



Índice

I *Resoluções, recomendações e pareceres*

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014

2014/C 451/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Política europeia de imigração e a relação com países terceiros — (parecer exploratório)	1
2014/C 451/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Realizar a União Económica e Monetária — Propostas do Comité Económico e Social Europeu para a próxima legislatura europeia» — (parecer de iniciativa)	10
2014/C 451/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Financiamento das empresas: Uma análise dos mecanismos de oferta alternativos» — (parecer de iniciativa)	20
2014/C 451/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Sociedade digital: acesso, educação, formação, emprego, instrumentos para promoção da igualdade» — (parecer de iniciativa)	25
2014/C 451/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Ciberataques na UE — (parecer de iniciativa)	31
2014/C 451/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Melhorar a transparência e a inclusão no processo de adesão à União Europeia» — (parecer de iniciativa)	39

III *Actos preparatórios*

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014

2014/C 451/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de resistência das instituições de crédito da União Europeia» — COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD)	45
---------------	---	----

2014/C 451/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão «Roteiro para a conclusão do mercado único da entrega de encomendas — Criar confiança nos serviços de entrega de encomendas e fomentar as vendas em linha» — COM(2013) 886 <i>final</i>	51
2014/C 451/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários» — COM(2014) 40 <i>final</i> — 2014/0017 (COD).	59
2014/C 451/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões — Uma estratégia europeia em prol do crescimento e do emprego no setor do turismo costeiro e marítimo» — COM(2014) 86 <i>final</i>	64
2014/C 451/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Aproveitar o potencial do financiamento coletivo na União Europeia» — COM(2014) 172 <i>final</i>	69
2014/C 451/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos equipamentos de proteção individual» — COM(2014) 186 <i>final</i> — 2014/0108 (COD)	76
2014/C 451/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às instalações por cabo» — COM(2014) 187 <i>final</i> — 2014/0107 (COD)	81
2014/C 451/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2007/36/CE no que se refere aos incentivos ao envolvimento dos acionistas a longo prazo e a Diretiva 2013/34/UE no que se refere a determinados elementos da declaração sobre o governo das sociedades» — COM(2014) 213 <i>final</i> — 2014/0121 (COD)	87
2014/C 451/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o financiamento a longo prazo da economia europeia — [COM(2014) 168 <i>final</i>]	91
2014/C 451/16	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 — Como conseguir uma Europa aberta e segura — [COM(2014) 154 <i>final</i>]	96
2014/C 451/17	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 — Programa da UE em matéria de justiça para 2020: reforçar a confiança, a mobilidade e o crescimento na União — [COM(2014) 144 <i>final</i>]	104
2014/C 451/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais» — COM(2014) 167 <i>final</i> — 2014/0091 (COD)	109
2014/C 451/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Quadro de qualidade da UE para a antecipação da mudança e de processos de reestruturação» — COM(2013) 882 <i>final</i>	116
2014/C 451/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Revisão das orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e das ajudas de arranque a companhias aéreas baseadas em aeroportos regionais» — C(2014) 963 <i>final</i>	123

2014/C 451/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal» — COM(2013) 659 <i>final</i> 127
2014/C 451/22	«Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os temas Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um Programa Ar Limpo para a Europa» [COM(2013) 918 <i>final</i>], a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à redução das emissões nacionais de determinados poluentes atmosféricos e que altera a Diretiva 2003/35/CE» [COM(2013) 920 <i>final</i> — 2013/0443 (COD)], a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de médias instalações de combustão» [COM(2013) 919 <i>final</i> — 2013/0442 (COD)], a «Proposta de diretiva do Conselho relativa à aceitação da Alteração do Protocolo de 1999 à Convenção de 1979 sobre a poluição atmosférica transfronteiras a longa distância, relativo à redução da acidificação, da eutrofização e do ozono troposférico» [COM(2013) 917 <i>final</i>] . 134
2014/C 451/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 no que respeita ao regime de ajuda à distribuição de fruta e produtos hortícolas, bananas e leite nos estabelecimentos de ensino» — COM(2014) 32 <i>final</i> — 2014/0014 (COD) 142
2014/C 451/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: A política e a governação da Internet — O papel da Europa na configuração da governação da Internet no futuro» — COM(2014) 72 <i>final</i> 145
2014/C 451/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência» — COM(2014) 216 <i>final</i> 152
2014/C 451/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Diretiva 93/5/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1993, relativa à assistência dos Estados-Membros à Comissão e à sua cooperação na análise científica de questões relacionadas com os produtos alimentares» — COM(2014) 246 <i>final</i> — 2014/0132 COD . . 157

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

500.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 9 E 10 DE JULHO DE 2014

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Política europeia de imigração e a relação com países terceiros

(parecer exploratório)

(2014/C 451/01)

Relator: **Panagiotis Gkofas**

Correlator: **Luis Miguel Pariza Castaños**

Em 6 de dezembro de 2013, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Presidência grega da UE decidiu solicitar ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre a

Política europeia de imigração e a relação com países terceiros.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 12 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 64 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O presente parecer pretende contribuir para os trabalhos da Presidência grega, e garantir a sua continuidade durante a Presidência italiana, com vista ao reforço da dimensão externa da política de imigração e asilo da UE. A imigração é uma questão particularmente complexa que requer a colaboração de muitos intervenientes, mas também uma gestão conjunta e global por parte da UE, tanto a nível internacional como a nível europeu ⁽¹⁾.

1.2 A UE deve deixar de encarar a política de imigração como um domínio quase exclusivamente de política interna. Alguns dos nossos erros provêm dessa ideia errónea. O CESE considera que a Europa precisa de gerir a imigração no quadro de uma abordagem global que inclua tanto a dimensão **interna** como a **externa**: a gestão interna dos fluxos migratórios e a cooperação com países terceiros são elementos da mesma política, se se pretende que esta seja eficaz.

1.3 Num contexto de **globalização económica**, o **desafio da mobilidade humana** deve ser encarado de forma global. A imigração e a mobilidade estão estreitamente interligadas. O diálogo internacional sobre a mobilidade das pessoas e as migrações deve ser articulado com outros aspetos das políticas europeias, como o comércio, a cooperação para o desenvolvimento, os direitos humanos e a segurança.

1.4 Os Estados-Membros não podem gerir adequadamente, por si sós, a imigração e o asilo, e por isso o Tratado lança as bases de uma política comum, que deve ser implementada através de uma legislação harmonizada. O princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades deve ser reforçado.

⁽¹⁾ SOC/375 e REX/351.

1.5 A UE deve assumir a responsabilidade pelo controlo das fronteiras externas dos Estados-Membros, que são as fronteiras de toda a União Europeia no espaço Schengen. A Frontex deve converter-se num serviço europeu de vigilância das fronteiras. A UE deve reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros e melhorar a repartição das responsabilidades.

1.6 Alguns territórios europeus, devido à sua situação geográfica, veem-se a braços com problemas específicos, por serem pontos de passagem da imigração irregular, recebendo por vezes um volume de imigração que excede a sua capacidade de acolhimento. É necessário que a União Europeia estabeleça procedimentos para uma melhor repartição das responsabilidades e para a prestação de assistência financeira, operacional e de acolhimento.

1.7 Num mundo globalizado, a Europa tem de colaborar com países terceiros e com as instituições internacionais para promover um quadro legislativo internacional para as migrações e a mobilidade.

1.8 A esse respeito, o CESE julga indispensável que a questão da imigração seja gerida em três localizações interdependentes: nos **países de origem**, nos **países de trânsito** e nos **países de destino** (neste caso, a UE), **já que só assim será possível dar uma resposta eficaz aos fluxos migratórios.**

1.9 A política de imigração e asilo deve ser mais eficazmente coordenada com a política externa da UE. O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) deve desempenhar o seu papel e levar em conta as políticas relativas à imigração, às fronteiras e ao asilo, a fim de assegurar uma maior coerência. O CESE, que contribuiu para o trabalho da Presidência grega, acolhe favoravelmente a inclusão da dimensão externa da migração, do asilo e dos controlos das fronteiras nas orientações estratégicas adotadas pelo Conselho Europeu, em 26 e 27 de junho de 2014. Da mesma forma, haverá que reforçar o papel do Parlamento neste domínio.

1.10 No quadro de uma Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM), a UE deve firmar acordos com países terceiros, e em especial com os países vizinhos, os países de origem dos imigrantes e os países de trânsito.

1.11 Para isso, o Comité propõe um reforço do diálogo com esses países, a fim de concluir novos acordos para a mobilidade e a migração (AMM), de âmbito mais alargado, como se refere nos pontos 1.3 e 5.1.6.

1.12 As parcerias para a mobilidade (PM) acusam várias limitações que deverão ser corrigidas nos próximos anos, uma vez que não têm carácter vinculativo para as partes contratantes. A sua flexibilidade facilita a obtenção de acordos políticos sem impor obrigações jurídicas, mas, no entender do CESE, elas devem transformar-se em acordos internacionais de carácter vinculativo.

1.13 As PM devem incluir entre as suas prioridades os aspetos relacionados com a imigração económica e a mobilidade: para além da segurança, do repatriamento e da vigilância das fronteiras, há que dar mais prioridade à organização da migração legal e à política de vistos, ao reconhecimento das habilitações, aos direitos de segurança social e à contribuição da migração e da mobilidade para o desenvolvimento.

1.14 O Comité propõe que sejam criados gabinetes migratórios da UE nos países de origem, geridos pela Comissão Europeia, com funcionários do SEAE, da DG Assuntos Internos e da DG Emprego. O portal Web da imigração da UE é um instrumento útil, mas insuficiente. Deve estar acessível em mais línguas e ser mais interativo.

1.15 Importa melhorar a cooperação com os países de origem e de trânsito, prevenir e evitar a imigração irregular. Da mesma forma, é preciso recorrer a campanhas de informação e combater eficazmente as redes criminosas de tráfico ilegal ou introdução clandestina de migrantes. A cooperação policial e judiciária é essencial para combater as redes criminosas. Os traficantes e passadores põem em risco a vida e a segurança das pessoas para obterem benefícios económicos ilícitos. As PM devem desenvolver novos sistemas de cooperação para a vigilância das fronteiras e de colaboração para o regresso assistido.

1.16 Igualmente de importância crucial são os programas de assistência financeira e desenvolvimento baseados no **princípio da condicionalidade positiva** («**mais por mais**») tendo em conta os diferentes fatores envolvidos na imigração, incluindo a política de regresso e readmissão. Ao mesmo tempo, importa reforçar as organizações da sociedade civil e a sua participação nas parcerias para a mobilidade.

1.17 O CESE também preconiza a cooperação entre a Frontex e a Europol para combater o crime organizado, especialmente o tráfico e a introdução clandestina de migrantes, bem como advoga a cooperação com as organizações ativas no domínio dos direitos humanos, como a Organização Internacional para as Migrações e o Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias. O Comité apoia igualmente os regulamentos da Comissão que preveem uma gestão mais flexível, a partir de 2014, do Fundo para o Asilo e a Migração e do Fundo para a Segurança Interna.

1.18 Deve ser estabelecida, ao nível da UE, uma política europeia comum adequada e coesa de imigração, assente no apoio mútuo e no empenho de todos os Estados-Membros. A UE deve adotar uma política eficaz de regresso com base nos convénios internacionais em matéria de repatriamento e readmissão. As fronteiras da UE, incluindo as fronteiras marítimas dos Estados-Membros banhados pelo Mediterrâneo, são as fronteiras de todos os Estados-Membros e, como tais, a responsabilidade pela sua defesa deve ser partilhada por todos, de harmonia com os Tratados.

1.19 Os direitos humanos dos imigrantes irregulares devem ser plenamente respeitados em todos os momentos, desde o seu salvamento ou detenção até que obtenham proteção, quando se encontrem em situação irregular («sem papéis») ou sejam repatriados para o país de origem. Devem ser construídos mais e melhores centros de acolhimento e residência temporária em todos os Estados-Membros, com o apoio de toda a UE, tendo em conta as condições de saúde e de prestação de assistência médica, assim como um exame mais rápido dos requerimentos de asilo e assistência social. O CESE reitera a sua posição contra a conservação em centros de detenção dos requerentes de asilo e dos imigrantes em situação irregular, em especial crianças, menores não acompanhados, grávidas e pessoas com doenças graves.

1.20 O Comité observa com apreensão que a intolerância, o racismo e a xenofobia contra os imigrantes estão a aumentar na Europa, e está igualmente alarmado com a deterioração da proteção dos direitos fundamentais visível em alguns Estados-Membros.

1.21 Todas as instituições da UE salientaram a importância da imigração para a União, por motivos quer económicos quer demográficos. A Estratégia Europa 2020 também salienta esse aspeto. Tal como o CESE vem salientando há muito, a política europeia de imigração deve, por isso, ser proativa, proteger os direitos humanos, combater a discriminação social e laboral e desenvolver a agenda da integração.

1.22 A União Europeia deve dotar-se de um sistema comum de asilo, com uma legislação harmonizada. A Convenção de Dublin deve ser substituída por um sistema mais solidário no interior da UE, que tenha em conta a vontade dos requerentes de asilo e garanta uma repartição mais proporcional das responsabilidades entre os Estados-Membros.

1.23 O novo Regulamento que estabelece o **Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração** dá especial atenção às situações de emergência e de crise. O CESE está de acordo com a proposta da Comissão de assegurar uma capacidade de ação flexível a nível europeu, com recursos financeiros suficientes para as emergências. A chegada de grandes números de pessoas oriundas da Síria e de outras zonas de guerra em África exige a intervenção da UE, uma vez que se trata de situações de emergência humanitária.

2. Introdução

A ausência de uma política europeia comum de imigração, os incidentes trágicos que continuam a reproduzir-se, com as mortes ocorridas ao largo da Líbia, de Malta, da Grécia, de Itália e de Espanha, o número sempre crescente de refugiados que atravessam as fronteiras da Síria, a complexidade do problema e a mera quantidade de migrantes são fatores que exercem uma pressão enorme na capacidade de reação sobretudo dos países mediterrânicos. Por isso, o Comité acolhe com satisfação o facto de a questão da imigração continuar a ser uma prioridade para a Itália, o Estado-Membro que atualmente exerce a Presidência da UE, como foi para a Grécia, a Presidência cessante.

3. A Europa e a governação internacional das migrações

3.1 No século XXI, a mobilidade das pessoas e os fluxos migratórios vão aumentar. Atualmente, só 3 % da população mundial vive fora do país em que nasceu, mas a tendência é para o aumento dessas deslocações no futuro (a taxa de crescimento anual é de 3 %). De salientar, além disso, que os fluxos migratórios estão a aumentar entre os países do sul, e em particular para os chamados países emergentes. Ao mesmo tempo, a mobilidade entre Estados-Membros ⁽²⁾ e no interior do Espaço Económico Europeu está a aumentar.

3.2 A pobreza, o desemprego, as tendências demográficas, a falta de oportunidades, os conflitos, as catástrofes ecológicas e as alterações climáticas são algumas das causas por trás das migrações internacionais.

3.3 O CESE propôs que, no tocante à política externa, a UE promova uma legislação internacional para as migrações e a mobilidade que atenuem as pressões exercidas sobre os Estados-Membros. Este quadro legislativo internacional deverá incluir as principais convenções da OIT e a Convenção Internacional das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, que ainda não foi ratificada por todos os Estados-Membros da UE ⁽³⁾. O CESE exorta a Comissão Europeia a elaborar um relatório sobre as medidas que estão a ser tomadas pelos Estados-Membros com vista à sua rápida ratificação.

3.4 O objetivo principal do presente parecer é analisar e destacar as questões mais importantes suscitadas pelo fenómeno da imigração em geral, como referido, a fim de encontrar soluções abrangentes que assegurem uma política de imigração eficaz mas que respeite igualmente os direitos dos imigrantes.

4. A dimensão interna: A política comum de imigração, asilo e integração da UE

4.1 Política comum de imigração

4.1.1 Nos últimos dez anos, a UE tem vindo a adotar gradualmente um **quadro jurídico comum**, abrangendo aspetos como o estatuto de residente de longa duração e o reagrupamento familiar. Foram harmonizadas as condições de admissão para os estudantes e os investigadores e foi criado o Cartão Azul para imigrantes altamente qualificados. Foi igualmente adotada legislação horizontal, incluindo a autorização única para os trabalhadores migrantes, a Diretiva relativa aos trabalhadores temporários e a Diretiva relativa à admissão de trabalhadores transferidos dentro das empresas.

A UE precisa de incentivar a política comum em matéria de imigração laboral e de se dotar de um quadro jurídico coerente, global, horizontal e norteado pelo respeito dos direitos dos trabalhadores, pela igualdade de tratamento, pelas necessidades das empresas e pela contratação legal de trabalhadores migrantes. São necessárias legislação e cooperação com os países de origem para permitir a imigração de trabalhadores através de canais legais e transparentes, envolvendo tanto trabalhadores com formação superior como atividades que exijam menos qualificações.

São indispensáveis uma política abrangente e coerente em matéria de imigração, asilo e vigilância das fronteiras e uma harmonização da legislação, com o envolvimento ativo dos Estados-Membros, dos serviços da Comissão Europeia, do SEAE e dos organismos europeus pertinentes.

4.1.2 O CESE e a Comissão colaboram estreitamente em matéria de **políticas de integração**. Com base em princípios básicos comuns, a UE está a desenvolver uma agenda para a integração, que dispõe de um fundo financeiro. O CESE e a Comissão continuarão a colaborar no âmbito das atividades do Fórum Europeu sobre Integração.

4.2 Sistema comum de asilo

4.2.1 A UE está a dotar-se de um **sistema comum de asilo** e de uma legislação de harmonização, mas continua longe de uma situação adequada, já que os Estados-Membros continuam a aplicar políticas e legislações diferentes ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ SOC/373.

⁽³⁾ JO C 191 de 29.6.2014, p. 134-141

⁽⁴⁾ A UE tem obrigações em matéria de asilo decorrentes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, da Carta dos Direitos Fundamentais e das convenções internacionais.

4.2.2 O Comité já criticou a falta de solidariedade na UE em matéria de asilo, uma vez que 90 % dos requerimentos foram tratados em apenas dez Estados-Membros. Em termos relativos, são os países mais pequenos que enfrentam a maior pressão, como Malta, Chipre e a Grécia.

4.2.3 A **Convenção de Dublin** determina o Estado-Membro responsável pela análise de cada requerimento de asilo, mas o CESE considera que esse sistema não assegura a solidariedade entre os Estados-Membros. O requerente de asilo deveria ter a oportunidade de apresentar o seu requerimento em qualquer Estado-Membro. A médio prazo, a UE deveria ser dotada de novas competências para assegurar que será ela, e não as autoridades nacionais, a tratar os requerimentos de asilo. Desta forma, os requerimentos poderão ser examinados mais rapidamente e as condições para a concessão de asilo serão melhores. Em suma, a Convenção de Dublin deve ser substituída por um sistema mais solidário no interior da UE, que tenha em conta a vontade dos requerentes de asilo e assegure uma repartição mais equilibrada das responsabilidades entre os Estados-Membros.

4.2.4 Para ajudar os Estados-Membros a desenvolver o sistema de asilo foi criado o **Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo** (EASO), que também presta assistência técnica e operacional. O EASO deve ser mandatado para avaliar os sistemas nacionais de asilo e a sua compatibilidade com as obrigações do direito europeu e internacional e com os direitos fundamentais.

4.2.5 O CESE preconiza mais **programas de reinstalação** para transferir refugiados do exterior da UE e reinstalá-los na União, em colaboração com os países terceiros e o ACNUR.

4.2.6 O Comité também propõe a intensificação dos **programas de recolocação** no interior da UE, proporcionando incentivos financeiros aos Estados-Membros aderentes. O Comité considera que há, atualmente, muito pouca solidariedade entre Estados-Membros para a reinstalação de e recolocação de beneficiários de proteção e requerentes de asilo.

4.2.7 A recolocação deve ter lugar com base num mecanismo permanente e bem estabelecido. Para tal, a Comissão deveria apresentar uma proposta legislativa com vista a um mecanismo de recolocação no interior da UE permanente e eficaz, assente na grelha de repartição europeia para a recolocação dos requerentes de asilo, como descrito no Relatório do Parlamento Europeu sobre o reforço da solidariedade na União Europeia no domínio do asilo (2012/2032 INI). A fim de assegurar que esse mecanismo seja o mais eficaz possível, essa proposta legislativa também deve ter em conta a experiência prática obtida com o projeto-piloto EUREMA para Malta ⁽⁵⁾.

4.3 *Prevenir a imigração irregular*

O CESE julga necessário reforçar o espírito de solidariedade na UE. Alguns territórios europeus, devido à sua situação geográfica, veem-se a braços com problemas específicos, por serem pontos de passagem da imigração irregular, recebendo por vezes um volume de imigração que excede a sua capacidade de acolhimento. É necessário que a União Europeia lance procedimentos para a prestação de apoio financeiro, operacional e de acolhimento, tendo em conta, nomeadamente, a situação económica e social de cada Estado-Membro.

4.3.1 A relação entre imigração e delinquência, referida em alguns discursos políticos, não corresponde à realidade e fomenta atitudes xenófobas. A maior parte dos imigrantes em situação irregular entra legalmente, com um visto de curta duração, e prolonga a sua estadia, ou tem uma autorização de imigração temporária e não regressa após a expiração do prazo.

4.3.2 Muitas destas pessoas trabalham em condições laborais injustas, quando não totalmente à margem do direito do trabalho ou na economia informal, e enfrentam situações de exclusão social. Face a estas circunstâncias, a sociedade civil e o CESE têm apoiado os processos de regularização dos imigrantes em situação irregular e solicitado que a UE adote propostas e recomendações e medidas para prevenir tais situações no futuro.

4.3.3 Os direitos dos imigrantes em situação irregular devem ser plenamente respeitados em todos os momentos, desde o seu salvamento ou detenção até que obtenham proteção ou sejam repatriados para o país de origem. A migração irregular por via marítima resulta amiúde na perda de vidas humanas. A esse propósito, o CESE realça a importância de respeitar os direitos humanos fundamentais a todo o momento.

⁽⁵⁾ O EUREMA é um projeto-piloto da UE para a recolocação na UE dos beneficiários de proteção internacional de Malta, aprovado nas Conclusões do Conselho Europeu de 18 e 19 de junho de 2009 (doc. 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 Fronteiras externas e vistos

4.4.1 A União Europeia necessita de **uma política de fronteiras externas** comum credível, eficaz, legítima e sujeita a controlos democráticos. Os Estados-Membros que formam o espaço Schengen não efetuam controlos nas fronteiras que os dividem. Isso pressupõe a colaboração e a partilha de responsabilidades na gestão das fronteiras externas. O **Código das Fronteiras Schengen** rege a passagem das fronteiras e os controlos, tendo em conta os requisitos que os nacionais de países terceiros devem respeitar para entrar e permanecer até três meses. A UE elabora listas de países cujos nacionais precisam de **visto**.

4.4.2 O CESE considera que o papel da Frontex deve ser reforçado, a fim de se tornar, a médio prazo, um serviço europeu de vigilância das fronteiras composto por um contingente europeu de guardas de fronteira. A sua principal função seria a aplicação das regras comuns previstas no Código das Fronteiras. No entender do CESE, **a UE deve ser mais solidária com os Estados-Membros**, tendo em conta a sua localização geográfica.

4.4.3 A luta contra o tráfico ilegal de seres humanos deve ser sempre levada a cabo garantindo às vítimas a proteção da legislação humanitária internacional e das convenções europeias em matéria de direitos humanos. O artigo 6.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen dispõe que os guardas de fronteira não discriminam as pessoas em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, e segundo o artigo 13.º, os nacionais de países terceiros a quem tenha sido recusada a entrada têm direito de recurso.

4.4.4 O Comité apoia a proposta da Comissão de modificação da legislação em matéria de vistos. A colaboração com os países terceiros é fundamental para a política de vistos, que em muitos casos inclui a reciprocidade.

4.5 Regresso

4.5.1 As parcerias para a mobilidade devem prever procedimentos de regresso assentes antes de mais no regresso voluntário, com a criação de mecanismos de apoio⁽⁶⁾. Sempre que sejam aplicados procedimentos de regresso forçado, devem ser levados a cabo com o máximo respeito pelos direitos humanos das pessoas repatriadas, à luz das recomendações do Conselho da Europa⁽⁷⁾.

4.5.2 Quaisquer acordos com países terceiros devem basear-se no princípio da condicionalidade positiva, na prestação de assistência financeira e na criação de programas de desenvolvimento para prevenir a imigração irregular.

4.5.3 O repatriamento dos imigrantes que tenham entrado no território da UE de forma irregular deve decorrer no respeito das regras em vigor. A esse respeito, são cruciais acordos de regresso com países terceiros para assegurar o pleno respeito dos direitos dos migrantes que regressem.

4.5.4 A Carta proíbe expressamente as expulsões coletivas e dispõe que ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes — o princípio de não reenvio. Não obstante, diversas ONG têm vindo a denunciar práticas de expulsão coletiva e de expulsão de imigrantes em situação irregular e de requerentes de asilo para países que violam os direitos humanos. O CESE lembra que a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e a Carta contêm disposições que são aplicáveis a uma política europeia em matéria de imigração irregular — com especial atenção à proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição.

4.5.5 O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) interpretou artigo 3.º da CEDH de forma que as pessoas com doenças graves, assim como as mulheres grávidas, não podem ser detidas nem expulsas, pois necessitam de assistência médica. A situação dos menores também requer especial atenção e proteção, especialmente quando não acompanhados.

⁽⁶⁾ Em cooperação com a Organização Internacional para as Migrações.

⁽⁷⁾ «Twenty Guidelines on Forced Return» [Vinte orientações sobre o regresso forçado], CM(2005) 40.

4.5.6 O CESE reitera a sua posição contra a conservação em **centros de detenção** dos requerentes de asilo e dos imigrantes em situação irregular, já que essa medida deverá ser sempre a exceção⁽⁸⁾. O Comité reclama mais transparência no que respeita aos centros de detenção, dentro e fora da UE, solicitando que o ACNUR seja informado sobre a situação das pessoas neles detidas.

5. A dimensão externa da política de imigração e asilo

5.1 Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM)

5.1.1 O primeiro passo foi dado pelo Conselho Europeu, que adotou a **Abordagem Global das Migrações (GAM)** em finais de 2005. A Comissão lançou diversas iniciativas para desenvolver a dimensão externa da política europeia de migração.

5.1.2 As **parcerias para a mobilidade (PM)** são o instrumento político mais importante para a implementação da AGMM. A fase piloto da implementação já está concluída, e a Comissão realizou uma avaliação política da sua aplicação em 2009⁽⁹⁾.

5.1.3 Na sua comunicação relativa a «Um diálogo sobre migração, mobilidade e segurança com os países do sul do Mediterrâneo», COM(2011) 292, a Comissão recomendou que os novos desafios que se colocam às políticas de imigração e asilo (como as guerras e as migrações na bacia do Mediterrâneo) fossem enfrentados pelo lançamento de um diálogo para a migração, a mobilidade e a segurança na UE. A UE iniciou, desde então, tais diálogos com determinados países.

5.1.4 Foram concluídas seis PM com os países seguintes: Cabo Verde (maio de 2008)⁽¹⁰⁾, Moldávia (maio de 2008)⁽¹¹⁾, Geórgia (novembro de 2009)⁽¹²⁾, Arménia (outubro de 2011)⁽¹³⁾, Azerbaijão (dezembro de 2013)⁽¹⁴⁾ e Marrocos (junho de 2013)⁽¹⁵⁾. As negociações da PM com a Tunísia foram concluídas e uma declaração conjunta foi assinada em 3 de março de 2014. Foram iniciadas negociações sobre uma PM com a Jordânia, que deverão ficar concluídas durante a Presidência grega, e estão prestes a ser lançados novos diálogos sobre migração, mobilidade e segurança com outros países do Mediterrâneo meridional, como o Egito, a Líbia, a Argélia e o Líbano. A declaração sobre a migração e a mobilidade da Cimeira UE-África⁽¹⁶⁾ segue uma abordagem mais global, que merece o apoio do CESE.

5.1.5 A Comissão realizou uma avaliação da Abordagem Global das Migrações⁽¹⁷⁾ em 2011, propondo à UE o reforço da sua política externa de migração, e apresentou uma nova Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM), assente em quatro pilares: 1) organizar e facilitar a migração legal e a mobilidade, 2) prevenir e reduzir a migração irregular e o tráfico de seres humanos, 3) promover a proteção internacional e reforçar a dimensão externa da política de asilo, 4) maximizar o impacto da migração e da mobilidade no desenvolvimento.

⁽⁸⁾ Ver o parecer do CESE, de 16 de julho de 2009, sobre as «Normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros», relatora: An Le Nouail-Marlière, aprovado na reunião plenária de 15 e 16 de julho de 2009.

⁽⁹⁾ Comissão Europeia (2009), «Parcerias para a Mobilidade enquanto instrumento da Abordagem Global das Migrações», documento de trabalho dos serviços da Comissão, SEC(2009) 1240, Bruxelas, 18 de setembro de 2009.

⁽¹⁰⁾ Declaração conjunta do Conselho da União Europeia (2008) sobre a Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e Cabo Verde, 9460/08 ADD 2, Bruxelas, 21 de maio de 2008.

⁽¹¹⁾ Declaração conjunta do Conselho da União Europeia (2008) sobre a Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e a Moldávia, 9460/08 ADD 1, Bruxelas, 21 de maio de 2008.

⁽¹²⁾ Declaração conjunta do Conselho da União Europeia (2009) sobre a Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e a Geórgia, 16396/09, Bruxelas, 20 de novembro de 2009.

⁽¹³⁾ Declaração conjunta do Conselho da União Europeia (2011) sobre a Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e a Arménia, 14963/1/11, Bruxelas, 11 de outubro de 2011.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm 5.12.2013.

⁽¹⁵⁾ Declaração conjunta do Conselho da União Europeia (2013) sobre a Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e Marrocos, 6139/13, Bruxelas, 3 de junho de 2013.

⁽¹⁶⁾ Cimeira UE-África, 2 e 3 de abril de 2014, Bruxelas.

⁽¹⁷⁾ Comunicação da Comissão — Abordagem global para a migração e a mobilidade, COM(2011) 743 final, 18.11.2011.

5.1.6 As PM apresentam algumas limitações que, no entender do CESE, deverão ser corrigidas nos próximos anos. Do ponto de vista jurídico, não são vinculativas (*soft law*). Trata-se de declarações conjuntas entre a UE, um grupo de Estados-Membros interessados e um país terceiro, mas não vinculam as partes. A sua natureza flexível contribui para alcançar acordos políticos, mas não compromissos jurídicos. Como o CESE assinalou anteriormente ⁽¹⁸⁾, as PM deveriam tornar-se acordos internacionais vinculativos para as partes contratantes.

5.1.7 As PM devem desenvolver de forma mais abrangente e aberta as suas vertentes relativas à mobilidade e à migração, que devem ser prioritárias. Até à data, as prioridades têm-se concentrado na segurança, no regresso, na readmissão dos imigrantes em situação irregular e na vigilância das fronteiras. A comunicação da Comissão relativa ao diálogo declarou que o aumento da mobilidade ficaria sujeito ao respeito de condições específicas pelos países terceiros. O CESE considera que a UE deve proporcionar a esses países oportunidades de imigração através de procedimentos legais e transparentes ⁽¹⁹⁾.

5.1.8 O CESE propõe que a UE ofereça aos países parceiros a abertura de canais para a mobilidade, a liberalização dos vistos e a admissão de novos imigrantes. O Comité ⁽²⁰⁾ apoia a inclusão de outros temas nos novos acordos:

- reforço das capacidades para equilibrar a oferta e a procura de mão de obra;
- reconhecimento das competências e qualificações académicas e profissionais;
- elaboração e aplicação de quadros jurídicos que permitam melhorar a transferência dos direitos de pensão;
- melhoria do acesso à informação sobre vagas de emprego na UE;
- medidas para melhorar a cooperação sobre as competências e o equilíbrio entre oferta e procura de mão de obra, com base no trabalho já levado a cabo pela Fundação Europeia para a Formação.

5.1.9 A criação pela UE de centros de imigração nos países de origem reforçará a presença da UE nesses países, para além de eliminar a informação enganosa disseminada pelas redes de traficantes e de incentivar as candidaturas à imigração legal. Deve ser prestada especial atenção ao robustecimento da sociedade civil local ou à sua criação onde não exista.

5.1.10 Em situações de crise humanitária em regiões de trânsito resultantes de deslocações maciças, a construção de centros de imigração e de residência temporária poderia ser financiada pela UE, tendo em consideração o princípio da condicionalidade positiva. Em colaboração com o ACNUR e a OIM, estes centros assegurarão a proteção do sistema internacional de asilo às pessoas que dela necessitem.

5.1.11 A UE deve firmar acordos com os países de trânsito e consagrar uma atenção particular aos requisitos em matéria de princípios subjacentes aos direitos humanos e de repatriamento.

5.1.12 A conclusão de acordos poderá englobar igualmente a cooperação com a **Frontex** e a **Europol**. O combate às redes organizadas de traficantes é fundamental para prevenir e diminuir a imigração irregular. As pessoas exploradas pelos traficantes devem ser sempre consideradas vítimas inocentes.

5.1.13 Depois da catástrofe de Lampedusa, o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 7 e 8 de outubro de 2013 criou a *Task Force* Mediterrâneo (TFM). O grupo concluiu os seus trabalhos com a publicação da comunicação sobre o trabalho da *Task Force* Mediterrâneo — COM(2013) 869 final –, que inclui um pacote de ações a curto, médio e longo prazo, em cinco domínios principais de ação: ações em cooperação com os países terceiros; proteção regional, reinstalação e reforço das vias legais para entrar na Europa; luta contra o tráfico e introdução clandestina de seres humanos, bem como contra a criminalidade organizada; reforço da vigilância das fronteiras; assistência e solidariedade com os Estados-Membros que se confrontam com uma forte pressão migratória.

⁽¹⁸⁾ REX/351.

⁽¹⁹⁾ REX/351.

⁽²⁰⁾ SOC/268 e REX/236.

5.1.14 O CESE reputa essencial complementar as ações a curto prazo com medidas a longo prazo destinadas a enfrentar as causas profundas da migração não voluntária.

5.1.15 O Conselho Europeu de dezembro de 2013 apoiou as medidas propostas e reiterou a necessidade de agir com determinação para prevenir a perda de vidas no mar e evitar tragédias no futuro. Confirmou a prioridade de cooperar com países terceiros para prevenir essas ocorrências.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Realizar a União Económica e Monetária — Propostas do Comité Económico e Social Europeu para a próxima legislatura europeia»

(parecer de iniciativa)

(2014/C 451/02)

Relatores: **Joost van Iersel** e **Carmelo Cedrone**

Em 19 de setembro de 2013, 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

Realizar a União Económica e Monetária — Propostas do Comité Económico e Social Europeu para a próxima legislatura europeia

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 19 de maio de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 195 votos a favor, 8 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Roteiro para a próxima legislatura europeia

Tendo em conta os enormes desafios que a União Económica e Monetária da UE enfrenta, o CESE considera que:

- o objetivo da UEM, como pedra angular de todo o futuro desenvolvimento da União Europeia, é promover a paz, a qualidade de vida, a prosperidade e a estabilidade para os cidadãos europeus. Confiança e condições favoráveis para a economia real são requisitos prévios para o crescimento, o emprego, a competitividade e o investimento. Estes aspetos reforçam a importância da UEM, tanto para os Estados que fazem parte da área do euro como para os que não fazem;
- a imprevisibilidade da evolução obriga a área do euro a criar urgentemente as condições adequadas, uma vez que no atual contexto globalizado, nenhum país europeu tem capacidade de garantir, sozinho, a sua própria liberdade de ação, o que tem consequências importantes para a governação da UEM, bem como para as suas políticas;
- a UEM não é uma entidade isolada. Inicialmente, foi concebida como a realização de um espaço interno europeu aberto e do mercado único. Para além da disciplina orçamental, a UE e os Estados-Membros devem desenvolver políticas económicas e sociais de acompanhamento para o crescimento e o emprego como fatores centrais de uma consolidação bem-sucedida⁽¹⁾;
- serão necessárias profundas adaptações das políticas económicas e estruturais — que, até há pouco, faziam parte, em grande medida, do domínio exclusivo nacional — para garantir a convergência entre os Estados-Membros num determinado número de domínios. A confiança mútua deve substituir a desconfiança e as tensões. Uma União com relações mais estreitas tem impacto em toda a sociedade. Importa assegurar o diálogo social e civil a todos os níveis.

Atendendo às considerações precedentes, o CESE solicita que a próxima legislatura europeia estabeleça urgentemente um roteiro para resolver os problemas prementes.

Neste sentido, o CESE propõe:

- I. A **realização da UEM**, graças a uma governação sólida e a uma estrutura de gestão da área do euro, e assente no seguinte:
 - i. um **pilar monetário e financeiro**, incluindo a execução de uma verdadeira união bancária com critérios aplicáveis ao nível da UE, a fim de criar um mercado de capitais pan-europeu e, ao mesmo tempo, proteger os contribuintes da assunção de riscos excessivos e de incumprimentos desordenados;

⁽¹⁾ Ver parecer do CESE sobre as «Políticas económicas dos Estados-Membros da zona euro», ECO/336 (relator Thomas Delapina, ponto 1.6 (JO C 133 de 9.5.2013)).

- ii. um **pilar económico**, que reflete a interdependência crescente dos Estados-Membros, tanto a nível macroeconómico como a nível microeconómico, para reforçar o processo de decisão em política económica, promovendo desta forma o crescimento, o emprego, a competitividade, a convergência e a solidariedade europeia;
 - iii. um **pilar social** para ter devidamente em conta o impacto social dos ajustamentos económicos;
 - iv. um **pilar político**, que inclua uma maior responsabilização e legitimidade democrática, a fim de promover a credibilidade e a confiança.
- II. O lançamento, com carácter de urgência, de um verdadeiro **plano europeu para o crescimento e o emprego**, assente num programa de investimentos substancial que seja impulsionado pelo investimento público e privado e crie um impulso orçamental. Importa assegurar o reequilíbrio e a **correta aplicação dos instrumentos existentes**, nomeadamente: o «pacote de seis atos legislativos», o «pacote de dois atos legislativos» e o Semestre Europeu.
- III. O estabelecimento de um calendário e de modalidades para o **lançamento da Europa política** como um todo, nomeadamente através de um processo de reflexão sobre a sua organização institucional no contexto de uma nova convenção europeia.
- IV. O lançamento de uma estratégia de **comunicação e de simplificação** da UEM, como tarefa comum da Comissão, do Parlamento Europeu, dos Estados-Membros e da sociedade civil.

2. UEM — uma pedra angular

2.1 O CESE sublinha que o impacto da UEM completa e bem sucedida vai muito para além dos acordos orçamentais, monetários e bancários. Uma liderança centrada em objetivos deverá inspirar os cidadãos e os atores económicos a acreditar na missão comum e no sentimento de pertença à Europa.

2.2 Os próximos cinco anos são cruciais para desenvolver o ainda frágil sistema da UEM. Isto requer, sobretudo, responsabilização, abertura e transparência, pelo que são necessárias políticas eficazes e uma linguagem simples e clara, sem ambiguidades, por parte dos governos dos Estados-Membros da área do euro, do Conselho e de todos os outros organismos da UE.

2.3 Em sintonia com as opiniões expressas por políticos europeus de alta craveira, o CESE considera a união política como uma meta indispensável a prazo⁽²⁾. Nesta ordem de ideias, considera a união política não apenas como uma realização final da UEM em si, mas também como algo que tem em conta o contexto internacional mais vasto do mundo globalizado, que põe fundamentalmente em causa a ordem de Vestefália e as capacidades reguladoras de cada Estado em particular.

2.4 No mundo globalizado de hoje, nenhum Estado europeu pode sobreviver sozinho. Por conseguinte, a soberania do Estado está mais bem garantida num quadro político e económico comum.

2.5 O relatório do Presidente Herman Van Rompuy intitulado «Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária» e a correspondente comunicação da Comissão, de novembro e dezembro de 2012, apresentaram um projeto de roteiro com medidas concretas no mesmo sentido, com o qual o CESE se congratulou⁽³⁾. A questão principal é que, apesar da existência de progressos substanciais, a separação entre a gestão de uma moeda comum e a governação económica intergovernamental cria tensões insuperáveis. O CESE insiste em que o relatório do Presidente Herman Van Rompuy continue a ser a base política para as iniciativas legislativas no próximo período.

2.6 A crise económica e financeira afetou a área do euro em particular, e revelou as atuais limitações da UEM. Em vez de ser um elemento essencial da integração europeia, o euro foi considerado por muitos como um elemento de divisão dos países e da sociedade civil, e que constitui um risco para o próprio futuro da União. Pensar assim é não reconhecer que a crise — com as suas origens em grande medida fora da área do euro — teria sido mais profunda sem a moeda única.

⁽²⁾ Ver a intervenção de Wolfgang Schäuble na Paulskirche, em 3 de outubro de 2011, e na atribuição do Karlspreis, em maio de 2012, e o discurso de Giorgio Napolitano, no Parlamento Europeu, em 3 de fevereiro de 2014.

⁽³⁾ Ver parecer do CESE sobre «Uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada», ECO/340, relator: Carmelo Cedrone, (JO C 271 de 19.9.2013).

2.7 Atualmente, os desequilíbrios e as diferenças económicas entre grupos de países, que se verificam desde 1991 e nunca foram abordados, constituem um travão para o avanço do processo de integração. Até estão a ressurgir divisões perigosas e tendências para a renacionalização.

2.8 O futuro torna-se assim imprevisível. Os sinais de recuperação convidam ao otimismo e fazem desaparecer o sentimento de crise. No entanto, em parte porque a UEM está incompleta e o mercado financeiro europeu se encontra fragmentado, preveem-se taxas de crescimento baixas ou moderadas durante um certo tempo. Dada a volatilidade da economia e as suas eventuais reações negativas nos próximos anos, o CESE adverte contra a complacência sobre estas questões.

2.9 Neste contexto, algumas recentes decisões como o «pacote de seis atos legislativos», o «pacote de dois atos legislativos» e a união bancária, embora limitadas, eram muito necessárias e urgentes. Contudo, estes novos mecanismos de governação assentam, em grande parte, mais nas preocupações orçamentais e de estabilidade do que nas preocupações com as pessoas, razão por que foram excluídas medidas de crescimento e sociais. Além disso, o longo processo de decisão e a complexidade do sistema implica resistência, tácita ou explícita, nos Estados-Membros e no Conselho em consequência da desconfiança política e da tónica posta na soberania nacional. Esta situação já acarretou custos económicos e sociais para a União e deteriora a sua imagem internacional, pelo que a confiança é fundamental para superar obstáculos.

2.10 Por conseguinte, o CESE insiste em que é necessário um roteiro convincente para a próxima legislatura europeia que estabeleça, com prazos precisos, medidas adicionais que se centrem na realização da UEM em estreita relação com os objetivos da Estratégia Europa 2020 e nas suas iniciativas emblemáticas. O presente parecer propõe alguns dos elementos essenciais de um tal roteiro.

2.11 A integração diferenciada na UE, já aplicada com êxito em diversos domínios políticos, deve continuar a ser um dos princípios fundamentais. Muitas das decisões necessárias para a realização da UEM podem ser tomadas em conformidade com a legislação vigente e/ou através de cooperação reforçada, enquanto outras exigirão um novo tratado e/ou alterações aos já existentes. Tais decisões permitiriam compensar os atrasos na realização da UEM e adotar medidas rápidas, sem negligenciar as perspetivas a longo prazo, uma vez que a área do euro também necessita de verdadeiras reformas estruturais a nível institucional, juntamente com as que devem ser levadas a cabo em cada um dos países.

3. Primeiros passos: Um verdadeiro plano para o crescimento e o emprego, ao abrigo da legislação em vigor

3.1 Um primeiro passo a dar de imediato no roteiro para a próxima legislatura europeia seria assinar e implementar um verdadeiro pacto para o crescimento, o emprego e a estabilidade de modo a reforçar a retoma económica e a criar as condições necessárias para o reembolso da dívida [um *New Deal* (novo pacto) europeu]. Tal plano teria de incluir pelo menos os seguintes pontos:

- *emissão de euro-obrigações pelo BEI e o FEI* (já em curso, em parte através de obrigações para financiamento de projetos), sem aumentar a dívida dos países, para financiar as PME e projetos nos setores das infraestruturas, saúde, educação, renovação urbana, ambiente e redes transeuropeias. Tais ações específicas do BEI e do FEI serão um sinal de compromisso ativo da Europa para tornar o ambiente financeiro mais propício para os investimentos privados⁽⁴⁾;
- *investimentos públicos*, nomeadamente no setor social⁽⁵⁾, dos Estados-Membros a acrescentar ao investimento público da UE, através de um sistema de parâmetros acordados em comum que, em combinação com as devidas reformas estruturais, permitiriam também promover o investimento privado («regra de ouro»);
- *diluição, ou suspensão temporária durante a crise, das políticas de austeridade*, que se encontram entre as principais causas da recessão, da redução da procura e do aumento do desemprego, e que atrasaram o início do processo de recuperação. Por outras palavras, importa assegurar a transição de apenas medidas de austeridade para reformas acordadas conjuntamente que facilitem o crescimento sustentável, a criação de emprego e o aumento da produtividade⁽⁶⁾;

⁽⁴⁾ Ver pareceres do CESE ECO/307 sobre o «Crescimento e dívida soberana na UE» (JO C 143 de 22.5.2012), ECO/334 sobre o tema «Para onde caminha o euro?» (JO C 271 de 19.9.2013) e ECO/340 sobre «Uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada», (JO C 271 de 19.9.2013), relator: Carmelo Cedrone.

⁽⁵⁾ Ver parecer do CESE SOC/496 sobre o «Impacto do investimento social», relator: Wolfgang Greif, (ainda não publicado em JO).

⁽⁶⁾ Ver parecer do CESE sobre as «Políticas económicas dos Estados-Membros da zona euro», ECO/336, relator Thomas Delapina, (JO C 133 de 9.5.2013).

- definição em comum de *medidas de acompanhamento dos aspetos sociais, de emprego e de crescimento* que deverão ser associadas à implementação do «pacote de seis atos legislativos», do «pacote de dois atos legislativos» e do pacto orçamental;
- *melhor implementação do Semestre Europeu*: o Semestre, que teve início há quatro anos, é indispensável no processo de convergência e de ajustamento das economias. Apesar de ser fruto de um método brando de coordenação, consegue-se com ele alcançar bons resultados. No entanto, deve ser corretamente implementado, mais transparente e objeto de comunicação adequada. Há que assegurar a participação e o envolvimento dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil, tanto a nível europeu como nacional;
- *cumprimento adequado dos PNR*: a governação é fundamental. A forma como as administrações nacionais trabalham é determinante para o efeito e importa salientar claramente os melhoramentos necessários, se for caso disso. A implementação dos programas nacionais de reforma, nomeadamente no que diz respeito à qualidade da administração nacional, deve ser revista por todas as partes interessadas e acompanhada atentamente pela Comissão;
- *responsabilização plena dos Estados-Membros*: o processo do Semestre Europeu, como previsto atualmente, ainda é demasiado tecnocrático, o que está a impedir a sua aplicação. Os parlamentos nacionais deviam ser integrados no processo, através de um debate aprofundado sobre o Semestre, juntamente com os parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil ⁽⁷⁾.

4. Aprofundamento e realização plena da UEM na próxima legislatura

4.1 O pilar monetário e financeiro

4.1.1 No que respeita à política monetária, em consonância com o reforço da governação macroeconómica da área do euro, é necessário completar o mandato do BCE de forma a pô-lo em pé de igualdade com outros bancos centrais fora da Europa e os bancos centrais de países europeus que não pertencem à UE e à área do euro, permitindo-lhe, em particular, atuar como mutuante de última instância e como parceiro de pleno direito nos fóruns internacionais, respeitando simultaneamente a sua autonomia plena. O BCE deve ter todos os poderes necessários para evitar crises de liquidez e favorecer o investimento (PME).

4.1.2 No entanto, o BCE não pode ser o único responsável. É essencial uma união bancária plena para uma união orçamental e económica ⁽⁸⁾. Dada a persistente ligação entre os governos e os bancos, os Estados-Membros continuam a ter relutância em criar as condições políticas e económicas necessárias, o que resulta no adiamento das decisões mais adequadas e eficazes ⁽⁹⁾. Isto impede igualmente a supervisão efetiva de todos os bancos por parte do BCE, que deveria contrariar a fragmentação financeira, cortar as ligações indesejáveis entre a política nacional e os bancos e criar condições favoráveis para fusões transfronteiras entre bancos.

4.1.3 Durante as negociações com o Conselho sobre a união bancária, o Parlamento Europeu chegou a um acordo satisfatório sobre os progressos no sentido de um Mecanismo Único de Resolução e um Fundo Único de Resolução Bancária ⁽¹⁰⁾. O CESE apoia sem reservas o ponto de vista do PE. No futuro próximo, as decisões deverão contribuir para unificar o mercado europeu de capitais, como sucede nos Estados Unidos da América.

4.1.4 A união bancária requer um mecanismo único de resolução bem estruturado, sistemas de garantia de depósitos harmonizados nos Estados-Membros e um Mecanismo Europeu de Estabilidade que permita a recapitalização direta dos bancos ⁽¹¹⁾. O sistema de tomada de decisões deve ser eficaz e deve assegurar uma ação célere. O processo de criação e aplicação destes elementos deve ser acelerado.

4.1.5 A união bancária, por si só, não é suficiente para estimular a economia e os investimentos. Para que o *setor financeiro europeu* seja mais resistente, a agenda para os próximos anos deve centrar-se igualmente na aplicação plena do Acordo de Basileia III, no Conselho de Estabilidade Financeira e numa solução para os bancos «demasiado grandes para falirem», em conformidade com acordos internacionais (G-20).

⁽⁷⁾ Ver parecer do CESE EUR/006 sobre a «Análise Anual do Crescimento para 2014», relatora: Evelyne Pichenot, (ainda não publicado em JO).

⁽⁸⁾ Ver o Parecer do CESE ECO/339 sobre o tema «Pacote “União Bancária”», relator: Carlos Trias Pintó (JO C 11 de 15.1.2013).

⁽⁹⁾ Ver Conclusões do Conselho Europeu de 19 e 20 de dezembro de 2013.

⁽¹⁰⁾ Ver acordo sobre o Mecanismo Único de Resolução entre o Conselho e o Parlamento Europeu, em 20 de março de 2014.

⁽¹¹⁾ Ver pareceres do CESE ECO/333 sobre o tema «Recuperação e resolução de instituições de crédito», relatora: Lena Roussanova (JO C 44 de 15.2.2013) e ECO/350 sobre o tema «Mecanismo Único de Resolução», relator: Daniel Mareels (JO C 67 de 6.3.2014).

4.1.6 O volumoso pacote legislativo sobre os bancos e os mercados financeiros, publicado recentemente pelo Comissário Michel Barnier, pode prestar um contributo importante para o bom funcionamento dos mercados financeiros na Europa, bem como para a criação de um setor bancário estável e fiável. Isto é primordial para a economia real. As decisões do Conselho nesta matéria só parcialmente vão na direção certa.

4.1.7 O crédito constitui uma prioridade absoluta para a recuperação e para o crescimento da economia e para o desenvolvimento. Isto significa que a legislação da UE tem de encontrar um equilíbrio entre garantir condições de enquadramento rigorosas para o setor bancário e promover oportunidades suficientes para as suas atividades operacionais, em especial, a fim de facilitar os investimentos, que são indispensáveis para qualquer política de crescimento. É evidente que medidas em prol de empresas em fase de arranque e das PME são cruciais⁽¹²⁾.

4.2 O pilar macroeconómico e orçamental

4.2.1 Neste domínio, o laborioso debate que se realizou no Conselho Europeu sobre os contratos vinculativos de reforma económica é significativo e, ao mesmo tempo, dececionante⁽¹³⁾. Por conseguinte, o CESE solicita à Comissão que continue a desenvolver a sua proposta sobre tais contratos que devem continuar a ser debatidos no que diz respeito à sua forma, ao seu financiamento e à sua legitimação democrática⁽¹⁴⁾.

4.2.2 As parcerias baseadas em acordos contratuais estabelecidos de comum acordo e respetivos mecanismos de solidariedade podem contribuir para facilitar e apoiar políticas de ajustamento sólidas. Além disso, contribuiriam para responsabilizar os Estados-Membros no âmbito de um quadro comum e para adotar reformas em todos os domínios relacionados com o crescimento sustentável, a competitividade e o emprego — três vertentes que reforçarão a posição da UE como um todo⁽¹⁵⁾. Este quadro poderia ainda ajudar a fornecer uma resposta da UE aos choques assimétricos sofridos por determinados países, constituindo, por conseguinte, uma forma de solidariedade europeia.

4.2.3 As parcerias deste tipo podem promover a coesão e a confiança entre a população, que é fundamental para superar as preocupações relacionadas com a soberania nacional. Tal contribuirá, por seu lado, para reforçar o sentimento de pertença a uma comunidade europeia que será uma base indispensável para o desenvolvimento de instrumentos da UE como o orçamento da área do euro, o Fundo de Solidariedade da União Europeia e as euro-obrigações.

4.2.4 A convergência dos sistemas económicos, incluindo os regimes fiscais⁽¹⁶⁾, juntamente com um instrumento de solidariedade, é um fator essencial para superar progressivamente as disparidades macro e micro-económicas entre os diferentes países. A médio prazo, mesmo que sejam necessárias alterações aos Tratados, este instrumento tornar-se-á num mecanismo de compensação económica para reequilibrar e integrar as economias dos países da área do euro. Poderia acabar até por se tornar parte de um orçamento comum da área do euro. Os fundos estruturais e de coesão também poderiam ser utilizados neste sentido.

4.2.5 A nova Comissão, que será um dos principais intervenientes no processo, tem de assumir a responsabilidade de apresentar propostas legislativas, de acordo com o método seguido pelo Comissário Michel Barnier, para a regulação do sistema financeiro, em domínios em que o debate tem sido dominado até ao momento pelos Estados-Membros, a fim de fomentar debates mais frutuosos no Conselho com base em propostas concretas.

4.2.6 Até à data, a Comissão não tem utilizado suficientemente este método. Alguns exemplos em que este método poderia ser utilizado são a coordenação *ex ante* dos planos das grandes reformas da política económica, os contratos de reformas económicas, acompanhados de um mecanismo de solidariedade, a criação de um fundo europeu de resgate da dívida e euro-obrigações emitidas a curto prazo. Quando estas propostas implicam alterações aos Tratados, a Comissão deverá tornar isso claro para os membros da área do euro.

⁽¹²⁾ Ver pareceres do CESE ECO/347 sobre o tema «Financiamento a longo prazo — Setor dos serviços financeiros», relator: Michael Smyth (JO C 327 de 12.11.2013) e ECO/365 sobre o tema «Financiamento a longo prazo — Seguimento», relator: Michael Smyth, correlator: Vincent Farrugia (ainda não publicado em JO).

⁽¹³⁾ Ver Conclusões do Conselho Europeu de 19 e 20 de dezembro de 2013.

⁽¹⁴⁾ Ver pareceres do CESE ECO/348 sobre o tema «Instrumento de Convergência e Competitividade — Principais reformas da política económica», relator: David Croughan (JO C 271 de 19.9.2013), e EUR/006 sobre a «Análise Anual do Crescimento para 2014», relatora: Evelyne Pichenot (ainda não publicado em JO).

⁽¹⁵⁾ Ver também o discurso do presidente do Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, no mesmo sentido, no seminário da OCDE em Bruxelas «A área do euro na encruzilhada» em 17 de fevereiro de 2014.

⁽¹⁶⁾ Ver parecer do CESE ECO/336 sobre as «Políticas económicas dos Estados-Membros da zona euro», relator Thomas Delapina, (JO C 133 de 9.5.2013). Outros aspetos fiscais pertinentes serão tidos em consideração progressivamente.

4.2.7 Esta abordagem obrigará o Conselho a tomar uma posição sobre estas propostas. Será um fator de transparência e de clareza das diferentes posições políticas e será o único método para ultrapassar o impasse intergovernamental do sistema atual. A Comissão deve comunicar adequadamente esta informação às diversas partes interessadas, incluindo o público em geral.

4.2.8 Por conseguinte, o que é necessário a médio prazo (como tem sido necessário desde o Tratado de Maastricht) é *governança económica* na área do euro no que respeita às políticas micro e macroeconómicas, que passe do atual método de coordenação, que, até agora, tem produzido escassos resultados, ao da decisão comum sobre os «fundamentais» destas políticas. A área do euro não se pode dar ao luxo de continuar a ter a mesma moeda e políticas económicas separadas, que, por conseguinte, devem ser integradas, de modo a facilitar a tarefa do BCE.

4.2.9 *Um mecanismo de redistribuição* a utilizar em caso de choques assimétricos: o princípio de responsabilidade (não só dos Estados-Membros, mas também dos cidadãos) não deve ser separado do de solidariedade. Por conseguinte, devem ser tomadas medidas concretas, por um período limitado, para os grupos mais vulneráveis da população. É uma responsabilidade de cada cidadão e de cada país.

4.2.10 Na mesma ordem de ideias, é necessário avançar no sentido de um *orçamento próprio para a área do euro*, com regras definidas de comum acordo, sendo esta a única forma de tomar medidas no sentido de uma política orçamental comum e absorver os choques que possam vir a ocorrer. Isto poderia ser financiado, por exemplo, através de um imposto específico, um imposto sobre as transações financeiras (desde que abranja toda a área do euro), um imposto sobre as emissões de dióxido de carbono, um imposto temporário sobre a balança de pagamentos com excedentes superior a 6 % e, por último, através da emissão de obrigações comuns.

4.2.11 *Dívida soberana*: deve ser criado um mecanismo que, sem retirar aos países a responsabilidade pela sua dívida, a retire das mãos dos especuladores financeiros. A dívida nacional, gradualmente convertida até a um máximo de 60 % do PIB (tal como proposto pelo CESE ⁽¹⁷⁾) ou, para a parte da dívida acima dos 60 % (em conformidade com a proposta de um fundo de resgate da dívida apresentada pela Comissão ⁽¹⁸⁾), poderia ser detida numa conta de dívida consolidada, podendo o ónus do serviço dessa dívida ser assumida, «pro rata», pelos diferentes Estados-Membros. Em alternativa, poderia ser criado, a título temporário, um fundo de euro-obrigações emitidas a curto prazo através de um tratado intergovernamental que permitisse emitir instrumentos de dívida a curto prazo da área do euro e, deste modo, eliminasse o risco de uma crise de liquidez na área do euro. Na sequência das conclusões do seu grupo de peritos, que foi criado especificamente para analisar as vantagens e os riscos das diferentes opções para a emissão comum de dívida pública, a Comissão deveria apresentar uma proposta concreta sobre os instrumentos a utilizar e em que prazo.

4.3 O pilar microeconómico

4.3.1 Importa também dedicar muita atenção às políticas microeconómicas, especialmente às políticas industriais e setoriais, que são essenciais para o crescimento da economia europeia e para as quais uma abordagem fragmentária já não funcionará. Há, por conseguinte, que pôr em comum algumas políticas (e os respetivos procedimentos de tomada de decisão), que têm um impacto indireto nos orçamentos nacionais para chegar a uma visão partilhada e a ações comuns da Comissão e dos Estados-Membros, nomeadamente no que se refere:

- à realização do mercado interno;
- à criação de condições favoráveis para que as empresas permaneçam ou venham para a Europa, nomeadamente eliminando a fragmentação do mercado;
- a uma política industrial comum ⁽¹⁹⁾, que consolide os resultados económicos existentes, inovadores e sustentáveis em todo o continente;

⁽¹⁷⁾ Ver o Parecer do CESE ECO/307 sobre o tema «Crescimento e dívida soberana na UE», relator: Carmelo Cedrone (JO C 143 de 22.5.2012).

⁽¹⁸⁾ Ver COM(2012) 777 final/2.

⁽¹⁹⁾ Ver o parecer do CESE CCM/108 sobre a «Política industrial (atualização)», relator: Joost van Iersel, correlator: Enrico Gibellieri, (JO C 327 de 12.11.2013).

- a uma política comum da energia, que muita falta faz e que é de importância fundamental para a criação de condições económicas equitativas e estáveis na UE;
- a projetos de infraestruturas e a políticas de transportes comuns e de grande escala para melhorar a conectividade;
- à convergência da tributação das empresas;
- a serviços, incluindo os serviços às empresas;
- ao mercado de trabalho e à mobilidade dos trabalhadores;
- à política de investigação.

4.4 O pilar social

4.4.1 O CESE insiste na necessidade de medidas concretas no que respeita à dimensão social da União Económica e Monetária ⁽²⁰⁾. A taxa de emprego dos jovens permanece a um nível demasiado baixo. Juntamente com os Estados-Membros, a nova Comissão deverá assumir a responsabilidade de melhorar as condições de vida e de trabalho:

- apoiando a criação de postos de trabalho e as empresas em fase de arranque;
- propondo adaptações das políticas de educação a todos os níveis e em toda a Europa, bem como das políticas de saúde, quando necessário;
- criando as condições adequadas para a mobilidade laboral transfronteiras;
- apresentando propostas em matéria fiscal destinadas a facilitar a criação de postos de trabalho;
- apresentando propostas destinadas a defender os direitos dos consumidores;
- assegurando a igualdade entre homens e mulheres;
- fazendo investimentos sociais ⁽²¹⁾.

4.4.2 É necessário diálogo social a todos os níveis, o que significa que devem ser superados os obstáculos a consultas eficazes nos Estados-Membros e entre estes. A UE deve ser de grande utilidade para reunir as partes interessadas de diversos países no intuito de debater boas práticas e delinear planos para melhorar as condições de criação de emprego.

4.4.3 Se se pretende realizar plenamente a União, e em particular a área do euro, não se podem ignorar as consequências sociais das atuais políticas económicas, deixando-as inteiramente ao critério dos Estados-Membros. As medidas económicas e sociais devem tomar em consideração não só os parâmetros do pacto de estabilidade, mas também uma vasta gama de parâmetros macroeconómicos (por exemplo, taxa de desemprego, taxa de crescimento, balança de pagamentos, taxa de emprego, taxa de pobreza, distribuição de rendimentos e de riqueza, etc.). É impossível assegurar a estabilidade da UEM sem quaisquer mecanismos sociais na área do euro capazes de fazer face às consequências de situações de recessão económica grave e/ou de desequilíbrios. Algumas destas medidas poderão exigir alterações aos Tratados, nomeadamente, a médio prazo:

- a criação de um sistema comum de seguro de desemprego, a par dos sistemas nacionais, possivelmente ligado ao estabelecimento de regras comuns para o mercado de trabalho da área do euro e à mobilidade laboral;
- a atribuição de um rendimento mínimo adequado para algumas categorias de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza e a criação de regras comuns para os sistemas de previdência e assistência.

⁽²⁰⁾ Ver o parecer de iniciativa do CESE SOC/494, sobre o tema «Reforçar a dimensão social da União Económica e Monetária», relator-geral, Georgios Dassis (JO C 67 de 6.3.2014).

⁽²¹⁾ Isto inclui também resgatar as pessoas de situações de pobreza. A este respeito, ver o parecer do CESE SOC/496 sobre o «Impacto do investimento social», relator: Wolfgang Greif, (ainda não publicado em JO).

4.4.4 No interesse público, há que pôr em comum outras políticas que reforcem o sentimento de pertença e facilitem a livre circulação das pessoas, nomeadamente:

- o reconhecimento mútuo de qualificações e de diplomas;
- a qualidade e o fornecimento de bens e serviços públicos na área do euro, a fim de assegurar a sua continuidade, especialmente em tempos de crise, etc.

4.5 O pilar político

4.5.1 Um programa desta dimensão só pode ser levado a cabo garantindo a necessária legitimidade democrática do processo de decisão. O CESE reconhece plenamente os progressos consideráveis alcançados nos últimos anos e considera que só se poderá dar um novo passo em frente no próximo mandato dando especial atenção à responsabilização, à legitimidade, à democracia, à transparência e à comunicação.

4.5.2 Existe um debate político cada vez mais forte em toda a Europa sobre o processo de integração. A nível da UE, os partidos políticos têm de definir claramente as suas opções, que devem realçar os pontos de vista dos diversos grupos políticos do Parlamento Europeu e contribuir para uma maior visibilidade dos partidos políticos europeus. Eleições europeias transnacionais com formações políticas transfronteiras poderiam reforçar e facilitar muito o debate europeu.

4.5.3 A corresponsabilização e a necessidade de apoio público requerem muito mais empenho dos parlamentos nacionais no debate europeu. As propostas legislativas da UE e os planos nacionais de reforma devem ser devidamente debatidos nos parlamentos. Devem prever-se consultas interativas sobre questões estratégicas entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, o que levará a uma maior dinâmica entre os parlamentos nacionais.

4.5.4 A Comissão deve aplicar o método comunitário da forma mais eficaz possível ao apresentar propostas legislativas e medidas, igualmente nos casos de competência partilhada com os Estados-Membros. Tal como no passado, uma atitude pró-ativa e corajosa dará bons resultados.

4.5.5 A pedido dos parlamentos e/ou da sociedade civil, a Comissão deverá ser convidada para os debates nacionais sobre questões europeias.

4.5.6 O Conselho Europeu e os conselhos de ministros, nomeadamente o Conselho ECOFIN, são importantes órgãos de decisão e fundamentais em termos de responsabilidade e legitimidade. Por conseguinte, é necessária maior transparência, uma vez que esta é uma exigência da democracia.

4.5.7 Os membros do Conselho, que representam os interesses nacionais e participam no processo de co-decisão a nível europeu, têm frequentemente um discurso quando falam no seu país e outro diferente em Bruxelas, o que geralmente cria grande confusão e impede consensos. Esta dupla linguagem é inaceitável. Os Estados-Membros devem concordar e apoiar as mensagens políticas comuns a todos os níveis de decisão.

4.5.8 Os Estados-Membros são sujeito e objeto da arquitetura da UEM. A convergência no sentido da metodologia europeia, preservando simultaneamente os procedimentos administrativos e as tradições nacionais, é possível mas exigirá ajustamentos consideráveis em vários países. Serão essenciais práticas políticas e administrativas fiáveis para se gerar confiança.

4.5.9 O CESE salienta que a sociedade civil também tem o seu papel, frequentemente subestimado, a desempenhar na futura arquitetura da UE e numa maior integração da área do euro. São muitos os domínios em que os progressos dependem total ou parcialmente dos atores não governamentais. A sociedade civil deve ser associada plenamente a este processo. Em demasiados países, a sociedade civil continua a ser marginalizada, devendo, ao invés, ser dotada dos instrumentos necessários tendo em vista uma ligação mais estreita aos decisores políticos. A sociedade civil deve assumir as suas responsabilidades e deve participar no processo de decisão da UE, de modo a alargar a sua base democrática. Sem o seu empenhamento ativo, a UEM nunca pode ser concluída com êxito.

4.5.10 Para os parceiros sociais, em particular, seria bastante útil analisar os resultados de um modelo consensual nos Estados-Membros, que o CESE apoia fortemente. Importa encorajar o intercâmbio de boas práticas.

4.5.11 O CESE considera que se tornou evidente que as regras atuais não são adequadas e não funcionaram como se esperava, e que a ação intergovernamental não está à altura dos desafios da UEM. Também não devemos ter ilusões e pensar que com o atenuar da crise, os mecanismos de estabilização criados à pressa quando «a tempestade fustigava», serão suficientes para avançar e evitar novas crises.

4.5.12 A única forma de evitar a repetição de tais situações é alterar as regras e o processo de decisão que regem a área do euro, a fim de o tornar mais transparente e democrático:

- atribuir a governação do euro a uma entidade que se exprima a uma só voz, através da institucionalização do Eurogrupo. Para melhorar a governação da área do euro, o Eurogrupo deve poder tomar decisões rápidas e intervir em caso de crise, tornando deste modo o processo de decisão mais democrático e transparente, a começar pela supressão do direito de veto;
- através de um mecanismo de redistribuição e/ou um verdadeiro orçamento da área do euro, como preconizado nos pontos 4.2.9 e 4.2.10, por meio de um processo gradual que garanta o fornecimento de bens públicos, uma distribuição mais justa dos recursos para apoiar o processo de reformas e reduzir as disparidades entre os países, com a possibilidade de uma política comum em matéria fiscal, etc.;
- através de uma representação única em organizações internacionais;
- as ações deste órgão de governação devem ser apoiadas e votadas pelos membros do PE que fazem parte da área do euro (Euro-parlamento), podendo outros membros também participar, mas sem direito de voto.

