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a reafetação do solo e a silvicultura»

[COM(2012) 93 final — 2012/0042 (COD)]

e a

«Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Contabilização das atividades de uso do solo, reafetação do solo e silvicultura (LULUCF) nos compromissos da União em matéria de alterações climáticas»

[COM(2012) 94 final]

(2012/C 351/19)

Relator: **Ludvík JÍROVEC**

Em 12, 15 e 26 de março de 2012, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 192.º, n.º 1, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a regras contabilísticas e planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a reafetação do solo e a silvicultura

COM(2012) 93 final — 2012/0042 (COD)

e a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Contabilização das atividades de uso do solo, reafetação do solo e silvicultura (LULUCF) nos compromissos da União em matéria de alterações climáticas

COM(2012) 94 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 29 de agosto de 2012.

Na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 19 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 185 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité congratula-se com a proposta da Comissão. É uma proposta ambiciosa, que responde à necessidade de um sistema contabilístico mais rigoroso que integre as recomendações dos acordos internacionais na legislação da UE. A Comissão, quando preparar e redigir atos legislativos, deverá assegurar a transmissão simultânea, atempada e adequada dos documentos pertinentes ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Na atualização das definições à luz das alterações adotadas pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC) ou pelo Protocolo de Quioto ou das definições adotadas com base noutros acordos multilaterais, a Comissão deverá proceder a consultas adequadas, também com peritos. É de grande importância assegurar a compatibilidade da proposta com as decisões tomadas no contexto da CQNUAC.

1.2 Tendo em conta que, até 2015, deverá ser negociado um acordo legal universal sobre as alterações climáticas, que entrará em vigor até 2020, segundo o planeamento atual, a UE deveria concentrar-se agora em desenvolver modelos justos e eficazes em matéria de ambiente, que incentivem à atenuação das alterações climáticas e contribuam assim para as negociações de um

acordo global. Dado o papel importante do LULUCF neste domínio, é importante dispor de regras comuns relativas ao cálculo das emissões e da sua redução.

1.3 O Comité considera que é necessária uma avaliação holística, orientada para a redução das emissões de gases com efeito de estufa originados pela agricultura, que considere todos os fluxos de gases com efeito de estufa (emissões e absorções) dos solos agrícolas e das pastagens, juntamente com as atividades agrícolas e pecuárias. Por outro lado, a comunicação e a contabilização das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de atividades agrícolas e pecuárias já são obrigatórias ao abrigo do Protocolo de Quioto e também ficam sujeitas aos limites de emissões da «Decisão Partilha de Esforços» (1).

1.4 O Comité concluiu que é necessário aprofundar esta questão complexa, tendo em conta o contexto mais vasto da política da UE em matéria de alterações climáticas e as

(1) Decisão n.º 406/2009/CE.

necessidades energéticas da UE. Propõe uma maior visibilidade para os esforços de redução na agricultura, silvicultura e setores conexos, que sirvam de base à conceção de incentivos políticos adequados, por exemplo, no âmbito da política agrícola comum, e que criem condições de igualdade entre os diversos Estados-Membros.

1.5 A Comissão deveria igualmente dedicar atenção a todas as políticas possíveis, e não só às políticas do ambiente e da natureza, e procurar obter sinergias da interligação dessas políticas.

1.6 O setor silvícola não é considerado globalmente nem é tido em conta o seu papel multifuncional, nomeadamente enquanto produtor de biomassa para energias renováveis. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da UE de incluir nas regras de contabilização os produtos de madeira abatida (HWP - *Harvested Wood Products*). Se se levar em consideração o carbono armazenado nestes produtos, a madeira e os produtos de madeira terão um papel mais importante na avaliação do impacto ambiental.

1.7 O CESE congratula-se com a elaboração de planos de ação nacionais, na medida em que permitem transmitir extremamente bem a «visibilidade» das eventuais medidas, solicitada no ponto 1.4. Contudo, haverá que respeitar três princípios fundamentais:

- 1) Esses planos de ação devem ser acompanhados de outras medidas políticas, nomeadamente já existentes, a fim de criar condições-quadro que permitam aos proprietários fundiários e exploradores agrícolas aplicar medidas de LULUCF eficazes de forma rentável e sem assumirem sozinhos os custos. Tal como várias medidas atuais de proteção da natureza são dispendiosas e não são rentáveis para ninguém, não sendo, portanto, economicamente atraentes, também as medidas de combate às alterações climáticas (como a manutenção de zonas húmidas com alto teor de matérias orgânicas) são com frequência pouco atraentes do ponto de vista económico. Um quadro que a UE estabeleça deverá criar incentivos e encorajar os produtores da UE a alcançar os objetivos estabelecidos, da mesma maneira que o Regime de Comércio de Licenças de Emissão, no qual a UE não pretende incluir o setor LULUCF.
- 2) Tanto os planos de ação como os processos de controlo e de comunicação deverão ser concebidos de forma a poderem ser aplicados sem grandes custos administrativos tanto pelos proprietários fundiários e exploradores agrícolas como pelas autoridades.
- 3) Todas as disposições e medidas da UE têm de respeitar inequivocamente o princípio da subsidiariedade.