5. A longo prazo: lançar a Europa política no seu conjunto

5.1 Para além da realização plena da UEM, acima referida, seria útil que, na próxima legislatura do PE, se encetasse um verdadeiro processo de reflexão sobre o aprofundamento da UE no seu todo e sobre o funcionamento dos seus órgãos institucionais e se seleccionassem políticas que devem ser partilhadas. Na opinião do CESE, a reflexão deveria incluir os aspetos a seguir indicados.

5.2 Sujeitar a atividade da Comissão à aprovação do PE, que poderia também partilhar o direito de iniciativa. O PE poderia ser eleito com base em listas europeias constituídas por partidos europeus.

5.3 De modo a promover a visibilidade, a legitimidade democrática e a divisão de poderes, há que abolir a diarquia do presidente do Conselho Europeu e do presidente da Comissão, que seria eleito pelo Parlamento Europeu, ou diretamente pelos cidadãos, desde que o seu papel também seja alterado. O atual Conselho poderia transformar-se no «Senado dos Estados», com um novo regimento.

5.4 No que diz respeito às políticas a executar, na totalidade ou em parte, pela UE e para as quais esta deveria ter poder de decisão, poderiam incluir-se a política externa e o papel internacional da União, nomeadamente uma representação única em organizações internacionais, a política de defesa (facultativa), a política energética, a política de investigação, a política de asilo e de imigração, e o respeito das normas e direitos, com poderes para tomar medidas quando os Estados as violam, como já é o caso para as questões económicas e as regras orçamentais.

5.5 A nova estrutura institucional, que não pode ser criada apenas através de uma cooperação reforçada, e o papel do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão, do CESE e do CR poderiam ser definidos por uma nova Convenção, que deverá terminar os seus trabalhos antes de 2019, ano da realização das próximas eleições europeias após as de 2014.

6. Comunicação e simplificação

6.1 Para restabelecer a confiança, é indispensável uma boa comunicação. O CESE está convicto de que a melhor comunicação é assegurada por boas políticas e práticas que apresentam uma perspetiva a longo prazo para toda a sociedade europeia.

6.2 É necessário promover e melhorar a comunicação com o público. A comunicação gera interesse, que por sua vez gera compreensão. Este ensinamento não foi suficientemente tido em conta, falha que deve ser atribuída à Comissão e aos Estados-Membros. Deveria recorrer-se a todo o espectro dos meios de comunicação social.

6.3 A UEM e os domínios conexos foram frequentemente apresentados como uma questão técnica, o que não é correto, visto que é matéria fundamentalmente política e de grande influência na vida de todos os cidadãos. É, no entanto, raramente debatida e ainda menos comunicada, o que também explica em grande parte o enorme desfasamento entre a UE e o cidadão comum.

6.4 A diversidade de tradições e de situações revela dolorosamente, no dia a dia, a falta de uma «linguagem comum da UEM», o que é, por vezes, muito confuso e faz com que o apoio público diminua. Na opinião do CESE, a Comissão é a única entidade capaz de apresentar uma solução mercê do seu direito de iniciativa no processo legislativo da UE. Esta questão deve ser vista na perspetiva de uma Comissão e de um PE com mais força política do que anteriormente.

6.5 Como atores corresponsáveis, a sociedade civil e os parceiros sociais devem desempenhar o seu papel na comunicação, o que até agora não foi suficientemente desenvolvido. A sociedade civil e os parceiros sociais devem transmitir as preocupações dos cidadãos e das empresas às autoridades e devem cooperar na sua resolução. A troca de pontos de vista deve ser recíproca.

6.6 A Europa deve deixar de dar a impressão de ser uma torre de marfim, como pensa grande parte da opinião pública. É necessário explicar claramente aos cidadãos os méritos da integração europeia, as iniciativas concretas e as vantagens dela resultantes para os investimentos, a criação de emprego e os consumidores. A chamada nova narrativa para a Europa deverá começar por uma estratégia de comunicação e simplificação conjunta por parte da Comissão e dos Estados-Membros, que são atores essenciais juntamente com os partidos políticos e a sociedade civil.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Financiamento das empresas: Uma análise dos mecanismos de oferta alternativos»

(parecer de iniciativa)

(2014/C 451/03)

Relator: **Michael Smyth**

Em 22 de janeiro de 2014, 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

Financiamento das empresas: Uma análise dos mecanismos de oferta alternativos

(parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 17 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 141 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Após mais de seis anos de instabilidade financeira e económica, os canais habituais de financiamento das empresas, em particular as PME, permanecem parcialmente bloqueados. Os bancos, a fonte tradicional de financiamento para a maior parte das PME, mostram-se menos dispostos a conceder empréstimos devido a uma série de fatores, como a desalavancagem em curso, os requisitos mais elevados relativos ao rácio de liquidez e de capital, dívidas de cobrança duvidosa e aversão ao risco. Esta fragmentação dos mercados financeiros e dos canais de financiamento tem sido uma das características mais persistentes da crise financeira na Europa.

1.2 A diminuição da concessão de empréstimos às PME para capital de exploração é uma forma crónica de deficiência do mercado, que requer respostas adequadas dos responsáveis políticos da UE. Até à data, estas respostas não têm sido proporcionais ao problema.

1.3 A iniciativa ORPA⁽¹⁾ do BCE conseguiu evitar o colapso do sistema bancário, mas a maior parte do seu financiamento não foi transferido para a economia real. Em vez disso, foi utilizado para consolidar os balanços dos bancos e representa uma oportunidade perdida, pois as empresas continuam privadas de capital de exploração.

1.4 O BEI, que se tem mostrado muito ativo no apoio às PME na Europa, foi substancialmente recapitalizado e reforçou os seus empréstimos às PME. O apoio às PME constitui a prioridade política primordial do Grupo BEI, representando mais de 20 % do volume anual dos empréstimos do BEI e 100 % das atividades do Fundo Europeu de Investimento. Embora o BEI seja um importante fornecedor de financiamento para o desenvolvimento das PME, a sua quota do volume total de empréstimos às empresas na área do euro continua a ser pequena.

1.5 O CESE apoiou o Livro Verde sobre o financiamento a longo prazo da economia⁽²⁾ do ano transato, a que se seguiu um pacote de medidas⁽³⁾ publicado recentemente para promover o financiamento de prazo alargado, em geral, e orientar o financiamento para as PME, em particular. O pacote inclui medidas para impulsionar a utilização da titularização de empréstimos às PME. A Comissão propõe igualmente novas regras para incentivar os fundos de pensão a investirem em ativos financeiros e, por conseguinte, contribuírem para o financiamento de um crescimento sustentável na economia real⁽⁴⁾. Há ainda propostas com vista à criação de um mercado secundário líquido e transparente para as obrigações emitidas por empresas e outros tipos de obrigações. O CESE saúda estas propostas e considera que elas podem contribuir, a seu tempo, para um mercado de financiamento das PME reformado e mais eficiente.

⁽¹⁾ Operação de refinanciamento de prazo alargado, proporcionando aos bancos da área do euro empréstimos com taxas de juro reduzidas.

⁽²⁾ JO C 327 de 12.11.2013, p. 11.

⁽³⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 167 final.

1.6 Estão em curso várias outras iniciativas para eliminar os obstáculos a uma avaliação mais rigorosa, por parte dos credores, da fiabilidade creditícia e do risco. Exemplos dessas iniciativas são uma maior utilização de repositórios digitais com formatos normalizados para o registo de sociedades, gabinetes de estatística, avaliações dos créditos dos bancos e outros credores, bem como a eventual criação de um registo central de crédito europeu. Informações mais corretas e mais atualizadas sobre o desempenho financeiro das PME deverão permitir uma melhor avaliação dos riscos pelos credores e uma fixação mais adequada do preço do risco.

1.7 Uma série de outras propostas destinadas a melhorar o acesso das PME ao financiamento estão atualmente em curso ou em análise. Embora o CESE apoie esta reação mais proativa dos responsáveis políticos, essas propostas levarão tempo a colocar em prática. O desafio continua a ser o que fazer agora e a curto prazo para melhorar o acesso das PME ao financiamento.

1.8 Uma única solução uniforme poderá não ser adequada em todos os Estados-Membros. Alguns Estados-Membros desenvolveram abordagens adaptadas às suas estruturas e regulamentações financeiras nacionais. Uma das iniciativas mais interessantes é o regime de financiamento de empréstimos do Reino Unido (*Funding for Lending Scheme*)⁽⁵⁾. Extremamente bem-sucedido, este instrumento incentivou, ao longo dos dois últimos anos, a concessão de créditos hipotecários e de empréstimos às famílias do Reino Unido e agora limita-se unicamente a promover a concessão de empréstimos às PME. O regime incentiva os bancos participantes a aumentarem a capacidade líquida de financiamento das PME, reduzindo os custos do financiamento. Os apoiantes deste regime alegam que os empréstimos concedidos às PME seriam em número muito mais reduzido se ele não estivesse em prática.

1.9 O CESE considera que o regime de financiamento de empréstimos é um exemplo de boas práticas e recomenda que o BCE pondere seriamente a introdução de uma iniciativa semelhante na área do euro. Em 5 de junho de 2014, o BCE anunciou um conjunto de medidas de liquidez para fomentar a concessão de empréstimos bancários às PME⁽⁶⁾. O CESE constata com satisfação que a principal proposta do BEI, de operações específicas de refinanciamento de prazo alargado (OERPA), é semelhante ao regime de financiamento de empréstimos (*Funding for Lending Scheme* — FLS) referido no presente parecer. É igualmente satisfatório observar que o trabalho do CESE no presente parecer antecipou a evolução das posições dos responsáveis políticos.

2. A crise do crédito às empresas na Europa

2.1 O debate sobre a concessão de empréstimos e o financiamento das empresas tem-se concentrado tendencialmente na oferta e na procura de capital de desenvolvimento ou de investimento, em especial para as PME. Os credores tendem a salientar que há falta de novos projetos e, por conseguinte, escassez na procura de financiamento para o desenvolvimento. Os representantes das PME e das empresas de capitalização média reclamam frequentemente tanto da oferta de financiamento para o desenvolvimento como do custo desse crédito, alegando que os bancos têm estado a sobreavaliar o financiamento do risco. Ambos os pontos de vista podem conter elementos verídicos. De qualquer modo, nos Estados-Membros da UE, a concessão de empréstimos a empresas, grandes ou pequenas, no melhor dos cenários, tem permanecido estática e, no pior, tem diminuído drasticamente.

2.2 O presente parecer do CESE não se centra no capital para o desenvolvimento nem no financiamento de novas empresas, de empresas em fase de arranque ou de inovações. Trata antes da questão do acesso a capital de exploração — facilidades de descoberto e facilidades de crédito renovável, que são vitais para a maioria das empresas. É difícil identificar as tendências da concessão de empréstimos de capital de exploração devido à falta de dados, mas é possível observar a tendência geral através dos dados do BCE relativos aos empréstimos a empresas não financeiras. Esses empréstimos têm vindo a decair durante os últimos quatro a cinco anos e só nos últimos meses mostraram alguns sinais de recuperação.

2.3 Uma das dimensões mais duradouras da crise económica e financeira dos últimos seis anos é a redução drástica do financiamento das empresas. Uma vez que os bancos europeus lutaram para reduzir a sua exposição aos empréstimos sujeitos a perdas por imparidade e às dívidas sem valor, a oferta normal de capital de exploração para as empresas, particularmente as pequenas empresas e as microempresas, diminuiu tanto em termos nominais como reais. Este decréscimo na concessão de empréstimos às empresas poderia ser classificado como uma forma crónica de deficiência do mercado. Além disso, a fragmentação dos mercados financeiros europeus conduziu a uma estrutura dupla das taxas de crédito. As pequenas empresas em Itália e Espanha, por exemplo, enfrentam taxas de juro muito mais altas do que empresas semelhantes na Alemanha e no Reino Unido. Até à data, a reação dos responsáveis políticos da UE não tem sido proporcional ao problema e alguns dados demonstram que o reforço da regulação bancária pela UE e a nível internacional pode ter agravado o problema dos empréstimos às empresas ao tornar os bancos mais avessos ao risco.

⁽⁵⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽⁶⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.en.html

3. A reação dos responsáveis políticos

3.1 Os responsáveis políticos da UE têm envidado esforços para lidar com as consequências da crise financeira e o seu impacto na economia real. A fragilidade do sistema bancário da UE tornou-se um importante obstáculo à retoma económica. Para ajudar a atenuar esta fragilidade, o Banco Central Europeu lançou, em 2012-2013, uma iniciativa sem precedentes que dá aos bancos da UE acesso a mais de 1 bilião de euros a custos relativamente baixos. Esta iniciativa foi denominada de «operação de refinanciamento de prazo alargado» (ORPA). Tratou-se de uma resposta à ameaça de congelamento ou colapso bancário, pois os bancos tinham dificuldades em equilibrar os respetivos balanços e obter uma maior conformidade com os rácios regulamentares de capital mais rigorosos. A ORPA conseguiu evitar o colapso, mas a maior parte do seu financiamento não foi transferido para a economia real. Em vez disso, foi utilizado para consolidar os balanços dos bancos. Por um lado, este resultado era previsível e compreensível. A prioridade para a maioria dos bancos europeus era, e continua a ser, a sobrevivência. Por outro lado, este resultado representa uma oportunidade perdida, pois as empresas continuam privadas de capital de exploração.

3.2 Em março de 2013, o Banco Europeu de Investimento foi substancialmente recapitalizado. O seu capital realizado foi aumentado através de uma injeção de capital de 10 mil milhões de euros dos acionistas. O BEI espera poder aumentar a sua concessão de empréstimos às PME, já substancial, para um máximo de 40 mil milhões de euros durante os próximos três a quatro anos. A recapitalização ajudou o BEI a reforçar os seus empréstimos às PME. O apoio às PME constitui a prioridade política primordial do Grupo BEI, representando mais de 20 % do volume anual dos empréstimos do BEI e 100 % das atividades do Fundo Europeu de Investimento. Os empréstimos do BEI às PME, porém, tendem a ser usados sobretudo para capital de desenvolvimento, inovação e novos projetos. Sabe-se que a concessão de empréstimos para capital de exploração está a ser analisada pelo BEI e será interessante observar o resultado dessas deliberações. Embora o BEI seja um importante fornecedor de financiamento para o desenvolvimento das PME, a sua quota do volume total de empréstimos às empresas na área do euro continua a ser pequena.

3.3 No Reino Unido e nos EUA, as autoridades monetárias têm adotado algumas medidas pouco ortodoxas, como a flexibilização quantitativa, a fim de proporcionar liquidez ao sistema bancário. Esta política implica a compra pelos bancos centrais de grandes quantidades de obrigações soberanas e de empresas, bem como a criação de capital novo no sistema bancário. Contribuiu para evitar a paralisia dos mercados monetários e do mecanismo de transmissão monetária, tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido. Alguns dados indicam que o programa de flexibilização quantitativa nos EUA contribuiu para aumentar o crédito e o financiamento na economia real. As autoridades monetárias dos EUA estão atualmente a ponderar a sua redução gradual, à medida que a retoma económica se torna mais sólida. No Reino Unido, as orientações do Banco de Inglaterra para o futuro sugerem que, assim que a retoma económica esteja consolidada, a política de flexibilização quantitativa chegará também ao seu fim.

3.4 A Comissão publicou um Livro Verde sobre o financiamento a longo prazo da economia ⁽⁷⁾, em março de 2013, ao qual deu seguimento através de um pacote de medidas destinadas a promover o financiamento de prazo alargado, em geral, e a orientar o financiamento para as PME, em particular ⁽⁸⁾. No centro deste pacote encontram-se medidas para impulsionar a utilização de instrumentos de dívida titularizados de empréstimos às PME. Uma utilização mais generalizada de instrumentos de dívida titularizados daria liberdade aos bancos e outras instituições financeiras para participarem em maiores volumes de empréstimos a empresas. A Comissão propõe igualmente novas regras para incentivar os fundos de pensão a investirem em ativos financeiros, como instrumentos de dívida titularizados, e, por conseguinte, a contribuir para o financiamento de um crescimento sustentável na economia real ⁽⁹⁾. Há ainda propostas no sentido de criar um mercado secundário líquido e transparente para as obrigações emitidas por empresas e de aumentar a atratividade das obrigações cobertas e das colocações privadas. Uma comunicação sobre financiamento coletivo (*crowdfunding*) ⁽¹⁰⁾ visa promover boas práticas, acompanhar a evolução dos mercados de financiamento coletivo e facilitar a criação de um rótulo de qualidade para este tipo de financiamento.

3.5 Várias outras iniciativas são pertinentes neste domínio. Os obstáculos a uma avaliação mais rigorosa, por parte dos credores, da fiabilidade creditícia e do risco assentam geralmente nos custos e na falta da correspondente informação financeira. O Instituto de Finanças Internacionais (IFI) propõe uma série de medidas para mitigar esses obstáculos, designadamente uma maior utilização de repositórios digitais com formatos normalizados para o registo de sociedades, gabinetes de estatística, avaliações dos créditos dos bancos e outros credores. Esses repositórios nacionais com dados sobre o risco de crédito deveriam ser consolidados com o «repositório de dados europeu» (*European Data Warehouse*), acabando por conduzir a um registo central de crédito europeu. O IFI apela ao estabelecimento de normas a nível europeu para a recolha e comunicação de informação, de forma a permitir análises entre empresas e entre países. Informações mais corretas e mais atualizadas sobre o desempenho financeiro das PME deverão permitir uma melhor avaliação dos riscos pelos credores e uma fixação mais adequada do preço do risco.

⁽⁷⁾ COM(2013) 150 final/2.

⁽⁸⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁹⁾ COM(2014) 167 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2014) 172 final.

3.6 Outras propostas para melhorar os fluxos de financiamento das PME são, por exemplo:

- adotar medidas que permitam às sociedades mútuas, cooperativas e coletivas conceder empréstimos às PME, apoiando-as diretamente através de fundos públicos;
- abandonar a tendência orçamental para a dívida, tornando o financiamento de novos capitais próprios dedutível para efeitos fiscais;
- atribuir às agências de desenvolvimento regional uma função formal nas avaliações do risco, fazendo ao mesmo tempo os ajustamentos adequados para uma tendência otimista;
- promover uma maior confiança em seguros de crédito nos casos em que tal seja rentável, de forma a segurar as carteiras de empréstimos às PME sem garantia, que os bancos poderiam então vender a investidores não bancários;
- dar incentivos aos investidores de capitais privados e de capital de risco para aumentarem os seus investimentos em PME e colmatarem as lacunas no financiamento;
- recorrer a incentivos fiscais para alargar a base de investidores em PME e em fundos de PME;
- informar as PME acerca das opções de financiamento alternativas e dos benefícios relativos dos mecanismos de financiamento alternativos;
- reforçar os regimes de garantia de crédito e partilhar conhecimentos e boas práticas, a fim de ajudar a melhorar os regimes de garantias nacionais existentes;
- promover uma maior utilização do financiamento do comércio, concessão de empréstimos de empresas a empresas, cessão financeira e instrumentos de locação.

Estão a ser feitos progressos no sentido de aplicar muitas das propostas acima descritas, mas persiste o desafio de saber o que pode ser feito agora e a curto prazo para melhorar o acesso das PME ao financiamento.

4. Um canal alternativo de financiamento das empresas

4.1 A tarefa de conceber um sistema para estimular um maior acesso ao financiamento em toda a União não é simples. Alguns Estados-Membros desenvolveram soluções adaptadas às suas estruturas e regulamentações financeiras nacionais. Uma única abordagem uniforme poderá não ser adequada em todos os Estados-Membros. Uma das iniciativas mais interessantes é o regime de financiamento de empréstimos do Reino Unido (*Funding for Lending Scheme* — FLS), digno de uma análise mais detalhada.

4.2 O Ministério das Finanças britânico e o Banco de Inglaterra introduziram o FLS em julho de 2012, numa tentativa de estimular a concessão de crédito à economia real ⁽¹¹⁾. O Ministério das Finanças, enquanto acionista do Banco de Inglaterra, supervisiona o funcionamento do FLS. O FLS oferece aos bancos participantes uma fonte de financiamento barata, e esses custos de financiamento mais baixos deverão permitir aos bancos aumentar a disponibilidade de crédito, reduzindo as taxas de juro que praticam. Este regime incentiva os bancos a aumentarem os seus empréstimos, habilitando-os a utilizar fundos adicionais do mecanismo. Desde a sua criação, o FLS contribuiu para uma redução substancial dos custos do financiamento bancário, o que se refletiu numa melhoria das condições de crédito. É justo afirmar que a maior parte do êxito do FLS até à data se deveu ao facto de este estimular, em particular, a concessão de empréstimos às famílias e de crédito hipotecário. Não obteve resultados tão positivos em termos da promoção de empréstimos às empresas e, por conseguinte, em novembro de 2013, as autoridades adaptaram o FLS de modo a concentrar-se apenas no incentivo à concessão de empréstimos às PME.

4.3 O FLS destina-se a dar um incentivo económico para que os bancos participantes aumentem a sua capacidade líquida de financiamento (ou seja, os empréstimos brutos deduzidos os reembolsos). Este mecanismo oferece financiamento com desconto a todos os bancos, inclusive aos que estão em processo de desalavancagem. Não prevê um limite máximo para o montante de financiamento a que os bancos podem aceder. A título de exemplo, se um banco participante tem um volume de empréstimos a empresas no valor de 100 mil milhões de euros no início, poderá retirar deste instrumento, pelo menos, 5 mil milhões de euros em financiamento. Se o mesmo banco aumentar a sua capacidade líquida de financiamento às empresas em 1000 milhões de euros, terá direito a 5 mil milhões de euros adicionais provenientes do FLS. Este rácio de 5 para 1 de concessão para novos empréstimos líquidos às PME, juntamente com o menor custo de financiamento, constitui um poderoso incentivo para os bancos expandirem a concessão de crédito ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽¹²⁾ Para uma descrição completa do funcionamento do FLS, consultar: R. Churm e A. Radia «The Funding for Lending Scheme» [O regime de financiamento de empréstimos], boletim trimestral do Banco de Inglaterra, 4.º trimestre de 2012 <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120401.pdf>

4.4 O Banco de Inglaterra está a supervisionar o FLS adaptado. A maior parte das instituições financeiras do Reino Unido participa no FLS. O mecanismo revisto, que visa unicamente potenciar os empréstimos às empresas, está em funcionamento desde novembro de 2013 e, provavelmente, é demasiado cedo para tirar conclusões significativas sobre a sua eficácia. Alguns dos maiores bancos do Reino Unido e da área do euro continuaram o processo de desalavancagem com bastante celeridade, o que está provavelmente na origem de uma grande parte da redução dos empréstimos às empresas. Apoiantes do FLS defendem que a situação do crédito no Reino Unido estaria muito pior se não estivesse disponível financiamento através do FLS.

4.5 O CESE é de opinião que deveria ser aplicado um mecanismo semelhante ao FLS em toda a área do euro. Um regime semelhante ao FLS na área do euro poderia, ao longo de um período limitado de até dois ou três anos, contribuir para a recuperação do financiamento das empresas para níveis mais normais, facilitando o processo de desalavancagem em curso.

4.6 Em 5 de junho de 2014, o BCE anunciou um conjunto de medidas de liquidez para fomentar a concessão de empréstimos bancários às PME⁽¹³⁾. O CESE constata com satisfação que a principal proposta do BEI, de operações específicas de refinanciamento de prazo alargado (OERPA), é semelhante ao regime de financiamento de empréstimos (*Funding for Lending Scheme* — FLS) referido no presente parecer.

4.7 A maior parte das propostas da Comissão destinadas a melhorar o acesso das PME ao financiamento foram acolhidas favoravelmente pelo CESE, mas estas foram definidas sobretudo a médio ou longo prazo, podendo requerer a criação de nova legislação e/ou novas instituições. Entretanto, a crise do financiamento de capital de exploração para as empresas é imediata, premente e está, sem dúvida, em vias de se agravar. O CESE considera que os responsáveis políticos da UE devem envidar mais esforços para fornecer soluções a curto prazo, como o regime de incentivos (FLS e ORPA) acima descrito. Quaisquer riscos financeiros ou de reputação acrescidos devem ser pesados face aos 26 milhões de desempregados (5,6 milhões com idade inferior a 25 anos) na UE.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.en.html

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Sociedade digital: acesso, educação, formação, emprego, instrumentos para promoção da igualdade»

(parecer de iniciativa)

(2014/C 451/04)

Relatora: **Isabel Caño Aguilar**

Em 22 de janeiro de 2014, 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

Sociedade digital: acesso, educação, formação, emprego, instrumentos para promoção da igualdade

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 18 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 128 votos a favor e sem votos contra, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A União Europeia deve deixar de ser apenas um utilizador digital para tornar-se criador e produtor, e deve promover talentos nesse sentido. Para tal, é prioritário informar, formar e educar.

1.2 O CESE considera que a acessibilidade à sociedade digital deve ser um objetivo prioritário para toda a sociedade europeia. As políticas implementadas neste domínio são insuficientes para combater o fosso digital, que continua a aumentar.

1.3 O CESE recorda que devem ser adotadas medidas adequadas para garantir o acesso das pessoas com deficiência à sociedade digital e condições equitativas relativamente às novas tecnologias.

1.4 A sociedade digital não pode constituir um fator suplementar de exclusão. O CESE realça especialmente a necessidade de adotar políticas adequadas para que as pessoas idosas não sejam excluídas e se adaptem plenamente à utilização de tecnologias que fazem parte da vida quotidiana das pessoas.

1.5 As autoridades europeias e nacionais devem agir em conjunto para garantir a disponibilidade de equipamentos e programas informáticos a preços mais acessíveis e que respeitem o multilinguismo.

1.6 A política europeia de educação deve preparar os cidadãos para a vida. O CESE salienta que as organizações profissionais do setor da educação devem ser consultadas.

1.7 O CESE considera que o apoio ao ensino público, dentro das possibilidades financeiras dos Estados-Membros, é fundamental para alcançar o objetivo da igualdade.

1.8 O CESE destaca a importância das bibliotecas públicas no processo de formação e educação para o mundo digital.

1.9 O CESE recomenda que se promovam modelos de inovação aberta e normas abertas. É necessário evitar medidas injustificadas de proteção da propriedade intelectual suscetíveis de limitar os processos de inovação na economia digital.

1.10 O CESE sugere que se sigam as recomendações formuladas pela Fundação Europeia para a Qualidade na Aprendizagem em Linha (EFQUEL) em matéria de ensino.

1.11 O CESE reitera o importante papel desempenhado pela formação profissional e pela educação na luta contra a crise económica e a favor da retoma, destacando o papel do Cedefop neste domínio. O CESE defende, pois, que:

— se coloque a tónica na formação inicial e permanente dos docentes;

— se promova o ensino das línguas;

— se orientem os recursos educativos abertos para a formação profissional.

1.12 A iniciativa Horizonte 2020 deve contribuir para o reforço da posição europeia no domínio da tecnologia digital, no qual as empresas europeias registam um nível de investimento inferior ao das suas concorrentes asiáticas ou norte-americanas.

1.13 O CESE considera fundamental a promoção das pequenas e médias empresas (PME) europeias no setor das tecnologias da informação e comunicação (TIC), uma vez que podem promover projetos inovadores que são vitais para uma indústria em constante transformação. As medidas fiscais e a concessão de facilidades de financiamento às PME constituirão, além disso, um grande contributo para combater a crise económica.

1.14 O apoio às empresas em fase de arranque (*start ups*) no domínio da tecnologia digital pode contribuir para fomentar a indústria europeia de *hardware* e *software*. O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa de apoiar programas de alto risco no âmbito da Agenda Digital, mas solicita um maior apoio financeiro.

1.15 O Comité propõe uma série de medidas para incentivar a participação das mulheres na sociedade digital.

2. Contexto

2.1 Várias decisões políticas, programas e iniciativas da UE dizem respeito à integração das TIC na educação, incluindo:

- o programa eLearning (2004-2006);
- o programa de aprendizagem ao longo da vida (2007-2013), no qual a promoção das TIC na educação constitui uma prioridade transversal, integrada nos subprogramas Comenius, Erasmus, Grundtvig e Leonardo;
- o programa ERASMUS+ (2014-2020), que se inscreve na Estratégia Europa 2020, na estratégia Educação e Formação 2020 e na estratégia «Repensar a educação»;
- a comunicação da Comissão sobre novas tecnologias e recursos educativos abertos («Abrir a educação: Ensino e aprendizagem para todos de maneira inovadora graças às novas tecnologias e aos Recursos Educativos Abertos», COM (2013) 654 final).

2.2 A Agenda Digital para a Europa (2010), estratégia central da União para atingir os objetivos do Programa-Quadro Horizonte 2020, prevê várias medidas, nomeadamente:

- interoperabilidade e normas;
- Internet ultra rápida;
- aprendizagem em linha;
- acessibilidade para pessoas com deficiência;
- literacia, qualificações e inclusão digitais.

2.3 O CESE abordou estes aspetos em diversos pareceres⁽¹⁾.

2.4 O presente parecer de iniciativa aborda alguns aspetos relacionados com o acesso à sociedade digital, o ensino, a igualdade e o emprego.

3. Observações na generalidade

3.1 Acesso à sociedade digital

3.1.1 As ferramentas proporcionadas pelas TIC são cada vez mais utilizadas no quotidiano das pessoas. O acesso à sociedade digital é um direito e uma fonte de oportunidades que deve ser plenamente aproveitada.

(1) JO C 271 de 19.9.2013, p. 127; JO C 318 de 29.10.2011, p. 9; JO C 214 de 8.7.2014, p. 31.

3.1.2 O CESE tem assinalado repetidamente a importância da banda larga para a sociedade e a economia europeias ⁽²⁾ e, por conseguinte, congratula-se com a sua generalização, via satélite, nos 28 Estados-Membros. No entanto, continuam a existir numerosas causas para o fosso digital, agravado pelo aumento da taxa de pobreza, que por sua vez foi exacerbado pela crise económica e social.

3.1.3 O fosso digital não está a diminuir devido, entre outros motivos, à educação (as pessoas com escolaridade mais elevada têm três vezes mais probabilidades de ser utilizadores da Internet do que os 33 % de pessoas com um nível de escolaridade mais baixo), à idade (a utilização da Internet encontra-se generalizada entre os jovens, sendo quase universal entre os estudantes, mas tem uma utilização muito mais baixa entre as pessoas idosas), à informação, que se encontra maioritariamente em inglês, às diferenças entre zonas rurais, urbanas e insulares, etc.

3.1.4 As autoridades públicas deparam-se frequentemente com sérias dificuldades para financiar o custo da informática na educação num contexto de restrições orçamentais que parecem ter sido agravadas pelo Pacto de Estabilidade. Entre os possíveis recursos de financiamento, um deles — a imposição de taxas aos utilizadores — poderá obstar à acessibilidade e à igualdade na educação.

3.1.5 A acessibilidade é um direito humano ⁽³⁾. Além disso, cabe recordar que a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia, parte integrante do Tratado de Lisboa, nos seus artigos 20.º, 21.º e 26.º, consagra não apenas a proibição de qualquer discriminação em razão de deficiência mas igualmente o direito das pessoas com deficiência a beneficiarem de medidas específicas. Por seu lado, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência obriga os Estados-Membros a tomar medidas adequadas para assegurar às pessoas com deficiência, em condições de igualdade com as demais, o acesso às tecnologias da informação e comunicação, incluindo a Internet ⁽⁴⁾.

3.1.6 As pessoas com deficiência têm duas vezes mais probabilidades de estarem desempregadas, e as novas tecnologias, incluindo a Web, são uma porta de acesso ao lazer, à educação, à cultura e a numerosos outros serviços públicos e privados, fomentando igualmente a participação na democracia. Por este motivo, a acessibilidade das TIC é indispensável para que as pessoas com deficiência possam competir em condições de igualdade num mercado digital cada vez mais vasto e fazer parte da chamada sociedade digital.

3.1.7 A sociedade digital não pode constituir um fator suplementar de exclusão. Pelo contrário, as pessoas vulneráveis devem encontrar nela uma forma de sair da exclusão.

3.2 Educação na sociedade digital

3.2.1 A sociedade digital exige uma vontade de abertura à mudança nas instituições. A UE deve promover sistemas de educação e formação acessíveis a todos, que favoreçam o desenvolvimento de conhecimentos, aptidões e competências dos cidadãos num vasto leque de domínios, competências sociais, cívicas e culturais, bem como a capacidade de aprendizagem, a criatividade, a inovação e a capacidade de trabalho em equipa.

3.2.2 Todos os responsáveis pelo sistema de ensino devem cultivar um ambiente pedagógico na escola que fomente uma atitude positiva relativamente à inovação, à qualidade e à cooperação nas práticas pedagógicas, a participação de todos os estudantes no processo de ensino, a divulgação de boas práticas, a participação cívica e as experiências escolares, bem como uma cultura de avaliação.

3.2.3 A política de educação da UE não tem conseguido encorajar suficientemente as autoridades nacionais responsáveis pela educação para que garantam a utilização pedagógica das TIC pelos docentes desde a sua formação inicial e pelos estabelecimentos de ensino, nomeadamente no ensino primário, secundário e na formação profissional. Em particular, os Estados-Membros não têm sido suficientemente encorajados a realizar os investimentos exigidos por uma educação moderna, inovadora e de qualidade baseada nas TIC.

3.2.4 Os ministérios da Educação devem programar formações específicas para os docentes e fomentar uma revisão dos métodos de aprendizagem.

3.2.5 O CESE destaca a importância das bibliotecas públicas na formação e educação para o mundo digital.

⁽²⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p.137.

⁽³⁾ JO C 177 de 11.6.2014, p. 15.

⁽⁴⁾ JO C 271 de 19.9.2013, p. 116.

3.2.6 Desde a mais tenra idade escolar, as crianças poderiam adquirir conhecimentos sobre o modo de funcionamento dos computadores e talvez sobre a programação, de forma lúdica, para que os europeus deixem, o mais rapidamente possível, de ser meros utilizadores de TIC para se tornarem criadores e produtores. A UE dispõe de polos de excelência na investigação (por exemplo: investigação sobre nanocomponentes eletrónicos), mas é necessário ir mais longe.

3.2.7 Os sistemas educativos europeus oferecem exemplos de educação de alta qualidade do ensino primário à universidade, passando pela formação profissional. No entanto, é necessário mudar os programas curriculares, para que integrem a utilização pedagógica das TIC e a sua avaliação.

3.2.8 O CESE aconselha promover modelos de inovação aberta e normas abertas e evitar que medidas injustificadas de proteção da propriedade intelectual limitem os processos de inovação na economia digital.

3.2.9 O protocolo SPI (*Simple Publishing Interface*), desenvolvido pelo Comité Europeu de Normalização (CEN), tem como objetivo facilitar a comunicação entre ferramentas de produção de conteúdos e bases que gerem persistentemente recursos educativos e metadados.

3.2.10 A interoperabilidade também pode facilitar o recurso às tecnologias de assistência necessárias para que as pessoas com deficiência acessem às TIC.

3.3 Formação — Um instrumento para enfrentar a crise económica

3.3.1 A educação e a formação profissionais enriquecem a vida das pessoas e permitem-lhes adquirir competências necessárias a uma sociedade democrática. A formação profissional tem um profundo impacto sobre o desenvolvimento social e económico, uma vez que proporciona competências e vias de acesso ao mercado de trabalho. Em particular, pode ajudar os grupos desfavorecidos e marginalizados a construir uma vida melhor. No entanto, a formação profissional não representa apenas uma ponte entre a educação e o emprego. Ela reveste-se de grande importância intrínseca. O Instituto de Estatística da UNESCO assinalou que existe uma correlação entre o desenvolvimento económico e a formação profissional.

3.3.2 O programa Erasmus+ é a principal estratégia da União neste domínio e, como o CESE destacou, «deve ser um instrumento fundamental para incrementar o apoio à educação e à formação, a fim de reforçar as competências dos cidadãos [e] ajudar a enfrentar os elevados níveis de desemprego juvenil em muitos Estados-Membros». No entanto, cabe aos Estados-Membros, que são as autoridades competentes nesta matéria, envidar esforços para que a formação profissional disponha dos recursos necessários e do prestígio devido no sistema de ensino.

3.3.3 O CESE recorda que o trabalho do Cedefop sobre a aprendizagem ao longo da vida e a formação profissional abrange questões — como a educação de adultos, as qualificações e competências, a validação de aptidões e os processos de garantia de qualidade — que são fundamentais para quem tem mais dificuldades em aceder ao mercado de trabalho. É oportuno dotar o Cedefop de recursos suplementares.

3.3.4 O CESE defende que:

- se valorize a formação profissional;
- se coloque a tónica na formação inicial e permanente dos docentes;
- se promova o ensino de línguas, fundamental para a mobilidade dos trabalhadores;
- se orientem os recursos educativos abertos para a formação profissional.

3.4 A economia digital e o emprego

3.4.1 A UE apresenta uma elevada taxa de desemprego e, simultaneamente, segundo a Comissão, confronta-se a curto prazo com a falta de 900 000 pessoas qualificadas para preencher postos de trabalho no setor das TIC.

3.4.2 As TIC têm um impacto profundo no emprego, e o êxito da Agenda Digital está associado à existência de empresas de alta tecnologia: em 2008, as TIC trouxeram à UE um valor acrescentado de 574 mil milhões de euros e empregaram 8,3 milhões de pessoas. As empresas europeias — que se deparam com problemas como a fragmentação dos mercados ou a insuficiência de financiamento — devem reforçar a sua posição face aos gigantes que dominam os mercados mundiais, a maioria norte-americanos.

3.4.3 Como qualquer evolução tecnológica, as TIC têm um profundo impacto no emprego. Este fenómeno deve ser examinado tendo em vista criar carreiras profissionais, qualificações, competências e certificações, tanto para as pessoas que são excluídas do mercado de trabalho devido às TIC como para aquelas que as TIC ajudam a incluir.

3.4.4 A Grande Coligação para a Criação de Empregos na Área Digital, criada pela Comissão em março de 2013, aborda as questões principais (formação e adequação dos cursos aos empregos no domínio digital, mobilidade, certificação, sensibilização, aprendizagem e ensino inovadores), mas carece de recursos orçamentais. Existem igualmente outras iniciativas no âmbito da Agenda Digital: a estratégia para as cibercompetências, o pacote sobre o emprego, a iniciativa «Abrir a educação», a estratégia «Repensar a educação», a Iniciativa Oportunidades para a Juventude e o Panorama de Competências da UE.

3.4.5 É necessário envolver a indústria nesta coligação, mas também o mundo do ensino, de forma que, através da realização de estágios nas empresas, se assista a uma maior vinculação ao setor das TIC.

3.4.6 Deve assinalar-se que estes programas não têm suficientemente em conta as necessidades especiais das pessoas excluídas em razão de uma deficiência, nomeadamente na aquisição de competências digitais (cibercompetências), na literacia digital e na inserção no mercado de trabalho digital.

3.4.7 As grandes empresas de alta tecnologia da Europa investem em I&D, mas em menor proporção que as empresas asiáticas e norte-americanas. O CESE espera que o Horizonte 2020, dotado de um orçamento de 78,6 mil milhões de euros, contribua para o reforço da posição europeia nos mercados mundiais.

3.4.8 O CESE considera fundamental a promoção das PME europeias no setor das TIC, uma vez que podem promover projetos inovadores que são vitais para uma indústria em constante transformação. Para ajudar a ultrapassar a crise, é necessário encontrar soluções para as dificuldades de financiamento de que sofrem tanto as pequenas empresas como os projetos inovadores (empresas em fase de arranque) dedicados à inovação tecnológica.

3.5 *A sociedade da era digital deve ser inclusiva*

3.5.1 Atualmente, só cerca de 30 % das cerca de sete milhões de pessoas que trabalham no setor das TIC são mulheres, que estão sub-representadas em todos os níveis, nomeadamente, nos cargos decisórios. Apesar de a percentagem de mulheres que concluiu estudos universitários ser superior à dos homens, as mulheres continuam desfavorecidas em matéria de emprego, salários, condições de trabalho e acesso a cargos de grande responsabilidade.

3.5.2 É necessária uma mudança de política, especialmente devido à diminuição do número de diplomadas em TIC: atualmente só 29 em cada 1 000 mulheres com uma qualificação de pós-graduação a obteve no setor das TIC e só quatro acabam por trabalhar diretamente no setor.

3.5.3 Embora a integração de um maior número de mulheres no setor das TIC possa aumentar o PIB na área do euro em 9 mil milhões de euros, várias razões (tradições e estereótipos culturais, entre outros) explicam a sua fraca participação neste setor, um problema que não é apenas europeu mas mundial.

3.5.4 Por este motivo, o CESE sugere:

- aprofundar a investigação para determinar os fatores que causam a fraca presença das mulheres no setor das TIC em geral, e por que razão optam menos por estudos nos domínios da ciência, matemática e tecnologia;
- considerar a possibilidade de adotar planos e medidas ativas, com uma dotação financeira, em matéria de igualdade de género;
- ter em conta a situação das mulheres e das crianças com deficiência, que são frequentemente objeto de discriminação em relação aos homens com deficiência no acesso à educação e ao emprego, e também se deparam com mais dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, pelo que lhes é mais difícil ter uma vida independente;
- identificar modelos e percursos profissionais para inspirar as mulheres e raparigas;
- rever o código europeu de boas práticas em favor das mulheres nas TIC;

- levar a cabo campanhas bem-sucedidas nas redes sociais;
- o ensino precoce (desde a escola primária) sobre o funcionamento do computador e a programação, que favoreceria a participação das raparigas no setor das TIC.

4. Observações na especialidade

4.1 A acessibilidade deve ser um objetivo prioritário das autoridades e do conjunto da sociedade, uma vez que afeta todos os atores económicos e sociais. No entanto, as políticas da União e, em geral, as de muitos Estados-Membros têm sido insuficientes até à data.

4.2 O CESE propõe que a UE e as autoridades nacionais promovam ações conjuntas tendo em vista uma redução significativa do custo do material informático — incluindo a generalização da utilização de *software* livre e de código aberto, como o Linux — e fornecer conteúdos europeus à informação e ao conhecimento.

4.3 Uma política adequada para a UE do século XXI exige uma mentalidade aberta à mudança. O objetivo principal dos sistemas de educação e formação europeus não deve ser apenas satisfazer as necessidades específicas do mercado de trabalho (aspeto em que a Comissão Europeia centrou maioritariamente a sua política de educação), mas também a aprendizagem ao longo da vida. A elaboração das políticas de ensino da UE deve contar com a participação das organizações europeias de professores e de centros de ensino, o que atualmente não acontece.

4.4 Tendo em conta as restrições orçamentais dos Estados-Membros e o facto de, no quadro das instituições democráticas, adotarem as decisões que consideram melhores para os cidadãos, é necessário salientar a necessidade absoluta de investir no ensino público para alcançar o objetivo de igualdade de acesso ao ensino, independentemente da origem social dos estudantes e dos meios financeiros de que dispõem.

4.5 A Comissão deve assegurar que os metadados educativos sejam livres e considerados de interesse geral e não estejam sujeitos a patentes de empresas privadas. Além do programa europeu em matéria de normalização SPI, deve salientar-se a importância do e-Contentplus, programa da Comissão sobre metadados.

4.6 Para garantir a qualidade e a adequação do ensino e da formação fornecidos, os professores e estabelecimentos de ensino devem ser responsáveis pelo controlo do conteúdo do ensino. O CESE considera que as recomendações da Fundação Europeia para a Qualidade na Aprendizagem em Linha (EFQUEL) devem ser tidas em conta no tocante a medidas legislativas, harmonização, direitos de propriedade intelectual, etc.

4.7 O CESE já manifestou a sua decepção relativamente ao corte acentuado no orçamento da Agenda Digital para o período 2014-2020, que passou de uma proposta inicial de 9,2 mil milhões de euros para os 1,14 mil milhões de euros finalmente aprovados.

4.8 O CESE acolhe favoravelmente o apoio financeiro às iniciativas inovadoras de alto risco elaboradas pelas PME, no âmbito do Horizonte 2020. As medidas destinadas a assegurar que as PME e as empresas em fase de arranque obtêm um maior financiamento, não apenas por parte das autoridades públicas mas também dos mercados e do sistema financeiro, revestem-se de grande importância.

4.9 O CESE recomenda integrar a dimensão da acessibilidade em todas as iniciativas do domínio digital, assegurando que os programas de aprendizagem em linha, as TIC, os materiais e ferramentas (*online* e *offline*) sejam acessíveis para as pessoas com deficiência e para todas as pessoas vulneráveis. Além disso, deve prestar-se especial atenção à inclusão das pessoas com deficiência nos novos postos de trabalho do setor das TIC que a UE pretende criar.

Bruxelas, 10 de julho de 2014.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Ciberataques na UE**(parecer de iniciativa)**

(2014/C 451/05)

Relator: **Thomas McDonogh**

Em 27 de fevereiro de 2014, 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

Ciberataques na UE.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 18 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor e 1 voto contra, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité advoga a instituição de uma autoridade europeia para a cibersegurança, à semelhança da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA), com o objetivo de reforçar a liderança da UE necessária para fazer face às complexidades que decorrem da implementação eficaz de uma política europeia em matéria de cibersegurança.

1.2 Cidadãos informados e capacitados são importantes para reforçar a cibersegurança na Europa. A educação dos cidadãos para a cibersegurança pessoal e a proteção dos seus dados deve ser um componente fundamental dos programas escolares e dos programas de formação no local de trabalho. Além disso, a UE deve promover em toda a União programas e iniciativas de informação do público sobre estes temas.

1.3 As empresas devem ser obrigadas por lei a contribuírem de forma proativa para se protegerem dos ciberataques, nomeadamente através de tecnologias da informação e comunicação (TIC) seguras e resilientes e da formação dos trabalhadores sobre políticas de segurança, à semelhança do que é feito na área da saúde e segurança.

1.4 Todos os Estados-Membros devem ter um organismo encarregado de informar, educar e apoiar o setor das PME no que diz respeito a boas práticas de cibersegurança. As empresas de grande dimensão podem facilmente adquirir os conhecimentos de que necessitam, mas as PME precisam de apoio.

1.5 A Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA) deve ter um mandato mais alargado e dispor dos meios financeiros que lhe permitam assumir uma responsabilidade mais direta pela educação para a cibersegurança e pelos programas de sensibilização especialmente orientados para os cidadãos e as pequenas e médias empresas (PME).

1.6 É necessário que as empresas e as organizações promovam a sensibilização para a responsabilidade pela cibersegurança a nível dos órgãos de gestão. Há que comunicar explicitamente aos diretores de todas as organizações a potencial responsabilidade que cabe às empresas em caso de políticas e práticas inadequadas no domínio da cibersegurança.

1.7 Pelo facto de terem um papel importante na prestação de serviços em linha, é fundamental que todos os fornecedores de serviços Internet (FSI) da UE tenham uma responsabilidade particular no que diz respeito à proteção dos seus clientes contra ciberataques. Esta responsabilidade deve ser definida e consagrada na legislação da UE.

1.8 Por forma a assegurar uma rápida exploração do potencial que a expansão dinâmica da computação em nuvem encerra em termos de desenvolvimento económico⁽¹⁾, importa também estipular, a nível da UE, requisitos e obrigações de segurança específicos a cumprir pelos prestadores de serviços de computação em nuvem.

1.9 O Comité considera que as medidas voluntárias são insuficientes sendo necessário impor obrigações regulamentares rigorosas aos Estados-Membros com o objetivo de assegurar a harmonização, a gestão e a execução da cibersegurança a nível europeu; é também necessário criar legislação que imponha a todas as empresas e organizações, e não apenas aos fornecedores de infraestruturas críticas, a obrigação de notificação de incidentes sérios de cibersegurança. Tal permitiria melhorar a capacidade de resposta da Europa a ameaças e aprofundar o conhecimento e a compreensão sobre os ciberataques, de modo a desenvolver melhores defesas.

⁽¹⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 40; JO C 76 de 14.3.2013, p. 59.

1.10 O Comité recomenda vivamente que a UE desenvolva uma estratégia de resposta a ameaças de ciberataques, assegurando que todos os serviços e tecnologias utilizados na Europa para disponibilizar conectividade à Internet e serviços em linha são concebidos de modo a proporcionar o nível mais elevado possível de segurança contra ciberataques. As reflexões devem centrar-se especificamente na interface homem-máquina.

1.11 O CESE considera que os organismos europeus de normalização devem elaborar e divulgar um conjunto de normas de cibersegurança aplicáveis a todos os serviços e tecnologias em rede (TIC). Essas normas deverão incluir um código de práticas obrigatório para assegurar que todo o equipamento de TIC e os serviços vendidos aos cidadãos europeus na Internet são conformes aos mais elevados padrões.

1.12 A UE tem de agir o mais rapidamente possível para assegurar que cada Estado-Membro dispõe de uma equipa de resposta a emergências informáticas (CERT) plenamente funcional para se proteger a si e à Europa contra ciberataques.

1.13 O Comité solicita que o Centro Europeu da Cibercriminalidade (EC3) na Europol obtenha os meios financeiros adicionais necessários para combater a cibercriminalidade e reforçar a cooperação entre as forças policiais na Europa e em países terceiros, a fim de aumentar a capacidade da Europa para capturar e julgar cibercriminosos.

1.14 Em resumo, o CESE considera que a política da UE em matéria de cibersegurança deve incidir particularmente nos seguintes aspetos: reforço da liderança da UE; políticas de cibersegurança que aumentam a segurança e ao mesmo tempo respeitam a vida privada e outros direitos fundamentais; consciencialização dos cidadãos e incentivo a abordagens proactivas de proteção; governação global dos Estados Membros; uma atuação informada e responsável por parte das empresas; uma parceria aprofundada entre os governos, o setor privado e os cidadãos; níveis de investimento adequados; normas técnicas adequadas e investimentos suficientes em investigação, desenvolvimento e inovação; um compromisso à escala internacional. Nesse sentido, o Comité reitera as suas recomendações sobre a política de cibersegurança feitas em anteriores pareceres ⁽²⁾ e insta a Comissão a ter em conta as ações neles propostas.

2. Âmbito do parecer

2.1 A economia da Internet é responsável por mais de um quinto do crescimento do PIB na UE e, todos os anos, 200 milhões de europeus efetuam compras em linha. Dependemos da Internet e da tecnologia digital conectada para apoiar serviços essenciais nos domínios da energia, saúde, administração e finanças. No entanto, esta importante infraestrutura digital e os serviços que têm um papel tão crucial na nossa vida económica e social são vulneráveis a um risco crescente de ciberataques que ameaçam a nossa prosperidade e qualidade de vida.

2.2 O Comité considera que, face à crescente dependência da União em relação à Internet e à tecnologia digital, as atuais práticas e políticas não são suficientes para assegurar, hoje e no futuro, um nível adequado de cibersegurança em toda a Europa. Pretende-se com o presente parecer apontar as lacunas na política da UE em matéria de cibersegurança e recomendar melhorias que permitiriam mitigar de forma mais cabal os riscos de ciberataques.

2.3 Os ciberataques podem ser motivados tanto por interesses pessoais, por exemplo, uma vingança contra uma pessoa ou uma empresa, como por ciberespionagem dos Estados e ciberguerra entre países. Ao preparar-se o presente parecer, decidiu-se que o mesmo analisaria apenas os ciberataques de origem criminosa, de modo que as recomendações incidissem nos problemas que constituem uma preocupação primordial para a maioria do Comité. O complexo debate político sobre ciberataques perpetrados por Estados-Membros contra cidadãos e outros Estados poderá vir a ser tema de um futuro parecer.

⁽²⁾ JO C 97 de 28.4.2007, p. 21;
JO C 175 de 28.7.2009, p. 92;
JO C 255 de 22.9.2010, p. 98;
JO C 54 de 19.2.2011, p. 58;
JO C 107 de 6.4.2011, p. 58;
JO C 229 de 31.7.2012, p. 90;
JO C 218 de 23.7.2011, p. 130;
JO C 24 de 28.1.2012, p. 40;
JO C 229 de 31.7.2012, p. 1;
JO C 351 de 15.11.2012, p. 73;
JO C 76 de 14.3.2013, p. 59;
JO C 271 de 19.9.2013, p. 127;
JO C 271 de 19.9.2013, p. 133.

2.4 Este parecer aborda apenas os ciberataques de natureza criminosa exclusivamente motivados por interesses monetários, que constituem o grosso dos ataques. A implementação de políticas e práticas de cibersegurança destinadas a combater eficazmente ciberataques realizados com intenção criminosa permite reduzir também os riscos de ciberataques motivados por interesses de ordem política ou mais pessoal.

2.5 Ainda que a UE tenha registado progressos na execução de ações de confiança e segurança no âmbito da Agenda Digital e desenvolvido uma estratégia de cibersegurança que abarca a maior parte dos objetivos atrás referidos, muito ainda há a fazer.

3. Ciberataques e cibersegurança

3.1 Um ciberataque é entendido como qualquer forma de ação malévola cometida no intuito de atacar sistemas informáticos, infraestruturas, redes de computadores e/ou dispositivos digitais pessoais, através de diversas formas de atos mal intencionados a fim de roubar, corromper ou destruir um determinado alvo. Os alvos podem ser dinheiro, dados ou uma tecnologia da informação.

3.2 Os cibercriminosos lançam ciberataques para roubar dinheiro ou dados e cometer atos de fraude, espionagem criminosa ou extorsão. A cibercriminalidade pode danificar redes e serviços essenciais de que dependemos em termos de saúde, segurança e bem-estar económico, inclusive redes administrativas, de transporte e energéticas.

3.3 A ameaça de ciberataques aumenta à medida que a nossa dependência da Internet e das tecnologias digitais se agrava. Segundo um recente relatório da Symantec, em 2013, o número total de violações de dados no mundo aumentou em 62 %, o equivalente a mais de 552 milhões de registos, usurpando frequentemente nomes, datas de nascimento, números de identificação nacionais, fichas médicas ou informações financeiras. Além disso, nos últimos 12 meses, 38 % dos utilizadores de aparelhos móveis foram alvo de atos de cibercriminalidade.

3.4 Os ciberataques podem ter graves repercussões nas empresas, em particular, e na economia da Europa, em geral:

- Um relatório do setor, de 2011, revelou que as vítimas de cibercrime perdem anualmente cerca de 290 mil milhões de euros em todo o mundo, o que torna este tipo de crime mais rentável que o conjunto do tráfico mundial de marijuana, cocaína e heroína.
- Os cidadãos estão constantemente sob a ameaça de serem vítimas de um roubo de identidade através de ciberataques. Em maio de 2014, um único ciberataque permitiu roubar uma base de dados com informações pessoais de 145 milhões de utilizadores dos serviços do eBay. De acordo com um inquérito da Universidade de Kent sobre a cibersegurança, realizado em 2013, em apenas um ano (2012-2013), mais de 9 milhões de adultos na Grã-Bretanha foram alvo de um acesso não autorizado às suas contas em linha, 8 % da população sofreu perdas monetárias devido a cibercrimes e 2,3 % da população do Reino Unido perdeu mais de 10 000 libras devido à cibercriminalidade.
- Em 2011, segundo estimativas de um relatório do Governo do Reino Unido, os custos totais da cibercriminalidade para a economia nacional elevaram-se a 27 mil milhões de libras:
 - fraude em linha (1,4 mil milhões de libras);
 - roubo de identidade (1,7 mil milhões de libras);
 - roubo de propriedade intelectual (9,2 mil milhões de libras);
 - espionagem (7,6 mil milhões de libras);
 - perda de dados sobre clientes (1 mil milhões de libras);
 - roubo (direto) em linha de empresas (1,3 mil milhões de libras);
 - extorsão (2,2 mil milhões de libras);
 - fraude fiscal (2,3 mil milhões de libras).

- Todos os anos, os ciberataques causam avultados danos económicos na Europa. Estes custos devem ter em conta o seguinte:
 - a perda de propriedade intelectual e de dados sensíveis;
 - os custos de oportunidade, incluindo perturbações nos serviços e no emprego;
 - danos causados à imagem da marca e à reputação da empresa;
 - sanções e pagamentos compensatórios aos clientes (por inconvenientes ou perdas) ou indemnização contratual (por atrasos, etc.);
 - custos decorrentes de contramedidas e seguros;
 - custo das estratégias para atenuar os efeitos de ciberataques e repor a situação;
 - perda de oportunidades de negócio e de competitividade;
 - distorções do comércio; e
 - perda de empregos.
- De acordo com uma publicação do Governo do Reino Unido — o «2014 Information Security Breaches Survey» [Inquérito de 2014 sobre a violação da segurança da informação] —, em 2013, 81 % das empresas de grande dimensão e 60 % das PME foram vítimas de um atentado à segurança.
- O mesmo relatório do governo estimou que o mais grave ciberataque poderia custar em média 1 400 000 euros a uma grande empresa e 140 000 euros a uma PME.
- Mesmo que os ataques não sejam bem sucedidos, os custos para os mitigar estão a aumentar rapidamente. Em 2014, o crescimento do mercado mundial de segurança da informação será de 8,6 %, ultrapassando os 73 mil milhões de dólares.

3.5 As técnicas de ciberataque estão em constante evolução:

- Um ciberataque envolve geralmente a utilização de um vetor de ataque, que permite a um cibercriminoso aceder a credenciais de identificação em linha, a um computador ou a um servidor de rede, com propósitos ilícitos. Os vetores de ataque mais comuns são periféricos USB, ficheiros anexos a mensagens de correio eletrónico, páginas Web, janelas instantâneas (*pop-up*), mensagens instantâneas, espaços de conversa em linha e técnicas fraudulentas, como a mistificação da interface, também conhecida por «phishing».
- A forma mais comum de um ciberataque envolve a utilização de *software* mal intencionado (*malware*). Um *software* mal intencionado é um programa concebido para sequestrar um dispositivo digital para fins criminosos, por exemplo, para roubar as credenciais de um utilizador ou extorquir dinheiro, ou para se propagar a outros dispositivos. Este tipo de programa informático inclui vírus (incluindo vermes e cavalos de Tróia), *ransomware*, *software* espião, *software* de publicidade não solicitada, *scareware* e outro *software* maligno. Por exemplo, *ransomware* é um tipo especial de *software* mal intencionado que bloqueia o acesso ao sistema do computador que infetou e pede ao utilizador um valor monetário (resgate) para o desbloquear.
- Um *software* mal intencionado pode também transformar um computador num *bot* conectado a um *botnet* ou a uma rede *zombie* de um cibercriminoso, que o criminoso controla para atacar as suas vítimas.
- Um ataque sob a forma de *spam* ocorre quando um criminoso envia mensagens de correio não solicitadas para grupos de indivíduos muitas vezes com o intuito de levar as vítimas a efetuarem pagamentos para adquirir produtos contrafeitos. Os *botnets* são utilizados para enviar grande parte das mensagens de *spam*.
- Os ataques de «phishing» tentam roubar o nome de utilizador, a palavra-chave e os dados dos cartões de crédito de uma pessoa, fazendo-se passar por uma entidade fidedigna, permitindo que o cibercriminoso assuma o controlo das contas de correio eletrónico, das redes sociais e das contas bancárias da vítima. Estes ataques são particularmente eficazes na medida em que 70 % dos utilizadores da Internet escolhem a mesma senha para a maioria dos serviços Web que utilizam.

— Os cibercriminosos utilizam, por vezes, ataques de negação de serviço, também conhecidos por DoS, para extorquir dinheiro a empresas ou organizações. Um ataque de negação de serviço é uma tentativa para tornar uma máquina ou um recurso de rede inutilizável para os utilizadores legítimos, bombardeando o alvo com pedidos de comunicação externos de modo que este não consiga responder ao tráfego legítimo de dados, ou para abrandar significativamente o sistema tornando-o praticamente inacessível. Mais uma vez, os *botnets* são geralmente utilizados por criminosos para lançarem ataques DoS.

3.6 As organizações de cibersegurança são consensuais no que diz respeito às medidas prioritárias que os cidadãos e as empresas devem adotar para se protegerem de ciberataques. Estas práticas devem ser comunicadas em todos os programas de sensibilização e de educação para a cibersegurança:

a. Cidadãos

- utilização de palavras-chave fiáveis e fáceis de memorizar;
- instalação de antivírus nos novos dispositivos;
- verificação dos parâmetros de proteção da privacidade nas redes sociais;
- realização de compras na Internet em segurança, verificando sempre a fiabilidade dos sítios de venda em linha; e
- descarregamento de *software* e dos remendos de segurança (*patches*) propostos.

b. Empresas

- aplicação de uma «lista branca»;
- utilização de configurações do sistema normalizadas e seguras;
- aplicação de remendos de segurança (*patches*) no prazo de 48 horas;
- aplicação de corretores do sistema de exploração no prazo de 48 horas;
- reduzir o número de utilizadores com direitos de administrador.

3.7 As pequenas empresas, muitas vezes, não dispõem de apoio informático suficiente que lhes permita estar a par de potenciais ciberameaças, pelo que necessitam de uma ajuda específica para se protegerem contra os ciberataques.

3.8 A comunicação de informação sobre os ciberataques e as vulnerabilidades do sistema é essencial para combater os ciberataques, sobretudo quando se trata dos chamados «ataques de dia zero», ou seja, tipos de ataque completamente novos e ainda desconhecidos da comunidade de cibersegurança. Contudo, as empresas muitas vezes não comunicam a ocorrência de ciberataques por receio de afetarem a sua reputação ou de virem a ser responsabilizadas. Esta falta de divulgação afeta a capacidade de a Europa responder, de forma rápida e eficaz, a ciberameaças e melhorar a cibersegurança geral através de uma aprendizagem partilhada.

3.9 Os cidadãos e as empresas compram o acesso à Internet e serviços em linha através de fornecedores de serviços Internet (FSI). Pelo facto de terem um papel essencial na prestação de serviços em linha, é fundamental que os FSI ofereçam aos seus clientes o melhor nível possível de proteção contra ciberataques. Os FSI, para além de deverem assegurar que os seus próprios serviços e infraestruturas são concebidos e mantidos para fornecerem o mais elevado nível possível de cibersegurança, devem prestar aos seus clientes aconselhamento de grande qualidade sobre cibersegurança e implementar protocolos específicos para ajudar os clientes a identificar e a combater os ciberataques. Esta responsabilidade deve ser definida e consagrada na legislação da UE.

3.10 Acelerar a adoção da computação em nuvem pelos cidadãos e pelas empresas na Europa reveste-se da maior importância para a economia da UE ⁽³⁾. À medida que a dependência de aplicações de computação em nuvem para fins privados ou empresariais aumenta, torna-se cada vez mais importante que a Europa garanta a cibersegurança dos prestadores de serviços em nuvem. A incerteza em relação à segurança dos serviços em nuvem repercute-se negativamente na adoção desta tecnologia dinâmica. O Comité gostaria que a UE determinasse a imposição de requisitos e obrigações de segurança específicos aos prestadores de serviços de computação em nuvem, tendo em vista apoiar o desenvolvimento desta tecnologia na Europa.

⁽³⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 40; JO C 76 de 14.3.2013, p. 59.

3.11 Importa realizar esforços específicos para recrutar pessoal para o setor europeu de cibersegurança. Estima-se que o aumento da procura de especialistas diplomados em segurança da informação venha a ser duas vezes superior ao do setor informático no seu conjunto. Neste contexto, o Comité chama a atenção da Comissão para o êxito que os concursos realizados nos EUA e em alguns Estados-Membros têm tido na sensibilização para a cibersegurança e na formação da futura geração de profissionais na área da cibersegurança.

3.12 Uma das melhores estratégias de proteção contra ciberataques consiste em assegurar que todos os serviços e tecnologias utilizados na Europa para disponibilizar conectividade à Internet e serviços em linha sejam concebidos de modo a proporcionar o nível mais elevado possível de segurança contra ciberataques. As reflexões devem centrar-se especificamente na interface homem-máquina, implicando que haja uma colaboração entre a indústria da tecnologia, os prestadores de serviços Internet, o setor da cibersegurança, o Centro Europeu da Cibercriminalidade (EC3), a Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA), as agências de segurança e defesa dos Estados-Membros e os cidadãos. O desenvolvimento desta estratégia de cibersegurança poderia ser organizado ao nível da UE pela Comissão, com a eventual coordenação da ENISA.

4. Política da UE em matéria de cibersegurança

4.1 A UE está a desenvolver uma estratégia abrangente⁽⁴⁾ com o objetivo de aumentar a cibersegurança dos cidadãos europeus:

- O pilar «Confiança e segurança» da Agenda Digital inclui 14 ações destinadas a aumentar a cibersegurança e a proteção dos dados.
- A Diretiva Ciberataques⁽⁵⁾, que deve ser transposta para o direito nacional até 4 de setembro de 2015, estabelece regras relativas à definição de infrações penais neste domínio e às sanções aplicáveis.
- Para aprofundar o conhecimento sobre cibersegurança e melhorar a colaboração entre os Estados-Membros, a UE reforçou o mandato da Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA).
- O Centro Europeu da Cibercriminalidade (EC3) foi criado no âmbito da Europol para combater a cibercriminalidade.
- A iniciativa política para a proteção das infraestruturas críticas da informação (PICI) coloca a tónica na proteção da Europa contra ciberperturbações, incluindo ataques, aumentando a cibersegurança e a resiliência em toda a Europa.
- A Estratégia europeia para uma Internet melhor para as crianças visa criar um ambiente seguro para as crianças na Internet e combater a difusão na Internet de material pedopornográfico e a exploração sexual das crianças.
- A proposta de diretiva relativa à segurança das redes e da informação exige que os Estados-Membros desenvolvam um conjunto de capacidades no domínio da segurança das redes e da informação, criando, por exemplo, uma equipa de resposta a emergências informáticas (CERT) plenamente funcional. Define ainda requisitos em matéria de segurança de redes e de comunicação de informações a aplicar pelos fornecedores de infraestruturas críticas.

4.2 O CESE reagiu vigorosamente à proposta de diretiva relativa à segurança das redes e da informação⁽⁶⁾, apresentada pela Comissão, por considerar que as medidas propostas eram demasiado indulgentes e insuficientes para que os Estados-Membros protegessem suficientemente os cidadãos e as empresas contra ciberataques. No entanto, quando da adoção da proposta de diretiva, o Parlamento retirou-lhe ainda mais eficácia ao ter limitado o âmbito de aplicação da diretiva aos fornecedores de «infraestruturas críticas», excluindo da sua aplicação os motores de pesquisa, as plataformas de redes sociais, os portais de pagamento pela Internet e os prestadores de serviços de computação em nuvem.

4.3 A atual proposta de diretiva relativa à segurança das redes e da informação não é suficiente para assegurar a adoção da legislação necessária para promover a sensibilização para a ameaça que representam os ciberataques e melhorar a capacidade de resposta na União. O Comité congratular-se-ia com a adoção de uma nova legislação em que a obrigação de notificação de qualquer incidente sério de cibersegurança não se restringisse aos fornecedores de infraestruturas críticas. A inexistência de uma obrigação de notificação é favorável aos interesses dos cibercriminosos que se aproveitam da ignorância dos alvos vulneráveis.

⁽⁴⁾ JOIN(2013) 01 final.

⁽⁵⁾ JO L 218 de 14.8.2013, p. 8-14.

⁽⁶⁾ JO C 271 de 19.9.2013, p. 133.

4.4 A UE deveria considerar a possibilidade de alargar o mandato da ENISA tendo em vista promover a sensibilização para a ameaça que representam os ciberataques e melhorar a capacidade de resposta em toda a União. O papel da ENISA poderia ser alargado de modo a assumir uma responsabilidade mais direta pelos programas de educação e de sensibilização especialmente orientados para os cidadãos e as PME.

4.5 O Centro Europeu da Cibercriminalidade (EC3) foi criado no âmbito da Europol, em 2013, para reforçar a capacidade da Europa para combater a cibercriminalidade. O EC3 funciona como uma plataforma central europeia de informação sobre criminalidade e apoia as operações e as investigações dos Estados-Membros relacionadas com ciberataques. No entanto, no seu primeiro relatório anual, o EC3 alerta para o facto de os recursos limitados de que dispõe já estarem a comprometer o avanço das investigações e que, a continuar assim, não poderá fazer face às investigações de grande dimensão a seu cargo.

4.6 A UE deveria solicitar aos organismos europeus de normalização — CEN, CENELEC e ETSI — que desenvolvessem normas de cibersegurança para qualquer *software*, equipamento TIC ou serviço baseado na Internet vendido na UE. Estas normas devem ser permanentemente atualizadas para fazer face a novas ameaças.

4.7 É necessário criar legislação que imponha a todas as empresas e organizações, e não apenas aos fornecedores de infraestruturas críticas, a obrigação de notificação de incidentes sérios de cibersegurança. Tal permitiria não só melhorar as estratégias destinadas a combater e a mitigar ameaças diretas, como também aprofundar o conhecimento e a compreensão sobre os ciberataques perpetrados, ajudando as autoridades, o setor da cibersegurança, as empresas e os cidadãos a melhorarem a cibersegurança e a fazerem face às ameaças. A fim de incentivar a partilha de informação sobre ciberataques, qualquer legislação deveria determinar a preservação do anonimato da empresa ou organização que procede à notificação de um ataque. Importa igualmente prever a possibilidade de limitação da responsabilidade, se for caso disso.

4.8 Apesar das iniciativas empreendidas pela UE, os Estados-Membros possuem níveis muito diferentes de capacidade e de preparação, o que resulta numa fragmentação das respostas a ciberataques em toda a UE. Devido à interconectividade das redes e dos sistemas, a capacidade de resposta da UE aos ciberataques é comprometida pelos Estados-Membros com muitas fragilidades na área da cibersegurança. Há que tomar medidas para que todos os Estados-Membros tenham um nível aceitável de cibersegurança. Importa igualmente assegurar que cada Estado-Membro dispõe de uma equipa de resposta a emergências informáticas (CERT) plenamente funcional.

4.9 O Comité, tendo em vista aumentar a proteção contra ciberataques na UE, e tal como já recomendado em anteriores pareceres⁽⁷⁾, considera que as medidas voluntárias não funcionam, sendo necessário impor obrigações regulamentares rigorosas aos Estados-Membros com o objetivo de assegurar a harmonização, a gestão e a execução da cibersegurança a nível europeu.

4.10 Resumindo, para que possa proteger efetiva e atempadamente os cidadãos e as empresas contra ciberataques, a política da UE em matéria de cibersegurança deverá centrar-se nas seguintes medidas:

- reforço da liderança da UE através de políticas, legislação e instituições criadas para apoiar elevados níveis de cibersegurança em toda a UE;
- políticas em matéria de cibersegurança para aumentar a segurança individual e coletiva e, simultaneamente, respeitar o direito dos cidadãos à vida privada e outros valores e liberdades fundamentais;
- elevada sensibilização de todos os cidadãos para os riscos associados à utilização da Internet e incentivo ao desenvolvimento de uma atuação proativa para proteger os respetivos aparelhos digitais, identidades, vida privada e transações em linha;
- governação abrangente por todos os Estados-Membros com vista a assegurar que as infraestruturas críticas de informação são seguras e resilientes;
- ações informadas e responsáveis realizadas por todas as empresas para assegurar que os seus sistemas de TIC são seguros e resilientes, protegendo assim as suas operações e os interesses dos seus clientes;
- uma abordagem proativa dos FSI para proteger os seus clientes contra ciberataques;
- promoção na UE de uma estratégia de cibersegurança em parceria com os governos, o setor privado e os cidadãos, a nível estratégico e operacional;
- estratégia para assegurar a cibersegurança quando do desenvolvimento de tecnologias e serviços da Internet;

(7) JO C 255 de 22.9.2010, p. 98, JO C 218 de 23.7.2011, p. 130, JO C 271 de 19.9.2013, p. 133.

- níveis adequados de investimento no conhecimento da cibersegurança e desenvolvimento das competências para criar um grupo sólido de trabalhadores em matéria de cibersegurança;
- normas técnicas adequadas de cibersegurança e investimentos suficientes em I&D para apoiar o desenvolvimento de um setor de cibersegurança forte e a procura de soluções a nível mundial;
- empenho ativo, a nível internacional, com países terceiros, em desenvolver uma política global coordenada e enfrentar as ameaças de ciberataques.

Bruxelas, 10 de julho de 2014.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Melhorar a transparência e a inclusão no processo de adesão à União Europeia»

(parecer de iniciativa)

(2014/C 451/06)

Relatora: **Marina Škrabalo**

Na reunião plenária de 22 de janeiro de 2014, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

Melhorar a transparência e a inclusão no processo de adesão à União Europeia.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 12 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 132 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A política de alargamento da UE, embora talvez não seja o mais popular domínio político da União, constitui um dos projetos políticos mais bem sucedidos da UE. Nos últimos anos, têm-se registado algumas melhorias em termos de transparência e inclusão do processo de adesão, o que se reflete nos processos atualmente em curso na Sérvia e no Montenegro. A mudança estratégica das instituições europeias no sentido de centrar o processo nos aspetos fundamentais — Estado de direito e governação económica — constitui uma oportunidade para promover a democracia participativa no âmbito da política de alargamento em geral, e não à sua margem.

1.2 Todavia, avizinham-se vários desafios. É necessária uma maior coerência de modo a assegurar que tanto as instituições da UE como os governos em causa adotam uma abordagem transparente e inclusiva ao longo de todo o processo de adesão, em todas as políticas e em todos os países candidatos e potenciais candidatos. Importa igualmente reforçar a integração das políticas no que diz respeito 1) às negociações propriamente ditas, 2) à promoção do desenvolvimento da sociedade civil e do diálogo social e 3) ao reforço das capacidades institucionais, que devem refletir-se melhor no financiamento disponibilizado para a ajuda de pré-adesão.

1.3 O CESE recomenda à Comissão Europeia, ao Conselho da União Europeia e ao Parlamento Europeu que:

- aumentem substancialmente o seu apoio financeiro para criar capacidades institucionais e desenvolver a participação dos cidadãos no processo de adesão, bem como para reforçar o profissionalismo e a independência dos meios de comunicação social;
- encorajem o reforço tanto do diálogo social como civil nos países do alargamento, articulando melhor esse diálogo com o processo de adesão;
- aumentem os seus esforços de comunicação, a fim de explicar aos cidadãos da UE os benefícios e desafios da política de alargamento, em colaboração com as organizações da sociedade civil;
- divulguem todos os documentos essenciais para as negociações de adesão, isto é, relatórios de avaliação analítica, traduções do acervo da UE e critérios para a abertura e o encerramento das negociações, e que esses documentos sejam publicados nos sítios Web das delegações da UE;
- torne obrigatório para os países do alargamento adotar e aplicar a legislação em matéria de acesso do público à informação e consultas públicas e garanta que esta é uma parte integrante do processo de acompanhamento dos progressos;
- apliquem as orientações da DG Alargamento para o apoio da UE à sociedade civil nos países do alargamento para o período de 2014-2020 ⁽¹⁾ de igual modo em todos os países do alargamento e reveja estas orientações, a fim de resolver com maior precisão os desafios específicos com que os parceiros sociais se deparam no âmbito do diálogo social;

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

- visem a aplicação plena das orientações da DG Alargamento para o apoio da UE à integridade e liberdade dos meios de comunicação social nos países do alargamento para o período 2014-2020 ⁽²⁾.

1.4 O CESE recomenda aos governos nacionais dos países candidatos que:

- adotem e publiquem uma política escrita em matéria de acesso e divulgação da informação relativa às negociações, garantindo que:
 - as estruturas, os procedimentos e o calendário das negociações são transparentes e estão disponíveis ao público,
 - as posições de negociação nacionais se encontram disponíveis para os deputados ao Parlamento e que, pelo menos, os seus resumos estão à disposição do público;
- convidem representantes da sociedade civil, incluindo os parceiros sociais, a participar em todos os grupos de peritos, grupos de trabalho por capítulo e reuniões da equipa principal das negociações sempre que eles sejam afetados por questões relacionadas com a adesão;
- definam as suas prioridades nacionais antes de iniciar o processo de negociação, a fim de ajudar a equipa principal das negociações a defender mais eficazmente os setores prioritários e, assim, obter melhores resultados nas negociações;
- realizem avaliações do impacto regulamentar (AIR) durante a preparação das posições de negociação nacionais e da harmonização jurídica, a fim de identificar os riscos decorrentes do processo de ajustamento; envolvam intervenientes não estatais, incluindo a comunidade empresarial, sindicatos e representantes de grupos sociais afetados quando da realização das AIR;
- envolvam os parceiros sociais e as associações empresariais mais estreitamente na governação económica, nas reformas do mercado de trabalho e no cálculo dos custos sociais e económicos da harmonização, garantindo que as preocupações com a coesão social e a competitividade são tomadas em consideração;
- envolvam os conselhos económicos e sociais na programação da ajuda de pré-adesão com vista a satisfazer as necessidades dos parceiros sociais;
- incluam os parceiros sociais e outras partes interessadas, como associações empresariais, na assistência técnica e nos regimes de financiamento disponíveis para a sociedade civil;
- assegurem que os parlamentos nacionais desempenham, em tempo útil e de forma estratégica, uma função proativa, de deliberação e de supervisão no processo de adesão;
- não recorram a nomeações diretas para os comités consultivos mistos, mas antes a procedimentos inclusivos e transparentes, envolvendo os conselhos económicos e sociais e órgãos consultivos nacionais da sociedade civil na seleção dos candidatos.

1.5 Recomendações ao CESE:

- Os comités consultivos mistos (CCM) deverão procurar colmatar «nichos vazios», não abrangidos por outros órgãos no processo de negociação, e concentrar-se num número restrito de domínios, designadamente, os quatro temas principais da atual estratégia de alargamento: o Estado de direito, a governação económica, o reforço das instituições democráticas e dos direitos fundamentais, e o reforço do diálogo civil e social.
- Os CCM deverão maximizar os seus contactos com as partes interessadas a nível nacional e a outros níveis através de audições públicas, de consultas em linha e da cooperação com os conselheiros nacionais da assistência técnica para organizações da sociedade civil (TACSO — Technical Assistance for Civil Society Organisations) ⁽³⁾ e com os projetos de acompanhamento das principais políticas.
- Há que melhorar o intercâmbio de informação entre os CCM e os órgãos pertinentes da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu, a fim de facilitar a comunicação entre as instituições da UE e as partes interessadas da sociedade civil nos países do alargamento.
- Devem ser tomadas medidas urgentes para incentivar e facilitar um melhor equilíbrio de género entre os membros do CESE que participam nos CCM.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf

⁽³⁾ A TACSO é um projeto de assistência técnica financiado pela UE para o desenvolvimento da sociedade civil nos países do alargamento, <http://www.tacso.org/>.

2. Principais características e alterações da política de alargamento da UE nos últimos cinco anos

2.1 Embora alguns dos seus efeitos sociais e políticos a longo prazo possam ser questionáveis, a política de alargamento da UE tem sido claramente fundamental para acelerar mudanças nas estruturas nacionais de governação, orientando-as para a democracia e a economia de mercado, bem como para promover a cooperação regional nos Balcãs Ocidentais do pós-guerra. No que se refere ao âmbito das negociações de adesão à UE, os períodos transitórios para aplicação da legislação europeia são uma questão fundamental, tal como o são os custos financeiros associados, tanto para a UE como para os países candidatos. Uma vez que a abertura e o encerramento de cada capítulo de negociação requerem uma votação por unanimidade no Conselho, o ritmo e o calendário das negociações podem ser altamente imprevisíveis perante o potencial impacto das políticas nacionais num ou mais Estados-Membros.

2.2 A UE provou estar aberta à possibilidade de aperfeiçoar e ajustar o processo de negociação de acordo com as mudanças das circunstâncias políticas. É importante assinalar que os atuais métodos de negociação têm evoluído muito ao longo dos anos, com base nesta abordagem de «aprender com a experiência».

2.3 Tal como anunciado na comunicação da Comissão — Estratégia do Alargamento e Principais Desafios para 2013-2014⁽⁴⁾, «uma lição essencial a retirar do passado é a importância de abordar os elementos fundamentais em primeiro lugar», a começar pelo Estado de direito, que foi colocado «no cerne do processo de alargamento». Esta abordagem representa uma importante mudança estratégica, deixando de se centrar em ajustes específicos das políticas e passando a orientar-se para a questão mais lata da governação democrática, finalmente entendida como condição essencial para uma harmonização pertinente e sustentável com o acervo da UE. Por conseguinte, durante as negociações de adesão em curso (Montenegro, Sérvia, Turquia), a Comissão tenciona manter abertos os capítulos 23 (sistema judicial e direitos fundamentais) e 24 (justiça, liberdade e segurança) durante as negociações de adesão, cujo ritmo poderá muito bem depender dos progressos realizados nestes dois importantes capítulos.

2.4 Por um lado, as alterações introduzidas na metodologia de negociação usada no processo de adesão revelam a flexibilidade da UE e a sua genuína preocupação em garantir a eficácia das negociações. A maior atenção dedicada a um alargamento fundamentado em dados concretos reforçou a posição dos intervenientes não estatais, cuja informação independente é valiosa para as avaliações regulares efetuadas pela Comissão nos seus relatórios intercalares. Por outro lado, poder-se-á considerar que as mudanças introduzidas refletem sobretudo uma necessidade seletiva de dados por parte da UE, sem ter em conta os encargos administrativos impostos aos países candidatos, a não ser que haja procedimentos claros para a recolha de dados e a participação das partes interessadas.

2.5 O «Quadro de Negociação com a Sérvia»⁽⁵⁾ é o primeiro quadro de negociação que menciona explicitamente os princípios da inclusão e da transparência: «A fim de reforçar a confiança do público no processo de alargamento, as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível, de modo a assegurar uma maior transparência. As consultas e deliberações internas serão protegidas na medida do necessário para salvaguardar o processo decisório, em conformidade com a legislação da UE sobre o acesso do público aos documentos em todos os domínios de atividade da União». Esta é uma importante lição retirada do caso da Croácia — onde a afluência às urnas no referendo da UE foi a mais baixa de sempre (43 %) — e representa um passo em frente na formalização de uma série de práticas melhoradas no caso do Montenegro.

2.6 A maior concentração da UE na governação económica prevê a introdução de estratégias nacionais de reforma económica e planos de ação para a gestão das finanças públicas, na esperança de que uma informação e uma supervisão macroeconómica mais atempadas possam ajudar a evitar uma recessão económica prolongada e um défice excessivo, o que ocorreu na Croácia imediatamente após a sua adesão. Assim, prevê-se que os países do alargamento sejam objeto de controlo comparável ao dos Estados-Membros da UE no quadro do Semestre Europeu. É essencial assegurar a preparação atempada do setor empresarial, a fim de ajudar as empresas a tornarem-se mais competitivas e enfrentarem os desafios do mercado único da UE, ao passo que a participação dos parceiros sociais é crucial para avaliar e chegar a acordo sobre a dimensão social das reformas económicas.

2.7 De acordo com as orientações da DG Alargamento para o apoio da UE à integridade e liberdade dos meios de comunicação social nos países do alargamento para o período 2014-2020⁽⁶⁾, uma sociedade civil dinâmica é essencial para estimular o pluralismo e a democracia participativa. O apoio da UE à sociedade civil deve, pois, centrar-se 1) na construção de um ambiente propício às atividades da sociedade civil e 2) no reforço das capacidades das organizações da sociedade civil para que possam intervir de forma eficaz e responsável. Estas orientações podem ser um instrumento útil para a integração da sociedade civil, desde que a sua aplicação esteja à altura do seu grau de ambição.

⁽⁴⁾ COM(2013) 700 final.

⁽⁵⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=PT&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

⁽⁶⁾ Ver nota 2.

2.8 Até à data, a política de alargamento não conseguiu responder plenamente ao desafio de informar os cidadãos europeus sobre a sua importância vital para a segurança e a prosperidade de todo o continente, o que poderia contribuir para atenuar os receios de um novo alargamento que possam surgir juntamente com outras formas de xenofobia, especialmente em tempo de crise económica. A medida que as memórias das guerras nos Balcãs se vão desvanecendo, a atual crise na Ucrânia pode servir para lembrar que a ausência de paz e democracia nos pode afetar a todos.

3. Acesso do público aos documentos das negociações

3.1 Embora o processo de adesão não estabeleça uma condicionalidade em matéria de transparência e inclusão, as expectativas do público neste domínio estão a aumentar nos países que negociam a sua adesão à UE. No caso da Croácia, faltaram informações sobre os procedimentos técnicos das negociações: embora tenha sido adotado um protocolo sobre a coordenação interna das políticas relativas às posições de negociação da UE, esse documento nunca foi publicado no diário oficial do governo. À exceção de projetos legislativos, todos os documentos produzidos pelo governo croata relacionados com as negociações da UE foram debatidos e adotados em reuniões governamentais à porta fechada. Isto significa que o público não podia sequer solicitar documentos não confidenciais, já que não existia qualquer informação formal acerca da sua existência. Foram necessários vários anos de pressão por parte da sociedade civil para que o governo começasse a publicar informação básica sobre os documentos debatidos nas reuniões.

3.2 No que toca ao controlo parlamentar, as boas práticas da Eslovénia não tinham precedentes: o Parlamento nacional tinha o direito de vetar posições de negociação⁽⁷⁾, que eram igualmente divulgadas ao público. Embora o Parlamento croata tenha agido com competência como guardião do consenso político ao longo dos seis anos de negociações complexas com a UE, não conseguiu fomentar a participação mais alargada dos deputados, peritos e público em geral nas decisões políticas. O acesso às posições e aos relatórios de negociação estava limitado aos funcionários do governo e grupos restritos de membros da comissão parlamentar para o acompanhamento das negociações de adesão, o que implicou a quase total exclusão da grande maioria dos deputados, já para não falar do público em geral. Este cenário não deve repetir-se nas próximas rondas de negociações.

3.3 O acesso em tempo útil dos intervenientes não estatais e dos meios de comunicação social ao processo de negociação, bem como o seu acompanhamento independente, foi também dificultado pelo facto de os documentos produzidos pela Comissão Europeia e pelo Conselho (como as posições comuns da UE) não serem propriedade da República da Croácia. Consequentemente, o governo croata alegou não ter autoridade para os divulgar. Esta situação esteve aliada a uma falta de divulgação proativa por parte das instituições da UE⁽⁸⁾.

3.4 No caso do Montenegro, verificou-se uma clara melhoria na divulgação dos documentos relacionados com as negociações. A Comissão publicou no seu sítio Web todos os relatórios de avaliação analítica, que podem constituir valiosos instrumentos de diagnóstico para todas as partes interessadas em relação à não conformidade da legislação nacional com o acervo da UE. Além disso, o Conselho publicou por iniciativa própria as posições comuns da UE relativas aos capítulos 23 e 24, dada a importância e o interesse público nas reformas em causa. Resta saber se esta boa prática se traduzirá numa política a seguir no caso da Sérvia e da Turquia ou relativamente aos capítulos já abertos. Adicionalmente, não existe qualquer justificação formal para que o Conselho não possa publicar na íntegra os critérios de abertura após a sua aprovação por unanimidade. O acesso em tempo útil a estes documentos, essenciais para as negociações, é fundamental para os contributos e a participação da sociedade civil, para a informação dos órgãos de comunicação social e para um acompanhamento independente das ações governamentais com vista ao cumprimento das suas obrigações.

3.5 Com base nas lições retiradas de anteriores alargamentos, a Comissão está mais sensibilizada para o papel fulcral de meios de comunicação independentes e profissionais, como o demonstra a organização de duas conferências intituladas «Speak Up!», em 2011 e 2013, e a adoção das orientações para o apoio da UE à integridade e liberdade dos meios de comunicação social nos países do alargamento para o período 2014-2020, que devem servir igualmente de base para a afetação das dotações de financiamento. No entanto, mantém-se o desafio de saber como assegurar que os meios de comunicação chegam ao público da UE, que também tem de ser bem informado sobre o significado e a dinâmica da política de alargamento.

⁽⁷⁾ <http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

⁽⁸⁾ Na prática, o Conselho publicou, a pedido, documentos relacionados com a adesão depois de extrair informações sensíveis, relacionadas sobretudo com as posições de negociação, e documentos propriedade dos Estados-Membros, com base no argumento de que estes requerem consultas intergovernamentais e dizem respeito às relações internacionais, em conformidade com o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, de 30 de maio de 2001. A política de confidencialidade do Conselho também restringe o acesso a informações relacionadas com a adesão no Parlamento Europeu, onde estão reservadas salas especiais para arquivo e consulta de documentos confidenciais.

4. O papel da sociedade civil no processo de adesão

4.1 A participação da sociedade civil no processo de adesão implica: 1) a participação direta nas negociações propriamente ditas (ou seja, análise, elaboração das posições nacionais, supervisão dos progressos), 2) o diálogo social e civil no âmbito da formulação de políticas e da harmonização da legislação com o acervo da UE, 3) a participação na programação dos fundos de pré-adesão e 4) o acompanhamento independente dos progressos e do impacto social dos processos de reforma. O desempenho destas funções exige um apoio financeiro adequado, através dos governos nacionais e dos fundos de pré-adesão da UE.

4.2 Os grupos de trabalho para a elaboração das posições de negociação da Croácia e do Montenegro apresentavam uma elevada proporção de peritos da sociedade civil (mais de um terço de todos os membros). Em ambos os casos, foram organizados convites abertos à apresentação de candidaturas e publicados os nomes de todos os membros dos grupos de trabalho. No entanto, no caso da Croácia, o âmbito de participação dependia em grande medida do estilo de liderança no seio de cada grupo: nalguns casos, os membros da sociedade civil não tiveram oportunidade de ver o projeto de posições de negociação. Assim, os contributos da sociedade civil disseram respeito sobretudo à fase de análise inicial, tendo pouco impacto na conceção da estratégia de negociação e nas primeiras avaliações dos custos e benefícios sociais e económicos.

4.3 As instituições da UE proporcionaram vários canais para consultar a sociedade civil, a fim de recolher dados sobre os progressos das reformas associadas à adesão, nomeadamente correspondência em linha, consultas anuais da sociedade civil em Bruxelas, reuniões a nível nacional, sessões de informação e eventos públicos durante as visitas de representantes da UE. A Comissão mostrou-se igualmente aberta à elaboração de relatórios de acompanhamento independentes por organizações da sociedade civil. É certo, porém, que a Comissão tem sido muito mais proativa com ONG do que com sindicatos e associações empresariais. Tal é evidente no que se refere tanto ao nível de contacto como ao âmbito e objetivos dos regimes de financiamento de pré-adesão para o reforço de capacidades e acompanhamento de políticas.

4.4 Analisando o processo de adesão da Croácia, verifica-se que se perdeu uma oportunidade para reforçar o diálogo social no país no âmbito da sua adesão à UE, o que poderia ter contribuído para garantir condições mais eficazes e sustentáveis para a Croácia enquanto Estado-Membro da UE, como sucedeu na Bulgária. Os conselhos económicos e sociais nacionais não foram suficientemente utilizados para debater os custos e as medidas de apoio ao ajustamento social e económico, nem para programar a ajuda de pré-adesão. Uma parte muito reduzida dos fundos de pré-adesão foi afetada ao reforço de estruturas de diálogo social e das capacidades organizativas dos parceiros sociais. As associações empresariais e os sindicatos, com a sua estrutura capilar, deveriam ser mais bem aproveitados enquanto plataformas fundamentais para a deliberação dos custos e benefícios da adesão e para a preparação atempada da economia.

4.5 No atinente à formulação de políticas, no caso da Croácia, e em consonância com as tendências negativas nas anteriores rondas de adesão, mais de 80 % da legislação relativa ao acervo foi alvo de um procedimento acelerado, muitas vezes sem qualquer consulta pública, com avaliações do impacto regulamentar (AIR) muito limitadas, prejudicando a qualidade e a transparência do processo de redação legislativa⁽⁹⁾. Numa perspetiva mais positiva, a programação do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) foi inclusiva, em especial no respeitante à componente «sociedade civil», e foi conduzida pelo Conselho para o desenvolvimento da sociedade civil, com o apoio técnico do Gabinete do Governo para a sociedade civil. Isto conduziu ao desenvolvimento de regimes de subvenções altamente importantes, apoiando o acompanhamento independente de políticas em várias áreas de reforma fundamentais, e permitiu a importante intervenção dos parceiros sociais na atribuição de financiamento para reforçar as competências para o diálogo social. Nos próximos processos de adesão, deve ser evitada a incoerência entre os dois processos acima descritos e deve prevalecer sempre uma abordagem inclusiva no processo de decisão política.

5. Papel do CESE enquanto facilitador da participação da sociedade civil no processo de adesão

5.1 Sendo um forte apoiante da política de alargamento, o CESE criou comités consultivos mistos (CCM), que congregam as organizações da sociedade civil, a fim de elaborar recomendações para as autoridades políticas de ambas as partes e promover o debate público sobre a integração na UE nos países do alargamento. Estas estruturas permitiram realizar debates informados sobre as negociações, com base em várias perspetivas, e identificar as consequências da adoção do acervo da UE para diferentes setores da sociedade, apoiando a participação da sociedade civil no processo. Para além dos CCM, o Fórum da Sociedade Civil dos Balcãs Ocidentais constitui uma plataforma regional para o contacto com as autoridades políticas e oferece oportunidades para a criação de redes entre as organizações da sociedade civil dos Balcãs Ocidentais, enquanto analisa os grandes problemas da sociedade civil na região.

⁽⁹⁾ Avaliação da Croácia pelo SIGMA, maio de 2011.

5.2 A lista que se segue inclui alguns dos desafios identificados no trabalho dos CCM:

- os governos tendem a exercer demasiada influência nos processos de nomeação dos membros do CCM;
- verificaram-se perturbações em termos de trabalho e relações, devido a mudanças significativas nos membros do CESE em cada CCM; no entanto, por outro lado, uma insuficiente rotatividade por parte dos países parceiros pode muito bem ter impedido o envolvimento de novas organizações;
- os CCM possuem capacidades organizativas limitadas para conseguir chegar a um leque mais alargado de organizações da sociedade civil local, fora da capital e dos centros urbanos;
- os membros do CESE nos CCM tendem a ser predominantemente do sexo masculino, com uma percentagem média atual de 78 %, o que representa um sério desequilíbrio entre os géneros. Assim, insta-se o CESE a definir e aplicar medidas que resolvam esta situação insatisfatória.

5.3 Aumentar a sensibilização para o papel da sociedade civil e incluir os parceiros sociais no processo de adesão têm sido uma missão e um desafio para o CESE. Em alguns países, os governos têm mantido uma atitude negativa em relação à sociedade civil e, conseqüentemente, as recomendações dos CCM têm pouca ressonância. Não obstante, os CCM criaram oportunidades para intercâmbios diretos entre a sociedade civil e políticos e funcionários nacionais e da UE, mesmo que tenham tido pouco impacto nas políticas nacionais. Com isto em mente, os CCM beneficiariam bastante de um maior apoio e uma cooperação mais estreita com a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu, assegurando que as principais preocupações sobre as realidades nacionais da adesão, decorrentes do diálogo civil e social nos países, serão ouvidas em todas as instâncias de decisão política pertinentes.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

500.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 9 E 10 DE JULHO DE 2014

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de resistência das instituições de crédito da União Europeia»

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD)

(2014/C 451/07)

Relator: **Edgardo Maria Iozia**

Em 25 de fevereiro de 2014 e 27 de março de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de resistência das instituições de crédito da UE

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 97 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) manifesta o seu forte apoio a uma reforma estrutural do sistema bancário, tendo em conta que essa é a mais importante reforma entre as inúmeras medidas legislativas elaboradas na sequência da crise financeira. O CESE sublinha que, com esta reforma, se vai pela primeira vez regular em profundidade o sistema bancário e se completa a união bancária. Além disso, a reforma pode ser um contributo importante para restaurar a confiança entre as empresas e o público, possibilitando o financiamento adequado da economia, o reforço do sistema bancário europeu e a redução do risco de contágio.

1.2 O CESE considera que este regulamento é absolutamente necessário para redefinir a gestão de uma grande variedade de serviços bancários e financeiros de grande complexidade. Para o Comité, é claro, no entanto, que a proposta de regulamento não será suficiente para evitar uma nova crise. Isso requer uma grande mudança na cultura financeira e princípios éticos nas atividades diárias do setor financeiro. Todas as partes interessadas devem participar na construção de um novo sistema financeiro e económico, a fim de tornar este setor sustentável e forte e encontrar o melhor equilíbrio possível entre os interesses de todas as partes envolvidas. Neste sentido, o CESE apoia e incentiva um grande acordo para relançar a economia e reconstruir a confiança nas instituições financeiras, pedindo à Comissão que promova um «Pacto social europeu para a sustentabilidade das finanças». Os trabalhadores, os gestores, os acionistas, os investidores, as famílias, as PME, as indústrias e os clientes comerciais devem chegar a um acordo estável e justo, de modo a criar uma indústria de serviços financeiros que seja capaz de gerar prosperidade, apoie a economia real, o crescimento e a criação empregos de qualidade, respeite o ambiente e evite consequências sociais negativas indesejáveis.

1.3 O Comité sublinha a necessidade de assegurar a coerência dos critérios de avaliação das autoridades nacionais e recomenda que esta legislação seja aplicada de forma uniforme a nível da UE e, se possível, acordada com as autoridades nacionais de países terceiros.

1.4 O CESE está preocupado com a decisão de permitir a coexistência de diferentes regulamentações nacionais com a legislação europeia. De facto, o CESE defende que com uma arquitetura concebida desta forma poderá não ser possível garantir uma aplicação uniforme das novas regras. Apraz-lhe que esta derrogação se aplique unicamente à legislação em vigor à data da proposta de regulamento, desde que seja garantida a equivalência absoluta com o regulamento em apreço.

1.5 O CESE considera que o regulamento proposto pela Comissão é uma resposta viável e eficaz para separar as atividades bancárias comerciais das de investimento. De facto, a solução escolhida, em comparação com as alternativas previstas por vários países, tem por base um processo de dialética e de avaliação que permite manter e preservar o modelo bancário universal, e agir unicamente sobre os riscos excessivos associados a este modelo.

1.6 O CESE salienta que não foi dada a devida atenção ao impacto que a legislação proposta tem no emprego. Poderão perder-se centenas de milhares de postos de trabalho devido à regulamentação global sobre os serviços financeiros e é inaceitável que não esteja prevista nenhuma medida para reduzir o enorme impacto social direto e indireto. O regulamento em análise pode ter um impacto direto limitado, mas a influência que poderá ter nos ativos das empresas repercutir-se-á em todo o sistema financeiro. Por outro lado, é justo reconhecer que o facto de os bancos empreenderem menos riscos beneficiará a economia real no seu todo, com vantagens incontestáveis para o emprego em geral.

1.7 Teme-se que os custos sejam suportados pelos trabalhadores. Embora tenha tomado este aspeto em conta na sua avaliação de impacto, a Comissão parece ter dado pouca importância a este problema na reforma. Embora seja verdade que as atividades afetadas pela reforma são as que têm menor intensidade de mão de obra, os efeitos indiretos da reforma levarão a políticas de redução de custos que poderão resultar em novas supressões de postos de trabalho, conforme anunciado por grandes instituições bancárias.

1.8 As forças em jogo são muitas (lóbis financeiros, grandes Estados-Membros, consumidores e investidores, famílias, grandes e pequenas empresas, associações, etc.) e os interesses também muito diversos. A lição a tirar do passado, em que prevaleceram as lógicas impostas pelo sistema financeiro, deverá agora ser clara: é o interesse público que deve prevalecer. O Comité recomenda, pois, que se mude de rumo e se coloque no centro das atenções o interesse comum, de modo a equilibrar os interesses de todas as partes interessadas, uma vez que está convencido de que esta é a única forma de a reforma funcionar eficazmente.

1.9 O CESE considera que, para assegurar um sistema financeiro sustentável, é necessário uma «finança paciente» que abandone a lógica do lucro fácil a curto prazo, a qualquer custo, e privilegie, em vez disso, uma lógica de eficiência e estabilidade a longo prazo. Este regulamento propõe uma mudança no modelo de funcionamento.

1.10 O CESE considera que a Comissão deve prestar maior atenção aos investidores e trabalhadores, atualmente pouco contemplados na reforma. A longo prazo, a sustentabilidade do sistema pode ser garantida restituindo uma nova confiança que gere um ambiente mais seguro para os investidores e os trabalhadores, que são partes ativas no processo de gestão dos riscos.

1.11 O CESE considera que uma aplicação flexível do regulamento é um princípio válido e desejável. A «biodiversidade»⁽¹⁾ da atividade bancária garante, de facto, a estabilidade e a eficácia do sistema. Contudo, o Comité salienta que isto não deve ser confundido com arbitrariedade na aplicação das regras.

1.12 O CESE aconselha a Comissão a prever na sua avaliação de impacto uma avaliação detalhada da interação das principais propostas contidas no atual regulamento com outras iniciativas recentemente adotadas, como o pacote CRD IV (Diretiva e Regulamento Requisitos de Fundos Próprios), a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias, o Mecanismo Único de Resolução (MUR), etc., bem como uma avaliação dos riscos de migração para instituições do sistema bancário paralelo.

⁽¹⁾ JO C 100 de 30.4.2009, p. 84.

1.13 O Comité recomenda uma cooperação e coordenação forte das atividades de supervisão entre a Autoridade Bancária Europeia e as autoridades nacionais, que conhecem bem os mercados e desempenharão um papel fundamental na gestão da nova reforma das finanças europeias.

2. A proposta de regulamento

2.1 Segundo a Comissão, a proposta é um elemento importante da resposta da União ao problema dos bancos «demasiado grande para falir», e visa evitar que no sistema bancário da União haja áreas de riscos residuais não geridos e não controlados. Esta proposta porá um travão à expansão de atividades puramente especulativas.

2.2 A proposta de regulamento tem em vista prevenir o risco sistémico, as tensões financeiras ou a falência de entidades de grande dimensão, complexas e interdependentes do sistema financeiro, em especial as instituições de crédito, bem como realizar os seguintes objetivos:

- (a) reduzir a assunção de riscos excessivos pelas instituições de crédito;
- (b) eliminar conflitos de interesses significativos entre as diferentes partes das instituições de crédito;
- (c) evitar a afetação incorreta de recursos e promover a concessão de crédito à economia real;
- (d) contribuir para condições de concorrência não falseadas aplicáveis a todas as instituições de crédito no mercado interno;
- (e) reduzir o grau de interdependência no setor financeiro, conducente a riscos sistémicos;
- (f) facilitar uma gestão, acompanhamento e supervisão eficientes das instituições de crédito;
- (g) facilitar a resolução ordenada e a recuperação do grupo.

A proposta de regulamento estabelece normas relativas:

- (h) à proibição da negociação por conta própria;
- (i) à separação de certas atividades de negociação.

2.3 Devem continuar a ser permitidos outros tipos de serviços e produtos financeiros adicionais (emissão de títulos, obrigações de empresas, derivados, etc.).

3. Considerações preliminares

3.1 Segundo estimativas da Comissão, a crise financeira custou aos governos da UE cerca de 1,6 biliões de euros (13 % do PIB da UE) em auxílios estatais para os resgates do setor financeiro.

3.2 A concentração no setor bancário da UE é particularmente elevada: 14 grupos bancários europeus estão na lista das instituições financeiras de importância sistémica a nível mundial (IFIS), e 15 grupos bancários europeus detêm 43 % do volume de mercado, o que corresponde a 150 % do PIB da UE a 27, com 65 % dos ativos nas mãos dos primeiros trinta grupos!

3.3 A crise financeira, que começou nos Estados Unidos e teve um efeito devastador no sistema europeu, teve muitas causas, das quais as principais são os riscos excessivos, a alavancagem excessiva, os requisitos de liquidez e de capital inadequados e a complexidade do sistema bancário em geral.

3.3.1 Em outubro de 2012, o grupo Liikanen declarou que é necessário exigir uma separação jurídica, dentro de um grupo bancário, entre certas atividades financeiras particularmente arriscadas e os bancos que aceitam depósitos. As atividades a separar são a negociação por conta própria de valores mobiliários e derivados de outras atividades estreitamente relacionadas com os mercados de valores mobiliários e de derivados⁽²⁾.

(2) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 Com esta proposta, a Comissão pretende reduzir as margens de risco no sistema bancário e colocar sob controlo as operações potencialmente especulativas. Isto deve ser tido em consideração em conjunto com o regulamento sobre as operações de financiamento de valores mobiliários⁽³⁾, que procura tornar o chamado «sistema bancário paralelo» menos opaco. No final de 2012, o valor dos ativos do sistema bancário paralelo à escala mundial ascendia a 53 biliões de euros, o que representa cerca de metade dos ativos do sistema bancário internacional, estando sobretudo concentrados na Europa (cerca de 23 biliões de euros) e nos Estados Unidos (cerca de 19,3 biliões de euros). Estes números são impressionantes quando comparados com o total do PIB da UE-28, que não ultrapassou os 13,071 biliões de euros em 2013 (Eurostat).

3.5 A resolução McCarthy do Parlamento Europeu⁽⁴⁾ estabelece uma série de princípios fundamentais e refere, nomeadamente, que «o princípio central da reforma bancária deve proporcionar um sistema bancário seguro, estável e eficiente, que responda às necessidades da economia real, dos clientes e dos consumidores; (...) a reforma estrutural deve estimular o crescimento económico mediante o apoio à concessão de crédito à economia, nomeadamente às PME e empresas em fase de arranque, assegurar maior resiliência contra potenciais crises financeiras, restabelecer a confiança nos bancos e suprimir os riscos para as finanças públicas; (...) um sistema bancário eficaz deve proporcionar uma mudança na cultura bancária, a fim de reduzir a complexidade, reforçar a concorrência, limitar a interligação entre atividades de risco e comerciais, melhorar a governação das sociedades, criar um sistema de remuneração responsável, permitir a resolução e a recuperação bancárias eficazes, reforçar o capital dos bancos e proporcionar créditos à economia real».

A nova supervisão dos mercados internacionais emergiu mais forte, com maior alcance e, acima de tudo, com mais poderes do que anteriormente, com menos poderes discricionários e melhores garantias para o mercado e os utilizadores finais.

4. Pontos principais da audição

4.1 O Comité considera que a Comissão está no bom caminho, mas reputa que seria útil apresentar determinados pontos de vista que surgiram durante os debates com as diversas partes interessadas e que podem não ter sido suficientemente aprofundados. Por conseguinte, o CESE chama a atenção para algumas das principais questões levantadas pelas partes interessadas que, embora não representem o ponto de vista do CESE, merecem, contudo, ser relatadas de modo fiel.

4.2 A reforma em causa foi, em geral, bem acolhida. Na verdade, a maioria considera que a proibição da negociação por conta própria e a separação entre as atividades tradicionais e o *trading* constituem os instrumentos adequados para travar a especulação sobre os produtos financeiros e para incentivar os bancos a concederem empréstimos — uma importante fonte de financiamento para as PME, que diminuiu consideravelmente nos últimos anos devido às políticas especulativas em atividades de *trading*.

4.3 É importante para a aplicação da reforma ter em conta a vasta gama de modelos empresariais, a fim de garantir que os bancos locais podem continuar a servir as economias locais.

4.4 Há que dar especial atenção às sociedades mútuas e às cooperativas. A reforma não parece ser particularmente adaptada ou adaptável às suas redes específicas. A principal preocupação manifestada foi que a reforma poderia prejudicar o trabalho e a capacidade de estarem presentes no terreno diariamente a fim de apoiar a economia real. Recomenda-se, por conseguinte, que se preserve a sua especificidade e outras maneiras de fazer negócios.

4.5 A reforma, juntamente com as diversas medidas adotadas pela Comissão nos últimos anos, tornará as transações individuais e o sistema bancário em geral mais transparentes, mas irá também aumentar os seus custos totais a vários níveis. A este respeito, o debate revelou claramente a necessidade de uma avaliação de impacto global das reformas da regulamentação financeira, apesar de os participantes estarem cientes da complexidade desta avaliação.

4.6 Receia-se que os custos sejam repercutidos no consumidor final de serviços financeiros, como ocorre frequentemente. Debateu-se se os eventuais efeitos positivos das novas medidas, por exemplo, em termos de estabilidade do sistema bancário, não serão inferiores aos efeitos negativos.

4.7 No que se refere ao sistema de proteção das pessoas que denunciam infrações, o Comité e os parceiros sociais que mencionaram este assunto felicitam a Comissão pelo sistema de regras apresentado. Pediu-se que a expressão «proteção adequada» fosse definida de forma mais clara (artigo 30.º) e se clarificasse a extensão das regras propostas a todos os empregados, encorajando-os e motivando-os a comunicar eventuais infrações.

⁽³⁾ COM(2014) 40 final.

⁽⁴⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/econ/pr/929/929746/929746pt.pdf (2013/2021(INI)).

4.8 No que se refere às sanções previstas nos artigos 28.º e 29.º, recomenda-se que a responsabilidade por qualquer infração seja estabelecida principalmente a nível da instituição, no que se refere à governação, e não de uma pessoa singular.

4.9 Por outro lado, no que respeita ao sistema de remuneração, solicitou-se uma referência explícita às disposições do artigo 69.º da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios (*Capital Requirements Directive* — CRD) IV.

5. Observações do CESE

5.1 O CESE acolhe favoravelmente as medidas enunciadas na proposta da Comissão e concorda que um regulamento é a escolha acertada de instrumento jurídico, uma vez que serve o objetivo de harmonizar o mercado único, a fim de evitar a arbitragem regulatória e regressar a um sistema bancário eficaz e produtivo que serve o público em geral e a comunidade, apoia a economia real, as famílias e o desenvolvimento sustentável e equilibrado da sociedade, com uma visão de longo prazo que saiba conjugar inovação e segurança.

5.2 O CESE apoiou com convicção as reformas que se seguiram e que começaram a dar os primeiros frutos. O regulamento em apreço incide sobre um dos aspetos mais complexos e sensíveis de todo o sistema: a capacidade de resistência e a estrutura jurídica das empresas financeiras, algumas das quais têm ativos que excedem o PIB de muitos Estados-Membros. O total dos ativos dos dez maiores bancos europeus excede o PIB da UE-28 ⁽⁵⁾ (mais de 15 biliões de euros).

5.3 O regulamento proposto visa cortar pela raiz o nó górdio criado pela dimensão, interligação e complexidade de algumas instituições «sistémicas», ou seja, as que podem desencadear uma crise sistémica. «Demasiado grande para falir» tornou-se atualmente num mantra que dissimula comportamentos que não só violam os mais elementares princípios éticos, mas também constituem uma fraude e violação da lei, como infelizmente os recentes e os recentíssimos escândalos financeiros continuam a demonstrar. Estas práticas são eufemisticamente designadas de «risco moral»!

5.4 O Comissário Barnier lançou a proposta anunciando que o objetivo era evitar a existência de bancos «demasiado grandes para falir, demasiado caros de salvar, demasiado complexos para serem reestruturados».

5.5 O CESE considera que as medidas propostas vão na direção certa, isto é, reduzem o risco de os contribuintes terem de intervir novamente para salvar bancos em dificuldades. Após as repetidas operações de resgate financeiro, o CESE alertou para os efeitos desastrosos que estas teriam nas dívidas soberanas e, conseqüentemente, para os efeitos nocivos de uma recessão que parecia inevitável. Infelizmente, estas previsões revelaram-se ainda mais negras do que o previsto, devido a erros incríveis acerca do impacto de um número crescente de políticas de consolidação orçamental resultantes de requisitos nacionais ou de uma política da UE errada e pouco perspicaz, que não compreendeu que era necessário atuar com flexibilidade e tomar medidas compensatórias contra a recessão.

5.5.1 Só agora podemos avaliar inteiramente os danos causados por esta política e temos de admitir que foi apenas a gestão consciente da área do euro pelo Banco Central Europeu que impediu o pior e salvou o euro, e, por fim, a União. Se as recomendações do CESE tivessem sido seguidas, muitos destes danos poderiam ter sido evitados.

5.6 A Comissão atribuiu, oportunamente, à Autoridade Bancária Europeia (ABE) um papel decisivo para efeitos do regulamento em apreço. A ABE será consultada caso seja necessário adotar algumas das decisões previstas na proposta. Além disso, deverá ser encarregada de elaborar projetos de normas técnicas de regulamentação e de execução e deverá apresentar relatórios à Comissão para a manter informada sobre a aplicação do regulamento. O CESE referiu, em várias ocasiões, que, apesar da incontestável competência especializada, a Comissão não atribuía responsabilidades e recursos suficientes a esta importante autoridade.

5.7 Em 1999, foi adotada uma lei nos Estados Unidos que revogou a Lei Glass-Steagall, em particular a separação entre banca comercial e banca de investimento. Infelizmente, a UE também seguiu a decisão desastrosa da Administração americana. O CESE constata que as atuais disposições restabelecem efetivamente a separação entre estes dois domínios de atividade e vão ainda mais longe, uma vez que, com algumas exceções, proíbem as instituições de crédito que recebem depósitos de fazer investimentos por conta própria e deter ativos para negociação (*trading assets*).

5.7.1 É crucial que a UE colabore estreitamente com países terceiros, sobretudo com os Estados Unidos da América, a fim de avançar no sentido de uma abordagem comum substancial do regulamento. O CESE insta a Comissão a reforçar a cooperação internacional.

(5) <http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets>

5.8 A proposta de regulamento concede às autoridades competentes uma ampla margem de apreciação. É indispensável que estas possam atuar e basear as suas apreciações em critérios claros, previsíveis e harmonizados que definam quando um banco deixou de ser capaz de gerir as suas próprias atividades de negociação de alto risco. Sem um quadro de referência comum, o risco de interpretações subjetivas poderá produzir efeitos contrários aos desejados de acordo com o disposto no artigo 114.º do TFUE.

5.9 O CESE congratula-se com a decisão da Comissão de optar por uma separação *ex post* em vez de *ex ante* das atividades de mercado e de negociação por conta própria; por este motivo são essenciais as normas técnicas confiadas oportunamente à ABE. Tendo em vista a aplicação das normas em matéria de resolução e, em especial, a criação da autoridade de resolução, aprovada pelo Conselho Ecofin em dezembro de 2013, o CESE recomenda que se estabeleçam de imediato as modalidades de coordenação e identificação das responsabilidades das autoridades nacionais e europeias, a fim de evitar o risco de duplicação de decisões ou, pior ainda, de interpretações e avaliações contraditórias por parte das autoridades competentes. Assim que for criada, a autoridade única de resolução deverá participar no desenvolvimento do mecanismo e na definição das normas técnicas, juntamente com a ABE.

5.10 O CESE não concorda com as críticas feitas à Comissão sobre a importância relativa das atividades que poderão ser objeto de separação. Em algumas instituições de crédito, o seu peso foi extremamente importante e a falta de normas específicas expô-las a um risco muito elevado que poderia ter provocado uma crise sistémica, muito pior do que a que efetivamente ocorreu, com efeitos desastrosos para os sistemas de pagamento e a economia em geral. Só a injeção de dinheiro fresco, à custa dos cidadãos, e a capacidade de reação do BCE puderam evitar a catástrofe.

5.11 O CESE acolhe favoravelmente e apoia a inclusão de disposições explícitas para proteger os profissionais do setor que ficam expostos a graves repercussões caso divulguem irregularidades e que, exercendo um dever cívico, são alvo de assédio moral e, por vezes, são despedidos. Esta atividade de monitorização interna, denominada denúncia de irregularidades, deve ser incentivada e apoiada. Os regulamentos são frequentemente descurados, iludidos, ou mesmo violados, expondo as instituições bancárias e o seu pessoal a riscos incalculáveis. Os casos recentemente revelados de violação das normas ou leis por empresas por vezes bem conhecidas e altamente respeitadas só podem ter acontecido com a colaboração ativa das pessoas que nelas trabalham!

5.11.1 O CESE insta a Comissão a desenvolver a monitorização específica da obrigação dos Estados-Membros de adotarem normas legislativas que garantam uma proteção adequada e a apresentar um relatório sobre o assunto no prazo de dois anos após a entrada em vigor do regulamento.

5.12 O CESE está muito ciente das questões relacionadas com as relações com países terceiros, nomeadamente no que respeita à reciprocidade e à observância da regulamentação por todas as entidades que operam na UE. Considera que a abordagem da Comissão é equilibrada e apoia a sua proposta nesta matéria. Preconiza que se continue e intensifique a cooperação com os Estados Unidos, em especial no domínio da regulamentação financeira, a fim de desenvolver sistemas tão homogêneos quanto possível e que abordem os mesmos problemas de forma uniforme.

5.13 Além disso, o CESE saúda o facto de os regulamentos da Comissão começarem a dar uma resposta adequada a um dos pontos que o Comité frisou várias vezes no passado, neste caso em matéria de sanções administrativas, uma vez que as sanções penais estão fora do âmbito de atuação da Comissão. As propostas da Comissão parecem ser proporcionadas, adequadas e dissuasivas.

5.14 O CESE exprimiu as suas reservas quanto à utilização de atos delegados em muitas ocasiões anteriores. Embora reconheça a necessidade de adaptar a legislação ao longo dos anos, o Comité salienta que a utilização de atos delegados introduz elementos de incerteza que são indesejáveis neste domínio.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão «Roteiro para a conclusão do mercado único da entrega de encomendas — Criar confiança nos serviços de entrega de encomendas e fomentar as vendas em linha»

COM(2013) 886 final

(2014/C 451/08)

Relatora: **Daniela Rondinelli**

Em 16 de dezembro de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão — Roteiro para a conclusão do mercado único da entrega de encomendas — Criar confiança nos serviços de entrega de encomendas e fomentar as vendas em linha

COM(2013) 886 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 107 votos a favor, 2 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente o roteiro para a conclusão do mercado único da entrega de produtos vendidos em linha, que representa um elemento de elevado potencial em termos de desenvolvimento e de emprego. Os serviços de entrega de encomendas eficientes e fiáveis constituem um pilar essencial para a promoção do comércio eletrónico e o reforço da confiança entre vendedores e compradores.

1.2 Para o CESE, a conclusão do mercado único da entrega de encomendas e a eliminação do atual fosso considerável entre expectativas, defesa dos consumidores e disponibilidade efetiva dos serviços requerem o seguinte: responsabilidade solidária, rastreabilidade, possibilidade de localização das entregas e interoperabilidade; acesso a uma gama mais vasta de opções em todo o território da UE, incluindo nas regiões insulares; segurança jurídica em matéria de direitos e deveres das partes em causa — em particular, no caso das PME e dos consumidores —, sobretudo no tocante a devoluções e queixas; recolha de dados simples e comparável, bem como uma sólida dimensão social e formativa.

1.3 O CESE reitera⁽¹⁾ que esse objetivo deveria assentar não só em louváveis acordos e códigos voluntários, mas também num quadro regulamentar mínimo europeu que possa quer responder com eficiência e flexibilidade às lacunas do mercado que desencorajam os consumidores e as PME a recorrer ao comércio em linha, quer resolver os problemas relacionados com:

- a corresponsabilidade dos operadores de toda a cadeia de vendas em linha;
- a rastreabilidade e a possibilidade de localização das entregas;
- o respeito explícito das normas europeias de proteção dos dados pessoais;
- uma oferta transparente em termos de escolha entre várias opções de entrega;
- a definição de conceitos comuns e plena interoperabilidade;
- a acessibilidade e universalidade do serviço a preços acessíveis;
- a recolha de dados estatísticos comparáveis e articulados, bem como simplificados para os pequenos operadores;
- a obrigação de aplicação uniforme do regime do IVA;

⁽¹⁾ JO C 161 de 6.6.2013, p. 60.

- a aceitação mútua no plano transnacional dos sistemas em rede de centros nacionais de resolução de problemas e dos sistemas RLL/RAL ⁽²⁾;
- a obrigação de respeitar condições de trabalho equitativas,
- a transparência em matéria de condições e preços do serviço;
- a formação profissional permanente dos trabalhadores;
- sanções em caso de incumprimento de obrigações constatado através de um sistema de alerta RAPEX/IMI ⁽³⁾;
- a criação de um rótulo europeu de confiança com base em normas técnicas e regulamentares, conferindo um mandato ao CEN ⁽⁴⁾ para a definição de indicadores de qualidade;
- medidas a favor das pequenas e médias empresas em termos de simplificação e de acesso ao mercado e a plataformas Web em igualdade de condições.

1.4 O Comité apela a que o roteiro indique prazos certos e um calendário de aplicação definido, tanto do ponto de vista da regulamentação como da autorregulação, para otimizar os níveis de confiança entre todos os operadores envolvidos e, em particular, os cidadãos europeus, no respeito pleno e na defesa dos direitos recíprocos.

1.5 O CESE pede que o roteiro preveja duas outras medidas, uma relativa à acessibilidade dos serviços a custos acessíveis e outra sobre a dimensão social do mercado.

1.6 O CESE recomenda à Comissão, ao PE e ao Conselho que:

- elaborem um quadro normativo europeu que permita que todos os operadores do setor acedam ao mercado único da entrega de encomendas e assegure que se presta especial atenção à questão da universalidade do serviço a preços acessíveis, em particular no que respeita às zonas periféricas, de montanha, insulares e desfavorecidas;
- que se remedeie a ausência de um quadro estatístico detalhado e comparável sobre a cadeia de entrega transfronteiras de produtos vendidos em linha através de procedimentos simplificados com base numa abordagem única para todos;
- se crie uma arquitetura comum e aberta assente em definições partilhadas, contando com a participação de todas as partes interessadas, em particular as PME, visando uma gestão interoperacional de plataformas Web interativas e conviviais, sob o controlo da Comissão Europeia (CE);
- se deem orientações claras e precisas relativas aos instrumentos financeiros europeus em matéria de: investigação e inovação tecnológica; ambiente e clima, energia e transportes; novas competências profissionais e formação; coesão, território e pequenas empresas;
- se apoiem as PME de forma adequada na aplicação do roteiro, prevendo medidas concretas e fundos apropriados de promoção da sua participação em igualdade de condições no comércio em linha;
- no espírito do «Small Business Act», se elabore uma regulamentação adaptada aos problemas das PME de todo o setor dos transportes e da logística, com o apoio das suas organizações de referência;
- se confira mandato ao CEN, com a maior brevidade, para a elaboração de normas relativas a indicadores de qualidade para um rótulo europeu de segurança e qualidade das entregas de encomendas, com vista a assegurar qualidade, fiabilidade e sustentabilidade, bem como garantias sociais e de segurança;
- se assegurem uma dimensão social sólida e coerente, capaz de garantir um diálogo social europeu setorial alargado; o acesso a oportunidades adequadas de formação e reciclagem profissional; condições de trabalho e de remuneração equitativas e condignas; a eliminação do trabalho precário e clandestino, em particular ao nível do trabalho externalizado na última etapa da distribuição.

⁽²⁾ RLL: Resolução de Litígios em Linha; RAL: Resolução Alternativa de Litígios.

⁽³⁾ IMI: Sistema de Informação do Mercado Interno.

⁽⁴⁾ Comité Europeu de Normalização.

1.7 O CESE convida a CE a apresentar — com o apoio da Eurofound — um relatório bienal sobre as condições de emprego e de trabalho do setor, as condições dos consumidores e dos operadores de toda a cadeia e as suas perspetivas de desenvolvimento a apresentar ao Comité, ao Parlamento (PE), ao Conselho e aos parceiros sociais.

2. Do Livro Verde ao roteiro

2.1 Na Europa, o comércio eletrónico constitui um motor potencial de crescimento económico e emprego que se prevê que supere os 10 % entre 2013 e 2016 ⁽⁵⁾. 45 % dos cidadãos da UE compraram produtos em linha nos últimos 12 meses e confirmaram que a maioria dos problemas decorre das entregas ou de atrasos nessa fase ⁽⁶⁾.

2.2 A CE identificou ⁽⁷⁾ os «grandes obstáculos ao mercado único digital» e delineou «um plano de ação para os eliminar», mas «atualmente, 10 % das pessoas não compram em linha ⁽⁸⁾ porque têm receios quanto ao custo dos serviços de entrega, nomeadamente transfronteiras, e quanto à qualidade do serviço».

2.3 No seu parecer sobre o Livro Verde ⁽⁹⁾, o CESE solicitou uma diretiva para definir os regimes de responsabilidade conjunta aplicáveis aos operadores, assegurar a rastreabilidade e a possibilidade de localização das entregas, prever a obrigação de proporcionar ao consumidor a escolha entre várias opções de entrega, criar uma rede europeia de centros nacionais de resolução de problemas, estabelecer obrigações em matéria de equidade de condições de trabalho, de transparência quanto a condições e a preços.

2.4 O debate sobre o Livro Verde foi seguido de, em dezembro de 2013, uma comunicação sobre o roteiro para a conclusão do mercado único da entrega de encomendas para as vendas em linha ⁽¹⁰⁾.

2.5 Inquéritos recentes a nível mundial ⁽¹¹⁾ revelam que os fatores mais problemáticos para o desenvolvimento do comércio eletrónico entre empresas e consumidores (B2C) são:

- impossibilidade de saber de imediato e ao certo as opções de entrega e os custos globais da aquisição em linha;
- impossibilidade de obter informações atualizadas sobre o processo de expedição e a sua rastreabilidade;
- morosidade dos tempos de expedição e falta de indicação ou de flexibilidade dos prazos de entrega;
- gestão complicada e onerosa das devoluções e das trocas de produtos;
- falhas ao nível dos serviços de assistência a clientes em tempo real.

2.6 Segundo a Comissão, faltam ainda «dados de mercado relevantes sobre os fluxos de encomendas transfronteiras e nacionais de todos os prestadores de serviços postais com atividades nos mercados de entrega de encomendas “das empresas para os consumidores” e “entre empresas”, incluindo os intermediários, os operadores de recolha e distribuição de encomendas e os operadores alternativos» ⁽¹²⁾.

2.7 Vários estudos confirmam que o potencial de comportamento anticoncorrencial é mais elevado em alguns segmentos dos serviços postais do que noutros, para os quais se afigura mais adequada uma supervisão regulamentar, como por exemplo: o mercado «entre empresas» quando comparado com os serviços «das empresas para os consumidores»; e os serviços transfronteiras quando comparados com os serviços postais nacionais ⁽¹³⁾.

2.8 O CESE congratula-se com o facto de se ter levado em conta uma parcela apreciável das conclusões do seu parecer sobre o Livro Verde. De facto, o Conselho ⁽¹⁴⁾ e o PE ⁽¹⁵⁾ convidaram a CE a identificar os atuais obstáculos aos serviços de entrega transfronteiriça de encomendas e a adotar as medidas adequadas para os enfrentar. O Parlamento Europeu preconizou ainda ⁽¹⁶⁾ serviços de entrega acessíveis, económicos, eficazes e de alta qualidade, bem como plataformas de cooperação e de intercâmbio de informações entre os operadores de serviços de entregas, com uma gestão rápida e a custos mínimos das queixas e dos litígios.

⁽⁵⁾ MEMO-13-1151, CE.

⁽⁶⁾ Inquérito Eurobarómetro especial 398 — *Internal Market* [Mercado Interno] — outubro de 2013.

⁽⁷⁾ COM(2011) 942 final de 11.1.2012.

⁽⁸⁾ Eurostat *Household Survey* [Inquérito às famílias], 2009.

⁽⁹⁾ JO C 161 de 6.6.2013, p. 60.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹¹⁾ Estudo global UPS — «*Pulse of the Online Shopper*», 2013.

⁽¹²⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹³⁾ Relatório final — WIK Consult, 8.2013.

⁽¹⁴⁾ Conselho (Competitividade) — Conclusões sobre a governação do mercado único e do mercado único digital, 30.5.2012.

⁽¹⁵⁾ Resoluções do PE de 4.2.2014 2013/2043(INI), 11.12.2012 e 4.7.2013.

⁽¹⁶⁾ Resolução do PE de 4.2.2014.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE reputa importante recuperar a confiança das PME e dos consumidores em linha através de redes e sistemas interoperacionais para uma gestão célere e económica num quadro de regulamentação e autorregulação adequado aceite por todos os operadores da cadeia com vista a um mercado interno de carácter livre e aberto, evitando uma regulamentação excessiva desnecessária. Solicita, por isso, que o roteiro seja implementado nos prazos estabelecidos no calendário de aplicação previsto de 18 meses.

3.2 O CESE considera que a UE deve proceder à conclusão do mercado único da entrega de encomendas, assegurando rapidez, qualidade, fiabilidade e preços acessíveis, a bem de consumidores, trabalhadores e de todos os operadores, incluindo pequenas e médias empresas dos setores do comércio eletrónico, dos transportes e da logística, remediando as deficiências e lacunas do mercado único.

3.3 Contudo, o CESE esperava que a comunicação fizesse referências específicas à situação das áreas geograficamente desfavorecidas, como as regiões insulares, ultraperiféricas e montanhosas, por entender que estas regiões enfrentam desafios específicos difíceis de ultrapassar devido, em particular, a questões de viabilidade económica: só se conseguirá obter um mercado único para a entrega de encomendas verdadeiramente completo tomando estas regiões na devida conta e adotando medidas em conformidade.

3.4 Segundo o CESE, o quadro de ações propostas baseia-se essencialmente em processos voluntários de autorregulação, na regulamentação dos serviços postais nacionais e na ação do Grupo de Reguladores Europeus para os serviços postais, bem como em imperativos de exatidão na aplicação de legislação europeia já em vigor, sem definir um quadro uniforme para todos os operadores e sem fixar prazos específicos para o período dos dezoito meses indicados.

3.5 O CESE observa que o roteiro não prevê, ainda, a par dos processos de autorregulação, a necessidade de **uma diretiva**, já solicitada pelo CESE⁽¹⁷⁾, capaz de responder de forma **completa, coerente e consolidada** às exigências da realização do mercado interno para a entrega de encomendas transfronteiras para todos os operadores do setor.

3.6 O Comité considera que a UE deve prever uma solução europeia que promova a autorregulação e a regulamentação para tratar os problemas que continuam por resolver no mercado e proteger os consumidores e as PME («comércio entre empresas»), a respeito do seguinte:

- **corresponsabilidade de todos os operadores da cadeia de vendas em linha** para com o comprador;
- obrigação de plena **rastreabilidade e possibilidade de localização das entregas**;
- respeito explícito das normas de segurança e de **proteção dos dados pessoais** — por exemplo, a Diretiva 95/46/CE;
- obrigação de oferta transparente em termos de escolha entre **várias opções de entrega**;
- obrigação de definição de conceitos comuns e de plena **interoperabilidade**;
- obrigação de **universalidade do serviço a preços acessíveis para todos os operadores do mercado livre**, tendo em conta a legislação europeia pertinente em vigor, incluindo as diretivas relativas aos serviços postais;
- recolha de **dados estatísticos** comparáveis e articulados;
- obrigação de aplicação uniforme do regime do IVA;

⁽¹⁷⁾ Ver nota de pé de página n.º 1.

- **aceitação mútua no plano transnacional** dos sistemas em rede de centros nacionais de resolução de problemas e dos sistemas RLL/RAL;
- obrigação de proporcionar **condições de trabalho justas**;
- obrigação de **transparência em matéria de condições e preços do serviço**;
- obrigação de **formação profissional** contínua dos trabalhadores para assegurar **competências técnicas** face à introdução de novas tecnologias no setor;
- **sanções** em caso de incumprimento das obrigações referidas, recorrendo inclusive a um sistema de alerta RAPEX/IMI, e penalizações com base em indicadores de qualidade;
- **medidas em prol das PME**, quer em termos de simplificação burocrática e administrativa, quer de acesso ao mercado e de participação na definição conjunta de aplicações comuns de novas tecnologias e dos portais e plataformas Web.

3.7 Embora as propostas façam referência à compatibilidade com o quadro financeiro da UE para 2014-2020, o CESE advoga que o roteiro não pode prescindir de fornecer orientações explícitas relativas aos **instrumentos financeiros europeus pertinentes** em matéria de:

- investigação e inovação tecnológica (programas Horizonte 2020, Galileo, ISA e Agenda Digital) para a interoperabilidade, rastreabilidade e segurança;
- ambiente, clima, energia e transportes (Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente, quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030 e projeto «EU Transport GHG: Routes to 2050 II»), atendendo ao impacto da última etapa da distribuição;
- PME: com intervenções do BEI para as empresas inovadoras, o programa COSME e todos os recursos europeus disponíveis para a competitividade, em pé de igualdade com os outros operadores;
- coesão territorial (nova programação dos fundos estruturais 2014-2030 e das intervenções relativas às regiões insulares, rurais e ultraperiféricas);
- emprego e formação (Agenda para Novas Competências e Empregos, Agenda do Consumidor da UE para incentivar a confiança e o crescimento, programa Erasmus+ para a educação e a formação para o período de 2014-2020).

3.8 O CESE recomenda à CE que confira mandato ao CEN para a definição de padrões técnicos e normativos europeus, com a plena participação de todas as partes interessadas, em particular das PME e dos consumidores, e considera necessário que se elaborem **indicadores para um rótulo europeu de segurança e qualidade** das entregas de encomendas, com vista a assegurar qualidade, fiabilidade e sustentabilidade, bem como garantias sociais e de segurança.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE considera necessárias duas ações suplementares: uma sobre a garantia de acessibilidade e outra sobre a dimensão social do mercado.

4.1.1 Ação: Acesso ao mercado e disponibilidade a preços acessíveis

4.1.1.1 O CESE pede que, no âmbito da concessão do rótulo de qualidade, se preveja a obrigação de garantir o acesso ao mercado e a disponibilidade do serviço a preços acessíveis em todos os territórios da UE. O CESE lamenta que as regiões periféricas e as regiões insulares não tenham sido consideradas de forma específica e, como tal, espera que a nova regulamentação abranja o objetivo de colmatar a vulnerabilidade geográfica no mercado do comércio eletrónico, pois uma percentagem substancial de cidadãos europeus vive nessas regiões.

4.1.1.2 Para o CESE, importa garantir o pleno acesso de **todos os operadores** às estruturas e recursos de informação utilizados no fornecimento dos serviços de entrega para proteger os interesses dos utilizadores e/ou fomentar uma concorrência eficaz.

4.1.1.3 O CESE insta a Comissão a rever a Comunicação 98/C 265/02 sobre a aplicação das regras de concorrência a este setor, tendo em conta as evoluções da regulamentação e do mercado que afetem os serviços transfronteiriços e os custos normalizados, com vista a políticas mais liberais e orientadas para os custos⁽¹⁸⁾, em conformidade com as disposições do Protocolo (n.º 26) anexo ao Tratado de Lisboa, nomeadamente no que diz respeito ao acesso universal e à acessibilidade de preços dos serviços de interesse económico geral.

⁽¹⁸⁾ Posição Comum da UE e dos EUA na Ronda de Doa da OMC, 2006.

4.1.2 Ação: Dimensão social do mercado

4.1.2.1 O CESE solicita que se assegure uma dimensão social sólida e coerente de molde a garantir, em conjunto com os esforços inovadores promovidos pelas empresas dos setores interessados, empregos qualificados e de elevada qualidade, também graças ao acesso a oportunidades adequadas de formação e reciclagem profissional.

4.1.2.2 O CESE reitera a necessidade de condições de trabalho e de remunerações justas e condignas para eliminar o trabalho precário e clandestino, em especial no trabalho externalizado na última etapa da distribuição, salientando os termos do Regulamento (CE) n.º 1071/2009 sobre o exercício da atividade de transportador rodoviário, da Decisão 2009/992/UE e do Regulamento (CE) n.º 1213/2010 que estabelecem uma definição de «relação de trabalho» para permitir lutar contra o falso trabalhador por conta própria, como referido num recente parecer do CESE⁽¹⁹⁾.

4.1.2.3 O CESE recomenda que se inicie um diálogo social alargado que inclua os parceiros sociais representativos de todos os setores envolvidos na globalidade da cadeia das vendas em linha e da entrega de encomendas (serviços comerciais, postais, de transporte e logística) e aborde as questões relacionadas com as condições de trabalho e de emprego, as perspetivas de desenvolvimento, inovação e valorização dos recursos humanos.

4.1.2.4 A CE deve elaborar, com o apoio da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, um relatório bienal sobre as condições de emprego e de trabalho do setor e as perspetivas de desenvolvimento, a apresentar ao CESE, ao PE, ao Conselho e aos parceiros sociais.

4.2 Ação 1: Informação dos consumidores sobre as características e os custos de entrega e devolução

4.2.1 O CESE entende que os códigos de conduta voluntários e o intercâmbio de boas práticas representam vias complementares a nível da UE que apenas são exequíveis se concebidas e aceites pelo conjunto das partes interessadas do mercado das vendas em linha e no âmbito de um quadro regulamentar europeu que defina, na sua globalidade, as questões suscitadas pelas entregas transfronteiras de produtos em linha, a fim de proteger os consumidores, os pequenos operadores e as PME em condições equitativas e sem lhes impor encargos dificilmente comportáveis.

4.3 Ação 2: Informação dos retalhistas em linha sobre os serviços de entrega

4.3.1 A elaboração de definições comuns para os conceitos básicos do serviço pelos operadores de entrega e os revendedores em linha à margem dos representantes dos consumidores e das PME corre o risco de negligenciar elementos importantes para as escolhas dos consumidores e de restringir o leque de opções possíveis.

4.3.2 O CESE apela a que, em conjunto com todas as partes interessadas, se defina uma arquitetura comum aberta e interativa, com base na iniciativa «frete eletrónico»⁽²⁰⁾.

4.3.3 O CESE solicita que a CE vele pela supervisão da gestão adequada das plataformas Web com base em critérios objetivos predefinidos e conviviais, no âmbito do quadro regulamentar preconizado pelo CESE.