1.8 O Comité considera importante estimular o potencial de redução das alterações climáticas do setor LULUCF e dar maior visibilidade aos esforços de redução por parte dos agricultores.

Este setor não deve ser avaliado isoladamente mas de forma integrada e recorrendo a sinergias com políticas existentes a nível nacional e da UE. Salienta que há que evitar uma sobrecarga administrativa desnecessária ou uma duplicação de esforços e ter devidamente em conta a situação de cada país e as competências de cada nível. A gestão ativa e a utilização das florestas da UE, bem como a maior utilização da madeira enquanto matéria-prima renovável e sustentável, enquanto instrumentos eficientes de redução das alterações climáticas, devem constituir a base para a política ambiental da UE.

1.9 O CESE saúda o empenhamento da UE em ir mais longe do que os acordos de Copenhaga, Cancún e Durban e o compromisso de reduzir as suas emissões em 30 %, caso sejam cumpridas certas condições. Apela, porém, simultaneamente a uma certa sensibilidade perante a situação económica atual na UE. A UE também deve pressionar as demais partes interessadas do setor LULUCF a tomarem medidas semelhantes a fim de se evitar a fuga de carbono para zonas biologicamente ainda mais sensíveis que a UE.

1.10 Por fim, no contexto dos trabalhos preparatórios em curso para conseguir um quadro adequado para a PAC no próximo período financeiro, há que reconhecer a necessidade de ligar habilmente esta proposta com a política agrícola e outras políticas da UE. Tem-se vindo gradualmente a integrar melhor o carbono do solo nas avaliações das políticas, pelo que a proteção do clima e a adaptação às alterações climáticas também adquiriram maior relevância no âmbito da agricultura e da silvicultura. O Comité saúda expressamente o facto de a proposta não prever obrigações de redução das emissões para a agricultura e a silvicultura que implicariam custos apenas para os agricultores e silvicultores. Para um levantamento mais eficaz da situação nos vários Estados-Membros, bastará um investimento moderado ao nível nacional.

2. Contexto político

2.1 A proposta da Comissão traz novidades no que se refere ao Protocolo de Quioto e aos resultados de Durban ⁽²⁾.

2.1.1 A situação atual indica que as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes do setor LULUCF não são contabilizadas para os objetivos da União de reduzir em 20 % as emissões de gases com efeito de estufa até 2020, embora contem em parte para o objetivo quantificado da União de limitação e redução das emissões, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do Protocolo de Quioto. Daí ser necessário estabelecer métodos comuns de cálculo, de forma a calcular corretamente os níveis e a redução das emissões e incluí-los nas obrigações de comunicação da UE.

2.1.2 Por conseguinte, toda a proposta jurídica que inclua a comunicação obrigatória em relação a «pastagens» e «solos agrícolas» terá de ser consentânea com as decisões da COP 17 da CQNUAC em Durban.

⁽²⁾ Conferência das Partes do Protocolo de Quioto, 17.ª Conferência das Partes (COP 17), dezembro de 2012, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC).

2.1.3 Relativamente à «gestão florestal», antes da COP 17 não era exigida contabilização aos Estados-Membros, dado tomar-se como princípio a oxidação instantânea de toda a biomassa obtida. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da UE de incluir nas regras de contabilização os produtos de madeira abatida (HWP – *Harvested Wood Products*), pois isso significa que são utilizadas as reservas de carbono contido nos produtos de madeira abatida, o que poderá reforçar o papel da madeira e dos produtos de madeira na atenuação das alterações climáticas.

2.1.4 Para desenvolver ainda mais o potencial da silvicultura com o fito de estimular a atenuação das alterações climáticas (como se reconhece na proposta), não se pode prever, em geral, práticas tais como o estabelecimento de períodos mais longos de rotação das árvores, a renúncia ao corte raso (conforme referido na exposição de motivos) nem a conversão em florestas sem intervenção humana, uma vez que o resultado depende da espécie e do envelhecimento das árvores num contexto de gestão sustentável da floresta. Contudo, importa sublinhar que estes aspetos não são atualmente objeto da proposta legislativa.