4.4 Ação 3: Transparência dos mercados de entrega de encomendas, serviços integrados e normas de qualidade

4.4.1 A fim de remediar a ausência de um quadro estatístico detalhado e comparável sobre a cadeia de operações e de atores em causa, desde a encomenda em linha à entrega transfronteiras de produtos, as autoridades aduaneiras e postais, fiscais e financeiras e do setor comercial deverão recolher junto de todos os fornecedores ativos no mercado dados pertinentes, homogêneos e comparáveis sobre os fluxos de encomendas transfronteiras, a cobertura dos serviços universais, as devoluções e a resolução das queixas.

4.4.2 Há que proceder à recolha de dados segundo uma abordagem única para todos, sem encargos adicionais nem duplicações burocráticas. Cabe à CE avaliar a pertinência e os custos de um eventual seguro fixo a preço módico para as entregas transfronteiras, associado à obtenção de um rótulo de qualidade europeu.

4.5 Ação 4: Interoperabilidade das operações de entrega de encomendas

4.5.1 É oportuno que os operadores de entregas e os retalhistas em linha desenvolvam, numa base voluntária, soluções para ligar os sistemas informativos e as interfaces abertas a um sistema de entregas e devoluções eficiente e económico para a última etapa da distribuição.

4.5.2 O CESE entende, porém, que a introdução de tais medidas deverá assentar em critérios de interoperabilidade predefinidos num quadro regulamentar comum.

⁽¹⁹⁾ JO C 161 de 6.6.2013, p. 14.

⁽²⁰⁾ A iniciativa «frete eletrónico» 2010-2014 do Sétimo Programa-Quadro de Investigação, com 31 parceiros de 14 países, destina-se a colocar em rede todos os intervenientes que operam no setor da logística, através de plataformas Web interativas e conviviais. Entre as recomendações do projeto, destaca-se a pertinência de a Comissão Europeia elaborar quanto antes uma diretiva ou documento similar que assegure que as plataformas únicas nacionais passem a utilizar doravante, como formato de entrada, a norma CRS (*Common Reporting Schema*), desenvolvida no âmbito do comércio eletrónico.

4.6 *Ação 5: Reforço da defesa do consumidor*

4.6.1 O CESE apoia a iniciativa de conferir mandatos de normalização ao CEN, bem como a de fornecer aos Estados-Membros orientações para a aplicação plena e uniforme da Diretiva 2011/83/UE, e de fomentar um maior recurso aos mecanismos alternativos de resolução de litígios no âmbito da Diretiva RAL 2013/11/UE.

4.6.2 O CESE reputa insatisfatória a resposta ao problema das queixas, exclusivamente assente na noção de que «[o]s operadores de entrega, os retalhistas em linha e as associações de consumidores devem assegurar em conjunto uma melhor cooperação no que se refere ao tratamento de queixas e aos sistemas de proteção dos consumidores». No entender do CESE, tal cooperação é positiva desde que se realize no âmbito de um quadro regulamentar comum.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

ANEXO

ao PARECER do Comité Económico e Social Europeu

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada durante o debate, mas recolheu pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 39.º, n.º 2, do Regimento):

Ponto 1.6

Alterar.

«1.6 O CESE recomenda à Comissão, ao PE e ao Conselho que:

- ~~elaborem um~~ o quadro normativo europeu, incluindo as Diretivas relativas aos serviços postais, que permita que todos os operadores do setor acessem ~~garanta o acesso ao mercado único da entrega de encomendas e assegure~~ garanta que se presta especial atenção à questão da universalidade do serviço a preços acessíveis, em particular no que respeita às zonas periféricas, de montanha, insulares e desfavorecidas;

Resultado da votação

Votos a favor: 35

Votos contra: 67

Abstenções: 10

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários»

COM(2014) 40 final — 2014/0017 (COD)

(2014/C 451/09)

Relator: **Edgardo Maria Iozia**

Em 25 de fevereiro de 2014 e em 27 de março de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários

COM(2014) 40 final — 2014/0017 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 183 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE **acolhe favoravelmente** a proposta de regulamento apresentada pela Comissão que, a par da proposta de regulamento relativa à reforma do setor bancário a qual está estreitamente associada, pretende elaborar um conjunto de medidas destinadas a aumentar a transparência e a resiliência do sistema financeiro europeu, no âmbito das operações de financiamento através de valores mobiliários (OFVM).

1.2 A melhoria da simetria informativa do mercado, a monitorização do grau de risco das operações em curso e a redução do escopo das operações bancárias não transparentes e regulamentadas constitui um interesse primário do mercado e da economia em geral.

1.3 A este respeito, o CESE observa que a expressão «sistema bancário paralelo» induz em erro e gera mal-entendidos inúteis junto do grande público. As atividades que decorrem num mercado **paralelo são algumas operações bancárias** realizadas por operadores bancários e não bancários, e não os bancos propriamente ditos ou as instituições financeiras. Com efeito, os atores que operam neste mercado específico amiúde não são de origem bancária, como os fundos especulativos (*hedge funds*), os fundos soberanos e as sociedades financeiras especializadas no mercado dos fundos monetários ou de derivados estruturados e complexos. O que escapa ao Estado não é a identidade dos operadores — todos eles conhecidos —, mas sim determinadas operações não regulamentadas que realizam.

1.4 O CESE sublinha a importância deste regulamento, que permite **expor com clareza os movimentos de mercado e as áreas de excesso de risco**, ajudando as autoridades de supervisão do mercado a monitorizar em permanência a situação e a intervir de modo preventivo para reduzir as atividades que, no seu conjunto, são consideradas demasiado arriscadas. Por isso, o regulamento em apreço fornece ao mercado informações até à data não disponíveis, por um lado, e proporciona às autoridades um instrumento adicional de análise e conhecimento, por outro.

1.5 Não menos importante é a **regulamentação das atividades no domínio da reutilização de garantias**, ou seja, da utilização temporária dos instrumentos financeiros fornecidos a título de garantia. A obrigação de obter a autorização expressa do investidor proprietário dos valores mobiliários permite evitar a assunção de riscos não previstos e não contemplados no contrato, a não ser de um modo genérico. O risco de contraparte torna-se um elemento orgânico de avaliação capaz de impedir — ou, pelo menos, de limitar em grande medida — a presença de operadores pouco fidedignos. Este conjunto de medidas favorece a resiliência global do sistema em geral e das entidades mais presentes no mercado.

1.6 O CESE, à luz de todas as iniciativas empreendidas pela Comissão para restabelecer no sistema financeiro a sua função primordial de motor da economia e da prosperidade das famílias e das empresas, reputa chegado o momento de lançar na Europa um grande **«Pacto social para a sustentabilidade das finanças»**, que conte com a participação de todas as partes interessadas na redefinição dos objetivos e dos instrumentos. A queda vertiginosa da reputação dos bancos, registada em numerosas sondagens e inquéritos ao longo dos últimos anos, deveria levar todos os atores a mudarem definitivamente de rumo e a prestarem-se a um debate com a sociedade. As famílias, as empresas, os cidadãos, os trabalhadores — a sociedade em geral — reivindicam um sistema financeiro eficiente e fiável, que contribua para o desenvolvimento e o emprego prestando especial atenção ao impacto social e ambiental dos investimentos.

1.7 O CESE reconhece o considerável empenho da Comissão em cumprir a promessa de apresentar as 48 medidas legislativas inseridas no programa de trabalho da nova regulamentação. O trabalho realizado pela DG MARKT foi particularmente notável pelos resultados que produziu, tanto em quantidade como em qualidade, num contexto muito difícil. O equilíbrio e a eficácia caracterizam a abordagem adotada. O CESE considera que este foi um domínio em que as atividades da Comissão foram coroadas de êxito e de bom grado o assinala, apreciando em particular a admissão da Comissão relativa à existência de «importantes lacunas regulamentares, a ineficácia da supervisão, a falta de mercados transparentes e a complexidade excessiva dos produtos».

1.8 O CESE entende que a adoção do regulamento atenuará em muito o risco de arbitragem regulamentar e incita a Comissão a prosseguir na senda do objetivo de **reduzir ao mínimo e de limitar aos setores efetivamente marginais as operações não regulamentadas** do sistema financeiro europeu.

2. Proposta da Comissão

2.1 A proposta tem como objetivo o aumento da transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários (OFVM⁽¹⁾), sobretudo das três formas seguintes:

- monitorização dos riscos sistémicos associados às OFVM: o regulamento proposto exige que todas as OFVM sejam comunicadas a uma base de dados central. Tal deverá permitir à autoridade de supervisão identificar melhor as ligações entre os bancos e as entidades bancárias «paralelas», bem como sobre algumas operações de captação de fundos destas últimas;
- divulgação de informações aos investidores com ativos aplicados em OFVM: segundo a proposta, caberá descrever em relatórios detalhados as OFVM efetuadas por fundos de investimento ou outras estruturas equivalentes. Tal deverá permitir aumentar a transparência em relação aos investidores, que poderão assim tomar decisões de investimento mais informadas;
- atividades no domínio da reutilização de garantias: o regulamento prevê o aumento da transparência das atividades de reutilização (qualquer tipo de uso, para fins próprios ou em situação de pré-incumprimento da garantia por parte do seu beneficiário) de instrumentos financeiros mediante o estabelecimento de requisitos mínimos a preencher pelas partes interessadas, incluindo um acordo escrito e a autorização prévia à reutilização. Tal destina-se a assegurar que os clientes ou as contrapartes concedem a sua autorização prévia antes de a reutilização poder ocorrer, para além de que tomarão assim uma decisão com base em informações claras sobre os potenciais riscos dessa operação.

3. Introdução

3.1 Para além da proposta de reforma estrutural do setor bancário da UE, a Comissão também propôs medidas complementares destinadas a aumentar a transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários (OFVM) e a evitar que os bancos contornem algumas regras, transferindo essas atividades para o setor bancário paralelo. Esta é uma das principais preocupações da Comissão.

3.2 As OFVM abrangem diversos tipos de transações que têm efeitos económicos semelhantes. As principais OFVM são as operações de empréstimo e de recompra.

3.3 O empréstimo é uma atividade impulsionada sobretudo pela procura do mercado de títulos específicos, sendo utilizada, por exemplo, para fins de venda ou de pagamento a curto prazo. Os acordos de recompra e de revenda são geralmente motivados pela necessidade de solicitar ou de conceder um empréstimo de modo seguro. Esta prática consiste na aquisição/venda de instrumentos financeiros contra numerário, mas acordando de antemão em tornar a comprar/vender os instrumentos financeiros a um preço pré-estabelecido numa data determinada no futuro.

3.4 Os gestores de fundos recorrem às OFVM para obter rendimentos ou financiamentos suplementares — as operações de recompra, por exemplo, são amiúde utilizadas para obter financiamento para novos investimentos. Ao mesmo tempo, porém, estas operações geram novos riscos, nomeadamente riscos de contraparte e de liquidez. Em geral, só uma parte dos rendimentos adicionais é atribuída ao fundo, mas são os seus investidores que assumem na totalidade o risco de contraparte. O recurso a estas operações pode, por conseguinte, conduzir a uma alteração significativa do perfil de risco-rendimento.

3.5 A ligação entre a proposta sobre a reforma estrutural do setor bancário europeu e o conjunto de medidas em apreço é clara. A proposta da Comissão para a reforma estrutural do setor bancário europeu tem em vista proibir ou impor condições a determinadas atividades dos bancos. Os efeitos esperados poderão ser diminutos, porém, se essas atividades migrarem de grupos bancários regulamentados para o setor bancário paralelo, onde há menos possibilidades de controlo por parte dos supervisores.

⁽¹⁾ Em inglês, SFTs (*Securities financing transactions*).

3.6 O Conselho de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board* — FSB) assinalou que uma falência desordenada das entidades bancárias paralelas comporta um risco sistémico quer por via direta, quer pela sua interligação com o sistema bancário normal.

3.7 O FSB sugeriu igualmente que um excesso de regulamentação bancária poderia empurrar algumas atividades bancárias para o sistema bancário paralelo ⁽²⁾.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de regulamento relativo à notificação e à transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários, o qual, juntamente com o regulamento relativo às reformas estruturais do sistema bancário, visa aumentar a resiliência deste setor e a transparência das operações, bem como garantir a resolução de eventuais crises sem encargos adicionais para os cidadãos.

4.2 O presente parecer está, por isso, estreitamente relacionado com o parecer sobre o regulamento relativo à reforma estrutural elaborado pelo CESE.

4.3 O CESE aprecia que a Comissão admita «a existência de importantes lacunas regulamentares, a ineficácia da supervisão, a falta de mercados transparentes e a complexidade excessiva dos produtos» antes de se ter desencadeado a crise financeira. Trata-se precisamente dos argumentos que o CESE tem vindo a esgrimir desde o início da crise financeira, solicitando medidas urgentes de intervenção. Infelizmente, a Comissão não prestou a devida atenção às advertências e às recomendações que teriam podido evitar problemas posteriores.

4.4 O CESE está ciente de que as forças económicas, os lóbis agressivos e os enormes interesses em jogo procuraram evitar ou refrear as medidas necessárias e urgentes no período que se seguiu ao despoletar da crise. Não obstante, a Comissão, pese uma ou outra decisão questionável, apresentou todo um conjunto de medidas anunciadas na sequência da entrega dos relatórios do Grupo Larosière e do Grupo de Alto Nível Liikainen.

4.5 O CESE de bom grado reconhece que o Comissário Michel Barnier soube honrar os seus compromissos e louva o ótimo trabalho globalmente desenvolvido pela Direção-Geral do Mercado Interno, responsável pelas propostas sobre a regulamentação financeira, bem como o facto de ter previsto uma série de medidas coerentes e estreitamente interligadas, de molde a constituir um acervo jurídico de notável qualidade e inegável eficácia. O efeito de conjunto destas iniciativas legislativas traduzir-se-á numa superação progressiva das causas que determinaram as crises financeiras dos últimos anos.

4.6 O CESE desde sempre defendeu a necessidade de um sistema financeiro que funcione bem, orientado para apoiar a economia real e particularmente atento às PME, ao reforço da economia social e à criação de emprego. O setor do crédito tem um papel crucial a desempenhar na prestação de um serviço à sociedade, tornando a constituir-se como motor e alavanca da economia real, na consciência plena da responsabilidade social que lhe cabe assumir.

4.7 O CESE reputa inadiável uma mudança radical da relação entre as instituições financeiras e os cidadãos. Cumprir pôr cobro à perda drástica de confiança nos bancos e noutras instituições do setor, visto que poderá causar danos irreversíveis no desenvolvimento económico e social.

4.8 Com base nas suas inúmeras tomadas de posição sobre a participação da sociedade civil, o CESE preconiza que se desenvolva na Europa um «**Pacto social para a sustentabilidade das finanças**», com a participação de todas as partes interessadas na definição de um sistema financeiro eficiente, resiliente, transparente e atento ao impacto ambiental das suas próprias ações.

4.9 O CESE apoia com convicção as iniciativas da Comissão destinadas a evitar o risco de arbitragem regulamentar, por um lado, e da transferência de atividades para um domínio pouco regulamentado como o das «operações paralelas», no qual se contornam as regras cada vez mais estritas em vias de adoção, por outro.

4.10 Nos seus pareceres sobre este tema ⁽³⁾, o CESE expôs com clareza a sua posição, que pende no sentido de se reduzirem ao mínimo os domínios não regulamentados do setor financeiro.

⁽²⁾ JO C 170 de 5.6.2014, p. 55.

⁽³⁾ JO C 177 de 11.6.2014, p. 2, JO C 170 de 5.6.2014, p. 55 e parecer em curso de elaboração sobre a «Reforma estrutural dos bancos da UE».

4.11 Na elaboração da proposta de regulamento em apreço, a Comissão teve em conta a necessidade de reduzir ao máximo os custos adicionais para o sistema financeiro, identificando, para o efeito, as soluções possíveis ao nível das infraestruturas, tais como os repositórios de transações e os procedimentos previstos no Regulamento (UE) n.º 648/2012 para assegurar transparência na transação de derivados financeiros. O CESE subscreve esta abordagem, reveladora da atenção conferida pela Comissão aos operadores e aos clientes finais, nos quais poderiam plausivelmente repercutir-se os custos adicionais decorrentes do regulamento em apreço.

4.12 O CESE entende que a estabilidade financeira será efetivamente reforçada — devido ao aumento da transparência nas atividades previstas no regulamento em apreço, incluindo as operações de financiamento através de valores mobiliários, as outras estruturas de financiamento equivalentes e a reutilização de garantias — aumentando a resiliência global do sistema e dos seus diferentes operadores. A integração de todas as contrapartes ativas nos mercados financeiros assegura a exaustividade das informações disponíveis sobre a verdadeira natureza das transações e dos perfis de risco que os diferentes operadores assumem.

4.13 Por estes motivos, o regulamento em apreço é essencial para tornar plenamente eficaz o regulamento relativo à reforma da estrutura do setor bancário, o qual incide sobre as instituições bancárias cuja dimensão desmedida comporta potenciais riscos sistémicos, para além de diminuir a possibilidade de se optar por transferir atividades para domínios não regulamentados do sistema financeiro.

5. Observações na especialidade

5.1 A proposta tem como objetivo o aumento da transparência das operações de financiamento através de valores mobiliários (OFVM), sobretudo das três formas seguintes:

5.1.1 Monitorização dos riscos sistémicos associados às OFVM: o regulamento proposto exige que todas as OFVM sejam comunicadas a uma base de dados central. Tal deverá permitir à autoridade de supervisão identificar melhor as ligações entre os bancos e as entidades bancárias habitualmente apelidadas de «paralelas», bem como sobre algumas operações de captação de fundos destas últimas.

5.1.1.1 O CESE considera que este modo de proceder ajuda as autoridades de supervisão a monitorizar com maior eficácia a exposição e os riscos associados às OFVM, garantindo, se necessário, uma intervenção assestada e atempada.

5.1.1.2 O CESE pergunta-se se a proposta de conservar durante, pelo menos, dez anos os dados no repositório de transações é de facto apropriada. O Regulamento EMIR prevê, por exemplo, uma obrigação de conservação dos dados de cinco anos.

5.1.2 Divulgação de informações aos investidores com ativos aplicados em OFVM: segundo a proposta, é possível aumentar a transparência para com os investidores no tocante às práticas seguidas pelos fundos de investimento envolvidos em OFVM e por outras estruturas equivalentes, exigindo relatórios detalhados sobre estas operações. Tal deverá permitir que os investidores adotem decisões de investimento mais informadas.

5.1.3 Atividades no domínio da reutilização de garantias: o regulamento prevê o aumento da transparência das atividades de reutilização (qualquer tipo de uso, para fins próprios ou em situação de pré-incumprimento da garantia por parte do seu beneficiário) de instrumentos financeiros mediante o estabelecimento de requisitos mínimos a preencher pelas partes interessadas, incluindo um acordo escrito e a autorização prévia à reutilização. Tal destina-se a assegurar que os clientes ou as contrapartes concedem a sua autorização prévia antes de a reutilização poder ocorrer, para além de que tomarão assim uma decisão com base em informações claras sobre os potenciais riscos dessa operação.

5.1.3.1 Desde o colapso do banco Lehman Brothers, em 2008, a transparência e a promoção de uma «cultura de dados» passaram a estar na ordem do dia dos mercados financeiros. O CESE perfiha por completo esta tendência e subscreve em pleno o objetivo de transparência subjacente ao mecanismo proposto, bem como a intenção de associar os investidores ao processo mediante a obrigação de obter a sua autorização expressa antes da realização de cada operação.

5.2 Os mercados financeiros são globais, pelo que se impõe enfrentar os riscos sistémicos gerados pelas instituições bancárias paralelas e as respetivas atividades de modo coordenado a nível internacional. O CESE reputa indispensável reforçar a cooperação com as autoridades dos países terceiros mais relevantes tendo em vista a partilha de uma estratégia comum, bem como medidas coerentes e possivelmente equivalentes.

5.3 O CESE considera que a proposta é coerente com as «Recomendações do Conselho de Estabilidade Financeira». Em agosto de 2013, o FSB adotou onze recomendações para enfrentar os riscos inerentes a operações de empréstimo e de recompra. O regulamento proposto está em consonância com quatro delas (recomendações n.º 1, 2, 5 e 7) no atinente à transparência dos mercados de financiamento através de valores mobiliários, às informações a prestar aos investidores e à reutilização de garantias.

5.4 O CESE entende que os encargos administrativos que o regulamento em apreço impõe ao sistema financeiro não são excessivos, mas vêm somar-se a demais encargos administrativos e de gestão impostos por outros regulamentos. O CESE sublinha o risco de estes se repercutirem, pelo menos em parte, nas famílias e nas empresas. Tal implica tornar o sistema financeiro mais oneroso para os seus utilizadores, por um lado, ou reduzir os lucros dos bancos, por outro — algo não desejável, tendo em conta a situação difícil em que o sistema de crédito europeu já se encontra atualmente.

5.5 O CESE sublinha a importância de abranger os OICVM (organismos de investimento coletivo em valores mobiliários) e os GFIA (gestores de fundos de investimento alternativos) pelas obrigações de comunicação nos respetivos relatórios, como previsto na Diretiva 2009/65/CE de reformulação dos atos legislativos em vigor, e na Diretiva 2011/61/CE.

5.6 Outro aspeto muito importante diz respeito ao regime de sanções, o qual, além de ser eficaz, proporcionado e dissuasivo, deve igualmente prever a aplicação de um conjunto mínimo de medidas. Os Estados-Membros têm dificuldade em endurecer as sanções administrativas e em estabelecer sanções penais aplicáveis a infrações particularmente graves. Nesse caso, são obrigados a garantir o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais, a ESMA (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados) e a Comissão.

5.7 O CESE assinala que, tal como no caso do Regulamento EMIR, o artigo 24.º, relativo à publicação de decisões de aplicação de sanções administrativas, confere uma margem discricionária excessiva às autoridades competentes, que poderão divergir no modo como avaliam a mesma situação. Tais divergências poderão ser ainda mais acentuadas no caso de autoridades de países diferentes. Como se poderá avaliar concretamente o risco de comprometer a estabilidade dos mercados financeiros?

5.8 O CESE reputa importante e pede à Comissão que, em conformidade com o previsto no artigo 13.º do Regulamento EMIR, se inscreva na proposta o princípio de equivalência que, atualmente, dela não consta.

5.9 Embora aprecie o âmbito de aplicação limitado e a pertinência dos atos delegados previstos no regulamento em apreço, o CESE manifesta-se perplexo perante a ausência de um calendário relativo ao seu exercício e recorda que já exprimiu reservas sobre esta questão em inúmeras ocasiões.

5.10 O CESE concorda, na globalidade, com o teor do artigo 15.º, mas assinala a necessidade de indicar, pelo menos a título de exemplo, alguns mecanismos alternativos equivalentes, frisando o risco de um possível contencioso entre as contrapartes no tocante à eficácia e à equivalência de um sistema diferente do da assinatura, como, por exemplo, o registo telefónico ou a certificação eletrónica.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões — Uma estratégia europeia em prol do crescimento e do emprego no setor do turismo costeiro e marítimo»

COM(2014) 86 final

(2014/C 451/10)

Relator: **Paulo Barros Vale**

Em 7 de março de 2014, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das regiões — Uma estratégia europeia em prol do crescimento e do emprego no setor do turismo costeiro e marítimo

COM(2014) 86 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2014.

Na 500ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 189 votos a favor, com 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a comunicação em apreço, tal como o fez nas comunicações anteriores, de 2010 e de 2012, por considerar importantes as iniciativas que possam contribuir para o desenvolvimento do turismo marítimo e costeiro.

1.2 O CESE, consciente das limitações colocadas pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, apoia as ações apresentadas na comunicação da Comissão, não querendo contudo deixar de apresentar algumas recomendações e alertas com o intuito de poder contribuir para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo do turismo costeiro e marítimo, preconizado na Estratégia Europa 2020.

1.3 A Europa tem que aproveitar os seus recursos naturais, promover os seus locais de excelência, onde a natureza e o ordenamento do território costeiro e marítimo estejam em harmonia. Assumindo a zona costeira uma particular importância estratégica em termos ambientais, económicos e sociais, a resolução dos seus problemas tem que ser feita no âmbito de uma política integrada de desenvolvimento sustentável, onde o ordenamento do território, o equilíbrio entre a exploração das energias renováveis e as restantes atividades costeiras e o cumprimento das regras urbanísticas assume particular importância. As alterações climáticas que se têm feito sentir e que vêm afetando, ou mesmo destruindo, as zonas costeiras com o recuo da linha da costa, não podem ser menosprezadas já que implicam adaptações profundas e morosas.

1.4 Tal como já foi defendido, o CESE volta a reforçar a ideia da criação de uma agência europeia do turismo, onde participem todas as partes interessadas como sejam as confederações de turismo, as regiões de turismo, as autarquias de vocação turística e as organizações sindicais do setor. A criação desta organização pode ser a força motriz de promoção da Europa no mundo.

1.5 Poderá ter chegado a altura de ser pensada uma verdadeira política conjunta para o turismo, que, mesmo salvaguardando o espaço de liberdade nacional pense o setor de uma forma global, estabelecendo sinergias e coordenando as políticas de cada Estado-Membro. Todos os anos surgem ideias dispersas, que acabam por não passar disso, por falta de trabalho em rede e de definição de uma estratégia comum para o turismo, capaz de promover, como marca europeia, os destinos turísticos, tradicionais e não tradicionais, o património histórico e a gastronomia e que ao mesmo tempo seja capaz de gerir a eventual publicidade negativa que surge de tempos em tempos.

1.6 A massificação do turismo, muito ajudada pelo aparecimento das companhias de aviação *low-cost*, deve ser aproveitada, criando ou promovendo redes de transportes desde as zonas servidas pelos aeroportos para outras mais remotas, dando continuidade ao território ao incluir nos roteiros turísticos áreas longínquas, tornando-as turisticamente atrativas, e permitindo conciliar, numa mesma viagem, os destinos urbanos e os destinos costeiros. A disponibilização de informação, num mesmo local, das ligações existentes, reputa-se essencial enquanto incentivo à mobilidade. O CESE relembra a urgência na revisão da legislação sobre a atribuição de vistos que torne mais fácil a mobilidade ao turista não europeu, em especial dos turistas oriundos da China e de outros mercados emergentes.

1.7 Especial atenção deverá ser dada às zonas remotas, em especial do norte da Europa, com condições ambientais de excelência, facilitando os transportes, disponibilizando equipamentos, comunicações e redes *wi-fi* que atraiam o turismo e contribuam para a fixação das populações nestas regiões.

1.8 É urgente efetuar uma verdadeira gestão dos portos turísticos já que falta informação sobre a existência de marinas e sobre a interligação dos portos que dificulta o acesso a iates e barcos de cruzeiros. A deficiente gestão de portos constitui um entrave ao desenvolvimento do turismo e à circulação de pessoas e bens, podendo a Comissão ver este problema sob a perspetiva das políticas de criação do mercado único e da livre circulação, trabalhando para colmatar as falhas existentes.

1.9 O incremento exponencial do turismo de cruzeiros tem vindo a criar novas realidades cujo impacto não está ainda devidamente estudado. Se o aumento dos fluxos de turistas a determinados portos é importante ao desenvolvimento das zonas costeiras, é essencial minimizar os impactos negativos que tais picos de tráfego podem ocasionar nas zonas visitadas. Há que estar devidamente preparado para responder aos riscos de poluição das águas e do ar, pelos combustíveis utilizados pelos grandes navios de cruzeiro, e aos riscos ambientais decorrentes da visita de milhares de pessoas aos destinos turísticos. Deve também ser feito um esforço de coordenação da informação sobre as escalas destes navios com o turismo local que possa evitar um afluxo simultâneo dos turistas de cruzeiros com outros que têm a possibilidade de organizar as suas visitas em diferentes alturas do dia.

1.10 A ação proposta de levantamento das necessidades de formação e a criação da secção de «empregos azuis» no portal EURES é importante, sendo contudo essencial uma ação da Comissão na sua divulgação massiva e na sensibilização dos Estados-Membros para incluírem os resultados nas suas políticas internas de formação. As ações de formação a apoiar, dirigidas não só aos funcionários das empresas e instituições ligadas ao turismo mas também aos empresários do setor, devem abranger, para além dos temas que proporcionem a melhoria da qualidade do serviço turístico, aqueles que promovam a Europa como destino turístico. De salientar que a sensibilização para a importância do turismo, do património europeu e do ambiente deve começar no ensino obrigatório formando os jovens desde tenra idade.

1.11 Ainda no que concerne à problemática do turismo de cruzeiros, a Europa deverá seguir com atenção as políticas de emprego adotadas pelas empresas de cruzeiros. O emprego jovem europeu pode e deve ser protegido, num setor em crescimento de grande potencial de empregabilidade.

1.12 O CESE reitera a importância de algumas disposições que podem responder aos desafios do setor do turismo e em especial aos do turismo costeiro e marítimo tais como:

- a promoção de uma plataforma europeia que disponibilize informação integrada sobre as ligações rodoviárias, ferroviárias, marítimas e aéreas — as dificuldades de mobilidade dos fluxos turísticos deixam à margem do desenvolvimento regiões longínquas de elevado potencial turístico, em especial do norte da Europa, por falta de informação quanto aos transportes disponíveis, dificuldades na coordenação dos transportes ou mesmo ausência deles;
- o fomento do turismo de natureza e sustentável, turismo social, turismo marítimo, cultural e desportivo, viagens de negócios, turismo de bem-estar ou terapia, turismo histórico, cultural, religioso ou gastronómico;
- o incentivo ao turismo sénior e de pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e com necessidades especiais;
- o reconhecimento da herança cultural da Europa e do seu património único, que nos distingue das demais regiões, a proteção do património e a sua promoção enquanto destino turístico de excelência;
- a aposta na promoção da segurança que a Europa pode oferecer aos seus visitantes em termos de deslocação e estadia, qualidade da água e segurança alimentar, cuidados médico-farmacêuticos e hospitalares, segurança pessoal e respeito pelos cidadãos e seus direitos fundamentais.

1.13 O CESE defende que seja efetuado um estudo sobre as preferências dos turistas que visitam ou pretendem visitar a Europa, sobre o que gostaram e sobre aquilo que lhes desagradou, sobre as razões que os levariam a voltar ou que os impelem a não o fazer, sobre o porquê de preferirem destinos não europeus. Este estudo, a disseminar pelos diversos operadores turísticos, portos e marinas, associações e autoridades do turismo, governos e autoridades europeias, permitiria o conhecimento dos comportamentos e características dos turistas, com o intuito de apoiar a tomada de decisões e delinear estratégias comuns de desenvolvimento do setor.

1.14 O CESE pede ainda que seja feita, no âmbito do debate sobre o turismo e das ações a desenvolver, a interligação entre o turismo marítimo e costeiro e o turismo fluvial, aproveitando as condições oferecidas pelos rios e estuários para complemento das atividades das zonas costeiras. A exploração dos rios oferece a possibilidade de dinamização de novos produtos como sejam os cruzeiros ligados à gastronomia, turismo rural e ecoturismo ao passo que os estuários, áreas de grande valor paisagístico e educacional, podem proporcionar a observação de aves e da biodiversidade característica destes locais.

2. Introdução

2.1 A comunicação em apreço, no seguimento da efetuada em 2010 ⁽¹⁾ onde é anunciada uma estratégia para o turismo costeiro e marítimo sustentável e da comunicação de 2012 relativa ao «Crescimento azul: Oportunidades para um crescimento marinho e marítimo sustentável» ⁽²⁾, aborda um dos cinco setores da economia azul de intervenção prioritária identificados, o setor do turismo costeiro e marítimo.

2.2 O setor do turismo costeiro e marítimo foi já identificado como uma importante cadeia de valor suscetível de gerar crescimento e emprego de forma sustentável. O turismo costeiro e marítimo representa a maior atividade marítima da Europa, empregando quase 3,2 milhões de pessoas, das quais quase metade é emprego jovem. Gerando 183 mil milhões de euros em valor acrescentado bruto, é um setor constituído na sua maioria por micro, pequenas e médias empresas onde operam mais de um terço do total das empresas da Europa ligadas ao turismo.

2.3 A comunicação pretende identificar os desafios que se colocam ao setor, a saber: estimular o desempenho e a competitividade, pela melhoria do conhecimento, abordando a problemática da volatilidade da procura e a fragmentação existente no setor; promover as competências e a inovação; reforçar a sustentabilidade, incidindo sobre a problemática das pressões ambientais, a promoção de ofertas inovadoras, sustentáveis e de alta qualidade e a descoberta de oportunidades nos condicionalismos geográficos nomeadamente da insularidade e perifericidade.

2.4 A comunicação aborda ainda as questões relacionadas com a aplicação dos fundos comunitários e da integração das políticas da União Europeia com repercussões no turismo costeiro e marítimo.

3. Observações na generalidade

3.1 O crescimento azul, integrando os setores tradicionais e os setores em desenvolvimento e emergentes constitui um desafio complexo e ambicioso que deve ser visto de forma integrada. Na exploração das zonas costeiras há que considerar os interesses dos vários setores que as exploram sem excluir as questões ambientais, dando-se especial atenção ao ordenamento do território e do domínio marítimo, que condicionam as ofertas turísticas. Atente-se na dimensão intersectorial com que esta problemática deverá ser abordada já que, sem a salvaguarda do território e sem proteção ambiental não é possível desenvolver turismo costeiro ou de qualquer outro tipo. Sendo certa a importância do recurso às energias renováveis, convém promovê-las intensamente. Deve ser dada especial atenção à localização dos equipamentos, por forma a não impossibilitar o desenvolvimento das atividades marítimo-turísticas. Há que evitar criar instalações de energia nuclear em zonas de atração turística.

O equilíbrio das zonas costeiras deve ser visto de forma dinâmica já que os fenómenos meteorológicos e a ação humana introduzem alterações constantes. Os recursos naturais constituem a base das economias devendo ser encarados, juntamente com a inovação, como pilares para o crescimento inteligente e socialmente inclusivo.

3.2 Os principais problemas do turismo têm-se mantido ao longo dos anos, permanecendo por ultrapassar os desafios da sazonalidade, do trabalho precário e pouco qualificado (em especial o trabalho jovem), a falta de oferta de novos produtos inovadores, as dificuldades no acesso ao financiamento em especial das microempresas e das PME. É pois primordial o estabelecimento de um quadro político europeu de desenvolvimento do turismo, uma verdadeira política europeia para o turismo, que oriente as estratégias conjuntas de desenvolvimento, em respeito pela liberdade dos Estados-Membros de desenvolverem a sua política a nível nacional.

⁽¹⁾ COM(2010) 352 final — Parecer do CESE: JO C 376 de 22.12.2011, p. 44.

⁽²⁾ COM(2012) 494 final — Parecer do CESE: JO C 161 de 6.6.2013, p. 87.

3.3 O combate à sazonalidade no turismo costeiro e marítimo tem que passar pela oferta de novos produtos que atraiam novos consumidores, principalmente em época baixa. Desenvolver novos produtos dirigidos ao turismo sénior ou aos públicos desfavorecidos, explorar o potencial do turismo náutico, seja ele a navegação de recreio (vela de cruzeiro e navegação a motor), os desportos náuticos (vela ligeira, *windsurf*, *kitesurf*, *surf*, *bodyboard*, remo, canoagem, ski aquático, motonáutica, pesca desportiva, caça submarina ou mergulho incluindo o mergulho relacionado com navios afundados) ou os passeios de barco e cruzeiros, desenvolver o turismo ligado à talassoterapia ou ao golfe e o turismo de natureza, podem ser a solução para aumentar as taxas de ocupação em épocas baixas, contribuindo para a fixação da população nas regiões dependentes do turismo. Também o apoio ao desenvolvimento, em especial em zonas remotas, de novas indústrias direcionadas ao turismo que utilizem produtos oriundos das zonas costeiras e o acesso universal a redes de banda larga podem contribuir no combate à sazonalidade e ser um fator de atração de jovens para estas áreas.

3.4 Algumas destas atividades menos tradicionais ligadas às atividades náuticas são já amplamente desenvolvidas por clubes desportivos locais cujo *know-how* pode ser aproveitado. A aposta no apoio ao turismo náutico deve ser uma realidade, regulamentando, criando novas infraestruturas ou modernizando as já existentes e proporcionando novas oportunidades que permitam este tipo de oferta, fortemente atrativa a públicos não tradicionais.

O turismo marítimo e costeiro interliga-se, em diversos locais, com o turismo fluvial. Esta proximidade não deve ser esquecida sendo recomendável a definição de estratégias comuns de desenvolvimento. A náutica de recreio é, neste aspeto, uma atividade a dinamizar, com o desenvolvimento de novos produtos que combinem o potencial das atividades do mar com as do rio.

3.5 O turismo não pode ser visto de forma isolada mas sim como um setor influenciado pelas diversas políticas adotadas na UE, especialmente pelas políticas de transportes, do emprego, da educação, do ambiente, da inovação, da segurança, dos consumidores, etc.. A resposta aos problemas deve ser vista de uma forma integrada já que as ações das diversas políticas influenciam diretamente o desempenho do setor.

3.6 Não tendo competência para intervir diretamente no turismo, a Comissão pode colmatar alguns dos problemas identificados com ações a desenvolver no âmbito das suas competências quanto à promoção do mercado interno, nomeadamente quanto à livre circulação de pessoas e bens e objetivos de criação do mercado único, tratando problemas que extravasam o domínio do turismo e tocam em outras áreas onde a intervenção é não só possível como desejável.

4. Observações na especialidade

4.1 A informação sobre o setor do turismo é dispersa, dificultando os estudos e avaliações, quer pela falta de dados, quer pela falta de indicadores específicos que permitam a sua comparabilidade. O CESE acolhe favoravelmente a intenção de corrigir esta lacuna mas chama a atenção para o facto de que, desde a comunicação de 2010 onde este problema foi identificado, se terem operado progressos fracos nesta matéria.

4.2 Os esforços da Comissão na promoção do turismo de qualidade que a Europa oferece podem contribuir para esbater o problema da sazonalidade e os problemas sociais e económicos a ela ligados. A Europa enfrenta a concorrência de novos destinos em países emergentes, com preços baixos aliantes mas onde não são oferecidas as mesmas condições em matéria de segurança ou de riqueza cultural. A promoção da Europa como destino turístico deve basear-se na qualidade como elemento diferenciador e no que a Europa tem de melhor: a sua riqueza cultural única, a segurança, a diversidade dos serviços, o respeito pelos direitos dos cidadãos, as facilidades de acesso a pessoas com deficiência ou necessidades especiais, a disponibilidade de telecomunicações e redes *wi-fi*. O reconhecimento da importância do património cultural da Europa e a sua proteção é estratégico para um desenvolvimento do turismo, sustentado e inclusivo.

4.3 Também o turismo sénior tem que ser encarado com especial atenção. Numa realidade mundial de envelhecimento demográfico, o turismo ligado à saúde, ao património cultural e natural deverá ter especial enfoque na definição das estratégias do setor. Afinal, são os turistas com mais de 50 anos quem mais gasta e os turistas seniores aqueles que mais tempo têm para viajar e que preferem as épocas baixas para o fazer.

4.4 O mercado dos cruzeiros tem sofrido um incremento considerável. Todavia, o impacto real nas atividades costeiras das escalas são diminutos já que as paragens são breves e a divulgação sobre as ofertas locais não é eficaz. A promoção do diálogo entre os operadores de cruzeiros, portos e partes interessadas do turismo costeiro proposto na comunicação é relevante e deve ser feito no âmbito do desenvolvimento de parcerias transnacionais e inter-regionais, redes, *clusters* e estratégias de especialização inteligente que combatam a fragmentação do setor. A eficácia do trabalho em rede é uma realidade a que o turismo não pode ficar alheio. Este apoio poderia ser promovido no âmbito da atividade a desenvolver pela agência europeia do turismo já aqui proposta, que serviria de plataforma de amplo debate dos problemas do setor e de base ao trabalho em rede e de cooperação.

4.5 A formação de pessoal qualificado é essencial a um crescimento sustentável e inclusivo. O setor do turismo enfrenta especiais dificuldades na qualificação dos seus trabalhadores já que acolhe em largo número jovens em situação de trabalho sazonal e precário, com poucas possibilidades de progressão na carreira. O CESE acolhe favoravelmente a criação da secção de «empregos azuis» no portal EURES e o levantamento das necessidades de formação do setor do turismo, reclamando que os Estados-Membros sejam convidados a incluir esses resultados na promoção das ofertas formativas, financiadas pelo Fundo Social Europeu e noutras de iniciativa privada, e que seja incentivado o trabalho em rede das escolas já existentes e a apresentação de projetos ligados ao setor do turismo ao abrigo do programa Erasmus +. Deverá incluir-se a formação para os empresários do setor que lhes permita conhecer e adotar boas práticas de gestão, os atualize quanto à legislação em vigor e na utilização de tecnologias de informação e que os sensibilize para o ambiente e problemas específicos do setor do turismo.

4.6 No que respeita à problemática da exigência de competências diferentes, por parte dos Estados-Membros, aos patrões das embarcações, o CESE defende que a Comissão peca por pouco ambiciosa nas suas propostas. Se é certo que em matéria de turismo a Comissão tem poderes limitados, o mesmo não acontece nos assuntos relacionados com a livre circulação de pessoas e a criação do mercado único, nos quais se insere esta matéria.

4.7 O estímulo à utilização de sistemas de gestão inovadores por intermédio do portal da iniciativa «*ICT and Tourism Business*» deve ser efetuado. Atente-se que este portal, promovido pela Comissão, bem como outros sítios relacionados com o turismo, tais como o Observatório Virtual do Turismo, *Tourism Link Platform* ou *eCalypso Platform*, não estão traduzidos em todas as línguas, podendo constituir um entrave ou um desincentivo à sua utilização por utilizadores de alguns países.

4.8 A sustentabilidade do turismo costeiro e marítimo tem que basear-se no total respeito pelo ambiente, olhando para os territórios terrestre e marítimo de forma interligada. O reforço da sustentabilidade pelas ações propostas revela-se de grande importância para o desenvolvimento de novos produtos que incluam a riqueza patrimonial europeia e o respeito pelo ambiente. Uma vez mais se denota que as ações a desenvolver noutros campos como sejam os do ambiente, mar e transportes estão interligadas com o turismo devendo a Comissão, nessas iniciativas, tomar especial cuidado com as consequências para o setor do turismo.

4.9 O CESE acolhe favoravelmente a inclusão do turismo nos objetivos específicos do programa COSME 2014-2020 vendo esta ação como uma importante oportunidade para o desenvolvimento do setor que vê apoiada a promoção de projetos de cooperação internacionais e a adoção de modelos sustentáveis de desenvolvimento turístico promovidos pelos Destinos Europeus de Excelência. Também a elaboração de um guia em linha com as principais oportunidades de financiamento merece a concordância do CESE, dado o caráter transversal que podem configurar as iniciativas no âmbito do turismo. Atente-se apenas, uma vez mais, na possibilidade de barreiras linguísticas poderem constituir um entrave à consulta e interpretação do guia *online*.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Aproveitar o potencial do financiamento coletivo na União Europeia»

COM(2014) 172 final

(2014/C 451/11)

Relator: **Juan Mendoza Castro**

Em 14 de março de 2014, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Aproveitar o potencial do financiamento coletivo na União Europeia

COM(2014) 172 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 195 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a comunicação da Comissão e salienta o potencial de crescimento do financiamento coletivo (*crowdfunding*) na UE enquanto fonte de financiamento alternativa.

1.2 O CESE salienta que o financiamento coletivo contribui positivamente para a economia em termos de investimento, inovação e emprego e, simultaneamente, aumenta as possibilidades de escolha dos consumidores de crédito.

1.3 A acessibilidade universal do financiamento coletivo evitará que as pessoas com deficiência sejam excluídas desta fonte de financiamento.

1.4 As empresas da UE dependem mais do crédito bancário do que as empresas dos EUA e, em consequência, os efeitos da recessão em caso de crise financeira são mais graves. Além disso, muitos países da UE são, frequentemente, demasiado restritivos em matéria de concessão de crédito às PME.

1.5 O CESE salienta a dependência das PME relativamente ao crédito bancário e assinala que esta situação se manterá, apesar da existência de fontes de financiamento alternativas, que nem sempre são facilmente acessíveis.

1.6 O financiamento coletivo constitui um contributo para o ecossistema financeiro, que não poderá, por si só, resolver o problema do financiamento das empresas.

1.7 As empresas em fase de arranque (*start-ups*), os jovens inovadores e as empresas da economia social desempenham um papel importante na Estratégia Europa 2020 e na Agenda Digital.

1.8 O financiamento coletivo com retorno não financeiro está largamente difundido na UE. Os efeitos dos incentivos fiscais, que diferem entre os Estados-Membros, devem ser analisados.

1.9 A regulamentação europeia deve abranger apenas determinados tipos de financiamento coletivo com retorno financeiro, e não donativos e outras formas de patrocínio (*sponsoring*) sem fins lucrativos.

1.10 O quadro regulamentar deve basear-se no equilíbrio, protegendo o investidor e evitando a regulamentação excessiva. No entanto, é essencial adotar medidas regulamentares para fomentar a confiança dos investidores.

1.11 A regulamentação deve ter como objetivo simplificar os procedimentos administrativos, garantir prazos de resolução curtos e reduzir os custos ao mínimo possível. Deve igualmente ter como objetivo a neutralidade, a transparência, a ausência de práticas desleais e a existência de procedimentos de reclamação acessíveis, o que é vantajoso tanto para os fornecedores como para os consumidores.

1.12 Os potenciais investidores devem receber informações acessíveis, claras, atempadas, corretas e não enganosas.

1.13 O CESE recomenda que a UE complemente a ação dos Estados-Membros apoiando iniciativas sem fins lucrativos que promovam valores como o emprego, a solidariedade, o pluralismo, a democracia e a liberdade.

1.14 O financiamento coletivo deve ser especificamente reconhecido na legislação dos Estados-Membros enquanto nova forma de mecenato.

2. Introdução

2.1 Nos últimos anos, assiste-se a uma tendência para a transferência de determinados meios de produção das empresas para os indivíduos, ou «prosumidores»⁽¹⁾.

2.2 Esta tendência acentuou-se com o desenvolvimento da Internet, dando lugar à designada «economia colaborativa», no âmbito da qual uma pessoa pode decidir partilhar com outras um bem de que é proprietária, por vezes mediante pagamentos em dinheiro. A este respeito, sugere-se a consulta do parecer do CESE sobre o «Consumo colaborativo ou participativo: um modelo de desenvolvimento sustentável para o século XXI»⁽²⁾ e da resolução do Parlamento Europeu⁽³⁾.

2.3 Neste contexto, tem-se assistido ao desenvolvimento de algumas empresas em fase de arranque na Internet, uma vez que a rede permite frequentemente a desintermediação, que possibilita a troca de bens digitais e físicos entre indivíduos. Infelizmente, para não comprometer a confiança, é necessário vigiar a eventual utilização abusiva por parte de «aventureiros» neste domínio na Internet.

2.4 Estão também a surgir novas modalidades no domínio financeiro, tais como a emissão de obrigações de elevado rendimento (*high yield*) no mercado primário europeu, ou a nível local, através do recém-criado mercado alternativo de rendimento fixo (MARF).

2.5 Os empréstimos diretos (*direct lending*) permitem às empresas recorrer ao financiamento mediante negociações bilaterais com operadores especializados do mercado, sem intermediação bancária, ao passo que o financiamento coletivo é um sistema mais alternativo em que os pequenos investidores se agregam, geralmente através da Internet, para conceder empréstimos através das suas economias.

3. Resumo da comunicação

3.1 O Livro Verde sobre o financiamento a longo prazo da economia europeia⁽⁴⁾ lançou um amplo debate sobre os diferentes fatores que permitem à economia europeia canalizar fundos para os investimentos necessários ao crescimento económico⁽⁵⁾.

3.2 Segundo a Comissão, o financiamento coletivo é um convite feito ao público — normalmente através de uma página Web — a fim de angariar fundos para projetos específicos ou investimentos empresariais. Desta forma, as plataformas ou campanhas de financiamento põem em contacto uma pluralidade de investidores não profissionais com os promotores do projeto. No entanto, importa prevenir a sua utilização indevida.

⁽¹⁾ Alvin Toffler, *A Terceira Vaga*, p. 86 e seguintes.

⁽²⁾ JO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

⁽³⁾ Resolução do Parlamento Europeu sobre uma nova agenda para a política europeia dos consumidores — 2012/2133(INI).

⁽⁴⁾ COM(2013) 150 final.

⁽⁵⁾ Ver parecer do CESE, JO C 327 de 12.11.2013, p. 11.

3.3 No âmbito do financiamento coletivo, os termos mais utilizados são os seguintes:

- donativos;
- patrocínios (publicidade em troca de financiamento);
- prémios (um bem ou serviço de valor inferior à contribuição);
- pré-venda (receção de fundos para lançar um produto no mercado);
- empréstimos com ou sem juros;
- investimentos em empresas (aquisições de obrigações ou ações).

3.4 Vantagens: trata-se de uma forma de financiamento alternativo que se caracteriza pela flexibilidade e pela participação da sociedade e apresenta várias modalidades. Além disso, o financiamento coletivo chega diretamente ao consumidor, facilita os estudos de mercado e permite o acesso ao crédito por parte de quem tem mais dificuldades em obtê-lo.

3.5 Contudo, apresenta igualmente riscos e desafios: a possibilidade de fraude ou de branqueamento de capitais, a inexistência de um mercado secundário, etc.

3.6 A regulamentação europeia inclui, nesta matéria: prospetos em caso de oferta pública de valores mobiliários⁽⁶⁾; mercados de instrumentos financeiros⁽⁷⁾; serviços de pagamento no mercado interno⁽⁸⁾; crédito aos consumidores⁽⁹⁾ e crédito para imóveis de habitação⁽¹⁰⁾.

3.7 Prioridades estabelecidas no Livro Verde: estabelecer um grupo de peritos para obter assessoria sobre diversos aspetos; aumentar o conhecimento e a informação; avaliar a regulamentação em vigor nos Estados-Membros para aquilatar da necessidade de uma intervenção a nível europeu.

3.8 A Comissão reconhece que, na UE, o financiamento coletivo é ainda marginal em comparação com o crédito bancário mas é «prometedor» em relação a outras fontes de financiamento, como os investidores providenciais (*business angels*) ou os investidores de capital de risco.

3.9 O desenvolvimento do financiamento coletivo confronta-se com diversos desafios, como a falta de transparência das normas aplicáveis, o papel que deve desempenhar no mercado interno e a sua integração no ecossistema financeiro.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE toma nota da comunicação e reconhece que é necessário aumentar o conhecimento sobre um canal de financiamento com potencial de crescimento na Europa. Reconhece igualmente que os modelos alternativos de financiamento podem ajudar as empresas em fase de arranque a subir a «escada rolante do financiamento».

4.2 Os dados corroboram o caráter «marginal» que o Livro Verde atribui ao financiamento coletivo que, em 2012, representou 735 milhões de euros⁽¹¹⁾, contra os 6 biliões de euros de empréstimos bancários concedidos a instituições não financeiras⁽¹²⁾.

4.3 No entanto, o seu crescimento deve ser destacado. A nível mundial, o financiamento coletivo tem aumentado progressivamente, passando de 530 milhões de dólares em 2009 para um total estimado em 5,1 mil milhões de dólares em 2013, o que pressupõe uma taxa composta de crescimento anual de 76 %. Em termos geográficos, a América do Norte (maioritariamente os EUA) representou o maior mercado, com cerca de 60 % do total, seguindo-se a Europa, com cerca de 36 %⁽¹³⁾.

4.4 O financiamento coletivo tem efeitos benéficos para a economia enquanto fonte de financiamento alternativa às tradicionais, favorecendo o investimento, a inovação e a criação de emprego. Deve destacar-se igualmente a sua eventual incidência no desenvolvimento de atividades associadas à economia social, empresas de artesanato e microempresas⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Diretiva 2003/71/CE (JO L 345, p. 64) alterada pela Diretiva 2010/73/UE (JO L 327, p. 1).

⁽⁷⁾ Diretiva 2004/39/CE (JO L 145, p. 1).

⁽⁸⁾ Diretiva 2007/64/CE (JO L 319, p. 1).

⁽⁹⁾ Diretiva 2008/48/CE (JO L 133, p. 66).

⁽¹⁰⁾ Proposta de diretiva COM(2011) 142 final.

⁽¹¹⁾ Massolution (2013), Crowdfunding Industry Report 2012 [Relatório sobre o setor do financiamento coletivo de 2012]: <http://www.crowdsourcing.org/research>

⁽¹²⁾ European Banking Federation Facts and Figures (2012) [Factos e Números da Federação Bancária Europeia (2012)]: <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf>

⁽¹³⁾ <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1330-the-crowdfunding-phenomenon>.

⁽¹⁴⁾ Ver pareceres do CESE sobre «Financiamento das empresas — Mecanismos de oferta alternativos» e «Financiamento a longo prazo da economia europeia» (ainda não publicados no JO).

4.5 É necessário promover e incentivar a acessibilidade universal, a fim de garantir a participação das pessoas com deficiência nas plataformas de financiamento coletivo, evitando que sejam excluídas desta nova forma de financiamento, que representa uma oportunidade adicional para o terceiro setor.

4.6 O CESE acolhe favoravelmente a decisão de incluir representantes das PME no grupo de peritos. Este grupo deve incluir representantes tanto do lado da oferta como do lado da procura.

5. Estrutura financeira e crescimento económico

5.1 A estrutura financeira está estreitamente associada ao crescimento económico e aos efeitos da crise. Nos EUA, as empresas obtêm financiamento nos mercados de capitais em maior proporção que na UE, onde dependem maioritariamente do crédito bancário. A importância relativa do setor bancário oscila entre menos de 20 % nos EUA e mais de 60 % em alguns Estados-Membros da UE.

5.2 Os bancos são mais propensos a conceder empréstimos durante uma recessão «normal», suavizando desta forma o impacto na economia. No entanto, a situação altera-se quando a crise económica é acompanhada de uma crise financeira. Neste caso, as recessões são três vezes mais graves nos países orientados para os sistemas bancários do que nos que têm uma estrutura financeira orientada para o mercado⁽¹⁵⁾.

5.3 Na UE, a ausência de financiamento adequado é o segundo maior problema (o primeiro é a angariação de clientes) das empresas⁽¹⁶⁾.

5.4 A injeção de liquidez por parte do BCE no sistema financeiro para facilitar o crédito às empresas seria, sem dúvida, uma medida muito positiva para a economia europeia.

6. Financiamento coletivo com retorno financeiro (*financial return crowdfunding*)

6.1 Financiamento das PME

6.1.1 O CESE abordou os problemas de financiamento em diversos pareceres, sublinhando a importância das PME na economia europeia⁽¹⁷⁾.

6.1.2 A contração do crédito (*credit crunch*) prejudica a economia e, em especial, a existência das PME, para quem os empréstimos bancários (frequentemente difíceis de obter) representam uma fonte essencial de financiamento. Esta é uma das causas do forte aumento do desemprego, que afeta em particular alguns Estados-Membros da UE.

6.1.3 Oferecendo geralmente investimentos de montantes reduzidos, o financiamento coletivo está essencialmente orientado para as PME (nomeadamente as microempresas), que constituem a esmagadora maioria do tecido empresarial europeu (99,8 % do total das empresas não financeiras da UE-28) e cujo contributo para o emprego é decisivo, uma vez que empregam 67,2 % da mão de obra⁽¹⁸⁾.

6.1.4 O CESE constata a existência de um certo ceticismo sobre a eficácia das fontes de financiamento alternativas. A comunicação da Comissão sobre o financiamento a longo prazo da economia europeia⁽¹⁹⁾ foi considerada uma evolução positiva, mas insuficiente, pela associação europeia de PME, segundo a qual o financiamento coletivo se aplicará a um número reduzido de empresas, dado que as empresas em fase de arranque representam apenas 1 % das PME⁽²⁰⁾.

6.2 Financiamento de empresas em fase de arranque

6.2.1 O CESE salienta a necessidade de a União e os Estados-Membros promoverem e apoiarem o financiamento coletivo, em particular no caso das empresas inovadoras recentemente criadas (empresas em fase de arranque). As empresas em fase de arranque dedicadas à investigação e ao desenvolvimento de projetos de alta tecnologia — que constituem um dos objetivos da Agenda Digital — revestem-se de especial interesse devido à sua potencial capacidade de promover o crescimento e o emprego. Contudo, os setores chamados tradicionais ou o artesanato podem também ser muito inovadores, não podendo ser excluídos.

6.2.2 Além disso, o CESE sugere que a UE e os Estados-Membros promovam e apoiem o financiamento coletivo para o desenvolvimento e fomento da inovação social, dos jovens inovadores e da economia social. As entidades da economia social desempenham um papel central no quadro da Estratégia Europa 2020, contribuindo para a inclusão social e a inclusão dos grupos vulneráveis através da criação de emprego, e associando o valor social ao económico.

⁽¹⁵⁾ *Financial structure and growth* [Estrutura financeira e crescimento]. BIS Quarterly Review, março de 2014.

⁽¹⁶⁾ BCE: *Survey on the access to finance of SMEs in the euro area* [Inquérito ao acesso das PME ao financiamento na área do euro], 2013.

⁽¹⁷⁾ JO C 77 de 31.3.2009, p. 23; JO C 27 de 3.2.2009, p. 7; JO C 351 de 15.11.2012; JO C 48 de 15.2.2011, p.33.

⁽¹⁸⁾ Eurostat: *Structural business statistics overview* [Estatísticas estruturais sobre as empresas], dezembro de 2013.

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 168 final.

⁽²⁰⁾ UEAPME, comunicado de 27.3.2014.

6.2.3 O financiamento coletivo, embora não seja adequado para o financiamento das atividades correntes das empresas, é especialmente indicado para este tipo de iniciativas, muitas vezes promovidas por jovens empreendedores que pretendem desenvolver um projeto empresarial específico.

7. Financiamento coletivo no ecossistema financeiro da UE

7.1 O CESE assinala que o financiamento coletivo pode desempenhar um papel relativamente importante enquanto fonte de financiamento, juntamente com outras modalidades não tradicionais, como os investidores providenciais (*business angels*) ou o capital de risco (*venture capital*), empréstimos de benefício mútuo (*win—win* ⁽²¹⁾), etc. Contudo, atualmente, o grande problema com que se confrontam as autoridades económicas e monetárias reside, para além da contração do crédito, nas elevadas garantias exigidas.

7.2 Na UE, a promoção dos canais de financiamento não bancários pode contribuir para acentuar a tendência, já iniciada há duas décadas, de um maior recurso aos mercados de capitais. É necessário refletir sobre os requisitos de solvência para garantir o reembolso dos capitais investidos e dotar esta fonte de financiamento de maior segurança jurídica.

8. Financiamento coletivo com retorno não financeiro (*crowdfunding with non-financial return*)

8.1 Os donativos, empréstimos sem juros ou cessões gratuitas de direitos podem dizer respeito a projetos de caráter comercial, mas geralmente consistem em contribuições solidárias para iniciativas sociais promovidas por associações sem fins lucrativos. O mecenato pode favorecer a criação ou a manutenção de atividades culturais ou desportivas.

8.2 O financiamento coletivo constitui um modelo de financiamento corrente entre as empresas sociais. O potencial desta modalidade, em especial para o empreendedorismo inclusivo, deve ser avaliado no quadro mais amplo da Iniciativa de Empreendedorismo Social.

8.3 Uma vez que o tratamento fiscal das doações e de determinadas modalidades de investimento difere de Estados-Membro para Estado-Membro, o CESE considera adequada a proposta da Comissão de estudar os efeitos dos incentivos fiscais.

9. Observações na especialidade

9.1 A necessidade de regulamentação europeia

9.1.1 O financiamento coletivo só poderá constituir uma alternativa viável de financiamento se a confiança dos investidores for reforçada. O papel desempenhado pela entidade reguladora nesta matéria é fundamental.

9.1.2 A Comissão menciona eventuais «ações futuras» que adotaria depois de conhecer o parecer do grupo de peritos. O CESE considera que a promoção do financiamento coletivo transfronteiriço exige certamente a adoção de legislação que harmonize os critérios já adotados, ou em vias de adoção, pelos Estados-Membros. Nestes «novos mercados» deve prestar-se particular atenção aos interesses e à proteção dos consumidores.

9.1.3 A referida harmonização pode consistir na adoção de um regulamento relativo às plataformas de financiamento coletivo com retorno financeiro que inclua, pelo menos, os seguintes aspetos:

- modalidades;
- serviços que devem ser prestados;
- limites dos montantes;
- obrigações de informação (incluindo eventuais conflitos de interesses);
- exclusões do âmbito de aplicação;
- proibições (em especial as resultantes da proibição da aquisição e publicação de projetos vinculados);
- exigência de igualdade de condições de concorrência;
- exigências financeiras; e
- obrigação de registo público (publicidade e transparência).

(21) <http://www.bofidi.be/en/nieuws-3/recent-posts/148-winwinloananinterestingalternativemethodoffinancing>

9.1.4 As atividades de patrocínio e outras atividades sem fins lucrativos deveriam ser excluídas de uma eventual regulamentação europeia, uma vez que não comportam os riscos associados às atividades com fins lucrativos. As eventuais irregularidades que possam ser praticadas já estão contempladas na legislação administrativa e penal dos Estados-Membros.

9.1.5 O CESE recomenda que a regulamentação do financiamento coletivo incida essencialmente nos seguintes aspetos:

- emissão ou subscrição de valores nas sociedades por ações (aquisição de obrigações ou ações);
- emissão ou subscrição de valores em sociedades de responsabilidade limitada;
- empréstimos com juros (a particulares ou empresas).

9.1.6 Qualquer eventual legislação europeia deve ser flexível e equilibrada, evitando tanto a regulamentação excessiva (que pode ser um obstáculo à divulgação do financiamento coletivo) como a falta de proteção dos investidores. Ou seja, deve ser objetiva, transparente, proporcional aos objetivos perseguidos e dotada de um elevado nível de proteção dos investidores.

9.1.7 Em qualquer caso, os investidores devem estar conscientes de que existe sempre um certo nível de risco.

9.1.8 A simplicidade dos procedimentos administrativos e a redução da burocracia ao mínimo possível são princípios fundamentais. Os seguintes aspetos são igualmente necessários:

- igualdade de condições de concorrência;
- redução dos custos administrativos;
- prazos de resolução curtos.

9.1.9 A regulamentação deve garantir que as plataformas de financiamento coletivo atuem segundo os seguintes princípios básicos:

- neutralidade;
- diligência;
- procura dos melhores interesses dos clientes, que devem ser bem informados;
- ausência de práticas comerciais desleais na sua comercialização;
- procedimentos de reclamação acessíveis.

9.1.10 A informação fornecida aos potenciais investidores deve ser:

- clara e pertinente;
- oportuna e completa;
- objetiva e exata;
- não enganosa por ação ou omissão.

9.1.11 Os direitos de propriedade intelectual dos autores de projetos publicados na Web serão protegidos quando entrar em vigor o regulamento relativo à criação da patente única europeia.

9.2 *Promoção das fontes de financiamento alternativas*

9.2.1 O CESE considera oportuno que as autoridades públicas realizem campanhas de divulgação do financiamento coletivo, tendo em vista fomentar uma maior orientação das empresas para os mercados de capitais. Em particular, devem ser fornecidas informações pertinentes às PME em colaboração com as suas organizações.

9.2.2 A formação dirigida tanto aos empreendedores como aos investidores, nomeadamente aos empreendedores em situação de desvantagem, também desempenhará um papel fundamental na integração do financiamento coletivo na economia europeia. Para esse efeito, devem ser atribuídos os recursos necessários para a transmissão de conhecimentos adequados, tanto para a administração das plataformas como para a avaliação efetiva dos riscos das operações.

9.2.3 Financiamento coletivo com retorno não financeiro

O CESE destaca que esta modalidade de financiamento:

- pode promover os valores comuns europeus, como a solidariedade, o pluralismo, a democracia e a liberdade. Para tal, é importante que a União adote medidas, também neste domínio, que complementem as medidas adotadas pelos Estados-Membros, tendo em vista apoiar a criação de plataformas de interesse europeu para projetos orientados para o reforço da coesão económica, social ou territorial, em que as organizações empresariais, sindicais e outras organizações representantes da sociedade civil organizada possam desempenhar um papel ativo.
- O financiamento coletivo deve ser especificamente reconhecido na legislação dos Estados-Membros enquanto nova forma de mecenato, tanto na forma como na substância, uma vez que pode ser considerado uma inovação em termos de produtos e processos. Este aspeto deve ser reconhecido e apoiado pelos Estados-Membros.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos equipamentos de proteção individual»

COM(2014) 186 final — 2014/0108 (COD)

(2014/C 451/12)

Relatora: **Emmanuelle Butaud-Stubbs**

Em 2 de abril de 2014 e em 24 de abril de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos equipamentos de proteção individual

COM(2014) 186 final — 2014/0108 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 191 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera oportuna a iniciativa da Comissão Europeia que visa substituir a diretiva de 1989 sobre os equipamentos de proteção individual (EPI), isto é «qualquer dispositivo ou meio que se destine a ser envergado ou manejado por uma pessoa com vista à sua proteção contra um ou mais riscos suscetíveis de ameaçar a sua saúde ou a sua segurança», por um regulamento de modo a garantir uma aplicação uniforme e obrigatória em todos os Estados-Membros.

1.2 O CESE considera que a maioria das alterações propostas é positiva:

- alinhamento com um quadro comum para a legislação aplicável aos produtos;
- clarificação das responsabilidades de todos os atores privados e públicos envolvidos nas etapas de verificação da conformidade dos EPI com as exigências contidas na proposta de regulamento e seus anexos;
- introdução de duas novas categorias de EPI: os EPI feitos por medida e os EPI personalizados;
- nova duração de 5 anos do período de validade dos certificados de conformidade.

1.3 O CESE interroga-se, porém, sobre a pertinência de determinadas alterações propostas:

- a inclusão dos EPI fabricados para utilização privada contra o calor, a humidade e a água;
- a variedade dos regimes linguísticos para as diferentes informações que devem ser comunicadas.

1.4 O CESE considera, além disso, que a utilização de EPI deve fazer parte de uma política global de prevenção dos riscos nos locais de trabalho que abranja, designadamente:

- a identificação precisa dos fatores de risco;
- a adaptação dos postos de trabalho para reduzir a exposição aos riscos;
- a alteração da organização do trabalho; e
- a formação dos trabalhadores em prevenção dos riscos, ergonomia, emprego e utilização dos EPI.

1.5 Todos estes objetivos estão, aliás, no centro do novo quadro estratégico europeu para a segurança e a saúde no trabalho para 2014-2020, aprovado em 6 de junho de 2014, e é conveniente que a proposta de regulamento (COM(2014) 186 final) faça referência a esse quadro. Recorde-se que, em 2013, 3 milhões de trabalhadores foram vítimas de um acidente grave no local de trabalho.

1.6 Também é de lamentar a ausência de qualquer consideração económica sobre o mercado europeu dos EPI, avaliado, em 2010, em cerca de 10 mil milhões de euros, com tendência para crescer, impulsionado pela inovação tecnológica (novas fibras, têxteis «inteligentes», nanomateriais, etc.) e vocacionado para responder às necessidades de proteção, mas também às exigências da sociedade em termos de conforto, bem-estar, leveza e estética.

1.7 O CESE lamenta igualmente que não tenham sido devidamente tidos em consideração os procedimentos de manutenção, de controlo e de revisão dos EPI, os EPI utilizados por várias pessoas e os EPI em segunda mão.

2. Conteúdo da proposta de regulamento

2.1 *Vantagens e limites da diretiva de 1989*

2.1.1 A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, baseada no artigo 114.º do Tratado, visa colmatar as lacunas detetadas no funcionamento do mercado único dos equipamentos de proteção individual.

2.1.2 A Diretiva 89/686/CEE relativa aos equipamentos de proteção individual foi adotada em 21 de dezembro de 1989, entrando plenamente em vigor a 1 de julho de 1995.

2.1.3 Esta diretiva define os equipamentos de proteção individual como «qualquer dispositivo ou meio que se destine a ser envergado ou manejado por uma pessoa com vista à sua proteção contra um ou mais riscos suscetíveis de ameaçar a sua saúde bem como a sua segurança».

2.1.4 Estabelece requisitos essenciais de segurança que os EPI devem satisfazer para poderem ser comercializados e circular livremente no mercado único. Os EPI devem ser concebidos e fabricados em conformidade com os requisitos da diretiva. Os fabricantes devem apor a marcação «CE» e fornecer aos utilizadores instruções de armazenamento, utilização, limpeza, manutenção, revisão e desinfeção dos EPI.

2.1.5 Desde 1995, surgiram algumas dificuldades na aplicação da diretiva:

- diferenças de interpretação na transposição da diretiva para as legislações nacionais que levaram à fragmentação do mercado único;
- má compreensão pelos fabricantes e pelas autoridades notificadas de determinadas disposições;
- exclusão de determinadas categorias de EPI que nem sempre pareceu justificar-se (um mesmo equipamento de proteção era considerado um EPI quando utilizado por um profissional (por exemplo, luvas de lavar louça num restaurante), mas não quando utilizado por um particular.

2.1.6 Além disso, a Comissão Europeia tem por objetivo trabalhar no sentido da simplificação e deve alinhar a diretiva de 1989 com o novo quadro jurídico que cria um enquadramento comum para a legislação de harmonização da UE aplicável aos produtos.

2.2 *Conteúdo da proposta de regulamento*

2.2.1 *Âmbito de aplicação revisto*

2.2.1.1 Os EPI concebidos e fabricados para utilização privada contra o calor, a humidade e a água em condições não extremas estão agora abrangidos (luvas de lavar louça, luvas para retirar pratos do forno, botas de borracha, etc.), enquanto os capacetes para proteger os utilizadores de veículos a motor de duas ou três rodas passam a estar excluídos do âmbito de aplicação, em virtude de um regulamento da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas.

2.2.2 *Alinhamento com as disposições habituais dos atos de harmonização da União aplicáveis aos produtos*

2.2.2.1 As obrigações de todos os operadores económicos interessados, como os fabricantes, mandatários, importadores e distribuidores, são definidos nos termos das disposições dos atos de harmonização da União aplicáveis aos produtos. Com efeito, desde 2008, o novo quadro legislativo é um instrumento horizontal do mercado interno que visa melhorar a eficácia da legislação da UE em matéria de segurança dos produtos (Regulamento (CE) n.º 765/2008 relativo à acreditação e à fiscalização do mercado e Decisão n.º 768/2008 que estabelece um quadro comum para a comercialização de produtos).

2.2.3 Nova repartição por classe de risco para os procedimentos de avaliação da conformidade

2.2.3.1 Os EPI são classificados em 3 categorias de riscos e cada uma remete para um procedimento de certificação específico.

Categorias de riscos	Certificação	Exemplos
<p>Categoria I</p> <p>Riscos mínimos inerentes a agressões mecânicas superficiais, contacto com superfícies quentes com água (menos de 50°C), exposição à luz solar, e condições atmosféricas não extremas.</p>	<p>Autocertificação</p> <p>Controlo interno da produção (Módulo A — Anexo IV)</p>	<p>Luvas de lavar louça, luvas para retirar pratos do forno, óculos de sol, etc.</p>
<p>Categoria II</p> <p>EPI que protegem dos riscos não negligenciáveis (I) e muito graves (III)</p> <p>EPI feitos por medida, exceto se se destinam a proteger contra riscos mínimos.</p>	<p>Exame UE de tipo (Módulo B — Anexo V)</p> <p>Conformidade com o tipo baseada no controlo interno da produção (Módulo C — Anexo VI)</p>	<p>Capacetes de proteção, vestuário de alta visibilidade, etc.</p>
<p>Categoria III</p> <p>Riscos muito graves, inalação de substâncias perigosas, produtos químicos agressivos, radiações ionizantes, ambientes quentes (mais de 100°C), ambientes frios (abaixo de 50°C), queda de altura, choques elétricos, e trabalhos sob tensão, afogamento, cortes por motosserras manuais, dispositivos de corte de alta pressão, ferimentos por bala ou arma branca, ruídos prejudiciais.</p>	<p>Exame UE de tipo (Módulo B — Anexo V) + procedimento complementar com intervenção de um organismo notificado:</p> <ul style="list-style-type: none"> — conformidade com o tipo/verificação do produto (Módulo F — Anexo VII), ou — conformidade com o tipo baseada na garantia da qualidade do processo de produção (Módulo D — Anexo VIII) — Número do organismo certificado 	<p>Aparelhos de proteção respiratória, EPI contra quedas de altura, etc.</p>

2.2.3.2 Foram acrescentados à categoria III outros riscos, por exemplo, ferimentos por bala ou arma branca e ruídos prejudiciais.

2.2.3.3 O destino dado aos EPI personalizados definidos no artigo 3.º não é muito claro: a que categoria de riscos pertencem e, conseqüentemente, qual o procedimento de certificação aplicável?

2.2.4 Limitação a 5 anos do período de validade do certificado de conformidade.

2.2.4.1 Esta importante alteração foi introduzida na sequência de pedidos de algumas autoridades de controlo dos Estados-Membros que constataram no seu mercado a presença de EPI acompanhados de certificados ainda válidos embora as normas tivessem mudado radicalmente (caso, nomeadamente, dos coletes salva-vidas).

2.2.5 Clarificação das exigências essenciais para a saúde e a segurança

2.2.5.1 O regulamento suprime algumas secções que contêm requisitos relativamente a três categorias de riscos que revelaram ser impraticáveis ou originar confusão:

— proteção contra as vibrações mecânicas (secção 3.1.3),

— proteção contra os efeitos prejudiciais do ruído (secção 3.5),

— proteção contra as radiações não ionizantes (secção 3.9.1).

2.2.6 Maior controlo sobre os organismos notificados

2.2.6.1 Os Estados-Membros dispõem de poderes reforçados de controlo dos organismos notificados. Podem recusar a notificação de um organismo que não tenha estado ativo nos últimos anos, que provavelmente não dispõe de meios humanos e técnicos para emitir certificados ou que emitiu, no passado, certificados de conformidade dos EPI não conformes.

2.2.7 Período de transição após a entrada em vigor

2.2.7.1 Está previsto um período de dois anos após a entrada em vigor do regulamento para que os fabricantes, os organismos notificados e os Estados-Membros se possam adaptar aos novos requisitos.

3. Observações na generalidade

3.1 Será que inclusão dos EPI privados para proteger de riscos menores como a água ou a humidade é operacional? De que modo será o consumidor alertado para isto? As condições de marcação «CE» (legibilidade, modelo, etc.) deveriam, eventualmente, ser precisadas à semelhança, por exemplo, das informações já existentes para a etiquetagem da composição e as instruções de manutenção dos têxteis para todos os EPI para uso privado que estejam no mercado para venda, locação ou empréstimo. Não vão estas obrigações novas acarretar um aumento dos preços de venda?

3.2 É de lamentar a não alusão ao progresso tecnológico, apesar de ser particularmente relevante neste setor em domínios como as fibras e materiais têxteis (teflon, látex, neopreno, nitrilo, etc.), as tecnologias de revestimento e filtração, a integração de sensores microeletrónicos capazes de transmitir informações ou energia (têxteis «inteligentes») para melhorar a capacidade de proteção contra riscos.

3.3 Também não é feita qualquer referência às potencialidades deste mercado para as indústrias europeias dos EPI (têxteis, vestuário, calçado, fabricantes de acessórios), nicho que a Comissão Europeia apontou, porém, em 2007, como sendo um dos mercados líderes na indústria.

3.4 De assinalar igualmente as insuficiências da proposta de regulamento no atinente aos aspetos humanos: a utilização dos EPI só será otimizada depois de sessões de informação e formação dos trabalhadores para os alertar para os riscos, as condições de utilização dos EPI, as instruções e as advertências indispensáveis. Trata-se igualmente de prever períodos experimentais e de teste dos EPI, a fim de garantir a sua adaptação à morfologia dos utilizadores e aos postos de trabalho (anexo II, n.º 1.3 a completar em função dos ensinamentos adquiridos a nível nacional).

3.5 Todos estes aspetos fazem parte do âmbito da proposta de diretiva relativa à segurança e à saúde, de 12 de junho de 1989 (89/391/CEE), que tem por objetivo a melhoria da segurança e da saúde no trabalho e descreve as obrigações dos empregadores e os direitos e deveres dos trabalhadores.

3.6 Esta política em matéria de EPI insere-se numa política global conduzida ao nível da empresa ou do ramo de redução da exposição aos riscos. Esta política assenta na identificação precisa dos fatores de risco e das medidas a pôr em prática para os reduzir ou eliminar: por exemplo, estudar a solução de um dispositivo de captação de ar adaptado, antes de recorrer a aparelhos respiratórios. Importa considerar sempre a solução coletiva de prevenção de riscos antes de recorrer a soluções de proteção individual.

3.7 Este trabalho de avaliação dos riscos é feito com parceiros dentro da empresa, isto é, instituições representativas do pessoal, delegados do pessoal, comités de higiene e segurança, ou exteriores à empresa, designadamente medicina do trabalho, gabinete de estudos e agência pública de melhoria das condições de trabalho.

3.8 Deve atribuir-se particular importância aos processos de manutenção, controlo e revisão dos EPI, a fim de assegurar a máxima proteção em relação aos riscos para os quais foram concebidos. A manutenção inclui nomeadamente a inspeção, os cuidados, a limpeza, a reparação e o armazenamento adequado.

3.9 A proposta de regulamento trata apenas parcialmente os casos de exposição a riscos múltiplos.

3.10 A proposta de regulamento não abrange os EPI utilizados por várias pessoas (por exemplo, capacetes de proteção num estaleiro). É conveniente fixar as regras de higiene a respeitar nestes casos.

3.11 A proposta de regulamento também não aborda a questão das restrições ao uso de EPI. Com efeito, certos trabalhadores, por razões médicas, não podem utilizar determinados EPI. Nesses casos raros, mas que existem, como é que a entidade patronal, sujeita à obrigação de segurança geral, resolve a situação: coloca o interessado num outro posto de trabalho, reorganiza o posto de trabalho?

3.12 A situação dos EPI em segunda mão não é abordada na proposta de regulamento, apesar de certas fontes nacionais assinalarem que o mercado, nomeadamente para os riscos de categoria I, está a aumentar devido à crise económica que afeta muitos dos setores de atividade que mais utilizam EPI (construção, obras públicas, transportes, etc.).

4. Observações na especialidade

4.1 Texto da proposta de regulamento, considerando 24: a validade do certificado de conformidade dos EPI estabelecida com um período máximo de cinco anos permite garantir um exame com base nos últimos conhecimentos científicos disponíveis, o que se inscreve plenamente nos objetivos de prevenção e melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores, previstos na Diretiva-Quadro 89/391/CEE, de 12 de junho de 1989. Está previsto um procedimento simplificado nos casos em que não houve evolução significativa das normas.

4.2 Artigo 3.º: seria conveniente aditar novas definições: «EPI em segunda mão», «autoridades de fiscalização», mencionadas nos artigos 11.º e 13.º, bem como «autoridades notificadoras», responsáveis a nível nacional pela notificação dos organismos habilitados a exercer controlos de conformidade dos EPI.

4.3 Artigo 8.º, n.º 3: o período de conservação da documentação técnica de dez anos pode parecer excessivo, tanto mais que a validade do certificado de conformidade será de apenas 5 anos. Por que não uniformizar os dois períodos, limitando ambos a cinco anos?

4.4 Artigo 8.º, n.ºs 3, 7 e 10, artigo 9.º, n.º 2, alínea a), artigo 10.º, n.ºs 3, 4 e 7, artigo 11.º, n.º 2, artigo 13.º, artigo 15.º, n.ºs 1, 2 e 3 e anexo II, ponto 2.12: nestes diferentes artigos estão previstos regimes linguísticos distintos para os diferentes documentos respeitantes aos EPI e para os procedimentos de conformidade aplicáveis:

- fala-se de uma «língua que possa ser facilmente compreendida pelos utilizadores finais», expressão consagrada na jurisprudência do TJCE, mas que pode revelar-se bastante subjetiva,
- menciona-se igualmente a questão linguística no ponto 2.12 do anexo II: «estas marcações [...] devem ser redigidas na ou nas línguas oficiais do Estado-Membro de utilização»,
- por último, no artigo 15.º, n.ºs 2 e 3, utiliza-se a expressão «na ou nas línguas oficiais do Estado-Membro de destino», que parece ser mais precisa do ponto de vista jurídico.

O CESE compreende as razões da existência de três regimes linguísticos distintos, mas propõe que apenas seja adotada a última formulação por uma questão de simplificação.

4.5 Artigo 15.º, n.º 3: afirmar que a declaração deve «ser continuamente atualizada» pode ser objeto de diferentes interpretações a nível nacional. Por que não fixar uma periodicidade anual, por exemplo?

4.6 Artigo 42.º: o período de dois anos proposto após a entrada em vigor é certamente exigente, tendo em conta o número de alterações necessárias, sobretudo nos Estados-Membros com poucas estruturas administrativas (nova notificação de todos os organismos notificados a nível dos 28 Estados-Membros, modificação do período de validade dos certificados de conformidade), mas é necessário tendo em vista os objetivos de prevenção e melhoria das condições de trabalho, nomeadamente no que se refere à redução dos acidentes de trabalho.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às instalações por cabo»

COM(2014) 187 final — 2014/0107 (COD)

(2014/C 451/13)

Relator: **Jan Simons**

Em 24 e 2 Abril de 2014, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às instalações por cabo

COM(2014) 187 final — 2014/0107 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 184 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE), tendo em conta que algumas partes da diretiva em vigor dão azo a interpretações diferentes, concorda com a opção por um regulamento, com recurso ao artigo 114.º do TFUE como base jurídica.

1.2 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a proposta de regulamento se alinhar com a Diretiva 2000/9/CE e ser conforme ao pacote «Mercadorias» adotado em 2008 e, em particular, à Decisão (CE) n.º 768/2008 relativa ao novo quadro legislativo (NQL), sobre a qual já se pronunciou positivamente.

1.3 O CESE insta a que se proceda a uma análise minuciosa da terminologia, sobretudo da versão alemã, e das definições, considerando que devem ser retomados os elementos indiscutivelmente positivos da diretiva em vigor ou dela decorrentes.

1.4 O CESE constata que subsistem demasiadas imperfeições, as quais, contudo, não podem ser analisadas neste capítulo. Remete-se, assim, para os pontos 4.2 e seguintes e para o capítulo 5, nos quais são também apresentadas soluções.

2. Introdução

2.1 Em 1994, o CESE já emitira um parecer⁽¹⁾ sobre a proposta de diretiva relativa às instalações com cabos para transporte de pessoas, apresentada pela Comissão Europeia. Nessa ocasião, subscreveu, em especial, o objetivo da Comissão de «assegurar a ação coordenada de todos os Estados-Membros e a organização de uma fiscalização rigorosa em toda a União Europeia para alcançar e manter um nível de segurança elevado, reduzindo desse modo o risco de futuros acidentes».

2.2 O resultado da proposta «deveria ser uma indústria assente em bases mais amplas e mais competitiva, em melhor posição para competir nos mercados mundiais. Sendo os construtores presentes no mercado mundial maioritariamente europeus, qualquer ação a desenvolver para melhorar as perspetivas de vendas terá de ser uma abordagem razoável e sustentável.»

2.3 A exploração de instalações por cabo está principalmente ligada ao turismo, sobretudo nas regiões de montanha, o qual ocupa um lugar importante na economia das regiões em questão e se reflete cada vez mais na balança comercial dos Estados-Membros⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 388 de 31.12.1994, p. 26.

⁽²⁾ Este e os três pontos que se seguem citam considerandos da Diretiva 2000/9/CE.

2.4 Os Estados-Membros têm a responsabilidade de se certificarem da segurança das instalações por cabo aquando da respetiva construção e colocação em serviço, e no decurso da exploração. São igualmente responsáveis, em associação com as autoridades competentes, no que respeita ao direito do solo, ao ordenamento do território e à proteção do ambiente. As regulamentações nacionais apresentam discrepâncias significativas como resultado das técnicas específicas da indústria nacional, dos costumes e do saber-fazer locais. Essas regulamentações estabelecem dimensões e dispositivos específicos, bem como características especiais. Esta situação obriga os fabricantes a redefinirem os respetivos produtos para cada mercado e impede a oferta de soluções normalizadas.

2.5 O cumprimento dos requisitos essenciais de segurança e de saúde constitui um imperativo para garantir a segurança das instalações por cabo. Esses requisitos devem-se aplicar com discernimento, para ter em conta o nível tecnológico existente no momento da colocação no mercado, da sua entrada em funcionamento e durante a utilização, bem como os imperativos técnicos e económicos.

2.6 As instalações por cabo podem igualmente ter um carácter transfronteiras e, nesses casos, a existência de regulamentações nacionais contraditórias pode dificultar a sua construção.

2.7 Contudo, só em 2000 se deu início ao processo de adoção de legislação na matéria. A Diretiva 2000/9/CE relativa às instalações por cabo para transporte de pessoas ⁽³⁾ foi adotada em 20 de março de 2000 e entrou em vigor em 3 de maio de 2002. Os principais tipos de instalações por cabo abrangidos pela Diretiva 2000/9/CE são os funiculares, as telecabinas, as telecadeiras desmontáveis, as telecadeiras fixas, os teleféricos, os funiteis, as instalações combinadas (vários tipos de instalações por cabo, incluindo as telecabinas e as telecadeiras), incluindo os telesquis.

2.8 Hoje, volvidos dez anos, e por motivos vários, é necessário proceder a uma verificação das disposições em matéria de instalações por cabo.

3. Síntese da proposta

3.1 A proposta da Comissão visa substituir a Diretiva 2000/9/CE por um regulamento e alinhá-la com o pacote «Mercadorias» adotado em 2008 e, em particular, com a Decisão (CE) n.º 768/2008 relativa ao novo quadro legislativo (NQL).

3.1.1 A Decisão NQL cria um enquadramento comum para a legislação de harmonização da UE aplicável aos produtos. Este quadro é constituído pelas disposições comuns usadas na legislação da UE relativa aos produtos (por exemplo, definições, deveres dos operadores económicos, organismos notificados, mecanismos de salvaguarda, etc.). Estas disposições comuns foram reforçadas de modo a garantir uma maior eficácia na aplicação e execução prática das diretivas. Foram introduzidos novos elementos, designadamente os deveres que incumbem aos importadores, que são cruciais para melhorar a segurança dos produtos presentes no mercado.

3.1.2 A proposta pretende igualmente resolver alguns dos problemas que se têm verificado na aplicação da Diretiva 2000/9/CE. Mais especificamente, verifica-se que as autoridades, os organismos notificados e os fabricantes têm pontos de vista divergentes quanto à questão de saber se determinados tipos de instalações são abrangidos pelo âmbito da Diretiva 2000/9/CE, pelo que estes têm de ser produzidos e certificados em conformidade com os requisitos e procedimentos da diretiva.

3.1.3 Os pontos de vista divergem também sobre a questão de saber se determinados equipamentos devem ser considerados como um subsistema, uma infraestrutura ou um componente de segurança.

3.1.4 Além disso, a diretiva não especifica que tipo de procedimento de avaliação da conformidade deve ser aplicado aos subsistemas.

3.2 Estas abordagens divergentes conduziram a distorções do mercado e deixou de estar garantida a igualdade de tratamento dos operadores económicos. Os fabricantes e operadores das instalações em causa tiveram de alterar o equipamento ou submetê-lo a certificação complementar, incorrendo assim em custos suplementares e atrasos no processo de autorização e funcionamento dessas instalações.

3.3 O regulamento proposto prevê, portanto, melhorar a clareza jurídica sobre o âmbito de aplicação da Diretiva 2000/9/CE e, por conseguinte, garantir uma melhor aplicação das disposições jurídicas pertinentes.

⁽³⁾ JO L 106 de 3.5.2000, p. 21.

3.4 Além disso, a Diretiva 2000/9/CE contém disposições relativas à avaliação da conformidade dos subsistemas. No entanto, não determina qual o procedimento concreto a seguir pelo fabricante e pelo organismo notificado, além de que não oferece aos fabricantes a gama de procedimentos de avaliação da conformidade que estão disponíveis para os componentes de segurança. A proposta de regulamento visa harmonizar, por conseguinte, os procedimentos de avaliação da conformidade aplicáveis aos subsistemas com os já utilizados para os componentes de segurança, com base nos módulos de avaliação da conformidade estabelecidos na Decisão n.º 768/2008/CE que estabelece um quadro comum para a comercialização de produtos (Decisão NQL). Neste contexto, prevê igualmente a aposição da marcação «CE» para indicar o cumprimento das suas disposições, em conformidade com o sistema vigente para os componentes de segurança.

3.5 A proposta tem em conta o Regulamento (UE) n.º 1025/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, sobre a normalização europeia⁽⁴⁾. A proposta inclui:

- o esclarecimento do âmbito de aplicação no que respeita às instalações por cabo destinadas a serem utilizadas como meio de transporte e divertimento;
- a introdução de vários procedimentos de avaliação da conformidade dos subsistemas, baseados nos atuais módulos de avaliação da conformidade de componentes de segurança, tal como harmonizados com a Decisão NQL;
- o alinhamento com a Decisão NQL.

Excluem-se:

- as instalações por cabo utilizadas para fins recreativos em feiras e parques de diversões;
- as instalações por cabo destinadas a fins agrícolas ou industriais;
- todas as instalações utilizadas e operadas por cabos em meio aquático.

3.6 Os procedimentos de avaliação da conformidade aplicáveis a componentes de segurança são mantidos. No entanto, a proposta atualiza os módulos correspondentes em conformidade com a Decisão NQL.

3.7 Mantém-se o requisito de intervenção de um organismo notificado na fase de conceção e produção de todos os subsistemas e componentes de segurança.

3.8 A proposta introduz vários procedimentos de avaliação da conformidade dos subsistemas, baseados nos atuais módulos de avaliação da conformidade da Decisão NQL. Além disso, é introduzida a aposição da marcação «CE» para os subsistemas, uma vez que não há motivo para serem tratados de modo diferente dos componentes de segurança.

3.9 A proposta vem reforçar os critérios de notificação aplicáveis aos organismos notificados e introduz requisitos específicos para as autoridades notificadoras. É necessária uma adaptação às novas tecnologias, a fim de permitir a notificação eletrónica. É primordial prever um período durante o qual possam ser esclarecidas quaisquer dúvidas e reticências quanto à competência técnica dos organismos de avaliação da conformidade, antes de estes iniciarem as suas funções como organismos notificados.

4. Observações na generalidade

4.1 Dado que se tornou evidente que nem sempre se consegue garantir uma interpretação uniforme das disposições da diretiva, o CESE assinala que, nos casos em que se trate de esforços de harmonização⁽⁵⁾ destinados a promover a livre circulação de mercadorias no mercado interno, os regulamentos garantem uma interpretação uniforme. Por isso, o CESE subscreve a escolha de um regulamento e do artigo 114.º do TFUE como base jurídica.

4.1.1 Sempre que o controlo da execução do regulamento seja confiado aos Estados-Membros, a Comissão Europeia deve velar por que o mesmo se faça de maneira uniforme.

4.2 Convém, porém, retomar textualmente os elementos indiscutivelmente positivos da diretiva em vigor e as disposições e boas práticas daí resultantes⁽⁶⁾, formulando com exatidão, no regulamento, os novos elementos.

⁽⁴⁾ JO L 316 de 14.11.2012.

⁽⁵⁾ Artigo 114.º do TFUE.

⁽⁶⁾ É patente que diversos exames por amostragem revelaram imperfeições nos anexos ou nos artigos incluídos na Decisão n.º 768/2008/CE (art. R2 e seguintes).

4.2.1 Não se percebe por que motivo a referência «para transporte de pessoas» foi suprimida do título do regulamento, quando o considerando 8 afirma expressamente que o âmbito de aplicação da diretiva se deve manter.

4.2.2 Por vezes, os termos técnicos divergem bastante dos utilizados nas normas harmonizadas para as instalações por cabo e devem ser uniformizados.

4.2.3 A formulação atual da proposta de regulamento (artigo 2.º, n.º 2, alínea a)) não permite uma distinção clara entre os ascensores (em especial os de plano inclinado) na aceção da Diretiva 95/16/UE e os funiculares. As informações constantes do considerando 11 não são suficientes nem adequadas para estabelecer, na prática, uma classificação precisa. É importante que continue a ser possível construir ascensores de plano inclinado conformes à Diretiva Ascensores para utilizações diversas (ligação entre um parque de estacionamento num vale e uma aldeia ou o centro histórico de uma cidade, ligação entre pistas de esqui, etc.).

4.2.4 O artigo 2.º, n.º 2, alínea f), exclui as instalações utilizadas ou operadas em meio aquático do âmbito de aplicação do regulamento. Para evitar equívocos e interpretações divergentes, acrescentou-se um considerando 12 que, no entanto, não contribui para uma maior compreensão. Por conseguinte, há que redigir de forma mais precisa o artigo 2.º, n.º 2, alínea f), subdividindo-o em «barcas movidas por cabos» — como definidas na Diretiva 2000/9/CE — e «instalações de esqui aquático».

4.2.5 As instalações por cabo para transporte de pessoas — ao contrário de outras diretivas (p. ex., a Diretiva relativa às máquinas) — estão sujeitas a um processo de autorização regulamentado definido pelos Estados-Membros. Por isso, não é necessário indicar o nome comercial ou o endereço postal no subsistema ou componente de segurança, tanto mais que a declaração de conformidade da UE ⁽⁷⁾, que contém estes dados, deve acompanhar a instalação e estar à disposição das autoridades competentes. Para se ter uma ideia do impacto económico deste artigo, pode-se citar, por exemplo, o caso de uma telecadeira fixa que integraria cerca de 500 placas. Assim, cabe alterar o artigo 11.º (capítulo II), suprimindo, na primeira frase, «no subsistema ou componente de segurança, ou, se tal não for possível, na embalagem ou».

4.2.6 O artigo 2.º, n.º 2, alínea d), exclui as instalações montadas em parques de diversões do âmbito de aplicação do regulamento quando aquelas se destinam a ser exclusivamente utilizadas como divertimento. Cabe perguntar que diferença faz, do ponto de vista das normas de segurança ou dos requisitos essenciais, se a pessoa que se encontra na instalação por cabo a utiliza como divertimento ou como meio de transporte. Assim, recomenda-se que se mantenha apenas o texto «aos equipamentos específicos de feiras, fixos ou móveis».

4.2.7 As disposições transitórias são definidas nos considerandos 57 e 58, bem como no artigo 41.º. Falta, porém, uma formulação precisando que a proposta de regulamento não abrange as instalações já colocadas no mercado. Deve ser inserida, enquanto novo n.º 3 do artigo 9.º, a frase «Não é necessário impor a colocação em conformidade de todas as instalações por cabo existentes com as disposições aplicáveis às instalações por cabo novas», que já consta do considerando 28 da Diretiva relativa às instalações por cabo para transporte de pessoas. Além disso, há que incluir, no atual artigo 9.º, n.º 3, disposições relativas a uma possível reconstrução de instalações por cabo: «A remontagem de instalações por cabo deverá ser possível nas seguintes condições:

- devem ser instalados componentes ou subsistemas de segurança que tenham sido sujeitos a uma avaliação de conformidade nos termos da Diretiva 2000/9/CE ou do presente regulamento e tenham sido colocados no mercado;
- o material a instalar deve estar num estado técnico que permita, após a sua remontagem, garantir um nível de segurança equivalente ao de uma instalação nova.»

4.2.8 O artigo 36.º, n.º 2, estabelece que os organismos notificados devem disponibilizar, a pedido, aos outros organismos notificados os resultados positivos da avaliação de conformidade. Os organismos notificados são instituições independentes que agem com base em considerações económicas. Para evitar a transferência de conhecimentos, cabe suprimir «e, a pedido, os resultados positivos».

4.3 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a proposta de regulamento se alinhar com a Diretiva 2000/9/CE e ser conforme ao Pacote «Mercadorias» adotado em 2008 e, em particular, à Decisão (CE) n.º 768/2008 relativa ao novo quadro legislativo (NQL), sobre a qual já se pronunciou positivamente ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Parte-se do princípio de que as declarações de conformidade da UE não perdem a validade.

⁽⁸⁾ JO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

5. Observações na especialidade

Observações sobre outros considerandos e artigos da proposta de regulamento.

5.1 Na versão alemã da proposta de regulamento, são muitas vezes utilizadas as palavras «konstruiert» (construído) e «Konstruktion» (construção) em vez de «geplant» (projetado) ou «Planung» (projeto) (tal como na Diretiva 2000/9/CE). Tal é patente em todo o texto alemão, por exemplo, no considerando 1, no artigo 1.º, no artigo 2.º, n.º 1, no artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, e no artigo 8.º, n.º 1.

5.2 A definição de «componente de segurança» constante do artigo 3.º, n.º 4, deve ser alterada, suprimindo-se «ou numa instalação». Na verdade, as infraestruturas sujeitas aos procedimentos definidos pelos Estados-Membros podem não possuir «componentes de segurança» na aceção do regulamento, mas sim «componentes críticos de segurança».

5.3 O artigo 11.º, n.º 9, estabelece que, mediante pedido fundamentado dos Estados-Membros, os fabricantes devem facultar toda a informação e a documentação relativas ao procedimento de avaliação da conformidade. Para garantir que os componentes construídos segundo as normas harmonizadas (e aos quais se aplica, por isso, a presunção de conformidade) são excluídos da aplicação desse artigo, recomenda-se que, para se ser mais preciso, se inicie o n.º 9 com o seguinte: «No caso dos componentes que não podem ser colocados no mercado com base nas disposições das normas harmonizadas e, mediante pedido fundamentado da autoridade nacional competente, os fabricantes devem facultar [...]».

5.4 O termo «Drahtseilbahnen» utilizado no considerando 8 da versão alemã é desconhecido e não corresponde às versões neerlandesa e inglesa [na versão portuguesa, «teleférico», NdT].

5.5 Na proposta de regulamento, por exemplo no considerando 17, fala-se de «Wartung» (manutenção). Esta «manutenção» é apenas uma parte de «Instandhaltung» (operações de manutenção) que incluem as atividades de «Inspektion» (inspeção), «Wartung» (manutenção) e «Instandsetzung» (reparação). Assim, cabe substituir em toda a versão alemã o termo «Wartung» por «Instandhaltung». O termo «maintained» na versão inglesa está correto.

5.6 O termo «grundlegende Anforderungen» (requisitos essenciais) utilizado na Diretiva relativa às instalações por cabo para transporte de pessoas é substituído, na versão alemã da proposta de regulamento, por «wesentliche Anforderungen» (p. ex., no artigo 6.º). Na versão inglesa [tal como na versão portuguesa, NdT], é utilizada uma terminologia análoga à da Diretiva 2000/9/CE («Essential requirements»). A versão alemã da proposta de regulamento deve ser corrigida na íntegra, inserindo-se «grundlegende Anforderungen».

5.7 O considerando 19 não está relacionado com nenhuma parte do texto, devendo, portanto, ser suprimido.

5.8 O considerando 23 é confuso na medida em que estabelece uma ligação entre a livre circulação de mercadorias e a análise de segurança, devendo, portanto, ser suprimido.

5.9 O artigo 1.º define o objeto do regulamento em apreço. Em relação à Diretiva 2000/9/CE, porém, na versão alemã não foram retomadas as ações «conceber», «montar» e «colocar em serviço». Essas ações devem ser inseridas ou o texto da diretiva retomado.

5.10 A definição de «instalações por cabo» constante do artigo 3.º, n.º 1, é de compreensão difícil. Deve-se, portanto, retomar a definição constante da Diretiva 2000/9/CE.

5.11 O termo «Schleppaufzug» (telesquis), no artigo 3.º, n.º 8, deve ser corrigido e substituído por «Schleplift» (na versão alemã). Esta correção já foi efetuada na revisão das normas harmonizadas pertinentes.

5.12 Na medida em que o termo «Inbetriebnahme» (entrada em circulação), no artigo 3.º, n.º 12, no caso de reconstruções pode nem sempre se referir a toda a instalação, o texto deve ser completado com «ou dos seus componentes».

5.13 No artigo 8.º, n.º 1, os requisitos para a análise de segurança foram alterados de tal forma que as competências já não estão regulamentadas. Dado que a análise de segurança constitui o documento decisivo para o dono da obra, o artigo deve ser completado com «a pedido do dono da obra ou do seu mandatário».

5.14 O artigo 8.º, n.º 2, dispõe que a análise de segurança deve ser consignada num relatório de segurança. No entanto, na Diretiva 2000/9/CE afirma-se que a análise de segurança dá lugar à elaboração de um relatório de segurança, o que constitui uma diferença essencial. Recomenda-se que se retome o texto do artigo 4.º, n.º 2, da diretiva.

5.15 O artigo 9.º, n.º 4, é de difícil compreensão e deve ser substituído pela formulação do artigo 12.º da Diretiva 2000/9/CE.

5.16 O artigo 10.º, n.º 1, estabelece que as instalações por cabo só podem ser mantidas em funcionamento se observarem as condições estabelecidas no relatório de segurança. As instruções de utilização e manutenção constituem um documento importante específico para o funcionamento da instalação. Recomenda-se, por isso, alterar o texto substituindo «possam ser mantidas em funcionamento» por «possam funcionar» e «no relatório de segurança» por «nos documentos referidos no artigo 9.º, n.º 2».

5.17 Com base nos modelos constantes do anexo, um fabricante só pode proceder a uma avaliação da conformidade em conjunto com um organismo notificado. Assim, será de adaptar o texto do artigo 11.º, n.º 2, substituindo «e efetuar ou fazer efetuar» por «e fazer efetuar».

5.18 O termo «informações de segurança», no artigo 11.º, n.º 7, não é claro e deve ser mais explícito.

5.19 O artigo 16.º faz referência a um «n.º 1» que não existe.

5.20 As disposições da Decisão n.º 768/2008/CE sobre a objeção formal relativamente a normas harmonizadas (artigo R9 ou R19) também devem ser retomadas no artigo 17.º.

5.21 O artigo 18.º, n.º 4, encerra o risco de as instalações de teste também estarem abrangidas. Para evitar essa situação, deve-se aditar ao texto «excetuando as instalações de teste».

5.22 O artigo 19.º, n.º 2, poderia entender-se como sendo necessário também manter atualizada a declaração de conformidade de subsistemas ou componentes de segurança já colocados no mercado. Por conseguinte, a última parte da primeira frase «ser permanentemente atualizada» deve ser substituída por «deve ser atualizada no momento da colocação no mercado do subsistema ou componente de segurança».

5.23 No artigo 21.º, n.º 2, estabelece-se que um subsistema também deve ostentar a marcação «CE». Dado que não existe no mercado um subsistema que não possua pelo menos um componente de segurança, que deve ostentar a marcação «CE», este requisito é desnecessário. Assim, recomenda-se a supressão do termo «um subsistema».

5.24 O anexo II deve igualmente ser revisto, mas essa revisão deve ser abrangente e incluir sem falta todas as partes envolvidas.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2007/36/CE no que se refere aos incentivos ao envolvimento dos acionistas a longo prazo e a Diretiva 2013/34/UE no que se refere a determinados elementos da declaração sobre o governo das sociedades»

COM(2014) 213 final — 2014/0121 (COD)

(2014/C 451/14)

Relator: **Michael Smyth**

Em 16 de abril e 6 de maio de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 50.º e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2007/36/CE no que se refere aos incentivos ao envolvimento dos acionistas a longo prazo e a Diretiva 2013/34/UE no que se refere a determinados elementos da declaração sobre o governo das sociedades

COM(2014) 213 final — 2014/0121 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 23 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 188 votos a favor e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 As propostas da Comissão destinadas a alterar a Diretiva Direitos dos Acionistas devem ser consideradas como uma etapa de um percurso mais longo rumo a um governo das sociedades e a um clima de investimento mais estáveis e sustentáveis na Europa. No cerne destas propostas encontra-se a ideia de que, se os acionistas forem encorajados a adotar uma perspetiva mais orientada para o longo prazo, as sociedades cotadas beneficiarão de melhores condições de funcionamento.

1.2 O CESE apoia as linhas gerais das disposições da Diretiva Direitos dos Acionistas, nomeadamente as que visam reforçar a ligação entre a remuneração dos administradores e o desempenho a longo prazo das empresas.

1.3 O CESE toma nota de que, na sua avaliação de impacto, a Comissão alega que as suas propostas provocarão apenas um aumento marginal do ónus administrativo das sociedades cotadas. Será importante analisar este equilíbrio aquando da avaliação *ex post* da diretiva.

1.4 O Comité aceita o argumento de que, graças ao aumento da transparência sobre o impacto das políticas de investimento, os investidores tomarão decisões mais informadas sendo provável que o seu envolvimento nas sociedades participadas aumente, o que deve resultar num melhor desempenho a longo prazo das sociedades cotadas.

1.5 Desde o início da crise financeira, os responsáveis políticos assumiram o desafio de mudar a cultura dos setores empresarial e financeiro europeus, que devem passar de uma perspetiva baseada no desempenho a curto prazo para uma perspetiva mais sustentável de investimento a longo prazo. Na medida em que a regulamentação pode contribuir para esta mudança cultural, a Comissão está no bom caminho.

2. Contexto da diretiva

2.1 A proposta de diretiva da Comissão deve ser considerada no contexto de outras iniciativas destinadas a melhorar o financiamento a longo prazo da economia. No seu cerne está a convicção de que a promoção de uma perspetiva acionista mais orientada para o longo prazo assegurará melhores condições de funcionamento das sociedades cotadas. As medidas propostas representam, em parte, o resultado de um amplo processo de consulta das partes interessadas sobre o governo das sociedades. Em 2010, a Comissão publicou o Livro Verde — O governo das sociedades nas instituições financeiras e as políticas de remuneração ⁽¹⁾. Seguiu-se-lhe o Livro Verde — O quadro da UE do governo das sociedades ⁽²⁾, de 2011. Estas consultas conduziram à publicação, em 2012, do «Plano de ação: Direito das sociedades europeu e governo das sociedades — um quadro jurídico moderno com vista a uma maior participação dos acionistas e a sustentabilidade das empresas» ⁽³⁾.

2.2 A diretiva baseia-se numa avaliação de impacto que aborda as deficiências nas relações entre os principais protagonistas do governo das sociedades — a chamada relação mandante-mandatário, que se refere à relação entre mandantes (administradores) e mandatários (acionistas, tais como investidores institucionais, gestores de ativos e consultores em matéria de votação). Identifica cinco das referidas deficiências como segue: i) envolvimento insuficiente dos investidores institucionais e dos gestores de ativos; ii) ligação insuficiente entre a remuneração e o desempenho dos administradores; iii) falta de supervisão pelos acionistas das transações com partes relacionadas; iv) transparência inadequada dos consultores em matéria de votação; e v) exercício difícil e oneroso dos direitos decorrentes de valores mobiliários por parte dos investidores.

2.3 A Comissão analisa as opções políticas pertinentes para cada uma destas questões, optando por cinco conjuntos de medidas políticas:

- 1) transparência obrigatória por parte dos investidores institucionais e dos gestores de ativos no que se refere ao seu voto e envolvimento em determinados aspetos dos acordos de gestão de ativos;
- 2) divulgação da política de remuneração e das remunerações individuais, em conjugação com uma votação pelos acionistas;
- 3) maior transparência e pareceres independentes sobre as transações com partes relacionadas mais importantes e condicionamento das transações mais substanciais à aprovação pelos acionistas;
- 4) requisitos vinculativos de divulgação das metodologias e dos conflitos de interesses no que respeita aos consultores em matéria de votação;
- 5) criação de um quadro que permita às sociedades cotadas identificar os seus acionistas e exigir que os intermediários transmitam rapidamente as informações relacionadas com os mesmos e simplifiquem o exercício dos respetivos direitos.

3. Medidas apresentadas na diretiva

3.1 Em termos de transparência dos acionistas, a Comissão exige que os investidores institucionais divulguem de que forma a estratégia de investimento em ações está alinhada com os seus passivos e contribui para o desempenho a longo prazo dos ativos. Além disso, se o investidor institucional recorrer a um gestor de ativos, deve divulgar os principais elementos deste acordo, tais como o alinhamento da estratégia do gestor de ativos e do investidor institucional, as estratégias de investimento, o horizonte temporal da estratégia, a avaliação do desempenho do gestor de ativos, a rotação prevista da carteira, etc. Os gestores de ativos devem igualmente comunicar semestralmente aos investidores institucionais de que forma a sua estratégia de investimento está a evoluir em consonância com a abordagem acordada.

3.2 Relativamente à ligação entre a remuneração e o desempenho dos administradores, a Comissão está preocupada com a falta de supervisão efetiva da remuneração dos administradores, que pode prejudicar o desempenho a longo prazo da sociedade. Os conselhos de administração ou de supervisão elaboram a política de remuneração. As sociedades cotadas devem publicar informações detalhadas sobre a política de remuneração e as remunerações individuais dos administradores. Os acionistas terão o direito de aprovar a política de remuneração e a aplicação da política no exercício anterior. A proposta de diretiva permite às sociedades e aos seus acionistas decidir o nível e as condições de remuneração.

⁽¹⁾ COM(2010) 284 final.

⁽²⁾ COM(2011) 164 final.

⁽³⁾ COM(2012) 740 final.

3.3 A questão das transações com partes relacionadas centra-se na noção de que os acionistas geralmente não têm acesso a informações suficientes sobre as transações propostas nem dispõem de mecanismos adequados para se oporem às transações (abusivas). Em consequência, será exigido às sociedades cotadas que obtenham a aprovação dos acionistas relativamente a transações com partes relacionadas que representem mais de 5 % dos ativos da sociedade. Além disso, devem anunciar estas transações se estas representarem mais de 1 % dos seus ativos, fazendo acompanhar esse anúncio de uma auditoria realizada por uma terceira parte independente. Preveem-se exceções no caso das transações realizadas entre uma sociedade e os membros do seu grupo que sejam totalmente detidos pela sociedade.

3.4 Os consultores em matéria de votação fornecem aos investidores recomendações sobre a votação nas assembleias gerais das sociedades cotadas. O recurso a estes consultores tem aumentado, principalmente devido à complexidade das questões associadas às participações de capital dos investidores, nomeadamente a nível transfronteiriço. Os consultores em matéria de votação fornecem recomendações a investidores com carteiras altamente globalizadas e diversificadas e exercem grande influência no comportamento de voto e, em consequência, no governo das sociedades. Na sua avaliação de impacto, a Comissão encontrou elementos que geram incertezas sobre a qualidade e exatidão da assessoria prestada por estes consultores, bem como sobre o seu tratamento de questões relacionadas com conflitos de interesses. A nível da UE, não existe regulamentação sobre esta matéria, embora alguns Estados-Membros disponham de códigos de conduta não vinculativos. Os consultores em matéria de votação devem adotar medidas que garantam que as suas recomendações de votação são rigorosas e fiáveis, se baseiam numa análise exaustiva de todas as informações pertinentes e não são afetadas por quaisquer conflitos de interesses reais ou potenciais. Há indicações de que estes consultores estão atualmente a tentar obter a aprovação da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) relativamente a um código de conduta voluntário, uma iniciativa que é acolhida favoravelmente.

3.5 Os investidores, nomeadamente os detentores de participações de capital transfronteiras, enfrentam dificuldades no exercício dos direitos decorrentes das suas ações. Estas dificuldades resultam principalmente da capacidade das sociedades em identificar corretamente os investidores, da falta de transmissão atempada de informações das sociedades aos acionistas e de discriminações baseadas nos preços no que se refere às participações transfronteiras. Os Estados-Membros devem assegurar que os intermediários proporcionam às sociedades cotadas a capacidade de identificar os seus acionistas. Se optarem por não comunicar diretamente com os acionistas, as sociedades cotadas devem disponibilizar e entregar ao intermediário as informações relacionadas com o exercício dos direitos decorrentes das ações, de forma padronizada e atempada. Por sua vez, os intermediários devem facilitar o exercício dos direitos dos acionistas, incluindo os direitos em matéria de votação, pelos próprios ou em sua representação, e informar os acionistas em conformidade.

4. Observações sobre a proposta de diretiva

4.1 A Comissão considera que é provável que as medidas estabelecidas na proposta de diretiva provoquem apenas um aumento marginal do ónus administrativo das sociedades cotadas. Na medida em que exigem às sociedades o fornecimento aos acionistas de informações relevantes de forma atempada, representam uma boa prática e devem, em consequência, ser vistas nesta ótica. No caso das sociedades cotadas de menor dimensão, o CESE expressa a sua preocupação quanto à possibilidade de se criar um ónus administrativo adicional. Embora a Comissão esteja empenhada em realizar uma avaliação da diretiva cinco anos após a sua entrada em vigor, o CESE considera que esta avaliação deveria ser realizada mais cedo, dada a probabilidade de as propostas não entrarem em vigor antes de, pelo menos, 18 meses.

4.2 Relativamente à questão da política de remuneração e à relação entre a remuneração e o desempenho dos administradores, o CESE apoia as medidas propostas pela Comissão destinadas a melhorar a supervisão da remuneração dos administradores por parte dos acionistas⁽⁴⁾. Embora a decisão sobre o nível de remuneração continue a ser da competência do conselho de administração, o requisito de uma votação pelos acionistas deve aumentar o nível de envolvimento entre o conselho de administração e os acionistas.

4.3 O argumento de que, graças ao aumento da transparência relativamente ao impacto das políticas de investimento, os investidores tomarão decisões mais informadas sendo provável que o seu envolvimento nas sociedades aumente faz sentido. Se estas medidas conseguirem obter um envolvimento dos acionistas a mais longo prazo, deverão contribuir para aumentar a eficiência e o desempenho das sociedades.

⁽⁴⁾ JO C 271 de 19.9.2013, p. 70.

4.4 As medidas propostas são coerentes com as disposições da Diretiva Requisitos de Fundos Próprios⁽⁵⁾ e do Regulamento CDR IV⁽⁶⁾, que abordam a questão da remuneração, e complementam igualmente as normas em vigor relativamente aos investidores institucionais e gestores de ativos no âmbito das Diretivas OICVM, DMIF e GFIA. A diretiva em apreço deve ser avaliada no contexto deste quadro regulamentar reformado, muito mais amplo.

4.5 Além disso, estas medidas enquadram-se bem no âmbito geral do governo das sociedades da UE, que permite aos Estados-Membros atuar num quadro que se coaduna mais estreitamente com os seus costumes e práticas nacionais. A atenção específica dada à dimensão transfronteiriça por algumas das medidas constantes da proposta de diretiva salienta a necessidade de um conjunto de normas em matéria de transparência e envolvimento a nível da UE.

4.6 Embora aceite que, na sua maioria, as revisões propostas à Diretiva Direitos dos Acionistas têm como objetivo promover o envolvimento dos acionistas a longo prazo, o CESE considera que tal envolvimento deve abranger todas as partes interessadas, incluindo os trabalhadores, e sugere que a Comissão reflita sobre a melhor forma de envolver os trabalhadores na criação de valor a longo prazo⁽⁷⁾.

4.7 Na sua proposta, a Comissão afirma que «o objetivo geral da presente proposta de revisão da Diretiva Direitos dos Acionistas é contribuir para a sustentabilidade das empresas da UE a longo prazo, a criação de um ambiente atrativo para os acionistas e o aumento do exercício dos direitos de voto transfronteiras, aumentando a eficiência da cadeia de investimentos em ações de modo a contribuir para o crescimento, a criação de emprego e a competitividade da UE», em paralelo com a atual reforma do setor financeiro. Está em curso uma profunda transformação, em que a tônica incide numa mudança de cultura dos setores empresarial e financeiro europeus, passando de uma perspetiva baseada no desempenho a curto prazo para uma perspetiva mais sustentável de investimento a longo prazo. Este processo não será simples. Na medida em que a regulamentação pode contribuir para esta mudança cultural, a Comissão está no bom caminho.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ JO L 176 de 27.6.2013, p. 338.

⁽⁶⁾ JO L 176 de 27.6.2013, p. 1.

⁽⁷⁾ JO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o financiamento a longo prazo da economia europeia

[COM(2014) 168 final]

(2014/C 451/15)

Relator: **Michael Smyth**

Correlator: **Vincent Farrugia**

Em 14 de março de 2014, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o financiamento a longo prazo da economia europeia

COM(2014) 168 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 17 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 139 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE aprova, na generalidade, a comunicação da Comissão que dá seguimento ao Livro Verde sobre o financiamento a longo prazo da economia europeia ⁽¹⁾, considerando que representa uma evolução positiva do debate político sobre a melhor forma de satisfazer as necessidades de investimento a longo prazo da Europa.

1.2 O CESE reconhece que a Comissão deve operar dentro da sua esfera de competência, incentivando simultaneamente mudanças adequadas de ordem institucional e política, tanto a nível global como a nível dos Estados-Membros. Isto é particularmente importante no contexto de regimes regulamentares nacionais e internacionais que influenciam a longo prazo os horizontes temporais das decisões de investimento. Em muitos Estados-Membros, por exemplo, os sistemas fiscais tendem a ser favoráveis ao financiamento da dívida das empresas, o que as incentiva a utilizar a dívida em vez de capital próprio como fonte de financiamento. Para um financiamento a longo prazo mais diversificado e estável das empresas, os Estados-Membros devem ser incentivados a promover um maior investimento em capitais próprios. A Comissão deve continuar a exercer pressão nesse sentido.

1.3 A maior parte das propostas apresentadas pela Comissão na sua comunicação são razoáveis e compatíveis com a promoção de um horizonte de investimento a longo prazo, mas levará algum tempo a colocá-las em prática. Novos instrumentos de investimento a longo prazo (como as obrigações para financiamento de projetos da Estratégia Europa 2020) são agora necessários e o CESE insta a Comissão a avançar rapidamente para a sua execução.

1.4 No contexto da promoção de um maior financiamento a longo prazo da economia, é essencial a realização de uma união bancária. A política monetária deve orientar-se para os investimentos a longo prazo através de taxas de juro adequadas, tanto para investidores como para aforradores. O CESE congratula-se com o compromisso assumido pela Comissão no sentido de investigar a fragmentação do fluxo transfronteiriço de poupanças e, também, de avaliar a viabilidade de desenvolver um produto de poupança a nível da UE.

1.5 O CESE entende que esta é uma oportunidade única para definir, desenvolver e aplicar um quadro da UE para o investimento a longo prazo, com base num conjunto sólido de análises realizadas, entre outros, pela Comissão, pelo Instituto de Finanças Internacionais e pelo Grupo dos Trinta. Os obstáculos a um financiamento a longo prazo sustentável são bem conhecidos e têm de ser superados. Estes assentam em cinco desafios principais:

- incentivar os investidores a adotarem uma perspetiva a mais longo prazo nas suas decisões de investimento;
- criar novos intermediários e novos instrumentos orientados para o investimento a longo prazo;

⁽¹⁾ COM(2013) 150 final/1 e COM(2013) 150 final/2.

- desenvolver mercados de capitais de dívida e de capitais próprios para expandir a gama de instrumentos de financiamento;
- assegurar que o fluxo de capitais através das fronteiras se processa de forma organizada e propícia aos investimentos a mais longo prazo; e
- desenvolver uma melhor análise sistémica no enquadramento de futuras políticas regulamentares.

O CESE considera que a comunicação em apreço evoluiu no sentido da realização destes objetivos e insta a Comissão a manter e a acelerar esses progressos nas suas próximas propostas em matéria de financiamento a longo prazo.

2. Seguimento do Livro Verde sobre o financiamento a longo prazo

2.1 A comunicação em análise representa uma resposta ponderada da Comissão ao processo de consulta eficaz, lançado com a publicação, em março de 2013, do Livro Verde sobre o financiamento a longo prazo da economia europeia ⁽²⁾. Estabelece um conjunto de propostas e ações destinadas a eliminar os obstáculos a uma maior mobilização de fontes públicas e privadas de financiamento a longo prazo. A Comissão considera que, embora os bancos continuem a desempenhar um papel importante na oferta de financiamento a mais longo prazo, há que encorajar fontes alternativas não bancárias, tais como fundos públicos, investidores institucionais (seguradoras e fundos de pensões), fundos de investimento tradicionais ou alternativos, fundos soberanos, etc., a fornecerem esse tipo de financiamento.

2.2 As ações propostas na comunicação centram-se em:

- i) mobilizar fontes privadas de financiamento a longo prazo;
- ii) utilizar melhor o financiamento público;
- iii) desenvolver os mercados de capitais;
- iv) melhorar o acesso das PME ao financiamento;
- v) atrair financiamento privado para infraestruturas; e
- vi) reforçar o enquadramento global para o financiamento sustentável.

A Comissão publicou igualmente uma proposta de revisão da Diretiva relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPP) ⁽³⁾, que visa apoiar o desenvolvimento de planos de pensões profissionais, um importante tipo de investidor institucional a longo prazo na UE, bem como uma comunicação sobre o financiamento coletivo ⁽⁴⁾, que constitui uma fonte cada vez maior de financiamento para as PME.

3. Ações propostas

3.1 Mobilizar fontes privadas de financiamento a longo prazo

3.1.1 Existe uma tensão inevitável entre, por um lado, a necessidade de reforçar os requisitos de capital e de liquidez impostos aos bancos para aumentar a sua capacidade de resistência e, por outro lado, o desejo de não impor restrições excessivas aos bancos que os possam dissuadir de proporcionar financiamento a longo prazo à economia real. Encontrar o equilíbrio certo entre estes dois importantes objetivos de política pública não será tarefa fácil. A Comissão examinará se será adequado regular os requisitos de fundos próprios no contexto do financiamento a longo prazo e analisará em que medida as propostas relativas ao rácio de cobertura de liquidez e ao rácio de financiamento estável líquido poderão dificultar o financiamento a longo prazo por parte do setor bancário.

3.1.2 Segundo a Comissão, após a conclusão das reformas do setor bancário e da união bancária, a confiança no setor financeiro será restaurada e a fragmentação financeira será reduzida consideravelmente. Em especial o recente conjunto de propostas sobre a reforma estrutural dos bancos, distinguindo entre as principais atividades de financiamento da economia real e as atividades de financiamento de atividades comerciais mais arriscadas, deverá permitir que os bancos retomem o seu papel tradicional ⁽⁵⁾. No seu parecer sobre o pacote de reestruturação, o CESE apoia as propostas da Comissão.

⁽²⁾ COM(2013) 150 final/1 e COM(2013) 150 final/2.

⁽³⁾ COM(2014) 167 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 172 final.

⁽⁵⁾ Estas propostas são analisadas no parecer do CESE sobre a «Reforma estrutural dos bancos da UE» (ainda não publicado no JO).

3.1.3 Os elementos possivelmente mais interessantes da comunicação dizem respeito ao regime das seguradoras e dos fundos de pensões no investimento a longo prazo. No início de 2016, entra em vigor a Diretiva Solvência II revista, que deverá permitir às companhias de seguros investir em qualquer tipo de ativo, desde que observem o princípio do «gestor prudente». Isto poderá contribuir para o desenvolvimento de mercados sustentáveis de instrumentos titularizados. No atinente aos fundos de pensões, apresentam-se propostas no sentido de desenvolver, em parceria com a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), um quadro que conduza à criação de um mercado único para os planos de poupança reforma na Europa, mobilizando potencialmente mais poupanças a longo prazo.

3.1.4 No que toca à mobilização de um maior volume de financiamento privado para o investimento a longo prazo, o CESE recomenda que a Comissão realize também um estudo sobre a viabilidade de utilização de fundos soberanos a par de fontes mais convencionais de financiamento a longo prazo, tais como os fundos de pensões e as grandes seguradoras.

3.1.5 Na sua reação ao Livro Verde ⁽⁶⁾, o CESE recomendou à Comissão que analisasse a possibilidade de introduzir uma conta de poupança a nível da UE para aceder às poupanças a longo prazo. A Comissão realizará agora um estudo sobre os obstáculos à criação na UE de um instrumento de poupança transfronteiras desse tipo.

3.2 Utilizar melhor o financiamento público

3.2.1 Relativamente ao objetivo de conseguir uma utilização mais eficaz dos fundos públicos para o investimento a longo prazo, a Comissão compromete-se a adotar medidas que deverão incentivar o reforço da cooperação entre os bancos de fomento nacionais e regionais, o BEI/FEI e outros bancos de desenvolvimento multilaterais, como o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Um bom exemplo desta abordagem é a recente criação da *Strategic Banking Corporation of Ireland*, uma empresa comum entre o Governo irlandês, o BEI e o banco KfW ⁽⁷⁾, que disporá de cerca de 800 milhões de euros para emprestar às PME irlandesas. Existe também uma proposta semelhante relativa a uma melhor coordenação e cooperação entre agências nacionais de crédito à exportação. Estas propostas são acolhidas favoravelmente.

3.3 Desenvolver os mercados de capitais

3.3.1 Muitas das propostas da Comissão abordam a questão do subdesenvolvimento dos mercados de capitais na Europa. A comunicação assinala que, embora o mercado das obrigações de empresas tenha vindo a aumentar nos últimos anos, permanece (tal como os mercados de ações europeus) fragmentado e pouco atraente para as PME e as empresas de média capitalização como fonte de financiamento de longo prazo. Em resposta a esta fragmentação, existe um compromisso de realizar um estudo para apurar a necessidade de novas medidas para além da DMIF II ⁽⁸⁾, a fim de estabelecer um mercado secundário líquido e robusto das obrigações de empresas. Existe ainda o compromisso de averiguar se os OICVM ⁽⁹⁾ podem ser alargados de modo a abrangerem títulos cotados nos mercados das PME em crescimento.

3.3.2 Desde o início da crise financeira, o termo «titularização» tem sido associado automaticamente a créditos hipotecários de alto risco (*sub-prime*) nos EUA, bem como às obrigações garantidas e aos *swaps* de risco de incumprimento daí derivados. O fracasso catastrófico do mercado de derivados não foi provocado pela titularização dos ativos em si, mas por uma regulamentação desadequada, pela falta de compreensão e pela ganância, tanto por parte dos compradores como dos vendedores. O recurso à titularização está firmemente de volta à ordem do dia da elaboração das políticas. Desde 2011, têm sido aplicados em toda a UE requisitos de retenção de risco e foram reforçadas obrigações de divulgação de informações de modo a permitir que os investidores compreendam melhor os instrumentos financeiros nos quais investem. Na opinião da Comissão, existe agora a possibilidade de estabelecer mercados de titularização sustentáveis com uma diferenciação prudencial adequada dos diferentes instrumentos de dívida titularizados a serem comercializados. Ainda que o CESE apoie, em princípio, a utilização progressiva da titularização, recomenda prudência, de modo a assegurar que a sua utilização se processa de forma controlada.

3.3.3 A Comissão compromete-se a colaborar com o Comité de Basileia e a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO), com vista a desenvolver e a aplicar normas internacionais em matéria de retenção de risco, transparência e coerência nos mercados titularizados. Há também um compromisso de avaliar o tratamento das obrigações cobertas no Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (RRFP) até ao final do corrente ano, de modo a estabelecer um mercado integrado de obrigações cobertas; esta revisão deverá, por sua vez, acelerar a realização de um estudo sobre um quadro da UE para as obrigações cobertas.

⁽⁶⁾ JO C 327 de 12.11.2013, p. 11.

⁽⁷⁾ Um banco de desenvolvimento propriedade do Governo alemão.

⁽⁸⁾ Diretiva Mercados de Instrumentos Financeiros.

⁽⁹⁾ Organismos de investimento coletivo em valores mobiliários, Diretivas 2001/107/CE e 2001/108/CE.

3.3.4 A comunicação aborda a questão das subscrições privadas e, dado que estas são consideradas como uma alternativa realista ao crédito bancário e à emissão de obrigações de empresas acessíveis ao público, há um compromisso de realizar uma análise das boas práticas nos mercados das subscrições privadas na Europa e no resto do mundo, bem como de elaborar propostas para uma utilização mais generalizada dessas subscrições na UE.

3.4 Melhorar o acesso das PME ao financiamento

3.4.1 A comunicação também aborda a questão controversa de melhorar o acesso das PME ao financiamento a mais longo prazo. Este tema fazia parte do plano de ação sobre o financiamento das PME publicado em 2011 e, desde então, alcançaram-se alguns progressos limitados. A falta de informações adequadas, comparáveis, fiáveis e facilmente disponíveis sobre o crédito das PME é identificada como o principal obstáculo a um melhor acesso aos mercados de capitais. Uma das causas desta insuficiência reside na natureza fragmentada das fontes nacionais desse tipo de informação.

3.4.2 Num importante estudo recente⁽¹⁰⁾, o Instituto das Finanças Internacionais (IFI) citou estas assimetrias de informação como um grande obstáculo ao financiamento das PME, tanto a curto como a longo prazo. O IFI propõe uma série de medidas para mitigar esses obstáculos, designadamente uma maior utilização de repositórios digitais com formatos normalizados para o registo de sociedades, gabinetes de estatística, avaliações dos créditos dos bancos e outros credores. Esses repositórios nacionais com dados sobre o risco de crédito deveriam ser consolidados com o «repositório de dados europeu» (*European Data Warehouse*), acabando por conduzir a um registo central de crédito europeu. O IFI apela ao estabelecimento de normas a nível europeu para a recolha e comunicação de informação, de forma a permitir análises entre empresas e entre países. Informações mais corretas e mais atualizadas sobre o desempenho financeiro das PME deverão permitir uma melhor avaliação dos riscos pelos credores e uma fixação mais adequada do preço do risco. As propostas do IFI vão muito além das da Comissão e o CESE insta a Comissão a resolver urgentemente estas questões de informações nacionais e confidencialidade.

3.4.3 O CESE considera oportuno atribuir às agências de desenvolvimento regional uma função na avaliação do grau de risco das PME. A maioria das regiões da UE dispõe de tais agências, algumas das quais já fornecem financiamento de capitais próprios e de dívida às PME suas clientes. Estas agências de desenvolvimento regional têm frequentemente um melhor conhecimento das PME e dos seus proprietários-operadores e gestores do que os bancos, pelo que o CESE recomenda à Comissão que investigue o seu potencial papel enquanto avaliadores de risco a nível local.

3.4.4 A Comissão compromete-se ainda a relançar o diálogo entre os bancos e as PME com o objetivo de melhorar a cultura financeira destas últimas, nomeadamente no contexto das informações prestadas pelos bancos sobre os pedidos de empréstimos. O estudo do IFI vai mais longe e recomenda que as PME sejam informadas acerca das opções de financiamento alternativas disponíveis e dos benefícios da participação em programas de financiamento alternativos. O CESE subscreve este ponto de vista.

3.5 Atrair financiamento privado para infraestruturas

3.5.1 No que se refere ao investimento em infraestruturas, a Comissão identifica a falta de coerência dos dados disponíveis em toda a Europa sobre o desempenho de empréstimos destinados a financiar infraestruturas como um obstáculo a uma maior participação do setor privado nos investimentos em infraestruturas. A sensibilidade e a confidencialidade comerciais por parte dos bancos e dos investidores de capital têm, frequentemente, impedido uma circulação mais ampla de informações relevantes. A Comissão compromete-se a avaliar a viabilidade de um portal único para disponibilizar, a título voluntário, as informações existentes sobre planos e projetos de investimento em infraestruturas da responsabilidade de autoridades municipais, regionais e nacionais. Propõe-se também uma abordagem semelhante envolvendo um portal para disponibilizar estatísticas de crédito exaustivas e normalizadas para dívidas relativas a infraestruturas. O CESE apoia estas ações.

3.6 Reforçar o enquadramento global para o financiamento sustentável

3.6.1 Para além das ações específicas acima descritas, a Comissão examina igualmente o enquadramento mais amplo do financiamento sustentável em termos de governo das sociedades, normas de contabilidade, fiscalidade e contexto jurídico. Irá estudar uma proposta de revisão da diretiva relativa ao exercício de certos direitos dos acionistas de sociedades, de modo a alinhar melhor os interesses a longo prazo dos investidores institucionais, dos gestores de ativos e das sociedades. O CESE apoia a revisão da diretiva relativa aos direitos dos acionistas, a fim de incentivar a participação dos acionistas a longo prazo.

⁽¹⁰⁾ «Restoring Financing and Growth to Europe's SMEs» [Restabelecer o financiamento e o crescimento para as PME da Europa] (2013).

3.6.2 Haverá igualmente uma avaliação do regime de propriedade de ações pelos trabalhadores e do regime de participação financeira dos trabalhadores em toda a UE, com vista a identificar os obstáculos à aplicação transfronteiras de tais regimes e a definir ações para lhes fazer face. A Comissão compromete-se também a apreciar se a utilização do justo valor na norma IFRS 9 revista é adequada no que respeita a modelos empresariais de investimento a longo prazo. Além disso, a Comissão lançará ainda este ano uma consulta para examinar a possibilidade de uma norma contabilística simplificada para as demonstrações financeiras das PME cotadas em bolsa e a utilidade de uma norma contabilística autónoma para as PME não cotadas em bolsa.

3.6.3 A comunicação reconhece uma tendência para o financiamento da dívida das empresas na maior parte dos Estados-Membros da União Europeia, o que incentiva as empresas a assumirem mais dívida, em vez de recorrerem a capitais próprios. A Comissão não tem qualquer competência neste domínio e a comunicação apenas se compromete, através das recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu, a promover um maior investimento em capitais próprios. Por último, a Comissão irá rever a recente recomendação sobre a reestruturação precoce de empresas viáveis e o princípio da «segunda oportunidade» em relação a empresários falidos, bem como a legislação aplicável a aspetos relacionados com terceiros na cessão de crédito. Pouco ou nada se pode criticar nestas propostas.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

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 — Como conseguir uma Europa aberta e segura

[COM(2014) 154 final]

(2014/C 451/16)

Relator: **José Isaías Rodríguez García-Caro**

Em 14 de março de 2014, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Como conseguir uma Europa aberta e segura

COM(2014) 154 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 20 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 85 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O Comité Económico e Social Europeu, mantendo a sua posição já manifestada em anteriores pareceres sobre as comunicações da Comissão sobre o Programa da Haia ⁽¹⁾ e, posteriormente, sobre o Programa de Estocolmo ⁽²⁾, considera que a base e o ponto de partida para as políticas em matéria de liberdade, segurança e justiça, deve ser a salvaguarda dos direitos fundamentais garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O CESE considera que as políticas preconizadas pelas instituições europeias devem assegurar o equilíbrio entre os direitos fundamentais e a segurança. Através do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a Diretiva 2006/24/CE relativa à conservação durante pelo menos seis meses de dados de comunicações eletrónicas e telefónicas dos cidadãos, estabelece-se que a referida diretiva é inválida com base no princípio da proporcionalidade. O TJUE considera, no entanto, que a retenção de dados é um objetivo legítimo que satisfaz interesses gerais.

1.2 O Comité constata, com apreensão, que a intolerância, o racismo e a xenofobia em relação aos imigrantes estão a aumentar na Europa, e verifica igualmente que se pode estar a assistir a uma degradação do nível de proteção dos direitos fundamentais em alguns Estados-Membros. A igualdade de tratamento e as políticas de luta contra a discriminação são os pilares das políticas de integração. O CESE propõe que a Comissão crie um serviço único (um comissário) responsável pela monitorização da proteção dos direitos fundamentais, bem como pelo reforço e adoção de medidas a favor da mesma.

1.3 Do mesmo modo, o Comité considera que a União Europeia deve insistir na consolidação de um sistema internacional que facilite e regule a imigração e a mobilidade, com base nas convenções das Nações Unidas em matéria de direitos humanos, na Convenção sobre os Direitos da Criança, na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho.

1.4 Enquanto representante da sociedade civil organizada, o CESE é um interlocutor que deve ser tomado em conta e estar presente em todo o processo de debate entre a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho sobre «Uma Europa aberta e segura».

⁽¹⁾ JO C 65 de 17.3.2006, p. 120-130.

⁽²⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 80-88.

1.5 O CESE considera que a comunicação da Comissão deveria ter sido um documento mais concreto e entende que se trata de um conjunto de ideias que deveriam ser mais específicas e estruturadas. Ao mesmo tempo, o Comité considera que a comunicação deveria ter dado especial ênfase aos principais problemas que impedem que a Europa seja, atualmente, mais aberta e segura.

1.6 Os imigrantes contribuem de forma positiva para o desenvolvimento económico e social da Europa, que enfrenta um enorme desafio demográfico devido ao envelhecimento da população. A UE está a atravessar uma grave crise económica, com elevadas taxas de desemprego, mas mesmo nesta conjuntura os mercados de trabalho de vários Estados-Membros reclamam novos imigrantes. Sem uma política séria em matéria de migração, quando a crise for superada e o ciclo económico mudar, os problemas estruturais decorrentes da situação demográfica poderão agravar-se caso não se adotem medidas.

1.7 A União Europeia deve dispor de um sistema comum de asilo com legislação harmonizada, em conformidade com as disposições do Tratado relativas a uma política comum nesse domínio. A Convenção de Dublin deve ser substituída por um sistema mais solidário na UE, que tenha também em conta a vontade dos requerentes de asilo.

1.8 O CESE considera que, para garantir uma abordagem credível da migração irregular e do regresso, é necessário atuar vigorosamente e com todos os instrumentos disponíveis contra as redes organizadas de tráfico de seres humanos. O Comité está convicto de que é necessária uma maior coordenação entre os Estados-Membros, que seria útil para tirar partido dos meios e instrumentos existentes para combater aqueles que promovem e facilitam de forma criminosa a migração irregular.