2.1.5 A cortiça é um produto muito importante no grupo dos «produtos de madeira abatida» pelas suas diversas vantagens: trata-se de um produto natural, obtido a partir de recursos renováveis, extraído através de um processo que respeita o ambiente e não implica o abate de árvores. Além disso, é evidente a importância da indústria corticeira não só para manter a estabilidade ecológica do ecossistema mediterrânico, frágil e ameaçado, como em termos de emprego e enquanto fonte de rendimento.

2.2 A proposta estabelece que os Estados-Membros devem elaborar e manter uma contabilidade que reflita com exatidão todas as emissões e absorções resultantes das atividades de «gestão de solos agrícolas».

2.2.1 A lista de «depósitos de carbono» inclui «biomassa aérea», de acordo com as orientações do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas («IPCC») para o setor LULUCF. O problema em contabilizar a «biomassa aérea» dos solos agrícolas deve-se à distinção entre «herbáceas» (em que é contabilizado apenas o carbono do solo) e «lenhosas» (em que é contabilizada a biomassa). Embora seja reconhecido o elevado valor das culturas perenes, como oliveiras, árvores de fruto ou vinhas, é descurada a absorção de CO₂ pelas culturas anuais, dado que o termo de referência são as alterações no teor de carbono desde 1990. Deste modo, não se tem em conta o papel dos produtos agrícolas como a colza (alimentação, rações e combustível), as forragens (rações e combustível) ou os vegetais (alimentação), uma vez que pode ser comprometido por uma alteração no teor de carbono. Isso deve-se ao facto de, segundo o IPCC e o Protocolo de Quioto, as culturas anuais serem neutras em carbono.

2.2.2 Nos domínios agrícolas em que o potencial aumento das absorções seja irrisório – como, por exemplo, a utilização de produtos de madeira abatida – a contabilização dos solos agrícolas pode, em alguns casos, representar um problema e ter um impacto negativo. Convém, por isso, estabelecer uma delimitação clara entre emissões e armazenamento de carbono.

2.2.3 Em certas zonas com condições climáticas desvantajosas, onde a agricultura depende da chuva sem a qual é ameaçada a subsistência dos agricultores e a fonte de rendimento da população rural, ou onde há culturas perenes em risco devido à sua baixa rentabilidade (por ex., as oliveiras no sul da Europa), o risco de um crescimento zero também pode contribuir para o abandono da terra e para a falta de interesse em continuar a cultivá-la. O Anexo IV da proposta da Comissão estabelece medidas que podem ser incluídas nos planos de ação propostos pela Comissão. Há que evitar a sobreposição com medidas que já estejam a ser adotadas no âmbito do segundo pilar da PAC como «medidas agroambientais», tornando-as quantificáveis.

2.2.4 O CESE congratula-se com a elaboração de planos de ação nacionais, na medida em que permitem transmitir extremamente bem a «visibilidade» das eventuais medidas, solicitada no ponto 1.4. Contudo, haverá que respeitar três princípios fundamentais:

- 1) Esses planos de ação devem ser acompanhados de outras medidas políticas, nomeadamente já existentes, a fim de criar condições-quadro que permitam aos proprietários fundiários e exploradores agrícolas aplicar medidas de LULUCF eficazes de forma rentável e sem assumirem sozinhos os custos. Tal como várias medidas atuais de proteção da natureza são dispendiosas e não são rentáveis para ninguém, não sendo, portanto, economicamente atraentes, também as medidas de combate às alterações climáticas (como a manutenção de zonas húmidas com alto teor de matérias orgânicas) são com frequência pouco atraentes do ponto de vista económico. Um quadro que a UE estabeleça deverá criar incentivos e encorajar os produtores da UE a alcançar os objetivos estabelecidos, da mesma maneira que o Regime de Comércio de Licenças de Emissão, no qual a UE não pretende incluir o setor LULUCF.
- 2) Tanto os planos de ação como os processos de controlo e de comunicação deverão ser concebidos de forma a poderem ser aplicados sem grandes custos administrativos tanto pelos proprietários fundiários e exploradores agrícolas como pelas autoridades.
- 3) Todas as disposições e medidas da UE têm de respeitar inequivocamente o princípio da subsidiariedade.

3. Observações na generalidade

3.1 A Comissão Europeia tenciona com a sua proposta introduzir um sistema contabilístico mais rigoroso, que integre as recomendações dos acordos internacionais na legislação da UE. A proposta reflete os elementos-chave das regras de contabilização revistas do setor LULUCF, acordadas em Durban, em dezembro de 2011, e que se aplicarão a partir do início de um segundo período de compromisso no âmbito do Protocolo de Quioto. Contudo, algumas das suas disposições divergem das decisões tomadas em Durban, como a contabilização obrigatória proposta para a gestão de solos agrícolas e a gestão de pastagens, e no que se refere às regras contabilísticas relativas a perturbações naturais.

3.2 Uma proposta de nova contabilização obrigatória de todas as emissões e absorções resultantes de atividades de «gestão de solos agrícolas» e «gestão de pastagens» implicará uma sobrecarga administrativa a nível nacional e exigirá esforços penosos da Comissão para a vigilância das emissões dos Estados-Membros. As regras contabilísticas adotadas nesta proposta e os níveis de referência serão de extrema importância para a aplicação correta desta decisão. O Comité receia uma eventual duplicação das obrigações dos Estados-Membros definidas na CQNUAC, por um lado, e na legislação da UE, por outro.

3.3 As florestas da UE geram benefícios socioeconómicos fundamentais, prestam serviços ecossistémicos essenciais e aumentam a capacidade de resposta e de adaptação às alterações climáticas, visto eliminarem anualmente 10 % de todas as emissões de CO₂ da UE. As florestas fornecem uma grande variedade de produtos biológicos sustentáveis e inteligentes, e a madeira representa metade das energias renováveis da UE. O Comité sublinha o papel multifuncional das florestas na sociedade e insta a Comissão a adotar, em relação às mesmas, uma abordagem holística, que abranja os aspetos relacionados com a gestão ambiental e a gestão sustentável da floresta, praticadas na UE. As florestas representam muito mais que reservas de carbono e isso deve ser reconhecido nas políticas ambientais.

4. Observações

4.1 O CESE salienta que a agricultura e a silvicultura têm potencial para reduzir as alterações climáticas. No entanto, este potencial é limitado pelas condições e perturbações naturais, pelo risco de saturação, pelos fluxos complexos, pela capacidade insuficiente de vigiar as emissões e pelas consideráveis incertezas relacionadas com os métodos contabilísticos.

4.2 O Comité reconhece os resultados da avaliação de impacto realizada pelo Centro Comum de Investigação (CCI) e respeita a sua opinião quanto à viabilidade das propostas. Porém, os conhecimentos científicos e os métodos de monitorização deverão ser aperfeiçoados para aumentar a confiança nos inventários das emissões de gases com efeito de estufa referentes à silvicultura e aos solos agrícolas. Há que melhorar tanto o seu rigor como a sua coerência e analisar as opções de redução de um ponto de vista holístico, recorrendo a uma abordagem integrada. Neste contexto, o Comité salienta a experiência de alguns países, como a Dinamarca e Portugal, cuja comunicação no âmbito das atividades agrícolas está em perfeita consonância com a CQNUAC. O Comité considera essencial chamar a atenção para a complexidade de medir emissões no setor LULUCF e não partilha da convicção inequívoca da Comissão de que esta área deve ser incluída nos objetivos de redução das emissões da União Europeia.

4.3 A proposta da Comissão não assegura a inclusão do setor LULUCF nos compromissos em matéria de alterações climáticas da UE, nesta fase, mas apresenta-se como um primeiro passo nesse sentido, criando o contexto político adequado. O Comité lamenta que a proposta não faça referência aos efeitos combinados da silvicultura e da agricultura sobre a substituição dos combustíveis fósseis e dos materiais não renováveis por biocombustíveis e biomassa. Isso deverá ocorrer em fases posteriores, que terão de contemplar também a bioeconomia e os processos energéticos relacionados com o setor LULUCF. Este setor não deve ser avaliado isoladamente mas de forma integrada e recorrendo a sinergias com políticas existentes a nível nacional e da UE. Os Estados-Membros são os mais habilitados para decidirem sobre as medidas adequadas.