1.9 A UE deve assumir a responsabilidade pelo controlo das fronteiras externas, que são as fronteiras de toda a União Europeia no espaço Schengen. A Frontex deve tornar-se num serviço europeu de guarda de fronteiras, privilegiando a proteção da vida das pessoas em perigo e o respeito pela legislação vigente.

1.10 O CESE propõe que a Europol se transforme numa agência europeia, sob os auspícios de uma autoridade política ou judicial europeia, que não se limite a ter um papel coordenador e seja dotada o mais rapidamente possível de capacidade operacional para proceder a investigações em todo o território da União Europeia, em colaboração com as autoridades policiais dos Estados-Membros.

2. Introdução

2.1 Embora tenham decorrido poucos anos desde o lançamento do Programa de Estocolmo baseado em «uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos», a aplicação de algumas das medidas nele propostas permitiram à UE desenvolver políticas que pretendem desenvolver uma sociedade mais aberta e segura para todos quanto vivem neste vasto espaço de liberdade e de compreensão que é a União Europeia. Uma União Europeia onde não cabe, e onde não podemos de todo aceitar ou tolerar, qualquer ato de discriminação, racismo ou xenofobia, por mínimo que seja.

2.2 O reforço do espaço Schengen, o acordo sobre um Sistema Europeu Comum de Asilo, a melhoria da política comum em matéria de vistos, o reforço da cooperação europeia em matéria de luta contra a criminalidade organizada nas suas vertentes mais perigosas para o ser humano (terrorismo, tráfico de seres humanos, cibercriminalidade, etc.), bem como o reforço da cooperação com países terceiros no domínio da migração, constituem, no seu conjunto, realizações importantes, mas insuficientes.

2.3 Num mundo cada vez mais interligado e interdependente, em que o fluxo de informações é constante e os desafios a que há que dar resposta surgem, por vezes, antes mesmo de poderem ter sido previstos, importa prosseguir e redobrar esforços para lograr níveis mais elevados de liberdade e segurança, tanto para os cidadãos da União, como para os nacionais de países terceiros que pretendem incorporar-se e integrar-se na nossa sociedade e que, com os seus esforços, contribuem para enriquecer os nossos valores ao mesmo tempo que melhoram as suas condições de vida.

2.4 Agora que se aproxima o fim do período de vigência do Programa de Estocolmo ⁽³⁾ — sobre o qual o CESE emitiu parecer ⁽⁴⁾ —, é necessário dar uma resposta à pergunta feita na comunicação da Comissão e sobre a qual o Comité terá que se pronunciar: como tornar realidade uma Europa aberta e segura?

⁽³⁾ JO C 115 de 4.5.2010.

⁽⁴⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 80-88.

2.5 Em 8 de abril de 2014, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)⁽⁵⁾ declarou inválida a Diretiva Europeia 2006/24/CE⁽⁶⁾, que obrigava os Estados-Membros a impor aos fornecedores de redes e de serviços de comunicações a conservação de dados de comunicações eletrónicas e telefónicas dos cidadãos durante pelo menos seis meses. O TJUE considerou que, ao impor a conservação desses dados e ao permitir o acesso às autoridades nacionais competentes, a diretiva imiscui-se de forma especialmente grave nos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais. Além disso, o facto de a conservação e posterior utilização dos dados serem efetuadas sem que o assinante ou o utilizador inscrito seja informado é suscetível de gerar nas pessoas em causa a sensação de que a sua vida privada é objeto de vigilância constante. O Tribunal especificou que a conservação dos dados relativos ao tráfego (e implicitamente a diretiva) constitui uma ingerência grave no direito fundamental ao respeito pela vida privada, consignado no artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O acórdão do TJUE, de 8 de abril de 2014, confirma a importância do respeito dos direitos e liberdades dos cidadãos para a construção europeia. O TJUE, ao invalidar a diretiva com base no princípio da proporcionalidade, considera que a retenção de dados é um objetivo legítimo que satisfaz interesses gerais.

3. A comunicação da Comissão

3.1 A comunicação é o produto de uma reflexão em que participaram todas as instituições e os organismos interessados nestas políticas da União Europeia, apresentando contributos através da conferência dedicada ao tema «Open and Safe Europe: What's next» [Europa aberta e segura: o que se segue?], realizada em Bruxelas em janeiro de 2014 — e que contou com a presença do CESE —, e de uma consulta pública que registou uma elevada participação.

3.2 A comunicação contém uma introdução que resume de forma muito sucinta o histórico e os progressos registados na consecução dos objetivos ambiciosos definidos no Programa de Estocolmo, que servem de nota de reflexão para introduzir a segunda parte do documento, que apresenta uma série de prioridades políticas.

3.3 As prioridades identificadas são agrupadas do seguinte modo:

- Uma política eficaz de migração e de mobilidade;
- Schengen, vistos e fronteiras externas;
- Um Sistema Comum Europeu de Asilo (SECA) na prática;
- Reforçar a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM);
- Uma Europa que protege.

4. Observações

4.1 *Uma política eficaz de migração e de mobilidade*

4.1.1 O CESE já por várias ocasiões se pronunciou sobre as políticas em matéria de migração, mobilidade e integração. Por conseguinte, pretende reafirmar todas estas tomadas de posição e, em particular, as propostas dos pareceres que ainda não foram tidas em consideração. Neste contexto, o CESE não poderia estar mais de acordo com a maximização dos benefícios da migração e da integração, já que estes podem incontestavelmente conduzir a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, como ilustrado no documento da Comissão. No entanto, há que não esquecer que, numa Europa em que se assiste ao recrudescimento das ideologias racistas e xenófobas, movimentos desta índole devem ser tratados com tolerância zero e que a luta contra a discriminação, o racismo e a xenofobia deve ser transversal a todas as medidas previstas para tornar a União Europeia mais aberta e segura.

4.1.2 Atrair talentos e trabalhadores altamente qualificados, atrair e reter estudantes de países terceiros para que posteriormente trabalhem na UE, facilitar o reconhecimento das qualificações profissionais nesses países e apoiar e ajudar os potenciais emigrantes nos seus países de origem com vista a simplificar a sua entrada na União são, todas elas, medidas importantes e preciosas para enriquecer os Estados-Membros da União no plano intelectual e económico, pelo que devem ser apoiadas pelo CESE. Posto isto, importa ter presente que atrair talentos e pessoas qualificadas de países terceiros com uma grande capacidade para gerar valor intelectual e riqueza é distinto de atrair pessoas de países que se esforçam por vencer na vida e alcançar melhor prosperidade económica. O último caso pode revelar-se uma excelente estratégia para os Estados-Membros da União, mas representar a perda de um importante capital humano para países terceiros. A UE e os países terceiros devem cooperar no quadro das parcerias para a mobilidade.

⁽⁵⁾ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054pt.pdf>

⁽⁶⁾ Diretiva 2006/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações e que altera a Diretiva 2002/58/CE, JO L 105 de 13.4.2006, p. 54.

4.1.3 O CESE manifesta preocupação com o impacto que tal estratégia poderá ter nos países em desenvolvimento, que precisam de reter o capital humano formado e qualificado para superar a situação de carência em que se encontram. Atrair esse capital, estabelecendo medidas compensatórias nos países de origem que garantam que o crescimento destes não é afetado, deve ser uma prioridade aquando da elaboração de políticas de atração de talentos de fora da UE. Não devemos esquecer que a solução a longo prazo para que os nacionais de países em desenvolvimento tenham um futuro melhor não passa por atraí-los e integrá-los na UE para que aí consigam um trabalho e melhores condições de vida, mas antes por trabalhar para que os seus países atinjam níveis de desenvolvimento que permitam aos seus cidadãos não ver a emigração como a única possibilidade de subsistência.

4.1.4 O vínculo complementar e indissolúvel entre integração e imigração foi já reconhecido pelo Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de junho de 2007. Ao longo do tempo, o CESE emitiu vários pareceres sobre este assunto nos quais manifestou reiteradamente a sua posição a esse respeito. Nestes tempos de dificuldades económicas, torna-se especialmente premente afirmar e recordar que «a igualdade de tratamento e as políticas de luta contra a discriminação são os pilares das políticas de integração». Esta recomendação faz parte do parecer exploratório do CESE sobre a «Integração dos trabalhadores imigrantes»⁽⁷⁾, elaborado em 2010. O referido parecer mantém-se plenamente atual, pelo que se integra o seu conteúdo no presente documento.

4.1.5 O Fórum Europeu sobre Integração é uma excelente plataforma das organizações da sociedade civil e dos imigrantes. O Comité reitera o seu compromisso de prosseguir a sua cooperação com a Comissão nas atividades do Fórum e no desenvolvimento da agenda europeia para a integração.

4.1.6 O CESE considera que, para garantir uma abordagem credível da migração irregular e do regresso, é necessário atuar vigorosamente com todos os instrumentos disponíveis contra os grupos de crime organizado que tratam as pessoas como uma mercadoria que gera receitas ao entrar ilegalmente na UE, os traficantes de seres humanos que exploram sexualmente as mulheres e os menores e os exploradores que recorrem a mão de obra ilegal em condições de quase escravatura, garantindo às vítimas a proteção do direito internacional humanitário e das convenções europeias em matéria de direitos humanos, uma vez que se trata de grupos vulneráveis que requerem proteção especial. O Comité está convicto de que é necessária uma maior coordenação entre os Estados-Membros, que seria útil para tirar partido dos meios e instrumentos existentes para combater aqueles que promovem e facilitam de forma criminosa a migração irregular.

4.1.7 O Comité defende que a cooperação com países terceiros é a chave que pode conduzir a uma solução humanitária e regular de regresso aos países de origem daqueles que optaram por uma entrada irregular no território dos Estados-Membros da União Europeia. O Comité apoia as recomendações da Organização Internacional para as Migrações (OIM) para promover o regresso voluntário assistido.

4.1.8 Nesse sentido, seria necessária uma política de cooperação com os países da África subsariana, do sul do Mediterrâneo e do Médio Oriente no mínimo comparável à que é levada a cabo com países europeus não pertencentes à UE ou com os países asiáticos. Espanha, Grécia, Itália, Chipre e Malta estão sujeitos a uma forte pressão de migração irregular proveniente dessa região do mundo, através do Mediterrâneo e dos Balcãs, o que provoca situações dramáticas, como as que se vivem nas costas de Lampedusa, que há que evitar a todo o custo. O Comité apela à Comissão e ao Conselho para que assegurem que a União Europeia se envolve mais na resolução de um problema que lhe diz diretamente respeito, nomeadamente a todos os Estados-Membros e não apenas aos Estados fronteiriços, e que apresente mais soluções e faça menos críticas aos Estados-Membros.

4.1.9 Após a catástrofe de Lampedusa, em outubro de 2013, foi constituída a *Task Force* Mediterrâneo. A sua missão culminou na publicação da Comunicação sobre o trabalho da *Task Force* Mediterrâneo⁽⁸⁾, que propõe um pacote de ações a curto, médio e longo prazo, em cinco domínios principais de ação, em conformidade com as prioridades da comunicação da Comissão objeto do presente parecer. O CESE reputa essencial complementar as ações a curto prazo com medidas a longo prazo destinadas a combater as causas profundas da migração não voluntária (pobreza, violações dos direitos humanos, conflitos, falta de oportunidades económicas, más condições de trabalho, desemprego, etc.).

4.1.10 É mais eficaz combater a migração irregular — extremamente perigosa para a vida de quem opta por ela nos países subsarianos — onde esta tem origem do que durante o trânsito e/ou no país de destino. O CESE apoiará todas as medidas que permitam atuar nos países de origem, intervindo de forma mais determinada em situações de crise humanitária, melhorando as condições de vida nos países de origem e, em última análise, fazendo o que tantas vezes se disse mas nunca se fez face à migração desesperada de centenas de milhares, se não de milhões de pessoas.

⁽⁷⁾ JO C 354 de 28.12.2010, p. 16-22.

⁽⁸⁾ COM(2013) 869.

4.2 Schengen, vistos e fronteiras externas

4.2.1 Se há algo que os cidadãos sabem sobre o nome Schengen é que este representa a livre circulação de pessoas entre os Estados signatários. A liberdade de circulação e de residência dos cidadãos da União é um direito protegido e regulamentado pelos Tratados. Completar e flexibilizar a política comum em matéria de vistos, avaliar individualmente cada pedido sem preconceitos relativamente a determinadas nacionalidades, criar centros consulares de vistos Schengen, rever a lista de países para os quais é necessário visto, são aspetos importantes que merecem uma ação conjunta para aumentar o seu grau de aceitação e melhorar a sua aplicação.

4.2.2 No entanto, à luz de certos comportamentos em determinados Estados-Membros, o Comité receia que não seja credível que os Estados-Membros facilitem o acesso de nacionais de países terceiros ao seu território quando alguns destes Estados ameaçam de expulsão para o seu país de origem os próprios cidadãos da União sem emprego ou quando simplesmente se lhes proíbe a entrada. O CESE lamenta que na ausência de uma plena livre circulação dos cidadãos da União, não seja credível que esta possa existir para os cidadãos de países terceiros.

4.2.3 No que se refere às fronteiras externas da União Europeia, o CESE questiona-se se a participação da UE na proteção da sua fronteira meridional e oriental é adequada à realidade nela existente. Apesar do reforço do papel da Frontex, por alteração do Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, cabe questionar se a gestão integrada das fronteiras externas é atualmente possível na União. O CESE recorda e reitera as recomendações apresentadas no seu parecer ⁽⁹⁾ sobre a proposta de alteração relativa a esse regulamento e considera que, a médio prazo, a Frontex deve tornar-se um serviço europeu de guarda das fronteiras composto por um contingente europeu de agentes incumbidos dessa missão.

4.2.4 A execução do pacote «Fronteiras inteligentes», sobre o qual o Comité emitiu parecer ⁽¹⁰⁾, com base num Programa de Viajantes Registados (RTP) que permitirá que os viajantes frequentes provenientes de países terceiros entrem na UE mediante controlos simplificados na fronteira, após análise e triagem preliminares, e um sistema de entrada/saída (EES) que regista o momento e o local de entrada e saída dos nacionais de países terceiros que viajam para a UE, permitirá acelerar, facilitar e reforçar tanto os procedimentos de controlo fronteiriço como a passagem das fronteiras destes nacionais de países terceiros que viajam para a UE. O CESE apoia a aplicação deste pacote, uma vez que está convencido de que a introdução de novas tecnologias permitirá uma gestão mais moderna das fronteiras da União. Por conseguinte, insta as instituições europeias a criarem rapidamente os instrumentos jurídicos que facilitem uma introdução célere destas tecnologias.

4.3 Um Sistema Comum Europeu de Asilo

4.3.1 O CESE considera que se registaram progressos significativos no que toca a dotar a União de um quadro legislativo que melhore o acesso ao asilo das pessoas que necessitam de proteção, tornando mais céleres e fiáveis as decisões relativas à concessão de asilo. No entanto, no que se refere à transposição da legislação europeia para o direito nacional e à respetiva aplicação, o CESE recorda e reitera as observações formuladas no seu parecer ⁽¹¹⁾ sobre a «Comunicação da Comissão — Plano de ação em matéria de asilo — Uma abordagem integrada da proteção na UE» ⁽¹²⁾ no qual recomendava, a propósito da aplicação da legislação de asilo nos Estados-Membros, que «a UE deve elaborar uma legislação comum que não suponha qualquer diminuição dos padrões de proteção e, conseqüentemente, serão os Estados-Membros que têm níveis insuficientes de proteção que deverão alterar a sua legislação. Os Estados-Membros sempre terão competência na aplicação da legislação da UE sobre asilo, mas o CESE apenas apoiará a legislação comunitária que garanta um nível elevado de proteção e que reduza as atuais margens de discricionariedade que impedem a sua correta aplicação».

4.3.2 Há que consolidar o Sistema Europeu Comum de Asilo para que todos os Estados-Membros assegurem a aplicação dos mesmos critérios e a segurança jurídica dos requerentes de asilo. O CESE considera que a solidariedade entre Estados-Membros é, provavelmente, um dos aspetos que exige mais esforços. Pode, de facto, haver situações em que determinado Estado está sujeito a uma maior pressão em virtude de uma multiplicidade de fatores. Neste contexto, e à imagem do que sucede com a defesa das fronteiras externas, é necessário haver mais UE.

⁽⁹⁾ JO C 44 de 11.2.2011, p. 162-166.

⁽¹⁰⁾ JO C 271 de 19.9.2013, p. 97.

⁽¹¹⁾ JO C 218 de 11.9.2009, p. 78.

⁽¹²⁾ COM(2008) 360 final.

4.3.3 Todavia, à luz da experiência adquirida e do que se constata em matéria de migração irregular, é legítimo indagar se, nas circunstâncias atuais, é possível reforçar a solidariedade e a responsabilidade partilhada neste domínio. Por conseguinte, para responder à questão de como promover a solidariedade e a responsabilidade entre os Estados-Membros, o Comité partilha da opinião da Comissão segundo a qual há que promover a recolocação em outros Estados-Membros sujeitos a uma menor pressão e a criação comum de centros de acolhimento. Tal como o CESE afirmou no seu parecer de iniciativa sobre a «Imigração irregular por via marítima na região euro-mediterrânica»⁽¹³⁾, «não é apenas uma questão de solidariedade, mas também de os Estados-Membros aceitarem a sua responsabilidade através de mecanismos de partilha dos encargos decorrentes da imigração irregular».

4.3.4 No atinente à forma de dar resposta ao grande afluxo de pessoas em situação de crise, como no caso da Síria, no contexto dos pedidos de asilo, através da aplicação de instrumentos mais flexíveis, como defende a Comissão na sua comunicação, importa ter presente que o CESE já apoiou a criação de um único procedimento comum de asilo que não deixe qualquer margem para a proliferação de disposições processuais díspares nos Estados-Membros⁽¹⁴⁾. A flexibilidade demonstrada pela Comissão deve cingir-se ao domínio da proteção temporária e exige um maior esforço das autoridades para avaliar os pedidos de pessoas que carecem verdadeiramente de asilo, distinguindo-as daquelas que pretendem contornar a lei.

4.4 *Reforçar a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade*

4.4.1 É sabido que a mobilidade e a migração não são só determinadas pelo desejo de um futuro melhor. A instabilidade, as convulsões políticas, as alterações climáticas e muitos outros fatores estão e estiveram na origem de grandes movimentos de pessoas ao longo dos séculos. O que diferencia os movimentos de antanho dos de hoje é a garantia e o respeito dos direitos fundamentais de todos os seres humanos. É por esta razão que a União Europeia, que representa o maior espaço de liberdade e segurança do mundo, deve colaborar com os países de origem para favorecer uma mobilidade ordenada que garanta o respeito dos direitos dos cidadãos desses países e os mantenha afastados das redes de crime organizado que se dedicam ao tráfico de seres humanos.

4.4.2 O CESE, no seu parecer⁽¹⁵⁾ sobre a «Abordagem global para a migração e a mobilidade»⁽¹⁶⁾, afirmou perentoriamente concordar «com a abordagem global para a migração e a mobilidade (AGMM), que associa intimamente as políticas de imigração e de asilo à política externa da UE». Nesse sentido, o CESE tem reiterado em diversas ocasiões esta afirmação, pelo que continua a ser favorável ao desenvolvimento de um vínculo cada vez mais estreito entre as dimensões interna e externa das políticas de migração e de mobilidade, bem como ao reforço da coerência entre as políticas de imigração e asilo da União Europeia e as políticas de cooperação para o desenvolvimento.

4.5 *Uma Europa que protege*

4.5.1 A atual Estratégia de Segurança Interna, adotada em 2010, propõe uma ação comum da UE para fazer face às principais ameaças à segurança. Baseia-se em cinco objetivos estratégicos que, embora permaneçam válidos, devem ser revistos, a fim de produzir uma versão atualizada adaptada aos desafios do próximo quinquénio, encorajando as sinergias com outros domínios importantes cuja sustentação e desenvolvimento dependem essencialmente da segurança.

4.5.2 O Comité concorda com a Comissão que o desmantelamento das redes internacionais de criminalidade que operam na UE deve ser uma prioridade para todos os Estados-Membros e que a coordenação dos esforços para esse efeito deve ser um objetivo da União. A criminalidade organizada está sempre um passo à frente das medidas jurídicas e policiais adotadas. A internacionalização da criminalidade organizada exige um grande esforço de cooperação e colaboração entre os Estados, o que requer uma coordenação permanente da União Europeia.

4.5.3 Não podemos permitir que as legislações divergentes, as competências policiais, as reiteradas ações junto dos tribunais e todo um emaranhado de vias de recurso, permitam às redes criminosas evitar ou atrasar o seu desmantelamento. Se há criminalidade sem fronteiras, temos de avançar mais rapidamente para uma justiça sem fronteiras na União. O CESE considera que não nos podemos permitir continuar a adiar a adoção de soluções globais para combater a criminalidade organizada.

⁽¹³⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 32.

⁽¹⁴⁾ JO C 218 de 11.9.2009, p.78.

⁽¹⁵⁾ JO C 191 de 29.6.2012, p. 134.

⁽¹⁶⁾ COM(2011) 743 final.

4.5.4 No entender do Comité, a formação e a informação não são, por si só, suficientes para lograr o desmantelamento de redes de criminalidade, pelo que defende que, sem que se abandone o desenvolvimento do programa europeu de formação de funcionários com funções coercivas, se pondere a possibilidade de transformar a Europol numa polícia de investigação operacional, com competência para perseguir em todo o território da UE a criminalidade organizada transfronteiras, designadamente no domínio do tráfico de seres humanos, o que pressupõe converter as suas funções de coordenação em funções de âmbito plenamente operacional. Neste contexto, cabe recordar a recomendação constante do parecer exploratório sobre a «Participação da sociedade civil na luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo»⁽¹⁷⁾ que reproduzimos textualmente: «o CESE propõe que a Europol se transforme num organismo europeu, sob os auspícios de uma autoridade política ou judicial europeia, que não se limite a ter um papel coordenador e seja dotada o mais rapidamente possível de capacidade operacional para proceder a investigações em todo o território da União Europeia, em colaboração com as autoridades policiais dos Estados-Membros».

4.5.5 A constante definição de horizontes, metas e objetivos temporais, sempre a longo prazo, pode acabar por cansar os cidadãos, que estão mais interessados em soluções. Também nestes domínios, tão importantes para a vida quotidiana das pessoas, há que simplificar e eliminar a burocracia, para não dar origem a mais adeptos do euroceticismo.

4.5.6 O último relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o combate à corrupção na União Europeia pôs em evidência que a corrupção continua a ser um problema à escala europeia. O abuso de poder em proveito próprio deve ser perseguido e punido, sobretudo se este se desenrola no quadro da criminalidade organizada. O CESE apoia plenamente a cooperação interinstitucional e com os Estados-Membros para combater este flagelo que compromete a credibilidade do nosso sistema político.

4.5.7 O CESE apoia e é favorável a todas as iniciativas legítimas e democráticas destinadas a prevenir o terrorismo e a lutar contra a radicalização e o recrutamento. Não há dúvida de que qualquer iniciativa legítima e democrática que impeça que os jovens possam aderir a movimentos ou partidos extremistas que os iniciem e incitem diretamente a práticas terroristas deve ser promovida em toda a UE e fora dela. Para garantir a nossa segurança individual e coletiva é prioritário identificar os riscos e detetar as fontes de recrutamento de seguidores dos movimentos extremistas. Neste domínio, a informação deve ser fluida para que aos primeiros sinais de radicalização e recrutamento se adotem medidas severas que os aniquilem à nascença. Neste contexto, o Comité recorda e reafirma as recomendações apresentadas no seu parecer sobre a Comunicação da Comissão «A política de luta contra o terrorismo da UE: principais realizações e desafios futuros».

4.5.8 Há que ter em consideração que o terrorismo pode provir de fora das nossas fronteiras, mas que pode também formar-se a nível interno, como a história recente da Europa o demonstra. Por conseguinte, é necessário evitar que a radicalização e a utilização da violência extrema em motins de rua nas cidades europeias seja uma fonte de recrutamento para futuras ações de grupos declaradamente terroristas. A violência de rua não conhece fronteiras e, em muitos casos, quem pratica atos de violência pode deslocar-se de um Estado-Membro para outro, aproveitando os diversos acontecimentos que neles se vão registando. Por conseguinte, o Comité considera que é necessária uma melhor coordenação entre as polícias dos diferentes Estados-Membros, para a deteção, a prevenção e a repressão destes grupos violentos que possam vir a integrar-se em grupos terroristas.

4.5.9 O CESE apoia as medidas que estão a ser aplicadas para assegurar níveis de segurança mais elevados para os cidadãos e as empresas no ciberespaço. Face ao previsível aumento da criminalidade na Internet, as medidas que a União Europeia está a executar para combater a cibercriminalidade, merecem todo o apoio possível. Do mesmo modo, a cooperação com países terceiros deve permitir abordar de forma global um problema de criminalidade de proporções globais, que atravessa todas as fronteiras. Neste domínio, a prevenção volta a ser fundamental para procurar que não sejamos ultrapassados pelos criminosos informáticos na aplicação das novas tecnologias. Apesar da sua curta existência, o Centro Europeu da Cibercriminalidade deve ser reforçado, tanto em meios como em financiamento.

4.5.10 O CESE, enquanto representante da sociedade civil organizada na UE, não compreende que ainda haja Estados-Membros da UE que não ratificaram a Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa.

4.5.11 Numa Europa assente, entre outras liberdades, na liberdade de circulação de pessoas e bens, o reforço da segurança mediante a gestão das fronteiras deve tornar-se uma ação política comum que garanta a segurança de todos os cidadãos da União. A entrada de mercadorias em qualquer alfândega e a sua livre circulação em toda a União exige instrumentos sólidos e partilhados que assegurem uma gestão eficaz das fronteiras externas e não permitam a existência de diferenças em termos de rigor entre as fronteiras.

⁽¹⁷⁾ JO C 318 de 23.12.2006, p. 147.

4.5.12 A resposta comum a situações graves dá-se mesmo sem que seja necessária regulação a respeito, através da ação espontânea dos próprios cidadãos que prestam ajuda sem que nenhuma autoridade o solicite. No entanto, a ação coordenada e uma resposta comum perante situações de crise e catástrofes constitui um valor acrescentado, aumentando a eficácia e a eficiência da resposta a estas situações.

4.5.13 O CESE partilha do ponto de vista da Comissão segundo o qual a construção da segurança interna também exige que o raio de ação ultrapasse as nossas fronteiras, ou seja, que se atue num contexto global. Em todos os domínios relativos à liberdade e à segurança, a cooperação dos Estados-Membros com países terceiros é essencial para continuar a progredir rumo a um mundo melhor e mais justo, no qual o crime organizado e o terrorismo não ponham em perigo as liberdades e os direitos que com tanto esforço conquistámos.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

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 — Programa da UE em matéria de justiça para 2020: reforçar a confiança, a mobilidade e o crescimento na União

[COM(2014) 144 final]

(2014/C 451/17)

Relator: **Xavier Verboven**

Em 14 de março de 2014, 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 — Programa da UE em matéria de justiça para 2020: reforçar a confiança, a mobilidade e o crescimento na União

COM(2014) 144 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 20 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 72 votos a favor, 1 voto contra e 0 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité tomou conhecimento da comunicação da Comissão e considerou útil formular algumas observações em relação aos objetivos de política apresentados pela Comissão, assim como várias outras recomendações específicas.

1.2 No que diz respeito ao objetivo de «promover a confiança mútua», o Comité considera que esta é uma prioridade legítima, que está em conformidade com as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) em matéria de justiça. Contudo, relativamente às iniciativas que poderão ser adotadas nos próximos cinco anos com o intuito de reforçar essa confiança mútua, a Comissão é bastante vaga e não aprofunda devidamente a questão. No entender do Comité, a cooperação, que no passado se concretizava através da celebração de acordos de cooperação, deve continuar a ser incentivada pela criação de instrumentos de acompanhamento.

1.3 No que toca ao objetivo de «apoiar o crescimento económico», o Comité assinala que os esforços no sentido do crescimento económico são reconhecidos como uma prioridade importante, contanto que se vise o crescimento sustentável. O crescimento económico só por si não pode, todavia, ser considerado um objetivo da política de justiça, pois esta deve, nos termos do TFUE, orientar-se para a consecução de um nível elevado de segurança e de um fácil acesso à justiça e tal não pode estar subordinado ao crescimento económico. Isto não impede que o bom funcionamento da justiça nos Estados-Membros possa ter um impacto positivo no crescimento económico sustentável dentro da União, em especial porque permite resolver os conflitos civis de forma mais rápida e eficaz e melhorar a segurança jurídica, e porque combate eficazmente os fenómenos de direito penal, como o branqueamento de capitais e o crime organizado, prejudiciais à economia formal.

1.4 No que se refere ao objetivo de «apoiar a mobilidade», o Comité faz notar que a promoção da mobilidade na União Europeia, em particular ao garantir que os cidadãos europeus possam exercer os seus direitos em toda a União, pode ser associada ao objetivo estabelecido no TFUE de facilitar o acesso à justiça. No entanto, saliente-se que o Título V pressupõe como objetivo não só a «liberdade», mas também a segurança e a justiça, o que pode implicar uma restrição da liberdade. Mais do que o apoio à mobilidade, o objetivo deve ser a proteção do acesso a uma justiça eficiente em prol do cidadão que exerce o seu direito de livre circulação.

1.5 O Comité assinala também que a comunicação da Comissão não abrange uma série de aspetos que podem, porém, contribuir para a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

- Em primeiro lugar, poderá encarar-se a introdução, nos Estados-Membros, de magistrados especializados em direito europeu, a fim de proporcionar maior certeza jurídica aos cidadãos em caso de contestações relativas à legislação europeia.
- Em segundo lugar, poderá ser ponderada a possibilidade de se instituírem serviços operacionais europeus de polícia e inspeção, que permitam combater eficazmente a criminalidade e a fraude com dimensão transfronteiriça.
- Em terceiro lugar, deverá averiguar-se em que medida é necessário estabelecer regras mínimas em matéria de direito penal relativas à definição de infrações penais e sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com uma dimensão transfronteiriça, tais como o terrorismo, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual, o tráfico de droga e de armas, o branqueamento de capitais, a corrupção, a contrafação de meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada.
- Em quarto lugar, poderá ponderar-se a introdução obrigatória da tutela coletiva (ações coletivas), com vista a melhorar o acesso à justiça dos cidadãos da UE.
- Em quinto lugar, é conveniente manter um painel de avaliação das ações realizadas no domínio da justiça e, em especial, da execução das políticas.
- Em sexto lugar, é absolutamente recomendável, na futura composição da Comissão, designar um comissário responsável pelos direitos humanos.

2. Esclarecimentos respeitantes à comunicação da Comissão ⁽¹⁾

2.1 Contextualização da comunicação

2.1.1 A Comissão Europeia já adotou diversas iniciativas legislativas, tanto no domínio do direito penal como do direito civil, que permitiram dar passos significativos para a concretização de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

2.1.2 As orientações políticas foram delineadas em programas de cinco anos, como o Programa de Tampere, o Programa da Haia e, por fim, o Programa de Estocolmo. Este último termina no final de 2014. Tendo em conta o fim do Programa de Estocolmo, bem como o alargamento das competências da União em matéria de justiça decorrente do Tratado de Lisboa, a comunicação da Comissão em apreço visa definir as prioridades políticas a ter em mira a fim de realizar mais progressos rumo a um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça eficiente, orientado para a confiança, a mobilidade e o crescimento até 2020.

2.1.3 Esta comunicação pretende contribuir para as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional definidas pelo Conselho Europeu, em conformidade com o artigo 68.º do TFUE, com vista à realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça, bem como para as opções estratégicas que o Parlamento Europeu deverá adotar a este respeito ⁽²⁾.

2.2 Síntese da comunicação

2.2.1 Desafios para o futuro/objetivos de política

Na sua comunicação, a Comissão define três objetivos para o futuro, a saber:

a) Confiança mútua

Deve ser reforçada a confiança dos cidadãos, dos profissionais da área da justiça e dos magistrados nas decisões judiciais, independentemente do Estado-Membro onde tenham sido proferidas.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, ponto 1 «Introdução».

b) Mobilidade

Há que continuar a eliminar os obstáculos com que os cidadãos da União Europeia ainda se deparam quando exercem o seu direito de livre circulação.

c) Crescimento económico

A política de justiça da UE deve continuar a apoiar o crescimento económico, nomeadamente, reforçando o carácter executório dos contratos no âmbito de relações comerciais transfronteiriças e apoiando a economia digital.

2.2.2 As vias que a Comissão estabelece para concretizar os referidos objetivos são: consolidar, codificar e complementar. Neste contexto, a Comissão realça que a ação de complementar os instrumentos políticos existentes deve ter sempre por finalidade reforçar a confiança mútua e o crescimento, bem como facilitar a vida dos cidadãos.

3. Observações

Observações relativas aos objetivos de política definidos pela Comissão

3.1 As competências da União em matéria de justiça

3.1.1 As competências da União em matéria de justiça são expressamente definidas na Parte III, Título V, do TFUE, intitulado «O espaço de liberdade, segurança e justiça».

3.1.2 O artigo 67.º do TFUE estabelece que a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.

3.1.3 Neste quadro, as instituições da União Europeia têm a função de⁽³⁾:

- assegurar a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolver uma política em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas;
- envidar esforços para garantir um elevado nível de segurança;
- facilitar o acesso à justiça.

3.1.4 A fim de cumprir esta missão, a União tem competências no domínio da justiça, da polícia, do asilo e da migração.

3.1.5 Em matéria de justiça, a União tem competências tanto no âmbito do direito civil como do direito penal.

3.1.6 As competências **em matéria penal** abrangem, em primeiro lugar, a adoção de medidas e a definição de regras mínimas em processo penal, com vista ao cumprimento do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais. Estas competências abrangem, por exemplo, a definição de regras mínimas relativas aos direitos individuais em processo penal ou das vítimas da criminalidade, bem como a adoção de medidas destinadas a prevenir e resolver conflitos de jurisdição. Em segundo lugar, as competências em matéria penal compreendem o estabelecimento de regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, tais como o terrorismo, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual, o tráfico de droga e de armas, o branqueamento de capitais, a corrupção, a contrafação de meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada. Em terceiro lugar, é possível adotar medidas para incentivar a prevenção da criminalidade. Em quarto lugar, as competências em matéria penal incluem o apoio e o reforço da coordenação e da cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da ação penal. Em quinto lugar, estas competências abrangem a instituição de uma Procuradoria Europeia, a fim de combater infrações lesivas dos interesses financeiros da União.

3.1.7 **Em matéria civil** a UE é competente para adotar medidas destinadas a 1) promover o reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros das decisões judiciais e a respetiva execução, 2) facilitar a citação e notificação transfronteiriças, 3) definir as regras relativas à designação do tribunal competente e o direito aplicável (direito privado internacional), 4) promover a cooperação em matéria de obtenção de meios de prova, 5) proporcionar o acesso efetivo à justiça, 6) eliminar os obstáculos à boa tramitação das ações cíveis, 7) compatibilizar as normas aplicáveis em matéria de conflitos de leis e de jurisdição, 8) desenvolver métodos alternativos de resolução de litígios.

⁽³⁾ Artigo 67.º do TFUE

3.2 Conformidade dos objetivos de política estabelecidos pela Comissão com as competências da União em matéria de justiça definidas no TFUE

3.2.1 Relativamente ao objetivo de «promover a confiança mútua»

3.2.1.1 Considera-se acertado e subscreve-se o objetivo estabelecido pela Comissão em matéria de política de justiça de reforçar a confiança mútua das autoridades judiciais competentes nos Estados-Membros nas respetivas decisões, embora tal seja mais um meio de realização da cooperação judicial do que um fim em si mesmo.

3.2.1.2 Com efeito, nos termos do TFUE, compete à União deve aplicar uma política, tanto em matéria penal como civil, orientada para uma cooperação judiciária assente no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais, o que pressupõe uma confiança mútua nas respetivas decisões ⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Relativamente às iniciativas que poderão ser adotadas nos próximos cinco anos com o intuito de reforçar essa confiança mútua, a Comissão é mais vaga e permanece superficial. No entender do Comité, a cooperação, que no passado se concretizava através da celebração de acordos de cooperação, pode continuar a ser incentivada e apoiada, por exemplo, pela criação de instrumentos de acompanhamento da cooperação judiciária.

3.2.2 Relativamente ao objetivo de «apoiar o crescimento económico»

3.2.2.1 O objetivo estabelecido pela Comissão em matéria de política de justiça de apoiar o crescimento económico não é tão simples quanto aparenta. O TFUE confere à União competências no domínio da justiça a fim de garantir um elevado nível de segurança em matéria penal e de facilitar o acesso à justiça em matéria civil. Estes são objetivos em si, que não estão subordinados a um objetivo como o crescimento económico.

3.2.2.2 Ao longo dos últimos anos, sobretudo em resultado da crise financeira e da crise da dívida soberana, e nos termos da Estratégia Europa 2020, a política de justiça da UE também se tem assumido como um instrumento destinado a apoiar o relançamento da economia, o crescimento e as reformas estruturais. O Comité destaca, todavia, que o crescimento económico não pode por si só ser considerado um objetivo da política de justiça. Importa evitar que, no âmbito da futura política de justiça da UE, se dê prioridade em todos os casos apenas às iniciativas que visam exclusivamente a facilitação do comércio, ou que só são interpretadas nessa perspetiva, levando, por conseguinte, a que deixem de ser ponderados outros aspetos que, à mesma escala ou em maior medida, estão relacionados com a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça, tais como a proteção dos direitos fundamentais.

3.2.2.3 O objetivo de crescimento económico é reconhecido como uma prioridade importante, contanto que seja visado o crescimento sustentável. O crescimento económico só por si não pode, todavia, ser considerado um objetivo da política de justiça, pois esta deve, nos termos do TFUE, orientar-se para a consecução de um nível elevado de segurança e de um fácil acesso à justiça e tal não pode estar subordinado ao crescimento económico. Nestas condições, o bom funcionamento da justiça nos Estados-Membros pode ter um impacto positivo no crescimento económico sustentável dentro da União, em especial porque permite resolver os conflitos civis de forma mais rápida e eficaz e melhorar a segurança jurídica, e porque combate eficazmente os fenómenos de direito penal, como o branqueamento de capitais e o crime organizado, prejudiciais à economia formal.

3.2.3 Relativamente ao objetivo de «apoiar a mobilidade»

3.2.3.1 O objetivo estabelecido pela Comissão em matéria de política de justiça de apoiar a mobilidade na União Europeia, em particular ao garantir que os cidadãos europeus possam exercer os seus direitos em toda a União, pode ser associado ao objetivo estabelecido no TFUE de facilitar o acesso à justiça.

3.2.3.2 No entanto, saliente-se que o Título V pressupõe como objetivo não só a «liberdade», mas também a segurança e a justiça, o que pode implicar uma restrição da liberdade. Mais do que o apoio à mobilidade, o objetivo consiste em garantir o acesso a uma justiça eficiente em prol do cidadão que exerce o seu direito de livre circulação. Caso contrário, deparamo-nos, mais uma vez, com um espetro muito mais alargado do que somente a justiça, havendo uma amálgama particularmente ampla de questões que podem ser pertinentes, tais como a eliminação da burocracia no exercício do direito de livre circulação, a regulamentação em matéria de divórcio e sucessão dos cidadãos que exercem o seu direito de livre circulação, as normas relativas à transferência de fundos de pensões desses mesmos cidadãos, a regulamentação relativa à homologação de veículos, etc.

⁽⁴⁾ Artigos 81.º e 82.º do TFUE

3.3 Observações na especialidade

3.3.1 O plano de ação da Comissão não abrange uma série de aspetos que podem, porém, contribuir para a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

3.3.2 Em primeiro lugar, poderá contemplar-se a introdução, nos Estados-Membros, de magistrados especializados em direito europeu, a fim de proporcionar maior certeza jurídica aos cidadãos em caso de contestações relativas à legislação europeia.

3.3.3 A Comissão insiste, acertadamente, na necessidade de formar a totalidade dos juízes e procuradores no direito da União Europeia e apela a que se «pass[e] à etapa seguinte», convidando todos os profissionais da justiça a participarem nos programas de formação europeus no âmbito do Programa Justiça 2014-2020. O CESE considera este aspeto essencial. Em consonância com o objetivo fixado pelo Programa de Estocolmo de reforço dos direitos da defesa, reputa particularmente importante que os advogados, que são também os primeiros pontos de acesso ao direito, possam beneficiar de tais programas.

3.3.4 Em segundo lugar, poderá ser ponderada a possibilidade de se instituírem serviços operacionais europeus de polícia e inspeção, que permitam combater eficazmente a criminalidade e a fraude com dimensão transfronteiriça.

3.3.5 Em terceiro lugar, deverá averiguar-se em que medida é necessário estabelecer regras mínimas em matéria de direito penal relativas à definição de infrações penais e sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com uma dimensão transfronteiriça, tais como o terrorismo, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual, o tráfico de droga e de armas, o branqueamento de capitais, a corrupção, a contrafação de meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada. Se as práticas em matéria penal forem tão divergentes entre os Estados-Membros que comprometam os direitos humanos e a segurança jurídica, há que averiguar em que medida é necessária uma harmonização do direito penal ⁽⁵⁾.

3.3.6 Em quarto lugar, poderá ponderar-se a introdução obrigatória da tutela coletiva (ações coletivas), com vista a melhorar o acesso à justiça dos cidadãos da UE.

3.3.7 Em quinto lugar, é conveniente manter um painel de avaliação das ações realizadas no domínio da justiça e, em especial, da execução das políticas.

3.3.8 Em sexto lugar, é recomendável prever, na composição da nova Comissão, um comissário responsável pelos direitos humanos.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Esta ideia já foi formulada no parecer CESE 1302/2012 sobre a «Política europeia de luta contra a droga».

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais»

COM(2014) 167 final — 2014/0091 (COD)

(2014/C 451/18)

Relator: **Krzysztof Pater**

Correlator: **Petru Sorin Dandea**

Em 14 de abril de 2014 e em 12 de junho de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (reformulação)

COM(2014) 167 final — 2014/0091 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 20 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por unanimidade, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Tendo em conta a necessidade de reforçar e acelerar o desenvolvimento das pensões profissionais no âmbito dos regimes de pensões dos Estados-Membros da UE, o Comité apoia a maioria das medidas constantes da proposta da Comissão Europeia relativa ao projeto de Diretiva IRPPP II (instituições de realização de planos de pensões profissionais).

1.2 O Comité congratula-se com o facto de a maioria das recomendações formuladas no seu parecer sobre o «Livro Branco — Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis»⁽¹⁾ ter sido incorporada na proposta da Comissão⁽²⁾.

1.3 Atendendo à necessidade de desenvolver formas adicionais, coletivas e individuais, de poupança para fins de reforma, especialmente no contexto da previsível diminuição do nível das prestações dos regimes públicos de pensões, o CESE sublinha que os planos de pensões profissionais, estabelecidos em resultado de decisões dos parceiros sociais, podem desempenhar um papel muito importante para assegurar aos trabalhadores prestações complementares de reforma.

1.4 Todavia, o Comité exprime reservas quanto a algumas disposições constantes da proposta de diretiva.

1.4.1 O CESE não concorda que se considerem as IRPPP exclusivamente como instituições do mercado financeiro, sem reconhecer e respeitar efetivamente as suas especificidades. As IRPPP são instituições que desempenham uma função social importante. São em larga medida responsáveis pelos planos de pensões profissionais e tornaram-se num complemento indispensável dos regimes públicos de pensões. A proposta de diretiva tem de considerar o papel fundamental dos parceiros sociais na elaboração e gestão dos planos, assim como a necessidade de os princípios subjacentes à sua atividade refletirem o direito da segurança social e do trabalho.

1.4.2 Em virtude das numerosas diferenças fundamentais que separam os regimes de pensões dos vários Estados-Membros da UE e os vários planos de pensões profissionais, não se pode aplicar o princípio «one size fits all» [a mesma solução para tudo], para se alcançarem os objetivos previstos pela Comissão, o que tem um impacto significativo nos diferentes estatutos, direitos e expectativas dos membros e beneficiários desses planos. Por exemplo, o CESE não vê com bons olhos a ideia de introduzir um modelo único de informação a enviar a todos os membros dos planos de pensões profissionais em toda a União Europeia, na medida em que considera não ser possível elaborar um formulário único que possa dar a cada um desses membros e beneficiários a informação mais essencial e adequada às suas necessidades, em virtude da grande diversidade existente.

⁽¹⁾ COM(2012) 55 final.

⁽²⁾ Ver JO C 299/21 de 4.10.2012, pp. 115-122. No parecer, o CESE assinalou, nomeadamente, que «importa ter em atenção não só questões relacionadas com atividades transfronteiriças e a mobilidade dos trabalhadores no âmbito dos fundos de pensões, mas também em matéria de supervisão e fiscalização das instituições de reforma, de custos administrativos e de informação e proteção dos consumidores».

1.4.2.1 O Comité salienta que uma uniformização dos planos de pensões profissionais que vá longe demais pode acabar por se revelar dispendiosa e, em vez de reforçar o seu desenvolvimento, como é esperado pelo CESE, pode, na verdade, levar ao seu desaparecimento gradual.

1.4.3 O Comité realça que o objetivo primordial de um regime de pensões que funcione, incluindo os planos de pensões profissionais, consiste em assegurar um nível adequado e estável de prestações aos seus beneficiários. A função de apoiar os mercados de capitais, incluindo os investimentos a longo prazo, pode ser concretizada apenas enquanto objetivo secundário, sem prejuízo dos interesses dos membros e beneficiários dos planos. O CESE apoia a possibilidade de maior investimento das IRPPP em «instrumentos com perfil económico de longo prazo», mas opõe-se firmemente à proposta da Comissão de os Estados-Membros não poderem «impedir as instituições de [...] investir em [...] instrumentos [...] que não sejam comercializados em mercados regulamentados, sistemas de negociação multilateral ou sistemas de negociação organizados.» A possibilidade de avaliar objetivamente os ativos de um plano e de aceder a informações atualizadas e fiáveis quanto à situação financeira dos emitentes de valores mobiliários em que os ativos de um plano de pensões estão investidos é um pré-requisito fundamental para a segurança financeira dos membros e beneficiários desse plano. No entanto, os Estados-Membros devem ser livres de impor restrições nesta matéria, após consulta com os parceiros sociais.

1.4.4 Nas secções *infra* do presente parecer, segue-se exposição detalhada das reservas acima mencionadas assim como demais observações do CESE relativamente à proposta de diretiva.

2. Proposta da Comissão

2.1 A proposta da Comissão é uma versão revista da Diretiva 2003/41/CE relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP)⁽³⁾, em vigor desde 2005, alterando-a e, simultaneamente, codificando as suas disposições inalteradas.

2.2 Tal como assinalado pela Comissão, o objetivo geral desta proposta consiste em facilitar as poupanças-reforma profissionais. A Comissão define igualmente quatro objetivos específicos:

- eliminar os obstáculos prudenciais que subsistem às IRPPP transfronteiras;
- assegurar um bom governo e uma boa gestão do risco;
- prestar informações claras e pertinentes aos membros e aos beneficiários;
- assegurar que as autoridades de supervisão dispõem dos instrumentos necessários à supervisão eficaz das IRPPP.

2.3 A proposta da Comissão foi publicada em 27 de março de 2014, enquanto parte de um pacote sobre os instrumentos com vista a assegurar o financiamento a longo prazo da economia europeia. Na exposição de motivos da proposta, sublinha-se também repetidamente a necessidade de reforçar a capacidade das IRPPP para investir em ativos com um perfil económico de longo prazo.

2.4 Para fundamentar a sua proposta, a Comissão sublinha, entre outras coisas, a sua convicção de que o não estabelecimento de um quadro regulamentar atualizado a nível da UE acarreta o risco de os Estados-Membros continuarem a desenvolver soluções divergentes, criando obstáculos à atividade das IRPPP transfronteiras, não assegurando um nível de proteção dos consumidores à escala da UE mais elevado e não conduzindo a economias de escala. A Comissão considera igualmente que um quadro regulamentar robusto aplicável às IRPPP pode fomentar o desenvolvimento destas nos Estados-Membros em que atualmente são quase inexistentes.

2.5 A Comissão calcula que a aplicação da diretiva implicará custos adicionais, em média, de 22 euros por cada membro do plano, bem como custos anuais entre 0,27 e 0,80 euros por membro.

⁽³⁾ JO L 235 de 23.9.2003.

3. Observações na generalidade

3.1 A diminuição do nível de prestações dos regimes gerais de pensões em muitos Estados-Membros significa que as soluções complementares, que têm frequentemente o apoio dos Estados-Membros através de benefícios fiscais, serão chamadas a desempenhar um papel cada vez maior para assegurar pensões adequadas. Os planos profissionais são particularmente importantes, pois possuem características que não são asseguradas pelas poupanças-reforma individuais, nomeadamente o facto de serem financiados — na sua totalidade ou em grande parte — pelos empregadores, a facilidade de acesso pelos trabalhadores, incluindo os com salários mais baixos, e os custos por unidade mais baixos em virtude das economias de escala. Por vezes, a adoção pelos parceiros sociais de planos com regras internas permite assegurar pensões complementares mesmo nos períodos em que o trabalhador não pode trabalhar (por exemplo, doença, licença de maternidade). Em alguns planos, os parceiros sociais, ao definirem a política de investimento, introduzem critérios não só de ordem económica mas também, por exemplo, de ordem ética, promovendo desta forma na envolvente empresarial valores que lhes são caros. Tendo presente que os planos profissionais de reforma asseguram pensões complementares apenas para uma pequena percentagem dos cidadãos da União Europeia (atualmente estes planos desempenham um papel significativo unicamente em alguns Estados-Membros, sendo instituições desconhecidas em muitos outros), o Comité apoia a iniciativa com vista ao desenvolvimento das IRPPP.

3.2 Os planos de pensões profissionais trazem benefícios não só para os trabalhadores e os contribuintes desses planos, como também para os empregadores. Os direitos de pensão adquiridos pelo trabalhador são, na verdade, uma forma adicional de remuneração do trabalho. Para os empregadores, esses planos são um instrumento para estabelecer laços a longo prazo com o trabalhador, levando habitualmente a um maior empenho deste nas atividades da empresa e a uma menor rotação do pessoal. O Comité sublinha, por conseguinte, que se deve proceder com a maior cautela quando da introdução de novas regras jurídicas neste domínio, a fim de evitar uma diminuição da atratividade das IRPPP devido à imposição de encargos financeiros e administrativos adicionais.

3.3 O CESE está ciente de que a Comissão Europeia não possui atualmente instrumentos que lhe permitam recolher informação completa e objetiva sobre os custos das soluções programadas, tendo de atuar com base nas informações prestadas pelas IRPPP interessadas. Além disso, lamenta que os custos das regulamentações propostas sejam uma média e que, ainda por cima, não seja disponibilizada informação sobre a repartição por unidade destes custos totais. Com efeito, não é claro que custos cada proposta pode acarretar para os empregadores ou para os trabalhadores e que diferenças podem surgir entre os vários Estados-Membros.

3.4 Tendo em conta que a proposta de diretiva impõe novas obrigações às IRPPP que acarretam custos suplementares, o Comité propõe a introdução de eventuais derrogações à diretiva no período inicial de funcionamento das IRPPP (até 12 meses). Isto permitiria aos contribuintes criar uma IRPPP sem ter de incorrer num aumento dos custos administrativos relativamente elevados desde o primeiro dia de funcionamento da IRPPP e, mais tarde, decidir se pretendem continuar a atividade financiando a sua própria IRPPP ou se preferem associar-se a uma IRPPP já existente. O CESE considera que este seria um fator que influenciaria a decisão do empregador de criar uma IRPPP.

3.5 O Comité gostaria de sublinhar o papel fundamental dos parceiros sociais no processo de estabelecimento e gestão das IRPPP. Na opinião do Comité, há que preservar a autonomia dos parceiros sociais na decisão de soluções no âmbito dos planos de pensões. O quadro jurídico deve estabelecer unicamente normas mínimas que devem ser cumpridas pelos parceiros responsáveis pelo plano. O CESE salienta igualmente que em muitos Estados-Membros os planos de pensões profissionais estão intrinsecamente relacionados com o direito do trabalho e da segurança social e com as disposições que regem o papel dos parceiros sociais. O CESE nota que a proposta apresentada tenta marginalizar o papel dos parceiros sociais, que muitas vezes têm uma experiência de muitos anos no estabelecimento de planos de pensão profissionais, não obstante o artigo 21.º, n.º 2, da proposta declarar que a «diretiva não prejudica o papel dos parceiros sociais na gestão das instituições». As IRPPP não podem ser encaradas, como acontece de facto na proposta, exclusivamente como instituições financeiras, mas sim como instituições que fazem parte do regime da segurança social, estabelecidas e geridas ativamente pelos parceiros sociais. O Comité reitera, por isso, a posição que já exprimiu no anterior parecer sobre o Livro Branco⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ No parecer sobre o Livro Branco, o Comité afirmou que «é favorável a regimes de pensões profissionais por capitalização, estabelecidos e administrados por representantes dos empregadores e dos trabalhadores, e insta a Comissão a prestar apoio aos parceiros sociais com vista a reforçar as suas capacidades administrativas neste domínio.»

3.6 O CESE sublinha que as relações entre as IRPPP e os membros e beneficiários do plano não podem ser encaradas como relações entre as instituições financeiras e os seus clientes (consumidores).

3.7 O Comité acolhe favoravelmente a decisão da Comissão Europeia de não introduzir soluções para os planos de pensões profissionais que tenham como objetivo manter «condições equitativas em relação à Diretiva Solvência II»⁽⁵⁾, tal como recomendou no seu parecer sobre o Livro Branco⁽⁶⁾. O CESE sublinha que a harmonização dos requisitos quantitativos constantes das disposições do projeto de diretiva com as disposições da Diretiva Solvência II (métodos de avaliação dos ativos e requisito para uma correlação mais estreita entre o montante do capital e a dimensão dos riscos incorridos) acarretaria consequências negativas para o regime de pensões profissionais devido ao aumento dos requisitos de capital e dos custos de funcionamento, bem como uma eventual perturbação da afetação do capital.

4. Observações na especialidade

4.1 Atividades transfronteiras

4.1.1 O CESE salienta que todos os aspetos das atividades transfronteiras das IRPPP, definidos nos artigos 12.º e 13.º do projeto de diretiva, devem resultar das necessidades dos empregadores que criam um plano de pensões e dos seus trabalhadores, bem como servir os seus interesses. As decisões quanto à realização de tais atividades devem, por isso, ser tomadas pelos parceiros sociais que estabelecem o plano de pensões.

4.1.2 O Comité acolhe favoravelmente a introdução da possibilidade de transferir planos de pensões para outras instituições noutros Estados-Membros — sujeita a autorização prévia da autoridade responsável pela supervisão da instituição de acolhimento e a aprovação dos membros e beneficiários do plano de pensões.

4.1.3 O Comité, sendo favorável ao reforço da dimensão transfronteiras da atividade das IRPPP, frisa que, para um desenvolvimento dinâmico do setor das pensões profissionais, é muito importante promover e divulgar as IRPPP nos países em que esta categoria de regimes de pensões não existe ou é ainda incipiente.

4.1.4 No entender do CESE, a introdução da possibilidade de as IRPPP investirem noutros Estados-Membros da UE, bastando para tal preencher os requisitos legais do país onde as IRPPP estão sediadas, constitui uma mudança positiva que facilita as atividades das IRPPP no mercado comum europeu.

4.2 Governo e gestão dos riscos

4.2.1 O CESE apoia a proposta de garantir uma maior transparência no domínio da remuneração das pessoas que detêm posições essenciais nas IRPPP, desde que se tomem em consideração os diferentes tipos de governo dos planos de pensões profissionais.

4.2.2 O Comité considera que, no caso de a gestão dos ativos se realizar com base na externalização, se impõe divulgar as regras em matéria de remuneração, bem como o montante auferido pela entidade de gestão, mas não a remuneração de trabalhadores específicos dessa entidade. Encara de forma crítica a intenção de aplicar o princípio da divulgação da política de remuneração aos trabalhadores das entidades de gestão dos planos de pensões com base na externalização. Tal poderia limitar seriamente a oferta de entidades que realizam atividades de gestão, em particular no tocante à gestão dos ativos de um plano de pensões de pequena dimensão.

4.2.3 O Comité avalia positivamente outras propostas destinadas a regulamentar o fenómeno da externalização da gestão dos planos de pensões e respetiva supervisão, recomendando prudência, porém, na definição das obrigações a cumprir pelas entidades de gestão.

⁽⁵⁾ Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (JO L 335/1 de 17.12.2009).

⁽⁶⁾ No seu parecer sobre o Livro Branco, o Comité afirmou que estava «extremamente apreensivo quanto a algumas das propostas relativas a pensões profissionais. Dado que os regimes de pensões são muito diferentes dos serviços de seguros de vida, o Comité não concorda com o objetivo referido de rever a Diretiva IRPPP, nomeadamente com vista a manter “condições equitativas em relação à Diretiva Solvência II”, recomendando antes que se introduzam medidas especificamente concebidas para garantir ativos de fundos de pensões, após consulta prévia dos parceiros sociais e de outras partes interessadas.»

4.2.4 Em relação à proposta de definição dos requisitos em matéria de competência e idoneidade das pessoas responsáveis pela gestão efetiva da instituição, bem como das que nela desempenham outras funções essenciais, o CESE entende que essas disposições devem ter em conta as especificidades das IRPPP e o papel há muito desempenhado pelos parceiros sociais no processo de gestão das IRPPP (através, por exemplo, do direito de designarem os seus próprios representantes para membros dos órgãos de gestão ou de supervisão das IRPPP). Com efeito, as IRPPP não são típicas instituições financeiras orientadas para a obtenção de lucros mas entidades cujo controlo é exercido tanto pelos empregadores como pelos trabalhadores. Por razões óbvias, têm interesse em minimizar as despesas de gestão, algo que cabe ter em conta na definição dos requisitos de competência para as pessoas responsáveis pela gestão das IRPPP, a fim de que, em comparação com o atual sistema, nenhuma disposição possa limitar o papel dos parceiros sociais no processo de gestão do plano.

4.2.5 O Comité propõe que a avaliação de competências efetuada para os gestores seja aplicada ao órgão de gestão ou de supervisão na sua globalidade e não a pessoas individuais. Poder-se-ia para o efeito introduzir no artigo 23.º uma definição separada relativa aos requisitos para as pessoas que gerem uma instituição e para as pessoas que nela desempenham funções essenciais. Tal solução permitiria uma representação continuada dos parceiros sociais nos órgãos de direção das IRPPP, ao mesmo tempo que elevaria os requisitos para as pessoas diretamente envolvidas nas atividades estatutárias das IRPPP.

4.2.6 O Comité sublinha a necessidade de os requisitos em matéria de gestão das IRPPP atenderem às especificidades estruturais das pensões profissionais. Nestes regimes estão em causa três partes interdependentes: o empregador/ contribuinte, o trabalhador/membro do plano de pensões e a IRPPP. Por um lado, isto confere maior segurança ao sistema, graças aos controlos recíprocos pelos diferentes intervenientes, enquanto, por outro, gera maior complexidade, pois a regulamentação sobre as instituições financeiras tem de ser combinada com o direito do trabalho e da segurança social e com as regras em matéria de cooperação entre os parceiros sociais nos diferentes Estados-Membros.

4.2.7 Apraz ao CESE que a Comissão Europeia esteja ciente dos potenciais problemas decorrentes da introdução de requisitos restritivos para a gestão das IRPPP, pelo que apoia as disposições destinadas a adequar os sistemas de controlo à natureza, escala e complexidade das atividades realizadas pela IRPPP (artigos 22.º, 24.º, 25.º, 26.º e 29.º).

4.2.8 Na opinião do CESE, as IRPPP devem ter por prioridade salvaguardar os recursos financeiros acumulados nos planos de pensões e garantir o nível adequado das prestações de reforma, para o que contribui uma política de investimento verdadeiramente equilibrada. O apoio a investimentos a longo prazo não pode pôr em causa o objetivo principal das IRPPP, que consiste em proporcionar aos respetivos membros recursos financeiros na velhice. A possibilidade de avaliar frequente e objetivamente os ativos de um regime de pensões, a par do acesso a informações atualizadas e fiáveis quanto à situação financeira dos emitentes de valores mobiliários em que uma dada IRPPP investe, são pré-requisitos para um investimento seguro nesses ativos.

4.2.8.1 O CESE avalia positivamente a proposta de permitir o investimento de ativos dos planos de pensões profissionais, sem restrições por parte dos Estados-Membros, em instrumentos com perfil económico de longo prazo.

4.2.8.2 No entanto, o Comité opõe-se firmemente à proposta da Comissão de os Estados-Membros não poderem «impedir as instituições de [...] investir em [...] instrumentos [...] que não sejam comercializados em mercados regulamentados, sistemas de negociação multilateral ou sistemas de negociação organizados.» No que respeita aos planos de contribuições definidas, o CESE assinala que quando for impossível avaliar em permanência o valor dos ativos, tais investimentos constituiriam uma solução extremamente arriscada para os membros dos planos de pensões. Uma abordagem assente neste tipo de política de investimento seria pouco transparente face à impossibilidade de fornecer aos membros dos planos de pensões informações fiáveis sobre o valor dos fundos acumulados e os benefícios esperados uma vez atingida a idade da reforma, o que é particularmente importante para os membros que suportam o risco de investimento na íntegra. No entanto, o CESE considera que os Estados-Membros devem ser livres de impor restrições nesta matéria, após consulta com os parceiros sociais.

4.2.8.3 Embora subscreva a possibilidade de as IRPPP investirem em projetos de infraestruturas de longo prazo, o CESE considera que, na ausência de restrições quantitativas, semelhantes investimentos só deverão ser possíveis se os instrumentos financeiros que deles beneficiam (como ações e obrigações) forem negociados abertamente ou se forem utilizados intermediários publicamente acessíveis no mercado dos veículos financeiros (por exemplo, diversos tipos de fundos de investimento, ações de sociedades cotadas em bolsa que investem diretamente em projetos a longo prazo).

4.2.9 O CESE propõe que a Comissão considere a possibilidade de alterar o artigo 20.º, n.º 1, alínea d), da proposta de diretiva, que define as regras em matéria de investimento em produtos derivados. No entender do Comité, a experiência até agora adquirida com a crise demonstra a necessidade de restringir substancialmente o princípio atual, aplicado de forma muito lata, segundo o qual as IRPPP podem investir em produtos derivados na medida em que «facilitem a gestão eficiente da carteira».

4.2.10 O Comité subscreve sem reservas a obrigação de a instituição designar um depositário para planos de pensões cujo risco de investimento recai sobre os seus membros e beneficiários, reconhecendo que, no mundo atual, a atividade dos depositários é um instrumento essencial para salvaguardar os ativos dos organismos de investimento coletivo.

4.2.11 O CESE acolhe favoravelmente a exigência de dispor de uma função atuarial eficaz nos planos de pensões em que os membros e os beneficiários não suportam todos os riscos.

4.3 *Informações aos membros e beneficiários*

4.3.1 O CESE regozija-se com o alargamento do âmbito das informações a disponibilizar tanto aos membros dos planos de pensões como aos seus beneficiários, na linha de recomendações por si já anteriormente formuladas. Também é de saudar a introdução da obrigação de as IRPPP fornecerem, pelo menos uma vez cada doze meses, informações essenciais em matéria de, nomeadamente, garantias, montante total das contribuições pagas, custos de adesão ao plano de pensões, perfil de investimento, desempenho anterior, bem como o montante previsto das prestações de reforma.

4.3.2 O Comité tem sérias dúvidas quanto à exequibilidade da proposta de introduzir um modelo normalizado de informação num formato graficamente acessível aos destinatários, não excedendo duas páginas. Diferentes planos de pensões profissionais acarretam diferentes tipos de risco para os seus membros, os quais, por sua vez, também têm diferentes expectativas em relação às prestações futuras, para além de que as regras relativas ao pagamento dos fundos acumulados dos planos de pensões profissionais obedecem amiúde à legislação dos diferentes Estados-Membros. A informação fornecida aos membros e aos beneficiários desses planos de pensão tem de levar em conta estes fatores. O CESE preconiza, por isso, que se modifiquem as disposições propostas, de modo a dividir por etapas o processo de uniformização do modelo de informação transmitida aos participantes e a conferir flexibilidade à definição da conceção final no decurso desse processo. Numa fase inicial, caberia trabalhar no sentido de desenvolver modelos contendo vários tipos de informação (pelo menos dois modelos, um baseado num regime de contribuições definidas e outro num regime de prestações definidas). Em seguida, haveria que aplicá-los através de projetos-piloto num conjunto selecionado de Estados-Membros ou de IRPPP e só depois, com base na experiência adquirida, se poderiam então iniciar os trabalhos relativos ao ato delegado previsto no artigo 54.º.

4.3.3 No entender do Comité, deveria haver, em última análise, dois modelos de declaração distintos — um para os regimes baseados em contribuições definidas e outro para os regimes baseados em prestações definidas. Além disso, importa que cada Estado-Membro tenha a possibilidade de complementar o modelo com informações essenciais para os membros do plano de pensões ou os beneficiários das prestações, em resultado das especificidades das disposições nacionais.

4.3.4 O CESE considera que as disposições propostas são em muitos casos pouco precisas e podem induzir em erro os membros ou beneficiários em vez de lhes fornecer informações fiáveis.

4.3.4.1 A própria designação do documento de carácter informativo (Declaração das prestações de reforma) dá azo a mal-entendidos, já que a informação dele constante será, quando muito, um resumo das prestações de reforma previstas. Impõe-se, por conseguinte, alterá-la para, por exemplo, «Estado atual da previsão das prestações de reformas».

4.3.4.2 O artigo 48.º, n.º 1, alínea a), prevê a possibilidade de fornecer aos membros indicações quanto a uma «plena garantia». Trata-se de uma formulação que induz em erro, pois não veicula devidamente o pessimismo de um cenário de falência do empregador/contribuinte da IRPPP. Semelhante situação de falência poderia resultar na incapacidade do plano de pensões de pagar aos seus beneficiários. Por outro lado, no artigo 48.º, n.º 2, alínea d), a Comissão menciona «mecanismos de redução das prestações», o que põe em causa a existência de uma «plena garantia».

4.3.5 O Comité exorta a Comissão a ser particularmente prudente na elaboração do ato delegado referido no artigo 54.º, tendo em atenção os custos potenciais de tal solução. Os encargos associados à preparação das informações para os membros do plano de pensões, assim como as despesas de serviço adicionais, decorrentes da necessidade de prestar esclarecimentos complementares no caso de um modelo único pan-europeu se revelar inadequado às circunstâncias concretas de um dado plano de pensões, não deverão fazer aumentar significativamente os custos das IRPPP. O CESE convida, por isso, a Comissão a ter em conta a natureza dos planos de pensões ao elaborar o conjunto de informações a fornecer aos seus membros.

4.4 *Supervisão das atividades das IRPPP*

4.4.1 Tendo em consideração os anteriores problemas de interpretação decorrentes da diversidade de práticas de supervisão existentes nos diferentes Estados-Membros, o Comité congratula-se com os esforços envidados no sentido de delimitar melhor os âmbitos da atividade financeira sujeita a supervisão, bem como de os separar dos domínios sujeitos ao direito da segurança social e ao direito do trabalho.

4.4.2 O CESE regozija-se com o anúncio do reforço das disposições em matéria de intercâmbio interinstitucional de informações entre as autoridades competentes responsáveis pela supervisão dos planos de pensões profissionais.

4.4.3 O CESE considera que a proposta de alargar os poderes de supervisão às IRPPP é racional, podendo implicar um acréscimo das obrigações de informação. As disposições da proposta de diretiva apresentam, neste domínio, um grau de flexibilidade adequado que permite adaptar medidas específicas de supervisão a situações concretas.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Quadro de qualidade da UE para a antecipação da mudança e de processos de reestruturação»

COM(2013) 882 final

(2014/C 451/19)

Relator: **Joost VAN IERSEL**

Correlator: **Thomas STUDENT**

Em 2 de janeiro de 2014, 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

Quadro de qualidade da UE para a antecipação da mudança e de processos de reestruturação

COM(2013) 882 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 11 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 77 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A reestruturação é um processo em curso impulsionado por uma vasta gama de fatores que afetam as empresas diariamente. A economia global está mais uma vez a atravessar uma série de choques tecnológicos profundos e perturbadores, cujo ritmo tende a aumentar.