Bruxelas, 19 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da política comum das pescas»

[COM(2012) 277 final — 2012/143 (COD)]

(2012/C 351/20)

Em 14 de junho e 15 de junho 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 de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da política comum das pescas

COM(2012) 277 final — 2012/143 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o Comité, na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), decidiu, por 148 votos a favor, com 8 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada»

[COM(2012) 332 final — 2012/162 (COD)]

(2012/C 351/21)

Em 2 de julho e 10 de julho 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 de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada

COM(2012) 332 final — 2012/162 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o Comité, na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), decidiu, por 141 votos a favor, sem votos contra e 7 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão 2008/971/CE do Conselho relativamente à inclusão de materiais florestais de reprodução da categoria “material qualificado” no âmbito de aplicação daquela decisão e à atualização do nome das autoridades responsáveis pela aprovação e controlo da produção»

[COM(2012) 355 final — 2012/172 (COD)]

(2012/C 351/22)

Em 5 de junho de 2012, 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 decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão 2008/971/CE do Conselho relativamente à inclusão de materiais florestais de reprodução da categoria «material qualificado» no âmbito de aplicação daquela decisão e à atualização do nome das autoridades responsáveis pela aprovação e controlo da produção

COM(2012) 355 final — 2012/172 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o Comité, na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), decidiu, por 145 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão 2003/17/CE do Conselho prorrogando o seu período de aplicação e atualizando os nomes de um país terceiro e das autoridades responsáveis pela aprovação e controlo da produção»

[COM(2012) 343 final — 2012/0165 (COD)]

(2012/C 351/23)

Em 5 de junho e 23 de julho de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do n.º 2 do artigo 43.º e artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão 2003/17/CE do Conselho prorrogando o seu período de aplicação e atualizando os nomes de um país terceiro e das autoridades responsáveis pela aprovação e controlo da produção

COM(2012) 343 final — 2012/0165 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o Comité, na 483.ª reunião plenária de 18 e 19 de setembro de 2012 (sessão de 18 de setembro), decidiu, por 142 votos a favor, 3 votos contra e 8 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 18 de setembro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

| <u>Número de informação</u> | Índice (continuação) | Página |
|-----------------------------|--|--------|
| 2012/C 351/16 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno» [COM(2012) 238 final] | 73 |
| 2012/C 351/17 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Comércio, crescimento e desenvolvimento — Adaptar a política de comércio e investimento aos países mais necessitados» [COM(2012) 22 final] | 77 |
| 2012/C 351/18 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 850/98 do Conselho relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de proteção dos juvenis de organismos marinhos e revoga o Regulamento (CE) n.º 1288/2009 do Conselho» [COM(2012) 298 final — 2012/0158 (COD)] | 83 |
| 2012/C 351/19 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a regras contabilísticas e planos de ação para as emissões e absorções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a reafetação do solo e a silvicultura» [COM(2012) 93 final — 2012/0042 (COD)] e a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Contabilização das atividades de uso do solo, reafetação do solo e silvicultura (LULUCF) nos compromissos da União em matéria de alterações climáticas» [COM(2012) 94 final] | 85 |
| 2012/C 351/20 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliéuticos no âmbito da política comum das pescas» [COM(2012) 277 final — 2012/143 (COD)] | 89 |
| 2012/C 351/21 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada» [COM(2012) 332 final — 2012/162 (COD)] | 90 |
| 2012/C 351/22 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão 2008/971/CE do Conselho relativamente à inclusão de materiais florestais de reprodução da categoria “material qualificado” no âmbito de aplicação daquela decisão e à atualização do nome das autoridades responsáveis pela aprovação e controlo da produção» [COM(2012) 355 final — 2012/172 (COD)] | 91 |
| 2012/C 351/23 | Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão 2003/17/CE do Conselho prorrogando o seu período de aplicação e atualizando os nomes de um país terceiro e das autoridades responsáveis pela aprovação e controlo da produção» [COM(2012) 343 final — 2012/0165 (COD)] | 92 |



Preço das assinaturas 2012 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

| | | |
|---|---|-------------------|
| Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa | 22 línguas oficiais da UE | 1 200 EUR por ano |
| Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + DVD anual | 22 línguas oficiais da UE | 1 310 EUR por ano |
| Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa | 22 línguas oficiais da UE | 840 EUR por ano |
| Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, DVD mensal (cumulativo) | 22 línguas oficiais da UE | 100 EUR por ano |
| Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, DVD, uma edição por semana | Multilingue: 23 línguas oficiais da UE | 200 EUR por ano |
| Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos | Língua(s) de acordo com o concurso | 50 EUR por ano |

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus atos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num DVD multilingue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à receção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Vendas e assinaturas

As subscrições de diversas publicações periódicas pagas, como a subscrição do *Jornal Oficial da União Europeia*, estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na Internet no seguinte endereço:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferece acesso direto e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os atos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>