1.2 Na opinião do CESE, as empresas estão no centro do processo de reestruturação, ajustamento ou antecipação, o que implica a participação do pessoal e dos seus representantes, através dos conselhos de empresas e/ou dos sindicatos. Este é um aspeto da responsabilidade social das empresas, que o CESE apoia firmemente. Em muitos casos, e certamente em grandes projetos de reestruturação, um conjunto mais vasto de partes interessadas participa frequentemente no processo, incluindo os poderes públicos e as instituições de ensino.

1.3 A consulta dos representantes dos trabalhadores, acordada a nível das empresas nacionais e europeias, deve ser devidamente respeitada e centrar-se na obtenção de resultados concretos num contexto em rápida evolução. Se tratadas no quadro dos comités de diálogo social setoriais, os processos de reestruturação e a antecipação podem proporcionar soluções pragmáticas com base em factos, números e tendências à escala mundial.

1.4 Ao nível da UE, a participação deve assentar numa boa compreensão da grande diversidade de condições e abordagens existentes. Um quadro de qualidade da UE para a antecipação da mudança e de processos de reestruturação, tal como o proposto pela Comissão, pode certamente ser útil ⁽¹⁾.

1.5 A reestruturação e a antecipação requerem soluções adaptadas a cada empresa e região. No entanto, dado que existem muitos aspetos transversais, será muito bem-vinda uma medida da UE incentivando o reforço das parcerias com universidades, instituições de investigação, autoridades nacionais, regionais e locais e instituições de ensino e de formação a nível regional. O mesmo é válido para a divulgação de boas práticas. Na mesma ordem de ideias, também os conselhos setoriais para o emprego e as competências poderão ser muito úteis.

1.6 As tecnologias e as cadeias de valor globais fazem da antecipação da mudança um processo muito complicado. A atual especialização inteligente e adaptada a determinados fins põe, uma vez mais, em relevo a necessidade de abordagens e soluções específicas a cada empresa.

1.7 Em termos mais gerais, as tendências e os temas futuros como a «ecologização» e as tecnologias-chave (da UE) devem estar em primeiro plano. Estes temas e tendências devem também ser debatidos pelos parceiros sociais e tidos em consideração nos programas de ensino e formação nacionais e regionais.

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão Europeia — Quadro de qualidade da UE, páginas 15 e seguintes.

1.8 O Estado, os parceiros sociais e as empresas têm de partilhar a corresponsabilidade por grupos vulneráveis, nomeadamente a geração mais velha e as pessoas pouco qualificadas, através de medidas sociais, o que já acontece em alguns Estados-Membros.

As análises comuns e os diagnósticos conjuntos resultam em responsabilidades específicas para cada parte interessada. Esta é já uma prática comum em alguns países, mas, atualmente, ainda pouco desenvolvida noutros Estados-Membros.

1.9 A Comissão Europeia pode apoiar o desenvolvimento de um espírito comum em toda a União, facilitando a constituição de parcerias entre as várias partes interessadas. Pode contribuir para criar as condições adequadas através de uma utilização correta dos fundos europeus em casos específicos. A Comissão deve dar destaque aos mecanismos do diálogo social a nível nacional e setorial, como parte da agenda da UE para a reestruturação e a antecipação.

1.10 O CESE concorda com a introdução de um quadro de qualidade da UE, tal como proposto pela Comissão, numa base voluntária. Faz notar, porém, que, no futuro, poderá ser útil uma base jurídica para as condições-quadro específicas relativas à participação dos trabalhadores, sem interferir nas competências nacionais.

1.11 As partes interessadas e a Comissão devem continuar a tirar plenamente partido das agências da UE, como a Eurofound e o Cedefop, através da utilização de dados e análises atualizados e fiáveis. Em casos específicos e quando pertinente, o CESE também pode participar nestes processos.

2. Reestruturação e antecipação: contexto e ações

2.1 Em julho de 2012, o CESE adotou um parecer como contributo para a consulta pública da Comissão sobre a reestruturação das empresas e a antecipação da mudança ⁽²⁾. Muitas das observações e recomendações formuladas no referido parecer são igualmente pertinentes para a comunicação recentemente publicada relativa a um quadro de qualidade da UE para a antecipação da mudança e de processos de reestruturação ⁽³⁾.

2.2 A reestruturação é um processo em curso que depende de uma vasta gama de fatores que afetam as empresas diariamente. A dinâmica da «destruição criativa» gera oportunidades inesperadas, mas também é óbvio que a crise e as baixas taxas de crescimento, a crescente dependência do desempenho económico nacional dos mercados mundiais e as relações cada vez mais complexas entre as empresas e os seus fornecedores e clientes estão a colocar muitas empresas — e o seu pessoal — sob grande pressão. É fundamental, de qualquer forma, manter uma massa crítica de indústria.

2.3 Em linha com o que se passa no resto do mundo, a economia europeia está a adaptar-se às novas vagas de tecnologia e de inovação, que afetarão profundamente a forma como os agentes económicos e sociais deverão organizar-se para reforçarem a resiliência e assegurarem a continuidade.

2.4 A internacionalização, a fragmentação das cadeias de produtos, o esbatimento das fronteiras entre setores, a importância crescente das tecnologias (transversais), a automatização e a robotização — e atualmente a digitalização —, a criação de abordagens e soluções individualizadas e, acima de tudo, a opinião geralmente aceite de que uma grande percentagem dos produtos e serviços hoje disponibilizados serão substituídos por gamas de novos produtos e serviços num futuro previsível são bons exemplos do contexto atual de mutação industrial permanente ⁽⁴⁾.

2.5 A renovação e o ajustamento põem à prova, todos os dias, os pontos de vista e as práticas existentes. Não é apenas a apetência para a tecnologia, mas acima de tudo a criatividade humana que é permanentemente exigida a muitas das pessoas envolvidas, se não mesmo todas, independentemente da sua posição.

2.6 O CESE analisou as atuais tendências numa série de pareceres sobre setores e processos específicos. No ano passado, adotou um parecer global sobre as políticas necessárias e os pontos fulcrais em resposta à comunicação da Comissão sobre a política industrial ⁽⁵⁾. Nessa panorâmica de conjunto, vários domínios que estão estreitamente interligados — e seguramente o objetivo de revitalizar a indústria — implicam promover fortemente a tecnologia e a inovação, melhorar as competências a todos os níveis e também sensibilizar a indústria para o potencial dos novos serviços.

⁽²⁾ JO C 299 de 4.10.2012, p. 54, observações sobre o Livro Verde da Comissão — Reestruturação e antecipação da mudança, 2012.

⁽³⁾ Comunicação da Comissão de 13 de dezembro de 2013.

⁽⁴⁾ Um bom exemplo dos novos desenvolvimentos pioneiros atuais consta do relatório alemão «Recomendações destinadas a implementar a iniciativa estratégica INDUSTRIE 4.0», publicado em abril de 2013 pela *Forschungsunion* [União da Investigação] e a Academia Nacional de Ciências e Engenharia, e patrocinado pelo Ministério Federal da Educação e da Investigação (4.0 refere-se à quarta revolução industrial).

⁽⁵⁾ JO C 327 de 12.11.2013, p. 82, observações sobre a comunicação da Comissão relativa à política industrial, 2013.

2.7 No seu parecer de 2012, o Comité defende igualmente que um setor empresarial sólido requer liderança e vasto apoio por parte do pessoal a todos os níveis da empresa, bem como da sociedade em geral. Em muitas empresas, os trabalhadores estão a participar com êxito nos processos de mudança. Os modelos consensuais normalmente compensam.

2.8 Os processos de reestruturação são variados e complexos. Como afirmado no parecer, para além da distinção entre reestruturação e antecipação, podem ser identificadas diferenças substanciais entre as pequenas, médias e grandes empresas, entre os setores (que são afetados de formas diferentes por novas vagas de mudança e tecnologia), entre as regiões (densamente povoadas e outras), entre o grau de maturidade do contexto económico dos países e entre as culturas nacionais.

2.9 As grandes alterações que ocorrem nos mercados de trabalho — que são, em parte, consequência dos efeitos da crise financeira e económica e, em parte, consequência do novo ciclo industrial — contribuem para uma maior complexidade. Os sistemas de parceria social e coletiva existentes devem ser mantidos e reforçados, quando necessário.

2.10 Neste contexto de turbulência e de grande diversidade na Europa, o CESE destaca o seu pressuposto de base de que «a empresa é, por definição, o ator principal das estratégias de adaptação dos operadores nos mercados, estando, por isso, no centro dos processos de reestruturação»⁽⁶⁾.

2.11 As empresas têm, naturalmente, de se reestruturar, ajustar ou antecipar o futuro num determinado contexto. Isto significa que, para além dos seus procedimentos e práticas internos, há um certo número de outras partes interessadas que também são chamadas a participar. O modo exato como o fazem depende do tipo de mudança que as empresas enfrentam, que pode ser um ajustamento da organização interna ou uma reação a alterações nas condições do mercado, ou ambos.

2.12 O principal grupo de pessoas interessadas é o próprio pessoal da empresa. Processos bem organizados asseguram a participação dos trabalhadores e dos seus representantes, por intermédio dos conselhos de empresas e/ou dos sindicatos. É muito promissor que, de acordo com as respostas ao questionário da Comissão⁽⁷⁾, os inquiridos tenham reagido, na sua esmagadora maioria, do mesmo modo. O CESE defende a realização de diálogos de confiança — que em vários países assentam numa base jurídica — entre a administração e os representantes do pessoal, que acompanham a gestão da mudança e a antecipação com sucesso⁽⁸⁾.

2.13 Dado que as empresas dependem de várias qualificações que os seus colaboradores devem possuir, as qualificações específicas exigidas em cadeias de valor cada vez mais apuradas devem ser garantidas através de programas de aprendizagem ao longo da vida para todos, no interesse tanto das empresas como dos seus trabalhadores.

2.14 O CESE nota que existe amplo consenso quanto à sua posição de que a educação e a formação devem fazer parte da vida quotidiana das empresas, embora existam diferentes abordagens consoante a dimensão das empresas — (muito) pequenas não especializadas e de maior dimensão.

2.15 Paralelamente, há que ter em consideração uma alteração radical da situação dos mercados de trabalho. Uma percentagem crescente de pessoas, na sua maioria jovens, está a preparar-se para carreiras com uma base mais abrangente no domínio das profissões técnicas, ou outras, com o objetivo de serem suficientemente flexíveis para mudar de emprego por sua própria iniciativa, quer seja dentro da mesma (grande) empresa ou em várias empresas e setores. Isto depende de dois fatores: a oferta e a procura no mercado de trabalho e as competências do próprio indivíduo. Embora os trabalhadores qualificados e com elevado nível de instrução possam utilizar o processo de reestruturação como uma oportunidade, os trabalhadores pouco qualificados e mais velhos precisam de apoio especial do Estado e das empresas.

2.16 Durante a crise e no âmbito dos grandes projetos de reestruturação, como, por exemplo, os relacionados com capacidades de produção regional obsoletas, todas as partes interessadas são obrigadas a assumir as respetivas responsabilidades, devendo, em primeiro lugar, centrar-se num planeamento económico viável para o futuro e, simultaneamente, melhorar, na medida do possível, as condições dos trabalhadores num novo contexto.

⁽⁶⁾ JO C 299 de 4.10.2012, p. 54.

⁽⁷⁾ Resumo das respostas à consulta do Livro Verde (nota de pé de página 1).

⁽⁸⁾ JO C 161 de 6.6.2013, p. 35, e o título do parecer em inglês.

2.17 Além das empresas e dos sindicatos, os intervenientes mais importantes para colmatar as consequências sociais são os órgãos de poder local e regional. Nos grandes processos de reestruturação, há que envolver também os governos nacionais. A experiência demonstra, contudo, que, na maioria dos casos, o contexto regional e local é primordial, tal como advogado pelo CESE na sua resposta ao Livro Verde. Algumas regiões conseguiram levar a cabo com êxito uma profunda transformação. As regiões que adiam uma reestruturação inevitável acabam por sofrer geralmente graves problemas tal como acontece com as empresas. Importa destacar exemplos nacionais e europeus bem-sucedidos.

2.18 No seu parecer de 2012, o CESE identifica várias formas e meios de preparar a antecipação, reconhecendo que a evolução futura é atualmente difícil de prever. De um modo geral, as previsões exponenciais têm sido erradas. No entanto, os esforços conjuntos das universidades e das organizações setoriais podem dar uma ajuda decisiva. Esta é uma prática cada vez mais generalizada na indústria transformadora. No setor dos serviços, esta prática é mais difícil e (ainda) não está suficientemente madura. É necessária uma atitude pró-ativa das associações empresariais e de outras partes interessadas, públicas e privadas, para informar as PME acerca dos prováveis desenvolvimentos.

2.19 Constata-se um paradoxo na medida em que a dinâmica do mercado convida à antecipação, mas esta antecipação é travada por um futuro muito imprevisível. Na opinião do CESE, este paradoxo requer que sejam encontradas as condições ideais para tornar socialmente aceitáveis os ajustamentos às mudanças prováveis. A principal responsabilidade de delinear o futuro recai sobre as partes mais diretamente afetadas, que são a administração e o pessoal, representado por conselhos de empresas e/ou sindicatos. Num contexto mais vasto, trata-se de uma questão para os parceiros sociais a vários níveis, os governos e os serviços de apoio, como as universidades, os consultores, as agências governamentais e da UE, as ONG, bem como o CESE, nomeadamente através da sua Comissão Consultiva das Mutações Industriais.

2.20 No que respeita ao ingresso ou reingresso no mercado de trabalho, há dois grupos em particular que precisam de atenção especial: os jovens e as gerações mais velhas que são confrontadas com grandes dificuldades de adaptação. Não existem soluções rápidas para resolver problemas profundamente enraizados no que diz respeito à correspondência entre a oferta e a procura. A capacidade de adaptação das economias está estreitamente relacionada com os seus padrões e a sua produção atuais, a variedade das estruturas económicas e as diversas culturas dos países e das regiões. É geralmente aceite, como o CESE advogou por diversas vezes, que um ensino moderno está na base de qualquer solução para o futuro. O ensino deve ser a base para que os jovens adquiram competências suficientemente flexíveis que lhes permitam prepararem-se para mais de uma profissão. Nos últimos anos, o desenvolvimento de um espírito empresarial nos currículos escolares tornou-se numa prioridade. Também as empresas devem desempenhar um papel na adaptação do ensino e investir na aprendizagem ao longo da vida. Em alguns países, os empresários participam ativamente nos programas escolares.

2.21 Como amplamente defendido pelo CESE no passado, a UE, incluindo o CESE, pode certamente contribuir para estes processos. A este respeito, destaca:

- o apoio de agências europeias, como o Cedefop, a Eurofound e outras, na divulgação de dados e análises;
- o apoio da Comissão, em particular da DG Emprego, no debate sobre boas práticas na Europa através de publicações, bem como de conferências específicas, nomeadamente no âmbito dos diálogos sociais, e na divulgação das suas próprias análises e propostas de práticas, elaboradas por docentes e investigadores do ensino superior e peritos europeus;
- os projetos específicos dos fundos europeus, nomeadamente, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu.

2.22 Nos processos de reestruturação e antecipação, o contexto europeu é muito importante como base para o desenvolvimento de um espírito comum e de uma responsabilidade partilhada em toda a Europa, com vista a promover a convergência dos níveis das abordagens com êxito, que atualmente variam muito de país para país, assim como os seus resultados. As experiências comuns e partilhadas podem fomentar a obtenção de melhores resultados tanto para as empresas como para os trabalhadores e as regiões.

2.23 Uma questão que suscita alguma preocupação — mas que é um caso paradigmático — é a mobilidade laboral na Europa, que pode igualmente dar um contributo positivo para preencher vagas existentes na indústria e compensar a escassez de trabalhadores qualificados e não qualificados ⁽⁹⁾. Importa ter em consideração os efeitos negativos a longo prazo da migração para os Estados, as regiões e os trabalhadores. A fuga de cérebros ou a migração de pessoas qualificadas pode ser prejudicial para o desenvolvimento futuro. Para garantir uma mobilidade progressiva da mão de obra, a política social e regional europeia deve ser coerente a fim de reduzir os riscos indesejáveis.

2.24 Os conselhos setoriais da UE para o emprego e as competências, o Fórum de Reestruturação Europeu e os observatórios, bem como os estudos da Eurofound podem ser muito úteis para facilitar a partilha de boas práticas na Europa.

3. Proposta de um quadro de qualidade da UE

3.1 Na opinião do CESE, as propostas constantes da comunicação da Comissão Europeia ⁽¹⁰⁾ devem assentar na compreensão da grande diversidade de condições e abordagens existentes, assim como das premissas acima referidas. Trata-se de um guia útil para todas as partes interessadas ao nível em que cada uma é responsável e deve ser utilizado caso a caso. É muito útil debater tais diagramas ao nível da UE de modo a facilitar o processo de partilha de perspetivas em toda a União.

3.2 O CESE concorda com as propostas que destacam o exame em curso das alterações (muitas vezes subtis) e das transições relativas à oferta e à procura no mercado de trabalho e das competências necessárias. Esta é já uma prática comum em muitas empresas e requer atenção contínua da administração e dos trabalhadores. Nas empresas e sociedades transfronteiriças, este exame deve ser levado a cabo conjuntamente entre a administração e os conselhos de empresa europeus ⁽¹¹⁾. Contudo, a prática atual não é satisfatória. A consulta atempada dos representantes dos trabalhadores nas reestruturações transfronteiriças deve ser devidamente garantida. Importa assegurar que as PME sejam informadas e consultadas.

3.3 Dada a importância estratégica da dinâmica atual e da evolução futura nos sistemas de produção, por exemplo, através da robótica, da digitalização, da nanotecnologia e da impressão 3D, as práticas existentes devem ser aperfeiçoadas e aprofundadas, o que é do interesse tanto das empresas como dos seus trabalhadores. O mesmo se aplica às propostas concretas sobre as medidas que visam cada trabalhador.

3.4 A maioria das empresas tem abordagens individualizadas, mas existem muitos aspetos transversais que ilustram a atual revolução industrial. Por conseguinte — como acima defendido — preconiza-se o estabelecimento de parcerias alargadas, abrangendo os docentes do ensino superior, as instituições de investigação, os responsáveis políticos e as instituições de ensino e de formação ao nível regional. Apesar das práticas com êxito das associações empresariais e das redes de PME em matéria de reestruturação, as PME não são normalmente capazes de organizar abordagens sofisticadas ou estruturas de formação. Deve-lhes ser dada a oportunidade de beneficiarem de regimes nacionais e regionais específicos e de apoio externo.

3.5 O CESE atribui grande importância à divulgação de boas práticas. Algumas regiões da Europa estão a conseguir organizar surpreendentemente bem este processo de preparação do futuro, em benefício da sua população e da capacidade de resistência da economia. A UE, incluindo o CESE, pode dar mais apoio neste domínio.

3.6 Os conselhos setoriais para o emprego e as competências a nível da UE podem igualmente constituir uma grande ajuda e podem funcionar como plataformas para reuniões entre as partes diretamente interessadas. O CESE prevê pelo menos três funções para estes conselhos: informação sobre as necessidades em termos de educação; intercâmbio de previsões de tendências e de desafios futuros; e informação sobre as razões que levaram à necessidade de reestruturação. O exposto contribuiria para um intercâmbio contínuo de pontos de vista e para uma convergência para o topo. As agências europeias devem beneficiar igualmente das conclusões operacionais e pragmáticas destes conselhos.

⁽⁹⁾ JO C 318 de 29.10.2011, p. 43.

⁽¹⁰⁾ Comunicação da Comissão Europeia — Quadro de qualidade da UE, páginas 15 e seguintes.

⁽¹¹⁾ Diretiva 2001/23/CE.

3.7 As análises comuns e os diagnósticos conjuntos resultam em responsabilidades específicas para cada parte interessada nos diversos níveis, como argumentado exaustivamente no capítulo 2. Trata-se de um processo contínuo que já é prática comum em vários Estados-Membros, mas que atualmente ainda está pouco desenvolvido noutros Estados-Membros. As economias em que tais práticas são bem aplicadas obtêm, em geral, melhores resultados do que as que estão mais atrasadas neste domínio. Como referido anteriormente, os modelos consensuais compensam.

3.8 Na reestruturação, a UE pode promover uma boa coordenação entre as partes interessadas, fomentando procedimentos e processos eficazes nas empresas e regiões, através de apoio financeiro proveniente dos fundos da UE, quando aplicável.

3.9 O anexo sublinha corretamente o papel de cada empregado. Quando são dadas as devidas condições e meios, cabe a cada trabalhador escolher a abordagem que lhe parece mais adequada. Neste caso, mais uma vez, as escolhas individuais variam fortemente, indo desde melhorar as qualificações no local a alargar as suas competências, passando mesmo pela decisão de enveredar por um novo rumo profissional. A prática de um emprego para toda a vida tem vindo a ser progressivamente substituída por carreiras flexíveis dentro da mesma (grande) empresa ou num contexto mais vasto.

3.10 Todas as partes interessadas devem ter em devida consideração estas mudanças fundamentais, prestando especial atenção aos grupos vulneráveis. Em vários Estados-Membros, os parceiros sociais e o Estado têm vindo a desenvolver programas específicos ao longo dos anos. O CESE sublinha, entre outros:

- o modelo do mercado de trabalho dinamarquês conhecido como «flexigurança». Após algumas dificuldades iniciais e críticas, foi encontrado um equilíbrio razoável entre os custos e os resultados deste modelo, que combina um mercado de trabalho flexível e um Estado social⁽¹²⁾, incluindo, entre outras coisas, o reforço da vigilância do mercado de trabalho, acordos de trabalho partilhado, acordos de rotação de emprego, incubadoras de inovação e um sistema de formação profissional;
- o sistema alemão de aprendizagem dual, que inclui a participação das empresas e uma política pró-ativa de formação e aprendizagem prática;
- um programa como o programa sueco «aumento do conhecimento», destinado no passado a aumentar o nível de competências dos trabalhadores adultos pouco qualificados para atingirem o nível médio de qualificações, dirigido a pessoas entre os 25 e os 55 anos de idade.

3.11 Existem mais exemplos. Alguns destes sistemas estão desatualizados, outros continuam a funcionar bem, o que ilustra a forma como o envolvimento do Estado e dos parceiros sociais pode fornecer instrumentos comuns em resposta à atual dinâmica. Outros, no entanto, foram descontinuados há algum tempo. A Comissão deve, através da divulgação sistemática de boas práticas, incentivar os parceiros sociais e as autoridades nacionais em todos os Estados-Membros a identificarem instrumentos úteis e pragmáticos.

3.12 O CESE apoia energicamente o facto de a Comissão — em conformidade com as posições do CESE expressas em vários pareceres e também na sua resposta ao Livro Verde⁽¹³⁾ — atribuir um papel ativo às autoridades nacionais e regionais nos processos de antecipação e de reestruturação, em pé de igualdade com as empresas, os trabalhadores e os parceiros sociais. A sua cooperação e corresponsabilidade — tão necessária — é frequentemente subestimada. Os aspetos a considerar apresentados pela Comissão sublinham a importância da sua participação⁽¹⁴⁾.

3.13 São vários os níveis de governo que têm as suas próprias responsabilidades. Na maioria dos países, as administrações nacionais ficam encarregadas das condições de enquadramento (jurídico), enquanto os órgãos de poder regional se dedicam, em grande medida, à organização das infraestruturas e à criação de um espírito comum, como se pode concluir de grande número de casos concretos. Isto significa que a qualidade das administrações nacionais e regionais é frequentemente um elemento decisivo para o sucesso ou o fracasso dessas operações. Estas devem ser envolvidas nos estudos de caso sobre a antecipação e a reestruturação e nas práticas bem-sucedidas.

⁽¹²⁾ Ver «Antecipar e gerir a reestruturação — Dinamarca», Centro Internacional de Formação da OIT, dezembro de 2009.

⁽¹³⁾ Ver nota de pé de página 1.

⁽¹⁴⁾ Ver página 19.

3.14 A Comissão Europeia está a assumir a liderança na organização dos debates ao nível da UE e na divulgação de práticas e pode contribuir para o desenvolvimento de um espírito comum na União e para criar condições para a boa utilização dos fundos europeus. Tem também um papel a desempenhar na promoção do diálogo social em matéria de antecipação e reestruturação, designadamente a nível setorial.

3.15 Há que facilitar a recolha de dados sobre os processos de reestruturação — incluindo o seu impacto económico e social — para que estes possam ser analisados. Importa assegurar continuamente uma coordenação eficaz entre agências como a Eurofound e o Cedefop, a Comissão e as partes interessadas.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Revisão das orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e das ajudas de arranque a companhias aéreas baseadas em aeroportos regionais»

C(2014) 963 final

(2014/C 451/20)

Relator: **Jacek Krawczyk**

Correlator: **Nico Wennmacher**

Em 8 de maio de 2014, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre os

Auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 11 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 183 votos a favor, 3 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité acolhe favoravelmente o novo regulamento da Comissão Europeia relativo às orientações sobre os auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas. Este regulamento, há muito esperado pelos aeroportos e pelas companhias aéreas, define um enquadramento com, em especial, um período de transição destinado a resolver alguns dos problemas mais importantes do setor dos transportes da UE, que está a atravessar alterações profundas.

1.2. O CESE lamenta que, devido a pressões injustificadas provenientes de grupos de interesses regionais e de políticos eleitos a nível local, o regulamento final adotado pela Comissão Europeia não forneça instrumentos suficientes para melhorar substancialmente a transparência no mercado/setor da aviação europeia. O desenvolvimento da infraestrutura terrestre da aviação deve ser mais bem coordenado a diferentes níveis (UE, Estados-Membros e regiões). A utilização do dinheiro dos contribuintes, incluindo os recursos orçamentais da UE, deve ser adequadamente preparada, com base num estudo de viabilidade não distorcido por políticas puramente locais e sim corroborado pela procura económica e social pertinente. Este estudo deverá igualmente avaliar a sustentabilidade do projeto, integrando os critérios de ordenamento do território, o impacto no emprego, as condições de trabalho e o impacto ambiental. A coerência com os projetos estratégicos da UE, tais como o Céu Único Europeu e o SESAR (sistema europeu de gestão do tráfego aéreo de nova geração) deve ser igualmente tida em conta.

1.3. O CESE manifesta preocupação no que respeita ao número crescente de «processos de concorrência» interpostos pela Comissão e à atitude inadequada dos Estados-Membros no que respeita à falta de igualdade de condições equitativas na aviação da UE. Permitir um período de transição extremamente longo para os aeroportos serem rentáveis não fornece incentivos suficientes para que se realizem mudanças significativas a este respeito.

1.4. O CESE lamenta profundamente o facto de o estudo, que deveria apresentar a situação atual dos auxílios estatais e outras práticas semelhantes no atinente à aplicação das orientações sobre a aviação, e que foi solicitado pelo Comité no seu parecer anterior, nunca ter sido realizado. Essa situação deixou uma margem excessiva ao surgimento de uma «névoa» política sobre o assunto e não foram apresentados dados concretos suficientes para propor soluções fiáveis. O CESE volta a solicitar a elaboração do estudo, que considera ser ainda pertinente e justificado. Este estudo deve fornecer informações sobre o montante e o tipo de auxílio, o seu impacto real no desenvolvimento e na eficiência da economia e o seu impacto sobre o emprego do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

1.5. O CESE considera que é importante fomentar o diálogo social e evitar as práticas de *dumping* social nesse domínio. É igualmente fundamental que se estabeleçam disposições de forma a garantir que os dados atualizados sobre a evolução do mercado de trabalho no setor da aviação estão permanentemente disponíveis.

1.6. Um dos problemas graves resultantes da aplicação das orientações anteriores foi o controlo insuficiente da sua aplicação. O CESE manifesta a preocupação de que o grande número de «derrogações» previsto no atual regulamento, além do período de transição extremamente longo, permita que o controlo da sua aplicação continue a ser insuficiente no futuro, comprometendo assim a realização do principal objetivo do presente regulamento: a criação de condições de concorrência equitativas.

1.7. A aplicação retroativa das orientações sobre a aviação aos auxílios ao funcionamento deverá permitir que os aeroportos e as companhias aéreas que durante anos não cumpriram os termos estabelecidos nas orientações de 2005 operem em conformidade com as novas regras. Do mesmo modo, uma aplicação retroativa das novas orientações sobre a aviação deverá evitar que os intervenientes no mercado que respeitaram as orientações da Comissão de 2005 então em vigor sejam penalizados.

1.8. A criação de condições de concorrência equitativas é necessária para restabelecer a sustentabilidade do setor europeu da aviação. A audição pública organizada pelo CESE em 2014 demonstrou de forma clara que a atual «corrida aos subsídios» está a pôr em risco a situação da aviação europeia e a pôr fortemente em causa a sua sustentabilidade.

1.9. O CESE acolhe favoravelmente a abordagem das orientações sobre a aviação à regulamentação das ajudas de arranque a companhias aéreas, mas só a aplicação e o controlo do cumprimento das novas regras determinarão, em última instância, se estas são claras e simples.

1.10. No que diz respeito a projetos de novas companhias aéreas que envolvam um amplo financiamento público, o CESE considera que os programas de sensibilização e as práticas de apoio são organizados para proprietários e gestores de aeroportos regionais, que estão pouco ou mal equipados para fazer face a esses problemas.

1.11. A aplicação das regras em matéria de auxílios estatais no mercado interno deve ter eco também em países terceiros. As autoridades da UE devem ser coerentes e adaptar as suas políticas em matéria de acesso ao mercado da UE, em especial no caso dos operadores que beneficiam de condições favoráveis nos seus países de origem, suscetíveis de produzir uma concorrência desleal. O mais importante é garantir condições de concorrência equitativas para todos.

1.12. Para o setor europeu de aviação satisfazer a crescente procura de forma sustentável, deve oferecer emprego de qualidade e condições de trabalho adequadas, a fim de satisfazer os interesses dos passageiros e os requisitos de segurança. Como já foi dito, é importante promover o diálogo social e evitar o *dumping* social no setor. Existem já vários grupos no setor da aviação da UE que foram criados para realizar debates com os parceiros sociais pertinentes e, por motivos de eficiência, esses grupos devem continuar a ser reforçados e a sua composição completada com a participação de representantes dos aeroportos. É igualmente importante aumentar a sensibilização entre operadores e não conceder auxílios estatais em caso de não conformidade com as regras aplicáveis, em particular quando se verifica uma violação de leis laborais.

1.13. É também por esta razão que será extremamente importante monitorizar de perto a aplicação das «novas» orientações sobre a aviação em vigor. A Comissão Europeia deverá rever até que ponto os objetivos assumidos foram alcançados e apresentar um relatório, o mais tardar, no prazo de 12 meses.

2. Introdução

2.1. O setor europeu da aviação foi concebido como um mercado em que a procura determina as tarifas aéreas e em que os utilizadores pagam os custos da aviação, através de taxas e encargos, tendo em vista a criação de um «sistema de transportes competitivo e económico em recursos» (Livro Branco sobre os transportes, 2011). Contudo, os auxílios estatais a aeroportos e companhias aéreas criaram deficiências estruturais fundamentais no mercado europeu da aviação, que precisam de ser corrigidas.

2.2. Há muito que a Comissão Europeia pretende rever, por um lado, as orientações de 1994 sobre a aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado CE no que diz respeito aos auxílios estatais no setor da aviação e, por outro, as orientações da UE de 2005 sobre o financiamento dos aeroportos e as ajudas ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais (a seguir designadas orientações sobre a aviação). Há muito que eram necessárias regras mais claras para que os aeroportos possam receber apoio quando é realmente necessário, tendo em conta, em especial, que foi amplamente reconhecido que as anteriores orientações sobre a aviação não tinham sido aplicadas de modo eficaz.

2.3. Na sua 482.^a reunião plenária, realizada em 11 de julho de 2012, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) adotou um aditamento a parecer de iniciativa sobre a «Revisão das orientações de 1994 e 2005 sobre a aviação e os aeroportos na UE» (CCMI/95). Nesse parecer, o CESE apresentou de forma clara o desenvolvimento do mercado europeu da aviação, bem como os graves obstáculos à implementação das orientações sobre a aviação existentes. Apresentou ainda uma série de conclusões e de recomendações.

2.4. Nesse parecer, o CESE defendeu a necessidade de se dispor de um quadro jurídico harmonizado na UE que se aplique a todo o setor da aviação e evite práticas de subvenção não controladas, garantindo a igualdade de condições para todos os intervenientes no mercado, incluindo a nível local.

2.5. O CESE assinalou que as novas orientações sobre a aviação deviam ser estabelecidas através de um conjunto de normas claras e simples, que garantam a segurança jurídica no setor da aviação europeia. O CESE sublinhou a importância da aplicação adequada das orientações: é fundamental garantir o seu cumprimento.

2.6. De acordo com o parecer anterior do Comité (CCMI/95), as novas orientações sobre a aviação que serão propostas pela Comissão deverão proteger todas as transportadoras aéreas e aeroportos de ajudas financeiras discriminatórias, pouco claras e com efeitos de distorção da concorrência por parte dos governos ou dos aeroportos regionais. O financiamento público não deve distorcer a concorrência entre aeroportos, nem entre companhias aéreas.

2.7. O CESE insistiu em que os auxílios estatais para investimentos em infraestruturas de aeroportos e as ajudas ao arranque das companhias aéreas só fossem possíveis em casos rigorosamente definidos e fossem limitados em função do período de tempo e da intensidade. Além disso, só deviam ser concedidas em circunstâncias excecionais e tendo devidamente em conta os princípios da transparência, igualdade de tratamento e não discriminação.

2.8. No atinente à transparência, o CESE concluiu que as condições para obtenção das ajudas estatais devem ser do conhecimento público. Todas as ajudas disponíveis para os aeroportos e as transportadoras aéreas, assim como as condições para a obtenção dessas ajudas, devem ser objeto de publicação integral.

2.9. Como princípio geral, foi parecer do CESE que os investimentos privados não podem ser considerados auxílios estatais. Ao mesmo tempo, um interveniente do setor público pode atuar como investidor privado se o investimento se justificar do ponto de vista comercial.

2.10. Na opinião do CESE, é necessário elaborar um estudo que apresente o ponto da situação quanto aos auxílios estatais e outras práticas semelhantes no atinente à aplicação das orientações sobre a aviação. Em particular, para avaliar até que ponto as práticas atuais distorcem a igualdade de condições entre os aeroportos e entre as companhias aéreas, o estudo deve fornecer informação detalhada sobre o volume e o tipo de auxílios concedidos, bem como sobre as suas repercussões no desenvolvimento e na eficiência da economia real e o seu impacto quantitativo e qualitativo no emprego.

2.11. O CESE assinalou que quaisquer novas orientações têm de ter em conta os interesses dos trabalhadores e dos passageiros. Tendo em conta que os recursos humanos são um fator essencial para assegurar a qualidade do sistema de transporte aéreo, para ser sustentável o setor da aviação civil tem de oferecer empregos de qualidade e boas condições de trabalho. É, por conseguinte, importante promover o diálogo social e evitar o *dumping* social no setor.

2.12. O CESE apelou ainda a uma política de longo prazo em matéria de desenvolvimento dos aeroportos regionais. As orientações sobre a aviação só poderão ser aplicadas com êxito se houver acordo sobre prioridades de ação claras para o desenvolvimento dos aeroportos regionais. Deveria ter sido a Comissão a elaborar essa agenda política, que deverá ser preparada sem demora.

2.13. O Comité solicitou aos Estados-Membros que apoiassem de forma decidida a elaboração e aplicação das novas orientações e que se empenhassem nesse projeto. Isto era particularmente importante no que respeita à atribuição de fundos no novo QFP. «Fazer mais com menos dinheiro exige prioridades claras. O desenvolvimento regional é muito importante, mas não pode continuar a justificar o desenvolvimento de aeroportos nos casos em que não é possível criar procura suficiente.»

3. Orientações sobre a aviação — Situação atual

3.1. Em 20 de fevereiro de 2014, a Comissão Europeia adotou as suas Orientações sobre auxílios estatais aos aeroportos e companhias aéreas, substituindo as que estiveram em vigor durante quase dez anos (1994 e 2005).

3.2. As novas regras permitem a concessão de auxílios ao funcionamento de pequenos aeroportos não rentáveis durante um período transitório de 10 anos, após o qual o aeroporto deverá assumir as suas próprias despesas. O montante máximo admissível do auxílio é:

- 50 % do défice de financiamento operacional inicial para os aeroportos que movimentam menos de 3 milhões de passageiros por ano;
- 80 % para os aeroportos que movimentam até 700 mil passageiros por ano.

3.2.1. Contudo, é ainda possível obter uma compensação por custos de funcionamento não cobertos resultantes dos serviços de interesse económico geral (SIEG), que deverá ser aplicável aos aeroportos com um papel importante na melhoria da conectividade regional de regiões isoladas, remotas ou periféricas.

3.3. É permitido o auxílio ao investimento mais direcionado apenas se houver uma verdadeira necessidade de transportes e apenas quando os efeitos positivos são manifestos. Uma capacidade de transporte suplementar apenas deverá ser criada nos casos em haja procura. Não deverá ser concedido auxílio ao investimento quando o investimento comprometa os aeroportos existentes na mesma zona de atração, e não deverão ser concedidos auxílios ao investimento em zonas já bem interligadas através de outros modos de transporte.

3.3.1. O nível máximo autorizado de auxílios ao investimento é de:

- até 25 % para os aeroportos que movimentam 3 a 5 milhões de pessoas por ano;
- até 50 % para os aeroportos que movimentam 1 a 3 milhões de pessoas por ano;
- até 75 % para os aeroportos que movimentam menos de 1 milhão de pessoas por ano;
- nenhum auxílio para aeroportos com mais de 5 milhões de pessoas por ano (com pequenas exceções, como, por exemplo, por motivos de deslocalização).

O limite máximo para os auxílios ao investimento para infraestruturas aeroportuárias pode ser aumentado até 20 % para os aeroportos situados em regiões remotas.

3.4. As companhias aéreas poderão beneficiar de auxílios até 50 % das taxas aeroportuárias para novos destinos durante um período de 3 anos. Poder-se-ão justificar disposições mais flexíveis para aeroportos localizados em regiões remotas.

3.5. Os acordos entre companhias aéreas e aeroportos serão considerados isentos de auxílio se um investidor privado, operando em condições normais de mercado, tivesse aceite as mesmas condições. Se não for rentável, o acordo entre o aeroporto e a companhia aérea será considerado apoio público à companhia aérea.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal»

COM(2013) 659 final

(2014/C 451/21)

Relator: **Seppo Kallio**

Correlator: **Brendan Burns**

Em 20 de setembro de 2013, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal

COM(2013) 659 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 19 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária, realizada em 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 111 votos a favor e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a nova estratégia da UE para as florestas e com os dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanham. Face às pressões e ameaças crescentes de que as florestas são alvo e às inúmeras políticas setoriais e normas afins da UE que afetam a silvicultura e as florestas, impõe-se com urgência uma nova estratégia. O CESE exorta, por isso, a Comissão e os Estados-Membros a velarem por que ela seja aplicada de modo eficaz e eficiente.

1.2 Neste contexto, o Comité recorda a Comissão de que o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia não faz referência a qualquer política comum da UE para as florestas e que o controlo das políticas florestais deve permanecer a cargo dos Estados-Membros.

1.3 O Comité apoia a abordagem integrada e equilibrada da estratégia florestal da UE com base nos três pilares do desenvolvimento sustentável (económico, ambiental e social), patente na sua estrutura articulada em três capítulos gerais subdivididos num conjunto de oito domínios prioritários. O CESE considera que cabe aplicar as orientações estratégicas para cada prioridade de modo a garantir uma execução célere da estratégia.

1.4 Dada a grande importância das florestas para o desenvolvimento das regiões rurais, e a fim de atingir os objetivos estabelecidos na estratégia, o CESE apela a que os programas de desenvolvimento rural incluam medidas relacionadas com a silvicultura e preconiza a sua promoção, a fim de garantir uma maior utilização dos fundos disponíveis.

1.5 Para dar resposta às necessidades crescentes da mão de obra face ao aumento dos níveis de mecanização ao longo da cadeia de valor florestal, bem como aos desafios de um ambiente e de um clima em mutação, o CESE realça a necessidade de promover o ensino, a formação e a transferência de conhecimentos a todos os níveis do setor florestal. Neste contexto, exorta ainda a Comissão e os Estados-Membros a promoverem a investigação em domínios relacionados com a melhoria do potencial de emprego e das condições de trabalho do setor florestal.

1.6 O CESE entende que o debate sobre os critérios de gestão florestal sustentável, independentemente do uso final da madeira, se deverão apoiar nos critérios e indicadores amplamente reconhecidos e aceites que foram formulados no âmbito da FOREST EUROPE ⁽¹⁾, levando também em conta as especificidades, os sistemas existentes e a legislação em vigor em matéria de florestas dos diferentes Estados-Membros.

1.7 No tocante aos princípios para a definição de uma ordem de prioridades na utilização da madeira, o Comité é contrário a quaisquer regras juridicamente vinculativas e apoia uma abordagem baseada no mercado aberto, bem como a liberdade dos intervenientes no mercado.

1.8 A fim de enfrentar os desafios colocados pelas alterações climáticas, o CESE encoraja os Estados-Membros a cooperarem além-fronteiras e subscreve ações destinadas a tornar as florestas europeias mais adaptáveis e resilientes, incluindo em matéria de prevenção de incêndios e de outras soluções de adaptação para proteger contra catástrofes naturais. Há que concentrar esforços adequados na resiliência e na multifuncionalidade das florestas.

1.9 O CESE apoia a utilização de planos de gestão florestal mas sublinha a necessidade de continuar a utilizá-los numa base voluntária e claramente separada dos planos de gestão da rede Natura 2000, a fim de evitar encargos desnecessários e burocracia.

1.10 É essencial melhorar a base de conhecimentos para compreender a multiplicidade de desafios com que se defronta o setor florestal. O CESE entende, por isso, que é necessário trabalhar no sentido de harmonizar os dados e partilhar a informação com maior eficácia e transparência, respeitando, em simultâneo, os direitos de propriedade.

1.11 O CESE é favorável ao fomento da utilização da madeira e de outros materiais florestais, incluindo a cortiça, visto tratarem-se de matérias-primas locais, sustentáveis, renováveis e respeitadoras do ambiente e do clima, na convicção de que o setor florestal tem de desempenhar um papel fundamental numa futura bioeconomia de sucesso.

1.12 No intuito de promover a competitividade do setor, o CESE sublinha a importância de tirar o melhor partido possível das atuais e futuras oportunidades de financiamento para apoiar a investigação e a inovação, destacando o papel de iniciativas como a Parceria Europeia de Inovação ⁽²⁾ ou a parceria público-privada nas bioindústrias ⁽³⁾.

1.13 Dado o grande potencial e as inúmeras vantagens para uma economia verde de utilizar biomassa à base de madeira, o CESE exorta a Comissão e os Estados-Membros a se empenharem em buscar formas de promover uma gestão florestal ativa e uma melhor utilização da madeira, tendo em vista as metas para 2020 ⁽⁴⁾, sem deixar de reconhecer os limites da sustentabilidade.

1.14 O Comité insta a Comissão e os Estados-Membros a intensificarem esforços no sentido de avaliar os serviços ecossistémicos e promover um mercado para eles. Os Estados-Membros devem criar mecanismos de compensação coordenados para colmatar as deficiências de mercado atualmente existentes.

1.15 Para desenvolver e acompanhar com êxito a estratégia florestal da UE, terá de haver uma forte coordenação e comunicação com todas as partes interessadas. O CESE frisa, por conseguinte, a importância de assegurar e aumentar a participação das partes interessadas, o que exigirá um reforço de grupos relevantes para o diálogo civil, como o Comité Consultivo «Florestas e Cortiça». Também conviria ponderar a possibilidade de criar grupos eventuais com a participação de representantes do CESE e do CR.

1.16 O CESE exorta a Comissão, os Estados-Membros da UE e as demais partes interessadas a retomarem as negociações e, em última análise, a chegar a um consenso sobre um acordo juridicamente vinculativo sobre as florestas na Europa. A par da estratégia florestal da UE, este acordo seria fulcral para reforçar o setor florestal no seu conjunto. O estabelecimento de definições e metas claras para uma gestão florestal sustentável a nível pan-europeu também teria um impacto no resto do mundo.

⁽¹⁾ FOREST EUROPE: Comité intergovernamental de negociação para um acordo juridicamente vinculativo sobre as florestas na Europa; ver também <http://www.forestnegotiations.org/>

⁽²⁾ No contexto da silvicultura e das florestas, são de salientar as seguintes parcerias europeias de inovação: Parceria Europeia de Inovação sobre Produtividade e Sustentabilidade no Setor Agrícola: http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm
Parceria Europeia de Inovação sobre Matérias-Primas: <https://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en>
Parceria Europeia de Inovação sobre Água: <http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/>;

⁽³⁾ Ver <http://bridge2020.eu>

⁽⁴⁾ <http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/>

1.17 Por último, o CESE acompanhará e debruçar-se-á sobre todas as iniciativas atuais e futuras baseadas na estratégia florestal da UE ou em documentos afins, incluindo documentos de trabalho dos serviços da Comissão.

2. Introdução

2.1 As florestas e outras zonas arborizadas representam mais de 40 % da superfície terrestre da Europa e a sua extraordinária importância é indiscutível. Há grandes diferenças entre as regiões em termos de recursos, estrutura, gestão e utilização das florestas. Em termos globais, o coberto florestal europeu tem vindo a aumentar, crescendo cerca de 0,4 % por ano nas últimas décadas. A situação é igualmente positiva no tocante ao volume de madeira em pé, tendo em conta que são abatidos apenas 60 a 70 % do acréscimo anual. Cerca de 60 % da superfície florestal está nas mãos de particulares, sendo que a floresta restante pertence ao setor público.

2.2 Uma vez que as florestas cumprem funções sociais, ambientais e económicas, há uma ênfase forte na sua multifuncionalidade em toda a UE, particularmente nas regiões densamente arborizadas. As florestas proporcionam um *habitat* para animais e plantas e desempenham um papel muito importante na atenuação das alterações climáticas e na prestação de outros serviços ecossistémicos, incluindo a caça e a recolha de frutos silvestres, bem como ao nível da saúde humana, do turismo e do lazer. São também importantes em termos socioeconómicos, mas esta dimensão é frequentemente subestimada. A silvicultura e indústrias afins dão emprego a mais de três milhões de pessoas e são cruciais para o bem-estar rural e o emprego.

2.3 A silvicultura sustentável não é uma ideia nova. O conceito de gestão sustentável teve origem no setor florestal há trezentos anos. Desde então, esta abordagem de gestão responsável não parou de evoluir e alargou-se gradualmente a todos os ramos da economia. A definição básica de gestão sustentável das florestas, consagrada na Resolução da Conferência Ministerial para a Proteção das Florestas na Europa (Helsínquia, 1993), foi um marco importante neste processo, colocando o princípio da sustentabilidade num contexto global.

2.4 A União Europeia dispõe de uma estratégia para o setor florestal há quinze anos. Com base numa resolução do Parlamento Europeu ⁽⁵⁾, a Comissão Europeia publicou em 1998 uma comunicação ⁽⁶⁾ para a execução das suas orientações.

2.5 A pedido do Conselho ⁽⁷⁾, a Comissão publicou, na primavera de 2005, um relatório sobre a execução da estratégia florestal ⁽⁸⁾ que foi depois complementado pelo desenvolvimento de um plano de ação da UE para as florestas, abrangendo um período de cinco anos, de 2007 a 2011 ⁽⁹⁾.

2.6 A avaliação *ex post* do plano de ação (que serviu de instrumento de aplicação da estratégia florestal de 1998) realizou-se em paralelo ao Ano Internacional das Florestas (2011).

2.7 Embora o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia não faça qualquer referência a uma política comum da UE para as florestas, há toda uma série de políticas setoriais e regulamentações afins relativas, por exemplo, ao abastecimento de energia ou a questões ambientais e climáticas que se estão a refletir em termos práticos no desenvolvimento de uma política florestal comum da UE. A Comissão Europeia publicou a sua comunicação sobre uma nova estratégia florestal da UE em 20 de setembro de 2013, a fim de dar resposta aos desafios crescentes e por vezes contraditórios que se colocam às florestas e ao setor florestal, bem como à necessidade de uma política mais coerente e consistente.

⁽⁵⁾ JO C 55 de 24.2.1997, p. 22.

⁽⁶⁾ COM(1998) 649 final, 18.11.1998.

⁽⁷⁾ Resolução do Conselho, JO C 56, 26.2.1999, p. 1, e conclusões do Conselho relativas ao plano de ação da UE para as florestas, 2662.^a reunião do Conselho Agricultura e Pescas, 30 e 31 de maio de 2005.

⁽⁸⁾ COM(2005) 84 final, 10.3.2005.

⁽⁹⁾ COM(2006) 302 final, 15.6.2006.

3. A nova estratégia florestal em grandes linhas

3.1 O documento de base da Comissão é acompanhado de dois outros documentos de trabalho dos serviços da Comissão mais detalhados — o primeiro incide sobre o processo, a análise e o rumo a seguir proposto pela estratégia; o segundo dá uma perspetiva aprofundada sobre o setor florestal da UE, que inclui indústrias da madeira, mobiliário, fabricação e transformação de pasta e de papel, bem como o setor da impressão ⁽¹⁰⁾. Dado o seu caráter complementar e a sua importância, os documentos de acompanhamento merecem um exame cuidadoso. Todas as iniciativas atuais e futuras baseadas na estratégia florestal da UE ou em documentos afins deverão ser objeto de acompanhamento e análise pelo CESE.

3.2 A Comissão optou por articular os futuros âmbitos de ação da estratégia em três partes gerais, subdivididas em oito domínios prioritários.

3.3 As «orientações estratégicas» apresentadas para cada um dos oito domínios prioritários visam assegurar que a estratégia também cumpre o requisito de propor medidas concretas e não se fica por meras declarações de intenções.

3.4 A fim de permitir uma execução célere da nova estratégia florestal, a Comissão não se propôs redigir um novo plano de ação em separado. Ao invés, a estratégia contém uma lista de medidas específicas destinadas à consecução dos seus objetivos.

3.5 A nova estratégia florestal foi publicada após a avaliação final da estratégia anterior e pouco antes do início do novo período de programação da UE, bem como da entrada em vigor do quadro financeiro plurianual para 2014-2020.

3.6 O ambiente económico e político na UE sofreu alterações drásticas desde a publicação da estratégia anterior, em 1998. A nova estratégia insere-se num quadro regulamentar completamente distinto, em particular no que diz respeito a compromissos internacionais.

3.7 A Comissão publicou a nova estratégia florestal de maneira a coincidir com as negociações levadas a cabo pelo FOREST EUROPE, o comité intergovernamental de negociação para a adoção de um acordo juridicamente vinculativo sobre as florestas na Europa ⁽¹¹⁾. Se implementado, este acordo deverá substituir as atuais recomendações e incluir definições e metas claras para a gestão sustentável das florestas, a adotar pelos Estados signatários.

3.8 Através de recomendações, o CESE manifestou o seu apoio a vários processos relacionados com a silvicultura (ver apêndice 1), incluindo a nova estratégia florestal desde a sua conceção ⁽¹²⁾. Quando da publicação do relatório de execução da Comissão em 2005, o Comité aproveitou a oportunidade para emitir um parecer abrangente sobre o papel das florestas e da silvicultura num ambiente em mudança. O presente parecer serve em parte para atualizá-lo à luz dos desafios futuros.

4. Observações na generalidade sobre a nova estratégia florestal

4.1 A estratégia baseia-se no facto de o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia não fazer referência a uma política comum da UE para as florestas e de, por conseguinte, o controlo das políticas florestais permanecer a cargo dos Estados-Membros. É, além disso, holística, equilibrando os aspetos económicos, sociais e ambientais da silvicultura sustentável e levando em conta a indústria transformadora do setor.

4.2 A estratégia realça a gestão florestal sustentável e a multifuncionalidade, permitindo produzir toda uma gama de produtos e serviços de modo equilibrado e assegurando a proteção das florestas. Atualmente, não se abate muito mais do que 60 % do crescimento anual das florestas na UE. O objetivo da estratégia é, por conseguinte, promover o emprego e a prosperidade no setor silvícola europeu, aumentando a sua competitividade e promovendo uma utilização mais versátil da madeira no âmbito dos esforços destinados a construir uma bioeconomia baseada em matérias-primas renováveis.

⁽¹⁰⁾ SWD(2013) 342 e 343 final, *A blueprint for the EU forest-based industries* [Plano pormenorizado para as indústrias florestais da UE], 20.9.2013.

⁽¹¹⁾ Para consultar o atual texto de negociação, ver <http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/documents>

⁽¹²⁾ Parecer sobre uma «Estratégia florestal para a União Europeia», JO C 51 de 23.2.2000, p. 97-104; parecer sobre o «Relatório sobre a execução da estratégia florestal da União Europeia», JO C 28 de 3.2.2006, p. 57-65.

4.3 A nova estratégia constitui uma abordagem holística e uma tentativa de melhorar a coordenação da silvicultura na UE, promovendo uma implementação eficiente e eficaz e procurando evitar encargos burocráticos inúteis e reforçar o desempenho das florestas e da silvicultura na UE.

4.4 A silvicultura e a indústria de transformação da madeira podem dar um contributo real para o sucesso da Estratégia Europa 2020. Para consegui-lo, haverá, porém, que associar estreitamente a estratégia florestal à persecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020, promovendo a sua aplicação eficiente e eficaz em todos os domínios políticos relevantes.

4.5 A avaliação dos dados mais recentes sobre a execução das medidas florestais empreendidas pelos Estados-Membros no âmbito do desenvolvimento rural revelou que os instrumentos de política rural não foram plenamente explorados. A fim de melhor atingir os objetivos fixados na estratégia florestal, a proposta exorta os Estados-Membros a darem o devido peso a medidas em matéria de silvicultura ao nível da programação e da implementação. Isto é particularmente necessário para aumentar a participação e a mobilização da grande quantidade de pequenas explorações familiares e florestas privadas, e pode ser secundado pela simplificação dos procedimentos e redução dos encargos burocráticos.

4.6 Pretende-se de futuro apoiar os objetivos da estratégia com recurso às medidas e aos instrumentos constantes do pacote de medidas em matéria de silvicultura do regulamento relativo ao desenvolvimento rural⁽¹³⁾.

4.7 A estratégia incentiva os Estados-Membros a desenvolver, em cooperação com os parceiros sociais, medidas para um melhor aproveitamento do potencial de emprego do setor, bem como para melhorar as competências dos trabalhadores e as condições de trabalho. Há que iniciar novas pesquisas orientadas com um enfoque na mão de obra que trabalha nas florestas europeias — por exemplo, na construção de estradas, na plantação, na manutenção florestal, abate, extração, transporte, serviços de informação e serviços ambientais. Globalmente, as políticas e os programas dos Estados-Membros deverão contribuir para melhorar a competitividade da silvicultura e de todo o setor florestal, a fim de gerar crescimento e emprego a longo prazo.

4.8 A estratégia destaca o papel versátil que as florestas desempenham na consecução dos objetivos climáticos e energéticos, a qual se pode secundar mediante uma gestão e utilização ativas das florestas que permitiriam melhorar o crescimento florestal e a fixação do carbono, bem como substituir os materiais e as fontes de energia fósseis por madeira renovável.

4.9 A estratégia reconhece que as florestas e os seus ecossistemas requerem proteção especial devido às alterações climáticas e a outras ameaças externas.

4.10 A estratégia reconhece igualmente a importância de melhorar a informação do público em relação às florestas e à silvicultura, bem como à madeira enquanto matéria-prima renovável. Há que apoiar esse objetivo através de campanhas direcionadas, a cargo da Comissão e dos Estados-Membros, visando sensibilizar mais os cidadãos para o papel que as florestas desempenham na nossa sociedade e vice-versa.

5. Observações na especialidade

5.1 A estratégia salienta o facto de a madeira ser uma matéria-prima sustentável, renovável e respeitadora do ambiente, com uma vasta gama de potenciais utilizações. Processos e produtos eficientes em termos de recursos e de energia e responsáveis do ponto de vista ambiental contribuem para a competitividade do setor florestal e, em particular, desempenharão um papel mais importante na bioeconomia da UE. Tal permitirá aumentar a procura e, por conseguinte, reforçará a necessidade de uma maior mobilização sustentável de madeira. Reputa-se necessário reavaliar o abastecimento potencial de madeira — nomeadamente, cartografando as estruturas de propriedade florestal —, bem como a questão de facilitar uma maior mobilização sustentável de madeira. O desenvolvimento de soluções apropriadas para aumentar a mobilização de madeira deverá realizar-se em concertação com toda a cadeia de valor florestal.

⁽¹³⁾ Ver considerando 25 do Regulamento FEADER, R 1305/2013.

5.2 A estratégia exige da Comissão que formule princípios para a definição de prioridades no tocante às utilizações da madeira, em cooperação com os Estados-Membros e as partes interessadas. Todavia, a imposição de regras juridicamente vinculativas quanto à hierarquia de utilização da biomassa florestal, definindo prioridades em matéria de utilizações da madeira, seria claramente contrária a uma economia de mercado aberto e à liberdade dos intervenientes no mercado.

5.3 Como referido na estratégia, a Comissão lançará em 2014, em conjunto com os Estados-Membros, uma avaliação dos custos cumulativos da legislação da UE que afeta as cadeias de valor da indústria florestal. Dada a sua importância crucial para todo o setor florestal, cabe envolver na avaliação todas as partes interessadas da cadeia de valor florestal, a fim de assegurar uma visão global e completa do setor e uma abordagem coerente.

5.4 As florestas albergam uma forte biodiversidade, fornecendo não só madeira e uma série de outros produtos florestais enquanto matérias-primas (cortiça, por exemplo) mas também uma gama de serviços ecossistémicos de que as comunidades rurais e urbanas dependem. A modificação das circunstâncias devido, por exemplo, às alterações climáticas, à propagação de espécies exóticas invasoras, à escassez de água, a incêndios, tempestades e pragas fazem aumentar a pressão a que as florestas estão sujeitas e o risco de catástrofes naturais. Há que concentrar esforços adequados de proteção na resiliência e na multifuncionalidade das florestas.

5.5 A estratégia estabelece o objetivo de garantir e alcançar um equilíbrio entre gestão sustentável e as várias funções das florestas até 2020. Neste contexto, cabe à UE envidar mais esforços no sentido de avaliar os serviços ecossistémicos e criar um mercado para eles. Para que um mercado deste tipo funcione corretamente, é necessário que os Estados-Membros criem mecanismos de compensação coordenados que colmatem as deficiências de mercado atualmente existentes, incluindo o reembolso adequado dos proprietários fundiários pelas restrições necessárias à proteção dos serviços ecossistémicos.

5.6 Para além da madeira para fins industriais e de produção de energia, as florestas fornecem uma variedade de outros materiais a que a estratégia dá pouca atenção. A produção de cortiça, por exemplo, é muito importante no Mediterrâneo, em particular, e tem várias vantagens: é um produto natural obtido a partir de fontes renováveis segundo um processo respeitador do ambiente que não implica o abatimento total das árvores. A indústria da cortiça demonstra a sua importância ao contribuir significativamente para a criação de emprego, preservando em simultâneo a estabilidade ecológica do frágil e ameaçado ecossistema mediterrânico.

5.7 O desenvolvimento e a execução de planos de gestão florestal assentam no princípio da sustentabilidade e em boas práticas. A estratégia contém uma proposta de inclusão de considerações em matéria de biodiversidade, como os objetivos de conservação da rede Natura 2000, nos planos de gestão florestal. Associar os planos de gestão florestal — que funcionam como instrumentos de planeamento operacional para os proprietários das florestas — aos planos de gestão da Natura 2000 — que funcionam como instrumentos de planeamento público ao nível dos órgãos de poder local — redundaria numa falta de definição em termos de níveis de planeamento e de responsabilidades. Além disso, aumentaria consideravelmente a burocracia e os custos associados ao desenvolvimento de um plano de gestão florestal.

5.8 A frequência crescente de fenómenos climáticos extremos, prenunciando o clima em mudança, também exige que a Europa adote uma abordagem ativa no que toca às suas florestas. A Comissão pretende manter e melhorar a capacidade de resiliência e de adaptação das florestas europeias. Por conseguinte, os materiais florestais de reprodução de espécies de árvores e de híbridos artificiais que sejam importantes para fins silvícolas deveriam ser não só geneticamente adequados às condições e de elevada qualidade, mas também contribuir de modo sustentável para a preservação da biodiversidade.

5.9 Na estratégia, a Comissão apela à elaboração de um quadro de ação destinado a prevenir, minimizar e reduzir os impactos negativos das espécies exóticas invasoras na biodiversidade e nos serviços ecossistémicos, devendo abordar igualmente os seus prejuízos sociais e económicos. Contudo, também se impõe uma abordagem holística e de base científica para definir prioridades em matéria de espécies exóticas invasoras, estabelecendo um conjunto de critérios rigorosos. São de excluir, por conseguinte, os materiais florestais de reprodução alóctones que não se propagam de forma invasiva nem têm qualquer impacto negativo no novo *habitat*, até porque — particularmente à luz das alterações climáticas — poderão dar um contributo positivo para o fornecimento atual e futuro de matérias-primas e de outros serviços ecossistémicos.

5.10 No âmbito da estratégia e em colaboração com os Estados-Membros e as partes interessadas, a Comissão irá elaborar uma lista de critérios de gestão florestal sustentável passíveis de aplicação independentemente do uso final da madeira. A formulação dos critérios deverá assentar numa visão holística da gestão sustentável das florestas, independentemente do uso final da madeira. Os critérios deverão basear-se nos critérios, indicadores e princípios de gestão florestal sustentável já existentes, como os que foram formulados no âmbito do FOREST EUROPE, em que se considera a sustentabilidade de um ponto de vista nacional e regional. Importa ainda que tenham em conta as especificidades dos Estados-Membros, bem como a legislação nacional em vigor neste domínio.

5.11 A estratégia propõe que os grupos de interesse relevantes continuem a participar no desenvolvimento e execução da estratégia florestal. A plataforma destinada à futura cooperação das partes interessadas com a Comissão deverá ainda incluir organismos com experiência comprovada neste domínio, como o Comité Consultivo «Florestas e Cortiça» e o Comité Consultivo para o Setor das Madeiras. No atinente à execução, estes grupos deverão pronunciar-se regularmente sobre questões relacionadas com as florestas e os progressos na aplicação da estratégia florestal. Sempre que necessário, será de considerar a possibilidade de criar grupos eventuais com a participação de representantes do CESE e do CR.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

«Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os temas Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um Programa Ar Limpo para a Europa»

[COM(2013) 918 final],

a

«Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à redução das emissões nacionais de determinados poluentes atmosféricos e que altera a Diretiva 2003/35/CE»

[COM(2013) 920 final — 2013/0443 (COD)],

a

«Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de médias instalações de combustão»

[COM(2013) 919 final — 2013/0442 (COD)],

a

«Proposta de diretiva do Conselho relativa à aceitação da Alteração do Protocolo de 1999 à Convenção de 1979 sobre a poluição atmosférica transfronteiras a longa distância, relativo à redução da acidificação, da eutrofização e do ozono troposférico»

[COM(2013) 917 final]

(2014/C 451/22)

Relator: **Antonello Pezzini**

Em 13 de janeiro de 2014, 15 de janeiro de 2014 e 18 de dezembro de 2013, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 192.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um Programa Ar Limpo para a Europa

COM(2013) 918 final,

a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à redução das emissões nacionais de determinados poluentes atmosféricos e que altera a Diretiva 2003/35/CE

COM(2013) 920 final — 2013/0443 (COD),

a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de instalações média de combustão

COM(2013) 919 final — 2013/0442 (COD),

a

Proposta de decisão do Conselho relativa à aceitação da alteração do Protocolo de 1999 à Convenção de 1979 sobre a poluição atmosférica transfronteiras a longa distância, relativo à redução da acidificação, da eutrofização e do ozono troposférico

COM(2013) 917 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 19 de junho de 2014.

Na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 82 votos a favor, 1 voto contra e sem abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité sublinha com vigor a necessidade de assegurar um ambiente são, com uma qualidade ótima do ar limpo, enquanto condições fundamentais de bem-estar para a qualidade de vida e de trabalho de todos os cidadãos europeus, e lamenta que esse elemento fundamental para a Europa já não figure entre as prioridades da agenda política europeia e nacional, com a relevância necessária.

1.2 O CESE solicita ao novo Parlamento, à nova Comissão e ao Conselho que atribuam às ações de defesa de um ambiente atmosférico são e limpo a máxima prioridade política no futuro das instituições europeias, com a adesão plena dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada.

1.3 O Comité considera que a poluição atmosférica é um dos maiores perigos para a saúde humana e o ambiente, com consequências muito nefastas — problemas respiratórios, mortes prematuras, eutrofização e degradação dos ecossistemas —, pelo que se congratula com a iniciativa da Comissão de apresentar um novo Programa Ar Limpo e reduzir as perspetivas de recuo da esperança de vida na UE de 8,5 meses, em 2005, para 4,1 em 2030, o que representa um ganho de 180 milhões de anos de vida e 200 000 km² restituídos à biodiversidade.

1.3.1 O Comité está convicto de que para incentivar a transição para uma economia mais sustentável na Europa é necessário impor uma meta para 2030, sendo precisa uma perspetiva mais segura, a médio e longo prazo, para as empresas e os investidores.

1.4 De acordo com o CESE, importa acelerar a aplicação dos limites de emissões de NO_x previstos na norma Euro 6 para os veículos ligeiros com motor a gasóleo, medidos com base em «emissões reais de condução», bem como das modalidades de substituição dos motores a dois tempos, dado que o Comité duvida que a aplicação de tais medidas possa dar os resultados desejados já a partir de 2020.

1.5 O CESE subscreve o objetivo final da Comissão, proposto tanto no Programa Ar Limpo como no quadro relativo ao clima e à energia para 2020-2030, de fixar o limite máximo das emissões para 2030 em 70 % da redução da diferença entre o valor de referência atual e a redução máxima tecnicamente possível.

1.6 A obtenção deste resultado, que deve ser aplicado e implementado por todos os interessados, passa necessariamente, segundo o Comité, por uma ação firme que englobe:

- obrigações de redução das emissões de metano em 2020 e de mercúrio em 2020, 2025 e 2030;
- limites de emissão mais rigorosos para as instalações médias de combustão;
- recusa de derrogações facultativas à diretiva sobre emissões industriais quando existam perigos concretos para a saúde;
- ações específicas de redução do amoníaco e do metano no setor agrícola;
- ações mais decisivas no domínio das emissões dos transportes, incluindo sistemas de medição em situação real e a utilização de testes conexos em 2014, quando da introdução das normas Euro 6;
- implementação resoluto, até 2016, das normas da OMI sobre NO_x e SO₂ para os navios, como decidido em 2008, em todas as zonas marítimas europeias, enquanto zonas de controlo das emissões;
- medidas destinadas a aplicar normas elevadas para as partículas (PM) para os novos aparelhos domésticos;
- conceção e desenvolvimento de máquinas e equipamentos ecocompatíveis;
- respeito total pelo ciclo de vida dos produtos;

- previsibilidade, a médio e longo prazos, e não sobreposição das medidas de intervenção;
- apoio à educação e formação dos consumidores, dos trabalhadores e dos jovens para a preservação e o desenvolvimento de um mundo saudável em matéria de produção, lazer e habitação;
- promoção da investigação e de investimentos destinados a desenvolver técnicas inovadoras de mercado (melhores técnicas disponíveis), de crescimento sustentável e de empregos viáveis e duradouros;
- dimensão internacional das ações de sustentabilidade ambiental;
- coerência entre a nova estratégia proposta e as outras políticas e objetivos da UE.

1.7 O Comité está plenamente de acordo com a necessidade de integrar na legislação da UE as alterações acordadas ao Protocolo da Convenção de 1979 sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância.

1.8 Embora não questione os objetivos qualitativos a longo prazo da nova proposta de diretiva sobre os limites nacionais de emissões, o CESE lamenta que os objetivos para 2025 não sejam vinculativos, de modo a assegurar plenamente o seu cumprimento.

1.9 O Comité salienta a necessidade de integrar nas ações de política regional a defesa de um ambiente atmosférico são e limpo, com a convicção de que a gestão da qualidade do ar apenas funcionará se for acompanhada de políticas da UE de redução das emissões, atendendo ao elevado nível de poluição acumulada e à especificidade das condições meteorológicas regionais.

1.10 Os governos nacionais e os órgãos de poder local devem empenhar-se permanentemente em programar ações concretas destinadas a reduzir as emissões nocivas, elaborando planos pormenorizados em matéria de qualidade do ar (PRIA — planos regionais de intervenção para a qualidade do ar) centrados em vários setores como o produtivo, o agrícola, o terciário, o privado e o da produção e distribuição de energia. A Comissão deve enviar uma mensagem clara sobre a sua aplicação efetiva, com ações imediatas e firmes contra os Estados-Membros em situação de incumprimento. Contudo, o CESE reconhece que vários Estados-Membros já deram passos na direção certa.

1.11 As diversas iniciativas devem associar as organizações profissionais, a sociedade civil organizada, as ONG, o terceiro setor, os organismos de formação a todos os níveis e os centros de investigação, tendo em vista a melhoria constante da qualidade do ar, que é indispensável para o bem-estar dos cidadãos e do ecossistema.

1.12 O CESE insiste, uma vez mais, em que é necessário relançar um desenvolvimento sustentável da economia europeia, que privilegie a qualidade de vida, do trabalho e da saúde dos seus cidadãos e a defesa do ambiente, em estreita ligação com todas as outras prioridades políticas da Estratégia Europa 2020, e se insira plenamente numa estratégia global de transição para o equilíbrio do planeta, assente no crescimento económico qualitativo que contribua para erradicar a pobreza e a injustiça social e, ao mesmo tempo, preserve os recursos naturais para as gerações futuras.

2. Introdução

2.1 A poluição atmosférica representa um enorme perigo para a saúde humana e o ambiente. Os problemas respiratórios, as mortes prematuras, a eutrofização e degradação dos ecossistemas devido ao depósito de azoto e de substâncias ácidas são alguns dos efeitos desta poluição que é simultaneamente local e transfronteiras.

2.2 As políticas adotadas pela UE e pela comunidade internacional nas últimas décadas já deram bons resultados, limitando alguns problemas ligados à poluição atmosférica, como no caso das emissões de dióxido de enxofre (que está na origem das chuvas ácidas), que diminuíram em mais de 80 %.

2.3 Não obstante estes progressos, a UE está ainda longe da sua meta a longo prazo, isto é melhorar a qualidade do ar, a fim de eliminar o risco de danos significativos para a saúde humana e o ambiente. As partículas finas e o ozono na troposfera continuam a causar graves problemas, que, segundo estimativas da Comissão ⁽¹⁾, estão na origem de 406 mil mortes por ano.

⁽¹⁾ COM(2013) 918 final.

2.4 As partículas finas e o ozono, em particular, continuam a representar enormes riscos para a saúde, sendo os limites de segurança relativos a estas substâncias regularmente ultrapassados.

2.5 A Comissão estima que o total dos custos externos da saúde provocados pela poluição atmosférica oscila entre os 330 e 940 mil milhões de euros por ano, enquanto os objetivos propostos para 2030 produziram benefícios na ordem dos 44 a 140 mil milhões de euros.

2.6 Segundo a Comissão, a poluição atmosférica na UE terá provocado, em 2010, centenas de milhares de mortes prematuras e exposto quase dois terços dos solos a contaminações nocivas causadas pelas emissões de poluentes.

2.7 No atinente à saúde dos cidadãos europeus, estima-se em mais de 4 mil milhões de euros as despesas com a saúde e em 100 milhões os dias de trabalho perdidos por ano.

2.8 A nível internacional, em dezembro de 2012, os EUA decidiram rever a norma anual de qualidade do ar para as partículas, estabelecendo um limite de 12 microgramas por metro cúbico, ou seja, muito abaixo da atual norma da UE de 25 microgramas por metro cúbico. Por seu turno, o Governo chinês decidiu investir nos próximos cinco anos, só na região de Pequim, 160 mil milhões de euros em ações de controlo da qualidade do ar. A UE não está, pois, em linha com as ações desenvolvidas a nível internacional.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE subscreve os objetivos gerais de uma melhoria significativa da qualidade do ar com a transição para uma economia hipocarbónica, em termos de proteção da saúde e do ambiente, apresentados na estratégia sobre a poluição atmosférica de 2005 e revistos pela Comissão no seu Programa Ar Limpo para a Europa.

3.2 À partida, os objetivos de redução das emissões para cada Estado-Membro foram atribuídos com base em considerações de custo-eficácia decorrentes das diferentes condições ambientais. As reduções de emissões prescritas variam consoante os países, de acordo com o princípio da abordagem diferenciada em vez da taxa igual.

3.2.1 Tendo em conta os danos que a poluição atmosférica provoca na saúde, na qualidade de vida e nos ecossistemas, o Comité está preocupado com o facto de a agenda política europeia e nacional já não dar à qualidade do ar a atenção necessária e considera importante estimular a transição para uma economia mais sustentável na Europa e definir um objetivo para 2030, com uma perspetiva a médio e longo prazo, necessária para as empresas e os investidores.

3.3 **Na revisão da estratégia** relativa à poluição atmosférica, pretende-se pôr termo às atuais violações das normas de qualidade em vigor, a fim de atingir a conformidade plena, o mais tardar, até 2020, reduzindo as emissões de NO_x dos motores a gasóleo de veículos ligeiros, mediante a aplicação da norma Euro 6, medida com base em «emissões reais de condução». O CESE não acredita que estas medidas possam produzir os resultados almejados já a partir de 2020, uma vez que a obrigação só será efetiva em 2017 e a renovação da frota poderá não estar terminada até 2020.

3.4 Esta estratégia também depende das ações levadas a cabo a nível local e regional, com todas as limitações inerentes a estas medidas. Até à data, a eficácia das medidas a nível regional foi limitada, especialmente atendendo ao elevado nível de poluição acumulada e à especificidade das condições meteorológicas regionais. O CESE está convencido de que a gestão da qualidade do ar, a esses níveis, só pode funcionar se for apoiada por políticas da UE de redução das emissões na fonte.

3.5 Na opinião do Comité, a Comissão deve, todavia, ter em conta uma série de fatores de igual importância e pertinência:

- avaliação custo-eficácia das medidas propostas;
- competitividade e inovação sustentável;
- dimensão internacional da sustentabilidade ambiental;
- desburocratização e simplificação dos processos;

- coerência e coordenação entre as diferentes políticas da UE;
- apoio da UE e dos Estados-Membros à educação e à formação nesta matéria;
- orientação dos esforços nacionais e da UE em matéria de investigação e inovação (I&I) para a aplicação das melhores tecnologias de mercado;
- aplicação resoluta das novas normas de qualidade em todos os setores interessados.

3.5.1 O Comité considera que é necessário apoiar, a nível europeu e nos Estados-Membros, a prioridade política concedida à investigação e à inovação, assim como à educação e à formação, que devem ser direcionadas para o relançamento do crescimento e do emprego sustentável e para uma melhor reindustrialização qualitativa da economia europeia, especialmente no que diz respeito às pequenas e médias empresas e às empresas em fase de arranque, pondo de lado as atuais restrições orçamentais europeias.

3.6 Além disso, o Comité considera que é necessário assegurar **a coerência entre esta nova estratégia revista e as outras políticas da União**. Assim, por exemplo, verifica-se que, apesar de a combustão da madeira para fins domésticos emitir partículas de PM_{2,5}, incentiva-se a sua utilização como fonte de energia alternativa, se bem que isto implique a classificação dos aparelhos do ponto de vista das emissões e a avaliação do seu desempenho.

3.7 De qualquer das maneiras, o Comité entende que se devia considerar um certo número de fatores de igual importância e pertinência no acordo internacional sobre o clima, até 2015.

3.8 O CESE salienta a importância de **incentivar as parcerias público-privadas (PPP)**, a nível europeu, à semelhança do diálogo lançado pela iniciativa da **Empresa Comum Clean Sky 2 (2014-2020)**, destinada a reduzir as emissões dos transportes aéreos e a contribuir para as atividades de investigação previstas no Regulamento (CE) n.º 71/2008 e no Programa-Quadro Horizonte 2020.

4. Observações na especialidade (I)

4.1 *Convenção de 1979 sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância*

4.1.1 A Convenção de 1979 sobre Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância, celebrada sob os auspícios da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), é o principal quadro jurídico internacional de cooperação e de medidas para limitar e reduzir gradualmente a poluição atmosférica através dos seus oito protocolos, incluindo o Protocolo de 1999.

4.1.2 O CESE apoia a transposição para o direito comunitário das alterações ao protocolo.

4.2 *Proposta de revisão da diretiva sobre os limites nacionais de emissões*

4.2.1 A diretiva proposta estabelece compromissos nacionais de redução das emissões para 2020, 2025 e 2030 por Estado-Membro, expressos em percentagem de redução das emissões anuais de dióxido de enxofre (SO₂), óxidos de azoto (NO_x), amoníaco (NH₃), compostos orgânicos voláteis (COV) que não o metano, partículas finas (PM_{2,5}) e metano (CH₄), em comparação com o volume total das emissões de cada um desses poluentes em cada Estado-Membro, em 2005.

4.2.2 Nos últimos 20 anos, registaram-se progressos significativos na União Europeia no domínio da qualidade do ar e das emissões atmosféricas antropogénicas, graças a políticas e estratégias em matéria de poluição atmosférica, adotadas pela União e os seus Estados-Membros com o objetivo, a longo prazo, de obter níveis de qualidade do ar que não comportem efeitos negativos nem riscos significativos para a saúde humana e o ambiente, como refere o Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente ⁽²⁾.

4.2.3 Estes progressos são evidentes, ainda que tenham abrandado claramente no domínio da qualidade do ar e que os objetivos atualmente propostos sejam, de facto, menos ambiciosos do que os níveis que os Estados-Membros obteriam se cumprissem integralmente as obrigações previstas pela legislação europeia em vigor.

⁽²⁾ COM(2012) 710 final.

4.2.4 Embora os objetivos qualitativos a longo prazo sejam praticamente indiscutíveis, o Comité lamenta que os objetivos para 2025 não sejam vinculativos, em virtude das dificuldades em respeitar as normas vigentes.

4.2.5 O Comité entende que são necessárias plataformas reforçadas que permitam diálogos específicos e interativos, a **fim de valorizar as disposições da proposta de diretiva**.

4.3 *Proposta de diretiva respeitante às emissões provenientes de instalações de combustão médias*

4.3.1 O CESE considera que o alargamento do controlo das emissões de poluentes na atmosfera provenientes de instalações de combustão com uma potência térmica nominal de 1 a 50 MW, que são utilizadas em múltiplas aplicações, **deverá ser feito recorrendo a procedimentos simplificados e pouco dispendiosos**, para apoiar e encorajar o desenvolvimento das pequenas e médias empresas e das empresas em fase de arranque, bem como das infraestruturas de pequena dimensão presentes em todo o território.

5. Observações na especialidade (II)

5.1 Os poluentes atmosféricos podem ser emitidos por diversas fontes e são transportados a longas distâncias.

5.2 Para que o Programa Ar Limpo para a Europa seja plenamente realizado é necessário que as regiões, após consulta com os parceiros sociais e com a sociedade civil organizada, elaborem e adotem **planos de intervenção para a qualidade do ar (PRIA)**, que devem ter nomeadamente em conta:

- os transportes rodoviários, marítimos e aéreos e a mobilidade;
- a produção e o consumo de energia;
- o sistema de produção;
- o setor terciário;
- as atividades agrícolas, zootécnicas e florestais; e
- o setor privado.

5.3 O Pacote Ar Limpo lançado pela Comissão retoma e reforça as políticas desenvolvidas até ao momento, para continuar a combater a poluição atmosférica, indo assim contra a tendência da agenda política.

5.3.1 O CESE considera que é essencial associar, a par do nível nacional, os níveis regional e local neste processo, em conjunto com os parceiros sociais e com a sociedade civil organizada.

5.4 *Propostas para os planos de transposição do Pacote Ar Limpo para o território*

5.4.1 A transposição do Pacote Ar Limpo deve indicar as sinergias a realizar com os vários planos:

- **resíduos**, valorização energética, redução da produção *per capita*, recuperação de materiais;
- **transportes e mobilidade**, desenvolvimento do transporte público, ciclovias, promoção da mobilidade e de baixas emissões de CO₂, integração dos meios de transporte, navegação marítima e aérea;
- **ordenamento urbano e do território**, utilização dos solos, desenvolvimento de novos modelos de povoamento, requalificação do património imobiliário;
- **agricultura e zootecnia**, fileira floresta-madeira-energia (km zero), biomassa e biogás, redução das emissões de amoníaco, sumidouros de carbono (*carbon sinks*);
- **indústria**, desenvolvimento tecnológico de impacto ambiental reduzido, inovação e certificação de qualidade (ISO 14 000 e EMAS), atenção à conceção ecocompatível, rótulo de qualidade ambiental dos produtos, sistemas de gestão da energia e conformidade com a legislação sobre o consumo dos motores elétricos.

5.4.2 **Essa transposição a nível territorial** deverá também considerar as intervenções mais urgentes, que estão ligadas às realidades económicas e de produção territoriais, e estabelecer regras relativas à combustão da biomassa, bem como obrigações e incentivos para a renovação do parque automóvel.

5.5 **As medidas para limitar ulteriormente as emissões de SO₂ (dióxido de enxofre)** são necessárias sobretudo nas regiões onde as combustões industriais são significativas e onde se produz energia e se transformam combustíveis.

5.6 *Ações na agricultura*

5.6.1 **É necessário introduzir em toda a UE medidas para reduzir — sobretudo nas regiões vocacionadas essencialmente para a agricultura** — o NH₃ (amoníaco), o N₂O (protóxido de azoto), o CH₄ (metano) e os COV (compostos orgânicos voláteis), tendo como exemplo as medidas já adotadas em vários Estados-Membros. O uso de fertilizantes azotados e dos derivados do ciclo dos chorumes é a principal fonte (98 %) de emissões de NH₃ que, reagindo com o SO₂ e NO₂, forma os sais de amónio, que são o principal componente das partículas.

5.6.2 É muito importante respeitar plenamente a diretiva sobre os nitratos (91/676/CEE), impor a cobertura dos tanques de armazenamento dos efluentes zootécnicos, criar sistemas de reciclagem, através da digestão anaeróbica, para a produção de lamas e lodos digestores, com características comparáveis aos adubos de síntese, e assegurar uma gestão adequada do estrume e da dispersão dos seus chorumes nocivos para a saúde. Tais medidas devem, no entanto, ter devidamente em conta o equilíbrio entre os interesses económicos, sociais e ambientais. A redução das emissões na agricultura é muito complexa, pelo que é necessário investir mais em investigação e desenvolvimento.

5.6.3 É necessário recorrer a métodos agrícolas com baixas emissões de partículas.

5.6.4 O CESE sublinha que já se aplicam ao setor algumas disposições que ainda têm de ser totalmente implementadas e reitera a sua convicção de que a Comissão desperdiçou a ocasião de estabelecer um quadro normativo consolidado para regular as emissões. A criação de bovinos fica fora do âmbito de aplicação desta comunicação. No entanto, há outras normas relativas à espécie bovina, que é a principal fonte de emissões de amoníaco.

5.7 *Ações nos centros urbanos*

5.7.1 **Nas aglomerações urbanas e nas zonas de forte densidade de tráfego** deve ser prestada especial atenção às PM_{2,5}, às PM₁₀ (partículas finas com um diâmetro inferior a 10 micrómetros), ao CO e ao CO₂ (óxido e dióxido de carbono), bem como à redução de NO_x. Nos motores a gasóleo, e com filtros experimentais mesmo a gasolina, os filtros de partículas são capazes de reter mais de 90 % das emissões (filtros em circuito fechado).

5.7.2 Nos edifícios escolares e nos edifícios de escritórios próximos de estradas de tráfego intenso, é muito importante realizar trabalhos de isolamento das paredes verticais opacas e transparentes, para limitar a poluição pelos COV e pelas partículas finas (PM₁₀ e PM_{2,5})⁽³⁾.

5.8 *Ações no domínio dos transportes aos níveis local, regional, nacional e europeu.*

5.8.1 Nos veículos comerciais e nos veículos para transporte de passageiros, convém prever, através de restrições à circulação e de incentivos, a substituição de veículos Euro 3 por veículos conformes às normas Euro 5 e 6. Convém também substituir, da mesma forma, os motores de dois tempos (motociclos, ciclomotores, motosserras e corta-erva) que são conformes com a norma Euro 1. Assim, é necessário, aos níveis local, regional e nacional:

5.8.1.1 adotar, o mais rapidamente possível, a nível da UE e nacional e sem aguardar 2017, métodos apropriados de medição das emissões de NO_x dos veículos ligeiros a gasóleo, atendendo aos efeitos muito nefastos para a qualidade do ar urbano;

5.8.1.2 promover, a nível nacional e regional, a utilização de metano, GPL (gás de petróleo liquefeito), hidrogénio, gás natural liquefeito, etanol e de outros biocombustíveis avançados; acelerar o desenvolvimento dos veículos elétricos (mobilidade elétrica) e das infraestruturas de recarga; permitir a identificação da classe de emissão dos veículos em circulação através de um dispositivo eletrónico instalado a bordo;

5.8.1.3 desenvolver a distribuição do gás metano, concedendo apoio financeiro a nível europeu, nacional e local às empresas e aos municípios para criarem novas redes e/ou desenvolverem as já existentes;

⁽³⁾ Ver norma UNI EN 15242:2008 — *Ventilação dos edifícios — Métodos para determinação dos caudais de ar nos edifícios, incluindo infiltrações.*

5.8.1.4 financiar, através de projetos plurianuais da UE cofinanciados a nível nacional e local, o investimento nos transportes públicos locais. Os autocarros devem ser:

- ecológicos e utilizar combustíveis alternativos,
- de propulsão híbrida bimodal,
- elétricos (totalmente elétricos com bateria a bordo) e recarregáveis por meio de uma ficha ou de um sistema de indução (Faraday);

5.8.1.5 Explorar o potencial interativo entre as estruturas fixas, as tecnologias informáticas e as modalidades de transporte. Em especial, encorajar a utilização de materiais que contenham substâncias fotocatalíticas com nanopigmentos de dióxido de titânio (TiO_2) que decompõem as moléculas poluentes, transformando-as em substâncias inócuas para a saúde (utilizadas em estradas, barreiras antitráfego, revestimentos e outras obras de construção civil). Neste contexto, são interessantes os nós de autoestradas revestidos com a patente i.active COAT — Italcementi, que purificam o ar e são refletores, com forte luminosidade.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 no que respeita ao regime de ajuda à distribuição de fruta e produtos hortícolas, bananas e leite nos estabelecimentos de ensino»

COM(2014) 32 final — 2014/0014 (COD)

(2014/C 451/23)

Relator: **Adalbert Kienle**

Em 6 e 19 de fevereiro de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 43.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 no que respeita ao regime de ajuda à distribuição de fruta e produtos hortícolas, bananas e leite nos estabelecimentos de ensino

COM(2014) 32 final — 2014/0014 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 19 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 185 votos a favor com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a criação de um quadro jurídico e financeiro comum para os regimes da UE de distribuição de fruta e leite nas escolas, até agora geridos e financiados separadamente.

1.2 O CESE congratula-se, em especial, com o claro reforço da dimensão educativa do futuro regime, que, mediante a exploração plena do seu potencial, pode representar um contributo importantíssimo no combate à crescente obesidade infantil e ao desperdício de alimentos.

1.3 O CESE espera uma redução considerável dos encargos administrativos e de organização, devendo os Estados-Membros dispor de suficiente margem de manobra no que diz respeito às suas prioridades e especificidades.

1.4 O CESE recomenda que seja dada clara preferência a produtos europeus sustentáveis, se possível sazonais frescos e regionais ou locais.

2. Introdução

2.1 Em períodos distintos, foram criados na Europa regimes escolares independentes. Se o seu objetivo inicial consistia sobretudo em estimular as vendas, entretanto, a alimentação saudável das crianças passou para primeiro plano. O regime de distribuição de leite nas escolas foi criado já em 1977 no âmbito da organização do mercado para o setor do leite e, recentemente, têm participado cerca de 20 milhões de crianças por ano. Em contrapartida, o regime de distribuição de fruta nas escolas surgiu em 2007 como compromisso político decorrente da reforma da organização comum de mercado no setor da fruta e dos produtos hortícolas e dele beneficiaram recentemente 8,6 milhões de crianças. Apesar de objetivos e grupos-alvo semelhantes, estes programas eram regidos por diferentes quadros jurídicos e financeiros e apresentavam igualmente diferenças na conceção e execução. Tendo uma utilização muito divergente entre os Estados-Membros, o seu potencial ainda não está totalmente explorado.

2.2 Na sequência de uma crítica expressa do Tribunal de Contas Europeu, e após uma avaliação minuciosa de ambos os regimes escolares e uma consulta pública, a Comissão Europeia propõe agora a criação de um quadro jurídico e financeiro comum para a distribuição de fruta, produtos hortícolas e leite a crianças em idade escolar. Pretende-se igualmente eliminar outras fragilidades e deficiências e, sobretudo, reforçar a dimensão educativa dos regimes.

2.3 O novo programa deverá receber, no âmbito do orçamento previsto para os regimes escolares ao abrigo da PAC 2020, uma dotação anual mais elevada, ou seja, até 230 milhões de euros (150 milhões de euros para o regime de distribuição de fruta nas escolas e 80 milhões de euros para o regime de distribuição de leite nas escolas).

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE apoia vivamente os programas de distribuição de produtos hortícolas financiados pela UE em estabelecimentos de ensino para crianças e jovens. Cabe aqui referir que, em 1999, o CESE já se pronunciara claramente contra a intenção da Comissão Europeia de, já nessa altura, abolir o apoio da UE ao regime de distribuição de leite nas escolas.

3.2 O CESE salienta a extrema importância de proporcionar uma alimentação equilibrada às crianças em idade pré-escolar e escolar. Por outro lado, a pobreza, que se acentuou com a crise económica e financeira, representa um risco particularmente elevado para a nutrição precisamente das crianças e dos jovens. É preocupante o número de crianças que vão diariamente para a escola sem tomar o pequeno almoço. Tanto o aumento do número de casos de obesidade como o desperdício cada vez maior de alimentos são desafios sociais importantíssimos.

3.3 O CESE espera que os novos regimes escolares sejam aplicados de forma generalizada em todos os Estados-Membros e que o seu potencial seja plenamente explorado, ainda que a participação dos Estados-Membros continue a ser voluntária. Está confiante de que será possível aumentar de forma sustentável a proporção de fruta, legumes e laticínios na alimentação das crianças.

3.4 Apraz muito particularmente ao CESE que a UE dê mais relevo às medidas educativas de apoio, confirmando, assim, o que o CESE tem vindo a defender em anteriores pareceres. Promover a adoção de hábitos alimentares mais saudáveis precisamente na idade pré-escolar e escolar, bem como melhorar as perceções sobre a agricultura e as cadeias alimentares, são ações que devem ser entendidas a todos os níveis (Estado, escolas, pais, setor agroalimentar, sociedade civil e meios de comunicação social) como uma obrigação e um projeto comum para o qual cada um pode dar o seu contributo.

3.5 O elemento crucial para o êxito destes regimes escolares é constituído pelo pessoal docente, que, felizmente, demonstra cada vez mais interesse e empenho. Uma motivação especial para os docentes poderá consistir num apoio adicional a estes programas através de subsídios nacionais complementares ou de patrocinadores e associações de apoio da sociedade civil. Estas últimas são particularmente úteis em localidades com problemas de ordem social. O CESE apoia, por conseguinte, os projetos-piloto lançados pela Comissão Europeia para grupos socialmente fragilizados e vulneráveis.

3.6 Assim, o CESE concorda também expressamente com as possibilidades mais alargadas ora previstas, a fim de melhorar a perceção sobre o setor agrícola e alimentar local — os seus produtos, o seu trabalho e o serviço prestado à sociedade —, nomeadamente através da criação de hortas e pomares nas escolas, excursões escolares ou degustação de alimentos em quintas e ateliês de artesanato, ou ainda através da obtenção de uma «carta de condução» dos alimentos. Considera um exemplo a seguir o facto de, em alguns Estados-Membros, os agricultores fornecerem o leite diretamente às escolas, estabelecendo assim um contacto constante com as crianças.

3.7 De igual modo, o CESE congratula-se que também sejam debatidas possibilidades de incluir produtos agrícolas, como o azeite ou o mel, quando haja oportunidade para tal, bem como questões sobre a agricultura biológica. O mesmo se aplica a questões relacionadas com o ambiente ou o desperdício de alimentos. O CESE recomenda que as medidas de acompanhamento sejam avaliadas numa fase bastante precoce.

3.8 O regime escolar financiado pela UE só poderá ser bem sucedido se forem tidas em conta as especificidades nacionais e regionais e as características de cada infantário e escola, bem como as expectativas das crianças e dos pais. Nas consultas ficou também claro que os elevados encargos administrativos e de organização são, muitas vezes, considerados um aborrecimento ou mesmo motivo para abandonar a participação nos regimes escolares. Assim, tanto mais importante é para o CESE que a concretização dos novos regimes escolares produza sinergias significativas. Importa reduzir consideravelmente os encargos administrativos e de organização que recaem sobre as escolas, as empresas participantes e as administrações.

3.9 O CESE subscreve e considera importante a possibilidade de apoio adicional que se prevê para logística e equipamento, por exemplo, para a refrigeração de alimentos frescos.

3.10 O CESE concorda com o apoio à distribuição de fruta, produtos hortícolas, bananas e leite no âmbito dos regimes escolares. No entanto, considera questionável que a distribuição de laticínios se limite ao leite de consumo, pelo que recomenda ampliar o leque de produtos lácteos, tendo em conta os aspetos fisiológicos, nutricionais e educativos. O CESE solicita com veemência que se recorra preferencialmente a alimentos frescos provenientes de uma produção europeia sustentável. Na medida do possível, os produtos e as atividades no âmbito dos regimes escolares devem ter uma relação sazonal e regional, serem especialidades regionais ou pertencerem a denominações de origem protegidas (DOP) ou indicações geográficas protegidas (IGP) pela UE.

Bruxelas, 9 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: A política e a governação da Internet — O papel da Europa na configuração da governação da Internet no futuro»

COM(2014) 72 final

(2014/C 451/24)

Relator: **Antonio Longo**

Em 7 de março de 2014, 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: A política e a governação da Internet — O papel da Europa na configuração da governação da Internet no futuro

COM(2014) 72 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 18 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 180 votos a favor, 8 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 **O CESE reitera, antes de mais, as observações expandidas em vários dos seus pareceres nos últimos anos no que respeita à importância da Internet como requisito essencial para o desenvolvimento económico e o emprego, a inovação tecnológica e a inclusão social.**

1.2 **O CESE endossa incondicionalmente a intenção da Comissão de reafirmar com veemência a defesa e a promoção dos direitos fundamentais e dos valores democráticos**, bem como a noção jurídica da rede única, sujeita a normas europeias uniformes como em outros setores, e não fragmentada por regulamentações diferentes e potencialmente incompatíveis.

1.3 **É importante que a futura governação da rede se baseie no valor essencial que reside na sua natureza aberta, distribuída, neutra e acessível a todos com um mínimo de entraves.** O CESE considera, porém, que a comunicação **não define satisfatoriamente nem o conceito de governação cooperativa para o qual a UE deve contribuir nem os instrumentos** e modalidades que deverão assegurar os processos multiparceiros das decisões relativas à Internet. Convirá, em especial, clarificar quem deve efetuar os controlos sobre a governação da rede.

1.4 No que respeita **ao fim do papel até agora desempenhado pela ICANN e às funções da IANA**, o Comité considera oportuno que a Comissão estude seriamente a questão do papel da União Europeia no futuro organismo transnacional.

1.5 O *Habeas Corpus* Digital adotado pelo Parlamento Europeu e a aplicação das medidas previstas no Pacote Telecom para o mercado único europeu das telecomunicações contribuirão certamente para incentivar a confiança na Internet.

1.6 **A escolha das normas técnicas** pode ter um impacto considerável nos direitos dos cidadãos, nomeadamente os de liberdade de expressão, proteção dos dados pessoais e segurança dos utentes, bem como de acesso aos conteúdos. Desde o seu início, a conceção da Internet apoiou plenamente os direitos dos cidadãos. As ameaças aos direitos são resultantes da ação de governos e operadores de sítios Web cujo o controlo é independente da rede. Ainda assim, conviria **adotar recomendações que assegurem a compatibilidade dessas normas técnicas com os direitos humanos.**

1.7 Quanto aos **aspectos jurídicos da Internet**, o CESE apoia a intenção da Comissão de **reexaminar os riscos de conflitos de competências jurisdicionais e legislações a nível internacional**, muitas vezes exacerbados pelas regulamentações adotadas pelas diferentes autoridades de regulação independentes.

1.8 O CESE assinala que a comunicação não faz qualquer referência a uma série de questões técnicas e operacionais que constituem uma preocupação para o Comité. As questões principais são:

- a capacidade da Internet no futuro, tendo em conta o aumento exponencial do tráfego e a falta de um planeamento organizado da capacidade;
- a neutralidade da Internet, reconhecida como essencial para a Agenda Digital;
- a metodologia para os motores de busca e a apresentação dos resultados, assunto que se reveste da maior importância.

1.9 O CESE destaca a **importância da inclusão**. O contributo da União Europeia para uma governação global da Internet requer a promoção de políticas de inclusão ligadas às TIC, a fim de criar as condições para uma sociedade genuinamente inclusiva (ver a Carta de Riga (2006), adotada por ocasião da Conferência Ministerial sobre o «Contributo das TIC para uma sociedade inclusiva», que prevê uma série de compromissos para assegurar a criação de soluções baseadas nas TIC em benefício dos idosos e em matéria de ciberacessibilidade na UE). A Internet é inclusiva por natureza, algo que está consagrado na carta da ICANN. Na realidade, o acesso é controlado pelos fornecedores de serviços de comunicações e pelos fornecedores de serviços de Internet, que são regulados pelas administrações nacionais. A responsabilidade pela inclusão compete a esses reguladores e, na UE, à Comissão Europeia.

1.10 Por último, o CESE deseja que o Fórum sobre a Governação da Internet (IGF) se consolide cada vez mais como fórum de contacto para todos os interessados na Internet. **A UE deve assumir um papel destacado** no próximo IGF de Istambul, graças a uma ação conjunta por parte da Comissão, dos Estados-Membros e da sociedade civil.

2. Introdução

2.1 A Internet é um fenómeno multifacetado sem controlo global. Os seus elementos mais importantes são os seguintes:

- a) A Internet é, por definição, uma rede de redes. Cada rede é autónoma e muitas delas são empresas públicas. Sem um plano de conjunto que tenha em conta o aumento exponencial do tráfego na Internet, as redes físicas representarão provavelmente o principal ponto vulnerável da Internet, com implicações consideráveis para o desenvolvimento da sociedade global.
- b) A administração e o registo dos nomes de domínios (.com) e dos endereços IP são geridos de forma descentralizada pela Sociedade Internet para os Nomes e Números Atribuídos (ICANN), com sede na Califórnia. A participação na gestão da ICANN é o elemento central da comunicação da Comissão.
- c) As normas e os protocolos da *World Wide Web* são desenvolvidos numa base colaborativa pelo Consórcio *World Wide Web* (W3C) e o mesmo faz o Grupo de Missão de Engenharia da Internet (IETF) para a Internet.
- d) Os fornecedores de serviços da Internet registam os utilizadores e dão-lhes acesso à Internet.
- e) Os navegadores (como o Internet Explorer) e motores de busca (como o Google) permitem a utilização da Internet. Alguns destes serviços revelaram-se altamente contenciosos.
- f) Os serviços de redes sociais, como o Facebook e o Twitter, têm desempenhado um papel de destaque nos distúrbios civis e nos combates pelas liberdades cívicas em muitos países.

- g) Os serviços de computação em nuvem e de transmissão em direto estão a impulsionar o aumento do tráfego na Internet. O Netflix (vídeo a pedido), que necessita de elevadas velocidades de descarregamento, provocou o debate sobre a neutralidade da Internet nos EUA.
- h) As medidas necessárias para otimizar os benefícios e mitigar as desvantagens da Internet estão na base da Agenda Digital da UE, a qual, para além de promover a economia digital europeia, também lida com a cibersegurança, a cibercriminalidade, a proteção de dados, o fosso digital, o apoio às pessoas com deficiência e às pessoas desfavorecidas, etc. A muitos níveis, a Agenda Digital é mais um exercício de governação da UE do que de governação da Internet, ainda que inclua as medidas mais importantes para que a Europa tire o máximo partido da Internet.

3. Síntese da comunicação

3.1 A Comissão elaborou uma série de orientações com vista a lançar as bases de **uma visão europeia comum da governação da Internet** que reforce o papel da UE no desenvolvimento da Internet enquanto coluna vertebral do mercado único digital e motor da inovação e do crescimento económico, mas também da democracia e dos direitos humanos. A Comissão tenciona confirmar as orientações já apresentadas na comunicação precedente de 2009 ⁽¹⁾, reforçando o modelo multiparceiros.

3.2 Para compensar a falta de controlo global, foi criado um Fórum sobre a Governação da Internet (IGF) sob a égide das Nações Unidas, cuja evolução constitui o segundo tema da comunicação da Comissão. Dadas as preocupações da Comissão em relação ao IGF e a sua ambição de estar envolvida no controlo da ICANN, é difícil não concluir que esta comunicação trata do controlo político da Internet. O CESE entende que a resolução de questões de governação técnica e operacional, como as destacadas nas alíneas a), e) e g) *supra* também requer atenção e ação.

3.3 A visão europeia assenta numa série de princípios comuns a nível europeu, como sejam a defesa dos direitos fundamentais e dos valores democráticos (consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia) e a promoção de uma rede única não fragmentada na qual as decisões sejam tomadas com base em princípios como a transparência, a prestação de contas e a inclusão de todas as partes interessadas. Entre os intervenientes, aos quais a comunicação reconhece um elevado nível de colaboração e que são expressamente citados, contam-se o Fórum sobre a Governação da Internet (**IGF**) — organismo nascido na Cimeira Mundial sobre a Sociedade da Informação, sob a égide das Nações Unidas, com a Resolução 56/183 (21 de dezembro de 2001) –, a Sociedade Internet para os Nomes e Números Atribuídos (**ICANN**) e a Autoridade Internet para os Números Atribuídos (**IANA**).

3.4 A abordagem da Comissão para o tema da governação da Internet pode resumir-se no acrónimo **COMPACT**: Internet como um espaço de responsabilidades Cívicas, **O**rganizado de forma a constituir um recurso não fragmentado regido através de uma abordagem **M**ultiparceiros para **P**romover a democracia e os direitos humanos, com base numa sólida **A**rquitetura tecnológica que gera a **C**onfiança e permite uma governação **T**ransparente tanto da infraestrutura subjacente da Internet como dos serviços através dela oferecidos. Esta abordagem baseia-se na Agenda de Tunes para a Sociedade da Informação (18 de novembro de 2005), cujos princípios, porém, parecem infelizmente não ser seguidos a nível mundial, sendo-o só por alguns países e apenas em zonas geográficas limitadas (por exemplo, a recomendação do Conselho da OCDE sobre os princípios para a elaboração de políticas no domínio da Internet (2011) e a declaração da reunião do G8 em Deauville (2011)).

3.5 A Comissão propõe, nomeadamente:

- a definição de um conjunto coerente de princípios de governação da Internet com todas as partes interessadas,
- o apoio ao IGF, com a definição clara do papel dos poderes públicos,
- a mundialização da ICANN, com um calendário claro, e das funções da IANA, salvaguardando a estabilidade e a segurança do sistema de nomes de domínio,

⁽¹⁾ COM(2009) 277 final.

- o lançamento das atividades do Observatório Mundial para a Política da Internet (GIPO) em 2014 como um recurso para a comunidade internacional,
- o lançamento de uma ampla consulta pública sobre a participação de todas as partes interessadas na formulação da futura política europeia de governação da Internet,
- a criação de mecanismos estruturados que permitam a participação nas decisões técnicas a fim de assegurar a sua coerência com o respeito dos direitos humanos,
- o restabelecimento da confiança nas atividades em linha, com destaque para a proteção dos dados e para a segurança das redes e da informação,
- uma análise aprofundada dos riscos, a nível internacional, de conflitos de competências jurisdicionais e legislações suscitados pela Internet.

4. Apreciação e observações

4.1 A Comissão propõe definir uma visão europeia comum para a governação da Internet que permita à UE assumir um papel destacado num domínio essencial para o futuro, tanto no plano económico como no plano político e social. Trata-se de uma decisão fundamental para dar um incentivo forte ao desenvolvimento económico dos Estados-Membros, juntamente com a consolidação dos princípios da democracia e dos direitos humanos.

4.2 Uma governação sustentável deve assentar num sistema multiparceiros, tal como disposto na Agenda de Tunes, englobando governos, setor privado, sociedade civil, organizações intergovernamentais e internacionais, comunidades académicas e técnicas.

4.3 *Uma abordagem assente em princípios*

4.3.1 **O CESE reitera, antes de mais, as observações expendidas em vários dos seus pareceres nos últimos anos no que respeita à importância da Internet como requisito essencial para o desenvolvimento económico e o emprego, a inovação tecnológica e a inclusão social.** O CESE sempre apoiou plena e convictamente a sociedade da informação, a Estratégia Europa 2020 e a Agenda Digital, tendo formulado variadas propostas e, por vezes, também críticas.

4.3.2 O objetivo deve ser o protagonismo da UE no desenvolvimento das infraestruturas digitais, e sobretudo da banda larga rápida garantida a todos os cidadãos; na criação de um mercado único digital rico de conteúdos europeus e de instrumentos de inclusão; na superação do fosso digital através de uma alfabetização digital disseminada; na planificação de uma computação em nuvem europeia⁽²⁾; na definição de legislação adequada de proteção contra a cibercriminalidade, a violação da privacidade e a usurpação de identidade, os perigos para os menores e o direito a ser esquecido.

4.3.3 **O CESE endossa incondicionalmente a intenção da Comissão de reafirmar com veemência a defesa e a promoção dos direitos fundamentais e dos valores democráticos,** bem como a noção jurídica da rede única, sujeita a normas europeias uniformes como em outros setores, e não fragmentada por regulamentações diferentes e potencialmente incompatíveis. Esta escolha afigura-se necessária para a criação de um espaço único europeu acessível, rápido e sustentável para os governos locais, os cidadãos, as empresas e as instituições sem fins lucrativos⁽³⁾.

4.3.4 A esse respeito, o Comité partilha as preocupações com a violação da liberdade de expressão manifestadas pela Comissão em relação ao bloqueio das redes sociais posto em prática pela Agência para a Informação, a Tecnologia e as Comunicações da Turquia, bem como com as medidas relativas à liberdade de expressão incluídas no recente pacote de leis antiterrorismo aprovado pelo Parlamento russo.

4.4 *Um quadro de governação cooperativo*

4.4.1 O CESE considera, porém, que a comunicação **não define satisfatoriamente nem o conceito de governação cooperativa para o qual a UE deve contribuir nem os instrumentos** que deverão assegurar os processos multiparceiros das decisões relativas à Internet, como sucedeu já no que diz respeito às propostas de ação constantes da Comunicação — Uma Agenda Digital para a Europa⁽⁴⁾. No âmbito de uma governação geral partilhada é possível definir níveis e modalidades mais específicos.

⁽²⁾ JO C 107 de 6.4.2011, p. 53-57; JO C 318 de 29.10.2011, p. 9; JO C 229 de 31.7.2012, p. 1; JO C 161 de 6.6.2013, p. 8; JO C 76 de 14.3.2013, p. 59-65.

⁽³⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 137.

⁽⁴⁾ JO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

4.4.2 Para além de apelar para experiências positivas nos Estados-Membros e em países terceiros, a Comissão avança enquanto **única iniciativa o desenvolvimento da plataforma GIPO** (iniciativa importante e positiva), adiando outras propostas operacionais até à publicação dos resultados de uma **futura consulta pública**. Contudo, uma ampla consulta foi já realizada justamente com vista à comunicação em apreço, sem no entanto ter levado a propostas mais concretas e revelando sobretudo uma atenção insuficiente pelas instituições e partes interessadas.

4.4.2.1 A Comissão deve clarificar melhor o papel específico e o valor acrescentado da UE enquanto tal e o que é solicitado aos Estados-Membros, nomeadamente à luz dos objetivos da Agenda Digital europeia, e deve definir igualmente as competências exclusivas e as competências partilhadas, designadamente para evitar sobreposições e eventuais conflitos.

4.4.3 O CESE receia que os Estados-Membros e todas as partes interessadas estejam pouco sensibilizados para este tema de importância fundamental para o futuro económico e social da União e estejam a subestimá-lo grandemente. Exorta a Comissão a tomar medidas de estímulo direto aos governos, às empresas e às ONG de defesa dos direitos dos cidadãos, e em particular às associações de consumidores, que não são referidas na comunicação.

4.4.4 Nos últimos anos, o CESE elaborou vários pareceres sobre a Internet, e em especial sobre a Agenda Digital, e deveria ser envolvido nestas medidas.

4.5 *Mundialização das decisões essenciais no domínio da internet*

4.5.1 Um outro aspeto importante diz respeito às **medidas a nível internacional que a UE no seu todo deveria aplicar** em matéria de governação de todas as comunicações eletrónicas e dos direitos dos cidadãos. A comunicação não refere especificamente como propagar estas medidas a nível internacional.

4.5.2 Este aspeto é tanto mais importante quanto o escândalo de espionagem da NSA veio patentear **a fraqueza da UE**, que, na cimeira de Bruxelas de outubro de 2013, não foi capaz de dar uma resposta coletiva forte, assumindo posições divergentes no cenário internacional.

4.6 *Processo multiparceiros: a mundialização da icann*

4.6.1 O CESE salienta que é necessário um enquadramento estratégico. Embora a governação da rede não possa continuar nas mãos do Governo norte-americano, é preciso definir com precisão o regime multiparceiros para que seja realmente representativo. Há que encontrar o equilíbrio certo entre as instituições governamentais, as grandes empresas que procuram satisfazer os interesses dos acionistas e as ONG que representam diretamente os cidadãos.

4.6.1.1 A criação de instrumentos informáticos inovadores, como o GIPO, tem o apoio do CESE enquanto recurso importante à disposição da comunidade internacional para acompanhar as políticas de regulamentação da Internet e das novas tecnologias, estimulando o intercâmbio entre os diversos fóruns. Isto favorece sobretudo os elementos da sociedade civil que dispõem de recursos limitados.

4.6.2 **No que diz respeito à ICANN e à IANA**, o organismo técnico anunciou finalmente o lançamento de um processo de gestão mundial e multiparceiros das funções técnicas a assegurar a partir de setembro de 2015, data em que expira o contrato com o Governo dos Estados Unidos da América para a gestão dos domínios de topo de código de país. O CESE insta a Comissão a definir com clareza qual deverá ser o papel da União Europeia no futuro organismo transnacional e reclama um representante técnico e um representante político no organismo de direção da nova ICANN.

4.6.3 Importa que a Comissão apoie igualmente o reforço do IGF enquanto fórum de intercâmbio entre todas as partes interessadas. O CESE pretende que a UE assuma um papel de destaque no próximo IGF, que se realizará em Istambul em setembro próximo, com uma intervenção conjunta e firme por parte da Comissão, dos Estados-Membros e da sociedade civil, em defesa do conteúdo da comunicação.

4.7 Criar confiança

4.7.1 Ao nível intracomunitário, é essencial que a Comissão frise adequadamente na comunicação a necessidade de **restabelecer a confiança na Internet através de instrumentos legislativos que promovam a sua segurança, estabilidade e resiliência**, incluindo a reforma do quadro jurídico sobre a proteção dos dados pessoais e a Diretiva relativa à segurança das redes e da informação.

4.7.2 Após o relatório da sua Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, na sequência do escândalo de espionagem da NSA, o Parlamento Europeu decidiu oportunamente propor a instauração de um «*Habeas Corpus* Digital Europeu — proteger os direitos fundamentais na era digital», através de várias ações específicas enquanto plano prioritário para a futura legislatura.

4.7.3 O CESE acompanhará muito atentamente o progresso destas ações e a aplicação das medidas previstas no Pacote Telecom sobre o funcionamento do mercado único das telecomunicações⁽⁵⁾.

4.8 Normas técnicas de configuração da internet

4.8.1 **Um aspeto fundamental tem a ver com as normas técnicas.** A natureza aberta e transnacional da Internet implica que a definição das normas técnicas decorra à revelia de considerações de ordem pública definidas a nível nacional ou de organismos intergovernativos regionais, em proveito de uma espécie de autorregulação pela comunidade técnica só raramente em concertação com as instituições. As repercussões que essas opções podem ter para os direitos dos cidadãos, entre os quais se contam a liberdade de expressão, a proteção dos dados pessoais (incluindo o direito a ser esquecido), a segurança dos utentes e o acesso aos conteúdos, impõem **escolhas específicas e a adoção de recomendações que assegurem a compatibilidade dessas escolhas técnicas com os direitos humanos.**

4.8.2 O CESE apoia a proposta da Comissão de organizar seminários com peritos internacionais das várias disciplinas jurídicas, sociais, económicas e técnicas para assegurar a coerência entre os quadros normativos em vigor e as novas formas de definição possibilitadas pela Internet.

4.8.3 No plano da concorrência e do mercado livre, é necessário ter igualmente em conta o problema de uma situação na qual uns poucos algoritmos privados exercem um controlo exclusivo dos dados pessoais, metadados e receitas da publicidade ou dos direitos de autor⁽⁶⁾.

4.9 Conflitos de competências jurisdicionais e legislações

4.9.1 Quanto aos **aspetos jurídicos da Internet**, a criação de um mercado único digital até 2015 foi energeticamente reafirmada pela Comissão e não pode prescindir de uma harmonização das legislações nacionais e internacionais aplicáveis às transações em linha. O CESE apoia a intenção da Comissão de **reexaminar os riscos de conflitos de competências jurisdicionais e legislações a nível internacional**, muitas vezes exacerbados pelas regulamentações adotadas pelas diferentes autoridades de regulação independentes.

4.9.2 O CESE assinala que a comunicação não faz qualquer referência à **neutralidade da Internet**, embora esta tenha sido descrita como essencial na Agenda Digital. Reitera o que defendeu já em diversos pareceres, manifesta a sua apreensão quanto às iniciativas regulamentares que estão a ser debatidas nos EUA e «recomenda vivamente que os princípios da abertura e da neutralidade da Internet sejam, com a máxima celeridade, formalmente consagrados na legislação da UE, tendo sempre em conta a evolução tecnológica (tecnologias de ponta) neste domínio»⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ JO C 177 de 11.6.2014, p. 64.

⁽⁶⁾ COM(2012) 573.

⁽⁷⁾ JO C 24 de 28.1.2012, p. 139-145.

4.10 *Internet inclusiva*

4.10.1 A concluir, o CESE frisa a importância de um aspeto fundamental: a inclusividade. O contributo da União Europeia para uma governação global da Internet requer a promoção de políticas de inclusão ligadas às TIC, a fim de criar as condições para uma sociedade genuinamente inclusiva (em 2006, os ministros responsáveis pelas políticas de ciberinclusão dos Estados-Membros da União Europeia, dos países em vias de adesão e candidatos, dos países da EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre) e de outros países subscreveram a Carta de Riga, no âmbito da Conferência Ministerial sobre o «Contributo das TIC para uma sociedade inclusiva», que prevê uma série de compromissos para assegurar a criação de soluções baseadas nas TIC em benefício dos idosos e em matéria de ciberacessibilidade na UE). O Comité considera oportuno incluir na comunicação o princípio com base no qual TIC acessíveis e facilmente utilizáveis são reconhecidas como instrumentos essenciais para permitir às pessoas com deficiência o acesso a oportunidades plenas e eficazes numa base paritária.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência»

COM(2014) 216 final

(2014/C 451/25)

Relator: **Giuseppe Iuliano**

Em 8 de abril de 2014, 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 Europeia — Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência

COM(2014) 216 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 12 de junho de 2014.

Na 500.ª reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 10 de julho), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 103 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera muito pertinente e necessária uma posição da UE sobre a redução dos riscos de catástrofes no contexto da reestruturação do quadro de ação de Hyogo (HFA), em 2015. A relação com outras iniciativas pós-2015 em matéria de desenvolvimento e de alterações climáticas tornam ainda mais importante esta posição.

1.2 O CESE insta os Estados-Membros a fornecer à Comissão dados tão desagregados quanto possível sobre riscos e catástrofes nos seus países, para que possam contribuir para um diagnóstico mais pormenorizado e preciso da situação neste domínio.

1.3 O CESE está convicto de que se deve colocar a tónica nos fatores subjacentes ao risco e nas causas profundas das catástrofes. Entre estes fatores subjacentes encontram-se o desenvolvimento urbano não planificado, a vulnerabilidade dos meios de subsistência nas zonas rurais e a deterioração dos ecossistemas.

1.4 Uma grande parte das perdas humanas e económicas causadas pelas catástrofes naturais é produzida por catástrofes menores muito frequentes. O CESE considera que o quadro de ação de Hyogo pós-2015 deverá conferir mais importância a este «risco extensivo», além de reforçar a capacidade de resistência das comunidades afetadas por tais catástrofes.

1.5 O CESE considera que se deve analisar em mais pormenor os impactos económicos e sociais das catástrofes e prestar mais atenção a aspetos como as infraestruturas de produção.

1.6 O CESE tem para si que o quadro de ação de Hyogo pós-2015 deverá enveredar por uma abordagem «multiameaças», incorporando igualmente, em maior medida do que até agora, as ameaças de origem humana.

1.7 A gestão de riscos de catástrofes deve basear-se nos direitos, centrar-se nas necessidades e nos direitos dos grupos de pessoas mais vulneráveis e destacar e integrar as questões de género.

1.8 O CESE defende a promoção de abordagens de gestão de risco a nível local, com a participação das organizações da sociedade civil a nível local e dos grupos regularmente excluídos. A governação local dos riscos deve ser incorporada de forma mais decidida.

1.9 O papel das organizações da sociedade civil no domínio da redução dos riscos de catástrofes deve ser igualmente reconhecido tanto a nível local como internacional.

1.10 Os setores empresarial e privado devem desempenhar um papel de relevo, integrando a redução dos riscos de catástrofes em todo o ciclo de produção e contribuindo com a sua capacidade de inovação.

1.11 Embora mantendo o seu caráter voluntário, o novo quadro de ação de Hyogo pós-2015 deve colocar a tônica nos sistemas de responsabilização e na transparência, através de uma série de indicadores que sejam aceites a nível mundial. Estes indicadores não devem ser meramente técnicos e devem incluir dimensões de caráter social.

1.12 O CESE acolhe favoravelmente os mecanismos de análise inter pares, lançados por diversos Estados-Membros, mas considera que, a médio prazo, se deve evoluir para sistemas de responsabilização mais rigorosos.

1.13 O CESE considera que deverá existir uma indicação de percentagens mínimas recomendadas para o financiamento de ações de redução dos riscos de catástrofes no âmbito da política de ajuda humanitária e de desenvolvimento da UE.

2. Contexto

2.1 A adoção do quadro de ação de Hyogo (HFA) «Construir a resiliência das nações e comunidades às catástrofes» em 2005 constituiu, indubitavelmente, um marco na abordagem da redução dos riscos de catástrofe. O facto de o HFA ter sido adotado por 168 Estados ilustra esta mudança de perceção pela comunidade internacional face a uma realidade cada vez mais preocupante.

2.2 Na sequência da adoção do HFA, a UE tem vindo a integrar elementos de redução dos riscos de catástrofes e de gestão de riscos em muitas das políticas da UE, tanto a nível interno como a nível da cooperação para o desenvolvimento ou ajuda humanitária e, ainda que de forma desequilibrada, os progressos foram significativos.

2.3 A revisão do HFA em 2015 é, por conseguinte, uma oportunidade para a UE adaptar as suas políticas neste domínio à nova realidade internacional, contribuindo ao mesmo tempo para o debate internacional sobre os riscos de catástrofes e o modo de fazer face a esta realidade.

2.4 O CESE acolhe favoravelmente a Comunicação da Comissão Europeia «Quadro de ação de Hyogo pós-2015: gerir os riscos e criar resiliência», e considera que, na época atual, a sua adoção é muito importante e deseja contribuir para este debate, apresentando as propostas dos setores da sociedade civil que representa.

2.5 Desde a adoção do HFA em 2005, as tendências em matéria de catástrofes a nível mundial confirmaram os seus padrões preocupantes de agravamento do risco e obrigaram os Estados-Membros, as organizações internacionais, as organizações da sociedade civil e a comunidade em geral a redefinir as suas posições no que respeita à redução dos riscos de catástrofes.

2.6 Todos os dados atualmente disponíveis comprovam o agravamento das catástrofes, especialmente das relacionadas com ameaças hidrometeorológicas resultantes das alterações climáticas, mas também de outras relacionadas com processos acelerados de urbanização, um ordenamento do território deficiente, utilização inadequada dos solos e dos recursos naturais, bem como uma maior exposição a estas ameaças.

2.7 O impacto das catástrofes varia, evidentemente, entre regiões e países e as perdas de vidas humanas ou económicas depende dos níveis de desenvolvimento. Porém, nenhum país ou região do planeta está a salvo destes riscos, e os dados relativos às últimas décadas revelam o elevado impacto das catástrofes também nos países desenvolvidos e na própria União Europeia.

2.8 O facto de, em 2015, se reformularem também os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e de os debates sobre as alterações climáticas terem registado alguns progressos implica que há que envidar esforços para assegurar uma maior coerência nas diferentes posições sobre estes temas, para os quais o CESE deseja contribuir.

3. Novas perspectivas sobre o contexto e a tipologia das catástrofes

3.1 A comunicação da Comissão e, em particular, os dois anexos que a acompanham ⁽¹⁾, são muito exaustivos na análise das ameaças e dos riscos a nível mundial e, em especial, a nível da UE. Também são muito detalhados na descrição das políticas europeias que integraram elementos de redução dos riscos de catástrofes. O CESE congratula-se com os esforços envidados pela Comissão no sentido de contar com dados fiáveis e tecnicamente sólidos que forneçam uma visão global das catástrofes no território da UE e das políticas que lhes são destinadas.

3.2 Contudo, no que respeita à visão panorâmica das catástrofes na UE, o CESE lamenta que se conte apenas com dados diretos de dezasseis (16) Estados-Membros, mais a Noruega. O CESE insta os Estados-Membros que ainda não forneceram dados desagregados a contribuir quanto antes para este esforço, para que se possa realizar um diagnóstico tão claro e preciso quanto possível em matéria de ameaças e catástrofes na UE.

3.3 A nível mundial, estudos do Gabinete das Nações Unidas para a redução dos riscos de catástrofes (UNISDR) demonstram que, para além de catástrofes de grandes proporções com grande impacto mediático, as mais frequentes são as «pequenas catástrofes», causando mais perdas humanas e económicas e mais impacto na vida quotidiana de milhões de pessoas e comunidades de todo o mundo. O CESE entende que importa conferir uma maior importância no HFA pós-2015 ao «risco extensivo» ⁽²⁾ deste tipo de acontecimentos em vez de uma abordagem de «risco intensivo», que foi predominante no passado. A atenção prestada a este tipo de catástrofes em pequena escala mas com frequência elevada deve ser, além disso, o principal meio para reforçar a capacidade de resistência das comunidades afetadas. O Comité recomenda colocar a tónica no impacto local dessas catástrofes.

3.4 Embora existam numerosos estudos sobre o impacto económico das catástrofes ocorridas, raramente se analisam os custos em termos de emprego, condições de trabalho e trabalho digno, o impacto nos empresários, tecido produtivo, etc. Na opinião do CESE, estes aspetos devem ser analisados com maior profundidade e importa prestar mais atenção a aspetos como as infraestruturas de produção ⁽³⁾

3.5 Além disso, os dados disponíveis revelam que muitas catástrofes são resultantes de uma soma de ameaças e não têm apenas uma causa única. Este facto confirma a necessidade de uma análise «multiameaças» e de se considerar uma abordagem mais holística das catástrofes e da sua complexidade. O conceito de «emergências complexas», que tem sido utilizado no domínio humanitário, pode contribuir para evitar uma visão simplista das causas das catástrofes que possa provocar respostas também simplistas. Embora as abordagens dominantes após a adoção do HFA coloquem em evidência as ameaças naturais ou de origem humana não intencionais, existem provas de que fatores como a violência em contextos urbanos marginais, a ausência de governação e os vários tipos de conflitos, entre outros fatores de origem humana, agravam as catástrofes, pelo que deveriam ser tidos em conta. O CESE considera que o HFA pós-2015 deve abordar estes elementos ligados a situações de conflito e violência de uma forma mais abrangente. Também deve ser abordada de forma mais decisiva a questão das catástrofes resultantes de uma ameaça tecnológica ou as denominadas «triplas catástrofes» (tremor de terra, tsunami, acidente nuclear) como se verificou em Fukushima.

3.6 O CESE também considera que se deve prestar mais atenção aos fatores subjacentes ao risco e às causas profundas das catástrofes. Todas as análises e revisões do HFA mostram que a prioridade de ação «reduzir os fatores de risco subjacentes» foi aquela em que se verificaram menos progressos ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Documentos de trabalho dos serviços da Comissão: «Overview on natural and man-made disasters risks in the EU» [Síntese dos riscos de catástrofes naturais e de origem humana na UE], SWD (2014) 134 final, e «EU policies contributing to disaster risk management» [Políticas da UE que contribuem para a gestão dos riscos de catástrofes], SWD (2014) 133 final.

⁽²⁾ Os estudos do UNISDR demonstram que 90 % das perdas a nível mundial devido a catástrofes se devem a estas catástrofes «extensivas». (Global Assessment Report, GAR, UNISDR, 2013)

⁽³⁾ Recentemente, começou a estudar-se este tema em maior profundidade. «The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disasters» [Impacto das catástrofes naturais e ambientais no mercado de trabalho]. ADPAT, Itália e Instituto Japonês de Política Laboral e Formação Profissional. <http://moodle.adaptland.it/mod/page/view.php?id=9533>

⁽⁴⁾ O HFA integra cinco prioridades de ação: 1) assegurar que a redução dos riscos de catástrofes é uma prioridade nacional e local cuja aplicação tem uma forte base institucional; 2) identificar, avaliar e monitorizar os riscos de catástrofes e melhorar o sistema de alerta precoce; 3) utilizar os conhecimentos, a inovação e a educação para criar uma cultura de segurança e de resiliência a todos os níveis; 4) reduzir os fatores de risco subjacentes; 5) reforçar a preparação para catástrofes a fim de dar uma resposta eficaz a todos os níveis.

4. Uma gestão dos riscos de catástrofes centrada nos direitos das pessoas e, em particular, dos grupos mais vulneráveis a nível local

4.1 Apesar dos progressos registados desde a adoção do HFA, a abordagem baseada nos direitos não tem sido suficientemente integrada na gestão de riscos. Inclusivamente, por vezes as referências à vulnerabilidade e aos direitos diferenciais de certos grupos contribuíram para os tornar ainda mais vulneráveis, não reconhecendo que são também detentores de competências. Tal foi o caso, por exemplo, da forma simplista como foram tratadas as questões de género. O CESE considera que as abordagens baseadas nas pessoas, nos seus direitos, na igualdade, no direito à proteção, mas também no direito ao desenvolvimento sustentável, incluindo a sustentabilidade ambiental, deveriam constar como princípios reforçados no HFA pós-2015. A integração das questões de género, dos direitos e dos grupos vulneráveis deve fazer parte do conjunto de indicadores para a monitorização do HFA pós-2015 e dos mecanismos em matéria de responsabilização criados. As organizações da sociedade civil dedicadas à promoção e defesa dos direitos, em especial dos direitos das mulheres e da igualdade entre homens e mulheres, e à representação de grupos vulneráveis, devem ser convocadas mais frequentemente e participar em fóruns de debate sobre a redução dos riscos de catástrofes.

4.2 A experiência mostra que são as iniciativas locais ou com uma abordagem local que mais e melhor chegam aos grupos vulneráveis. O CESE defende a promoção de abordagens de gestão de risco a nível local, com a participação das organizações da sociedade civil a nível local e dos grupos regularmente excluídos. Isto significa avançar para a criação de sistemas de governação local do risco que permitam desenvolver as ações e os mecanismos institucionais necessários. O financiamento de atividades de gestão local dos riscos deve ser considerado uma prioridade no âmbito das iniciativas apoiadas por organismos nacionais e internacionais.

4.3 Reconhecendo que os Estados são e devem ser quem assume o compromisso do HFA e a sua aplicação, e que o êxito ou o fracasso do HFA pós-2015 dependerá da vontade política dos Estados, o CESE gostaria de salientar a necessidade de incluir todas as entidades locais, câmaras municipais, organizações da sociedade civil, ONG, instituições académicas, setores empresariais e organizações sindicais na elaboração de planos de gestão de riscos ou de instrumentos similares. O atual desfazamento entre o nível local e outros níveis administrativos superiores limita a capacidade de ação imediata da população diretamente afetada por uma ameaça. Este aspeto é particularmente relevante para os países em desenvolvimento, com estruturas institucionais frágeis.

4.4 As empresas e o setor privado têm um papel fundamental a desempenhar na redução dos riscos de catástrofes, não só através de parcerias público-privadas ou da responsabilidade social das empresas, mas também incorporando novos conceitos de resiliência, atenuação e adaptação em todo o processo de produção. A comunicação faz referência às companhias de seguros, mas, além disso, devem ser incluídas referências mais claras à necessidade urgente de reduzir o risco para se poder gerar um desenvolvimento produtivo.

4.5 Tendo em conta as características específicas que possam ser estabelecidas em cada caso, o CESE considera que a participação das organizações da sociedade civil na gestão de riscos a nível mundial e local deve ser alargada tanto às políticas internas como externas da UE.

4.6 O CESE gostaria de salientar o papel da educação escolar, formal e não formal, como uma forma muito eficaz de reforçar a sensibilização e aumentar a eficácia das ações dos cidadãos perante catástrofes. As organizações da sociedade civil podem desempenhar um papel importante nesta tarefa, que excede os limites da educação formal.

5. Para um quadro de responsabilização e transparência dos objetivos e indicadores de progresso do HFA pós-2015

5.1 O CESE concorda, em geral, com os «Princípios para o novo quadro» da comunicação da Comissão em matéria de responsabilização e de indicadores. O atual sistema de monitorização do HFA é insuficiente e não permitiu medir os progressos de forma séria. Com efeito, muitos Estados-Membros da UE não apresentaram os seus dados de forma oportuna e precisa e não contam com bases de dados sólidas e fiáveis neste âmbito. A sensibilização pública e política para as catástrofes faz com que, no âmbito da redução dos riscos de catástrofes, seja particularmente necessário criar mecanismos credíveis de transparência e de responsabilização.

5.2 O CESE acolhe positivamente as iniciativas de revisão inter pares lançadas por alguns Estados-Membros e considera que, para se progredir, estas deveriam ser generalizadas. A médio e longo prazo, o CESE está convicto de que a UE deveria ser mais ambiciosa no que respeita à melhoria da recolha de dados dos Estados-Membros, a fim de assegurar que são comparáveis e estão acessíveis não só às ONG, mas também à sociedade civil, aos meios de comunicação, estabelecimentos académicos, à comunidade científica e a outros grupos interessados.

5.3 Em todo o caso, o HFA pós-2015 deverá criar um sistema de indicadores comuns que permitam avaliar os progressos e o nível de cumprimento quer pelos países, quer pelos restantes intervenientes. Sem entrar em pormenores, o CESE concorda com os esforços envidados pelas organizações da sociedade civil em matéria de indicadores e manifesta a sua convicção de que estes não deveriam ser simplesmente técnicos ou tecnocráticos, incorporando elementos sociais, de resiliência, de participação, etc. ⁽⁵⁾

5.4 A transparência e a responsabilização devem contribuir ainda para o diálogo entre os diversos intervenientes (organismos oficiais, instituições políticas, organizações da sociedade civil, o setor privado e as empresas, meio académico, etc.) em torno da redução dos riscos de catástrofes.

6. Coerência entre as agendas para o desenvolvimento, as alterações climáticas e a redução dos riscos de catástrofes

6.1 Num mundo tão interligado e interdependente como aquele em que vivemos a dificuldade de fazer coincidir as «agendas» internacionais sobre temas que, por definição, estão estreitamente relacionados é paradoxal. A oportunidade que se abrirá em 2015, quando coincidirem diferentes iniciativas em matéria de alterações climáticas, desenvolvimento e redução dos riscos de catástrofes, deve ser explorada pela UE para impulsionar a mesma coerência a nível internacional. Este fomento da coerência tem muitas implicações conceptuais, institucionais, em matéria de prioridades, etc., que deveriam ser abordadas a partir da experiência das comunidades afetadas e tendo em conta que o desenvolvimento, as alterações climáticas e as catástrofes não podem continuar a ser enfrentadas de forma compartimentada. O CESE apoia os esforços internacionais para definir critérios e indicadores comuns em matéria dos objetivos de desenvolvimento sustentável e do HFA pós-2015.

6.2 Dada a importância das alterações climáticas para o aumento da frequência e da gravidade das ameaças (especialmente hidrometeorológicas), bem como dos objetivos comuns à redução dos riscos de catástrofes e à adaptação às alterações climáticas, há que reforçar significativamente a coordenação entre as estruturas que promovem a conceção e execução de legislação nestes domínios.

6.3 O futuro HFA pós-2015 deve definir de forma mais clara as ligações entre as catástrofes e o desenvolvimento, que podem ser muito diversas e complexas. O desenvolvimento bem concebido pode reduzir o risco, mas também pode aumentá-lo, tal como foi possível observar em inúmeras ocasiões. Do mesmo modo, a relação entre as alterações climáticas e as catástrofes são complexas e inter-relacionadas. O CESE concorda com o facto de os conceitos e as abordagens, como a resiliência, poderem ser úteis para tratar essas complementaridades.

6.4 Ao mesmo tempo, o CESE gostaria de salientar a necessidade de abordar a relação da redução dos riscos de catástrofes tradicional com a agenda para a segurança. Até agora, a abordagem dominante do HFA tem-se centrado nas catástrofes naturais, mas outras ameaças e realidades relacionadas com a violência, os conflitos ou disputas pelos recursos tornam necessário este processo de convergência. O conceito de segurança humana expõe esta questão, e a sua utilidade para este domínio deveria ser analisada.

7. Financiamento da redução dos riscos de catástrofes e o compromisso da UE

7.1 A falta de uma «cultura de prevenção» fez com que, tanto nas políticas internas como externas da UE, a redução dos riscos de catástrofes e a prevenção de riscos, atenuação e preparação para as catástrofes não tenham sido consideradas prioritárias. Tal como expresso na comunicação da Comissão, alguns programas foram pioneiros (DIPECHO) ⁽⁶⁾, mas os fundos destinados a essas ações têm sido reduzidos. O CESE é da opinião de que se deveriam definir percentagens mínimas recomendadas para o financiamento de ações de redução dos riscos de catástrofes no âmbito da política de desenvolvimento e de ajuda humanitária da UE, em harmonia com o que fazem outros doadores ⁽⁷⁾. Para tal, os Estados-Membros devem dotar-se de mecanismos de acompanhamento financeiro para ações de redução dos riscos de catástrofes que possam ser integrados nas políticas de desenvolvimento e de ação humanitária.

Bruxelas, 10 de julho de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ «Joint Civil Society Position on Post 2015 Framework for Disaster Risk Reduction» [Posição conjunta da sociedade civil sobre o Quadro para a Gestão dos Riscos de Catástrofes pós-2015]. O documento baseia-se nas orientações constantes de «Proposed Elements for Consideration in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction» [Proposta de Elementos a considerar no Quadro para a Gestão dos Riscos de Catástrofes pós-2015] (UNISDR, dezembro de 2013)..

⁽⁶⁾ O programa ECHO de preparação para catástrofes (DIPECHO) é um programa dedicado à redução dos riscos de catástrofes lançado em 1996 pela DG ECHO, da Comissão Europeia.

⁽⁷⁾ Uma análise das possibilidades de financiamento de ações de redução dos riscos de catástrofes e de experiências neste âmbito pode ser consultada em: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8574.pdf>

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Diretiva 93/5/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1993, relativa à assistência dos Estados-Membros à Comissão e à sua cooperação na análise científica de questões relacionadas com os produtos alimentares»

COM(2014) 246 final — 2014/0132 COD

(2014/C 451/26)

Em 22 de maio de 2014, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga a Diretiva 93/5/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1993, relativa à assistência dos Estados-Membros à Comissão e à sua cooperação na análise científica de questões relacionadas com os produtos alimentares

COM(2014) 246 final — 2014/0132 COD.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e que, de resto, havia sido já objeto do parecer CES 404/2001-2000/0286 COD, adotado em 28 de março de 2001 (*), o Comité na 500.^a reunião plenária de 9 e 10 de julho de 2014 (sessão de 9 de julho), decidiu, por 185 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, não emitir parecer, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 9 de julho de 2014.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

(*) * Parecer do CES NAT/099 sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Alimentar Europeia e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos alimentos, JO 2001/C 155, p. 32-38 de 29 de maio de 2001.

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT