



Índice

I Resoluções, recomendações e pareceres

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

516.a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016

2016/C 264/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Nova estratégia para a política externa e de segurança da UE» (parecer de iniciativa)	1
2016/C 264/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Mobilidade laboral mais justa na UE» (parecer exploratório)	11
2016/C 264/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Integração dos refugiados na UE» (parecer exploratório)	19
2016/C 264/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Dimensão externa da política energética da UE	28

III Atos preparatórios

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

516.a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016

2016/C 264/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre serviços financeiros de retalho — Mais qualidade nos produtos, mais escolha e mais oportunidades para consumidores e empresas» [COM(2015) 630 final]	35
2016/C 264/06	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 — Rumo a um quadro de direitos de autor moderno e mais europeu» [COM(2015) 626 final]	51

2016/C 264/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais» [COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)] e a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspetos que dizem respeito a contratos de vendas em linha de bens e outras vendas à distância de bens» [COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)]	57
2016/C 264/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as normas de contratos públicos relacionadas com a atual crise de asilo» [COM(2015) 454 final]	73
2016/C 264/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 91/477/CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas» [COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)]	77
2016/C 264/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspetos do direito das sociedades (codificação)» [COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)]	82
2016/C 264/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que visa assegurar a portabilidade transfronteiras dos serviços de conteúdos em linha no mercado interno» [COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD)]	86
2016/C 264/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que diz respeito às isenções aplicáveis aos operadores em mercadorias» [COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)]	91
2016/C 264/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade [COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS)] e a Proposta de diretiva do Conselho que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que afetam diretamente o funcionamento do mercado interno [COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS)]	93
2016/C 264/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular [COM(2015) 614 final], a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens [COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)], a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos [COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)], a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros [COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)] e a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2000/53/CE, relativa aos veículos em fim de vida, 2006/66/CE, relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, e 2012/19/UE, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos [COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD)]	98
2016/C 264/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia e que estabelece os procedimentos de apoio às negociações sobre o acesso de bens e serviços da União Europeia aos mercados de contratos públicos dos países terceiros» [COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD)]	110
2016/C 264/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Estado da União da Energia — 2015» [COM(2015) 572 final]	117

2016/C 264/17	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 — Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento» [COM (2015) 497 final]	123
2016/C 264/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros» [COM(2016) 71 final — 2016/43 (NLE)]	134

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

516.A REUNIÃO PLENÁRIA DE 27 E 28 DE ABRIL DE 2016

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Nova estratégia para a política externa e de segurança da UE»

(parecer de iniciativa)

(2016/C 264/01)

Relator: José María ZUFIAUR NARVAIZA

Em 21 de janeiro de 2016, 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

Nova estratégia para a política externa e de segurança da UE

(parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 19 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 28 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 190 votos a favor, 10 votos contra e 50 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE concorda com a necessidade de rever a Estratégia Europeia de Segurança (ESS) atualmente em vigor, que data de 2003, para a adaptar a um contexto internacional que mudou substancialmente. Além disso, considera imprescindível que o Comité, por ser um órgão consultivo das instituições europeias e o representante da sociedade civil organizada, seja consultado durante o processo de elaboração da nova estratégia e que a sociedade civil tenha uma participação estruturada nesse processo. O CESE entende que a estratégia global deve ser revista com uma periodicidade mais curta, por exemplo, a cada cinco anos, para coincidir com os mandatos do Parlamento e da Comissão.

1.2. A UE enfrenta crises caracterizadas principalmente pela desintegração social, a interdependência, a fragilidade institucional e a natureza global das desigualdades. Entrámos numa era em que a exclusão social é uma importante causa de conflitos, face aos quais a intervenção militar é claramente insuficiente.

1.3. A crescente dinâmica da concorrência geopolítica e geoeconómica, e a insistência de algumas potências em dividir o mundo em esferas de influência tem repercussões no modelo estratégico europeu, que se baseia na cooperação e na condicionalidade positiva, o que implica a sua adaptação.

1.4. Perante este cenário internacional tão complexo, o CESE considera que os europeus só serão capazes de defender os seus valores e interesses se houver maior coerência nos objetivos, políticas e recursos. A política externa europeia começa no interior da UE, pois a relação entre as políticas internas e externas é indissociável.

1.5. Os cidadãos europeus só poderão reverter o seu atual desencanto, sentir-se verdadeiramente europeus e comprometer-se com a União se esta mudar de rumo e se posicionar como promotora da segurança, liberdade e prosperidade – como defensora da igualdade – na Europa e no resto do mundo.

1.6. É imprescindível reforçar a integração política europeia para aspirar à soberania num mundo globalizado, para tomar decisões que relancem o entusiasmo pelo projeto europeu, e por um contrato social renovado, e para dar resposta ao défice democrático.

1.7. Há que afetar mais recursos à política externa e à política europeia de segurança e defesa, as quais exigem métodos de trabalho mais flexíveis e mais coordenados entre os Estados-Membros e as instituições europeias.

1.8. A defesa da UE exige uma maior coordenação e um planeamento comum na perspetiva de se orientar para uma união de defesa europeia. Para tal, é necessário aumentar as dotações financeiras e desenvolver a indústria de defesa europeia, evitando duplicações nas despesas através de instrumentos de mutualização e partilha (*pooling and sharing*). Da mesma forma, são fundamentais uma melhor governação e uma estrutura institucional coerente, para além da promoção de grandes projetos conjuntos, sem prejuízo da relação transatlântica e da estreita colaboração com as alianças e organismos de que fazem parte a maior parte dos países da UE, como a OTAN.

1.9. Na opinião do CESE, as prioridades da nova estratégia global devem ser as seguintes: a) reforçar o processo de adesão dos países candidatos, em particular dos Balcãs Ocidentais, e estabilizar a vizinhança a Leste e a Sul, inclusive dando resposta aos fluxos migratórios e de refugiados; b) promover uma política comum de segurança e defesa (PCSD) mais capaz, eficaz e visível, alicerçada numa base tecnológica e industrial europeia de defesa (BITDE) mais robusta e bem definida; c) reforçar um sistema multilateral eficaz e revisto para a segurança e a governação no plano socioeconómico e de desenvolvimento; e d) promover o comércio e os investimentos. Além disso, estas prioridades devem integrar duas dimensões transversais, nomeadamente, o desenvolvimento sustentável, em sentido lato, e o reforço das organizações da sociedade civil.

1.10. Através da sua tradicional diplomacia preventiva e multilateral, a UE deveria ser uma potência reguladora e construtiva, promotora de uma governação inclusiva, apostando na participação das economias emergentes nas instituições multilaterais.

1.11. A UE, que foi criada para consolidar a paz na Europa, tem de ter como objetivo essencial, na sua estratégia global, a manutenção e a promoção da paz, sendo para tal fundamentais as políticas de segurança e de defesa, a ação diplomática e o papel da sociedade civil.

1.12. No que diz respeito à crise dos refugiados, o CESE considera fundamental que a UE desenvolva uma política comum para os refugiados, o asilo e a imigração, levada a cabo por uma instituição europeia, assegurando assim que todos os Estados-Membros cumprem as suas responsabilidades de forma conjunta, proporcional e solidária.

1.13. O CESE entende que são necessárias alterações no sistema de atribuição de fundos europeus ao desenvolvimento, nomeadamente para agilizar a sua aplicação e os tornar mais polivalentes e adaptados às circunstâncias concretas.

1.14. Neste momento, estão a ser negociados ou ratificados vários mega-acordos comerciais que têm vindo a adquirir uma dimensão geopolítica inegável, para além dos aspetos comerciais propriamente ditos. No âmbito da futura estratégia global da UE, será essencial abordar o impacto geopolítico destes acordos, reforçar as suas relações multilaterais e evitar tensões entre os blocos comerciais. Além disso, uma vez que esses acordos afetam os modos de vida, o CESE considera essencial atender aos pedidos e às preocupações que a sociedade civil e os cidadãos em geral manifestam a este respeito.

1.15. Na opinião do CESE, o reforço da sociedade civil, da sua ação e dos seus vínculos, paralelamente à ação diplomática, é essencial para implementar a política externa e de segurança da UE. Consequentemente, o CESE preconiza a introdução expressa deste componente na política externa e de segurança comum como um dos seus objetivos prioritários.

1.16. Por ser um órgão consultivo das instituições europeias e o representante de todas as grandes organizações da sociedade civil organizada dos Estados-Membros, o CESE está muito bem colocado para ser um interlocutor importante das instituições da UE envolvidas na política externa e de segurança comum da UE, nomeadamente o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a Comissão Europeia.

1.17. Para o efeito, o CESE propõe que se proceda a uma análise conjunta das referidas prioridades e do modo de formalizar uma cooperação entre o SEAE e o CESE.

1.18 O CESE prontifica-se a ajudar o SEAE a elaborar um relatório de avaliação sobre a atual participação da sociedade civil em questões da política externa europeia.

1.19. Propõe também que se organize no CESE uma audição anual sobre a política externa e de segurança, com a participação da Alta Representante e das principais organizações europeias da sociedade civil.

2. Um novo contexto para a ação externa da UE

2.1. O CESE considera necessária uma estratégia que englobe todos os instrumentos de ação externa da UE, incluindo os de segurança e defesa, integrando-os num quadro global coerente e atualizado. Para isso, é necessário alterar os objetivos, prioridades, interesses e instrumentos da ação externa europeia, empregando uma perspetiva abrangente que vá além das abordagens parciais, ultrapasse as resistências dos Estados e reforce e coordenação e a flexibilidade⁽¹⁾ ⁽²⁾.

2.2. Não obstante os grandes progressos sociais observados em diferentes aspetos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, outros fenómenos, como a perda de influência do Ocidente, a consolidação das novas potências emergentes, o impacto crescente das tecnologias da informação, as tendências demográficas e o aumento da desigualdade, deixam transparecer um contexto geopolítico mundial mais complexo, no qual a promoção de um modelo baseado em normas e valores próprios de sociedades abertas encontrará mais resistência. Isto acontece no contexto de certas instituições multilaterais que não se adaptaram a um novo mundo multipolar. Por conseguinte, tem-se verificado uma erosão das normas internacionais, ao mesmo tempo que a geopolítica adquire uma relevância cada vez maior, sendo acompanhada de um aumento do número de intervenientes, nomeadamente os não estatais e as empresas transnacionais, e do desenvolvimento de tecnologias revolucionárias, o que dificulta a definição de uma agenda estratégica e a gestão de ambientes complexos.

2.3. Os desafios mais imediatos que a UE tem de enfrentar são os seguintes: a gestão dos fluxos migratórios, a proteção do continente contra ameaças terroristas e a dissuasão de potenciais agressões militares e ciberataques contra os seus Estados-Membros. Os outros desafios, ameaças e perigos são agora essencialmente globais: alterações climáticas, crises financeiras e económicas, evasão fiscal, corrupção, criminalidade organizada, pandemias, crises humanitárias, entre outros. A União tem um papel a desempenhar em todos eles. A política externa e de segurança comum deve tornar-se um instrumento bastante mais eficaz do que atualmente, capaz de defender os interesses da União e dos Estados-Membros, o que, por sua vez, é essencial para que estes se envolvam mais na política externa e de segurança da UE. Como salientou a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e vice-presidente da Comissão Europeia, «precisamos de uma estratégia para proteger de forma pró-ativa os nossos interesses, tendo presente que a promoção dos nossos valores é parte integrante dos nossos interesses».

⁽¹⁾ Ver o parecer do CESE sobre «A dimensão externa da Estratégia de Lisboa renovada» (JO C 128 de 18.5.2010, p. 41).

⁽²⁾ Ver o parecer do CESE sobre «A nova política externa e de segurança da UE e o papel da sociedade civil» (JO C 24 de 28.1.2012, p. 56).

2.4. Desde a estratégia de 2003, ocorreram, grosso modo, duas mudanças estruturais:

2.4.1. A primeira mudança é que enfrentamos crises caracterizadas principalmente pela desintegração social, a interdependência, a fragilidade institucional e a natureza global das desigualdades. Atualmente, a globalização implica proximidade, visibilidade e densidade populacional. A desigualdade transformou-se num parâmetro global. São estes intensos contrastes sociais que provocam deslocamentos maciços, e este mundo cada vez mais unificado, e extremamente desigual, é fonte de instabilidade e insegurança. Entrámos na era dos conflitos de exclusão social, em relação aos quais a intervenção militar é claramente insuficiente. Estamos perante uma questão social mundial que deve ser diagnosticada e à qual é necessário responder, tal como aconteceu nos séculos XIX e XX nos Estados nacionais europeus e, no domínio internacional, com a pioneira Declaração de Filadélfia, de 1944. Para isso, serão necessárias políticas de regulação, solidariedade e cooperação.

2.4.2. A segunda mudança é que a competência no domínio geopolítico está novamente a ganhar mais peso, e não só na vizinhança europeia. A nossa localização geográfica é uma circunstância que nos condiciona. As guerras na Ucrânia, na Síria, no Iraque, na Líbia e no Sael, por exemplo, têm na UE um impacto direto em termos de comércio, de terrorismo jihadista, de aprovisionamento energético ou de fluxo de refugiados e imigrantes, o que, por seu turno, tem repercussões no modelo estratégico europeu, que se baseia na cooperação e na condicionalidade positiva.

2.4.3. Continua a ser verdadeira a afirmação da estratégia atualmente em vigor de que «a melhor proteção para a nossa segurança é um mundo constituído por Estados democráticos bem governados». No entanto, esta estratégia evidenciou algumas lacunas: 1) de um modo geral, esta ideia não deu os resultados esperados, exceto em alguns casos especificamente ligados aos processos de adesão à UE; 2) existem outras narrativas, desde leituras específicas da religião, como o autodenominado Estado Islâmico, a um certo nacionalismo autoritário, como é o caso da Rússia e da China (grandes potências com influência direta na vizinhança alargada da UE), cuja conceção da geopolítica se baseia em zonas de influência; 3) muitas vezes, não se teve em conta a diversidade entre os países com os quais a UE procurou estabelecer associações; 4) frequentemente faltou a coerência entre o discurso da UE e as políticas levadas a cabo na prática; 5) não se levou devidamente em conta o facto de ser impossível implantar a democracia e o Estado de direito a partir de fora, devendo esses valores brotar dentro dos próprios países.

2.5. No que toca à defesa dos seus princípios e valores fundamentais, cabe à UE adaptar a sua estratégia de molde a impulsioná-los com maior eficácia, promovendo aquilo que o SEAE denominou «idealismo pragmático».

3. A política externa começa no interior da UE

3.1. A ideia de que a política externa é um prolongamento da política interna é generalizadamente aceite. Por isso, para serem eficazes, têm ambas de responder aos mesmos objetivos e estar integradas e coordenadas, em vez de dispersas, nos seus aspetos centrais e comuns. Na opinião do CESE, os dois pilares essenciais de uma estratégia global de política externa da UE são construídos dentro de fronteiras.

3.1.1. O primeiro pilar é um aspeto que está na base da atratividade da UE no mundo: o seu modo de vida, assente na liberdade e nos direitos humanos e na coesão social de toda a população. Não é realista pensar numa política externa e de segurança mais estruturada, partilhada e eficaz da UE sem inverter o aumento das desigualdades económicas e sociais entre os seus membros, o desmantelamento do seu modelo social, os sintomas de desconfiança e falta de solidariedade, o retorno aos espaços nacionais, as dificuldades em chegar a acordo nas decisões comuns, o crescente desencanto dos cidadãos ou o crescimento dos movimentos populistas, xenófobos e eurófobos. É imprescindível reforçar a integração política europeia, provavelmente mediante o recurso às cooperações reforçadas previstas nos Tratados, para aspirar à soberania num mundo globalizado, para tomar decisões que relancem o entusiasmo pelo projeto europeu e por um contrato social renovado, e para conciliar o processo decisório com a democracia.

3.1.2. O segundo pilar refere-se a uma maior integração europeia e ao estabelecimento de políticas e instrumentos de ação comuns em domínios como os fluxos migratórios, o aprovisionamento energético, as alterações climáticas, o terrorismo internacional, a segurança alimentar, a política comercial, a luta contra a criminalidade organizada, um plano eficaz de investimentos e de criação de emprego a nível europeu, uma dimensão social europeia ou a concretização do mercado interno. Os cidadãos europeus só poderão reverter o seu atual desencanto, sentir-se verdadeiramente europeus e comprometer-se com a União se esta mudar de rumo e se posicionar como promotora da segurança, liberdade e prosperidade – como defensora da igualdade – na Europa e no resto do mundo.

3.2. Na opinião do CESE, a conclusão do mercado único europeu – a política industrial, o sistema financeiro, as políticas de telecomunicações e de transporte, as tecnologias digitais e as indústrias de defesa – constitui uma prioridade para a UE. Acresce que a política externa deve abordar um número crescente de questões relacionadas com outras políticas da UE, nomeadamente, nos domínios social, ambiental, energético, digital, económico, industrial ou dos transportes. Por outro lado, é necessário definir uma visão de longo prazo, em que a política económica externa seja um pilar fundamental para promover o comércio e o investimento. Além disso, é muito urgente dispor de uma política energética comum e de uma política comum para a migração e o asilo.

3.3. Perante a nova configuração geoestratégica mundial, a UE não tem outra alternativa senão reforçar as suas capacidades no domínio da segurança e da defesa. Nesse sentido, torna-se inevitável adotar uma política externa mais integrada – os Estados-Membros são progressivamente menos relevantes a nível internacional e a ação conjunta é vantajosa para todos – e dar mais relevância à política europeia de defesa, adotando um conceito de segurança e defesa muito mais amplo do que o uso da força. Importa também afirmar que a política de defesa, que deve ser utilizada de forma preventiva, tem uma função dissuasora e constitui um instrumento de último recurso quando os interesses vitais e a proteção devida não podem ser defendidos de outro modo. Para tal são necessários mais recursos e uma melhor utilização dos mesmos. Apesar de ter 28 estruturas militares diferentes, a UE gasta o equivalente a 40 % do orçamento dos EUA consagrado à defesa nacional. A isto seria necessário acrescentar as consideráveis duplicações e o fraco desenvolvimento da indústria de defesa, entre outras questões, o que exige maiores recursos financeiros e instrumentos comuns de planeamento e controlo. Os governos e os cidadãos da UE têm de estar conscientes de que a segurança, a prosperidade e a liberdade são indissociáveis. No entanto, uma maior autonomia estratégica da UE em matéria de defesa não deve ser nem incompatível nem contrária à relação transatlântica e cooperativa com as alianças e organizações de que faz parte a maior parte dos países da UE, nomeadamente a OTAN, que continua a ser a base da sua defesa coletiva.

3.4. A política europeia de defesa deveria concentrar-se em dois aspetos fundamentais: 1) a situação geopolítica atual determina que a UE, como promotora de segurança fora das suas fronteiras, se centre nos países da vizinhança alargada, na promoção dos direitos humanos e na ajuda ao desenvolvimento dos países vizinhos; 2) a UE deve contribuir para a liberdade de acesso aos bens públicos mundiais, bem como para uma ordem internacional baseada em regras.

3.5. A indústria de defesa da UE deve desempenhar um papel importante na obtenção da autonomia estratégica da União Europeia. A sua competitividade é um valor que vai muito mais além do interesse do setor privado. É preciso superar a sua fragmentação. O êxito deste processo depende em grande medida da aplicação de alguns instrumentos cruciais, como, por exemplo, a execução de projetos de colaboração, a atribuição de fundos adequados à próxima ação preparatória⁽³⁾ e a criação de uma rubrica orçamental específica no próximo quadro financeiro plurianual.

3.6. A ideia de que a estabilidade da nossa vizinhança real – os nossos vizinhos e os vizinhos dos nossos vizinhos – é essencial para a nossa própria estabilidade aplica-se de forma muito direta à ameaça terrorista proveniente do autoproclamado Estado Islâmico. Quer isto dizer, por exemplo, que encontrar uma solução política para a guerra na Síria é uma responsabilidade que afeta diretamente a UE, pois implica não só agir sobre uma das causas do problema, mas também melhorar as funções de coordenação em matéria de combate ao terrorismo e de informações. O aumento do intercâmbio de informações entre os Estados-Membros deverá ser um imperativo, incluindo a criação de um serviço europeu de informações. Além do mais, é necessário elaborar uma estratégia global de combate ao terrorismo que analise as suas causas, evite o confronto entre concepções religiosas e, pelo contrário, promova a cooperação entre comunidades de credos diferentes no combate ao fanatismo terrorista. É particularmente importante apoiar o mundo árabe e islâmico (o mais atingido pelos ataques do denominado Estado Islâmico) para que se insurja contra esta ameaça no seu interior. Do mesmo modo, uma estratégia europeia contra o terrorismo deve incluir a ação sobre a venda e o tráfico de armas ou as fontes de financiamento. As relações da sociedade civil com a nossa vizinhança alargada podem desempenhar um papel positivo nesse sentido.

⁽³⁾ A Comissão Europeia, em parceria com a Agência Europeia de Defesa, está a elaborar uma ação preparatória para a investigação relacionada com a política externa e de segurança comum para o período de 2017 a 2019.

3.7. É importante aumentar a flexibilidade da ação externa. Um maior grau de flexibilidade não deve conduzir a uma fragmentação, devendo antes ser alcançado através da utilização plena dos instrumentos previstos pelo TUE e pelo TFUE. Por conseguinte, é necessário aumentar a abstenção construtiva dos Estados-Membros no Conselho nos domínios da política externa e de segurança comum e da política comum de segurança e defesa. Neste contexto, e no que diz respeito ao reforço da segurança internacional, o CESE reitera a necessidade de conservar certos valores na condução da política externa, nomeadamente o respeito da Carta das Nações Unidas. No entanto, sempre que os instrumentos existentes não permitam encontrar uma solução satisfatória, haverá que criar grupos *ad hoc* onde tenha assento a Alta Representante ou, na sua ausência, outros órgãos das instituições europeias, para que o princípio da unanimidade não paralise as opções da União na política externa. A Rede de Diplomacia Verde (RDV), inicialmente criada para promover a integração dos objetivos ambientais nas relações externas da UE, desempenhou um papel importante na mobilização e coordenação das ações diplomáticas da UE com vista à COP 21 e pode servir de modelo para outras redes.

3.8. A UE não deve esperar a próxima crise para se dotar de meios adicionais de política externa. Os recursos devem ser consonantes com os objetivos e não devem variar significativamente em função da conjuntura. Há que identificar, por meio de um planeamento adequado, os domínios para os quais os meios da UE são insuficientes, por forma a evitar as ações reativas que, face a diferentes crises, têm caracterizado a atuação da UE nos últimos anos. Importa também aumentar o orçamento da UE destinado à ação externa, sobretudo nos domínios humanitário, migratório, de desenvolvimento, de ensino, de combate ao terrorismo e da diplomacia, bem como o orçamento dedicado ao reforço da sociedade civil organizada.

4. Repensar o papel da UE no mundo

4.1. O CESE considera que a nova estratégia implica uma revisão da análise levada a cabo pela UE do contexto internacional e do papel que tenciona desempenhar no futuro. É fundamental encontrar novas narrativas, baseadas na participação ativa, para promover a igualdade entre os cidadãos nas suas dimensões de segurança, liberdade e prosperidade, e é importante realçar os pontos fortes da UE como, entre outros, o facto de ser o maior mercado interno do mundo, ter uma política comercial ativa e a política de cooperação e de ajuda humanitária com mais meios financeiros do mundo, seguir um modo de vida baseado no respeito pelo Estado de direito e nos princípios democráticos, defender um modelo social baseado na coesão económica e social e um modelo de desenvolvimento sustentável baseado na luta contra a desigualdade e na proteção do meio ambiente, incluindo objetivos firmes em matéria de política climática.

4.2. A falta de coesão interna e de vontade política tem limitado, tradicionalmente, o papel da UE no mundo. A União não aspira a ser uma superpotência, visa sim projetar o seu poder de forma mais eficiente. Como tal, deve centrar-se nos domínios em que a sua ação represente um valor acrescentado e possa ter um impacto mais significativo, sobretudo na sua vizinhança imediata e em instituições internacionais como as Nações Unidas, o FMI, o Banco Mundial ou o G-20, onde a coordenação entre os Estados-Membros é escassa, o que limita a sua capacidade de influência. Neste sentido, o CESE considera positiva a proposta da Comissão, de outubro de 2015, em prol de uma representação unificada da área do euro no FMI e em outros organismos internacionais.

4.3. A UE deve prosseguir a sua tradicional diplomacia preventiva e multilateral, aspirando a ser uma potência reguladora e construtiva. A defesa de uma ordem mundial, baseada em normas e aberta, constitui uma característica fundamental da identidade da União a nível internacional. Enquanto grande potência comercial, a UE beneficia de um mundo interligado, seja no domínio energético, financeiro, do ciberespaço ou das vias marítimas (cerca de 90 % do comércio externo da UE é marítimo). A segurança nuclear e a segurança energética devem continuar a estar no centro das atenções.

4.4. Além disso, importa que continue a cooperação com os diversos processos de integração regional, como a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e o Mercosul.

4.5. A UE deve promover uma governação democrática e inclusiva, incentivando a participação das economias emergentes nas instituições multilaterais, com vista a atenuar as tensões de forma pacífica e a desincentivar a criação de mecanismos de governação alternativos ou contrários aos atuais.

4.6. A UE deve manter os seus valores e princípios, a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, a luta contra a pena de morte e a violência contra mulheres e raparigas, a proteção dos direitos das pessoas com diferentes identidades sexuais (LGBTI), baseando a sua política externa e de segurança no modelo social que a caracteriza e que constitui o fundamento da sua segurança, liberdade e prosperidade.

5. Uma maior participação na vizinhança alargada

5.1. O atual processo de elaboração da estratégia global deve refletir claramente a importância que os países vizinhos da UE a Leste e a Sul têm para a segurança e a prosperidade da Europa, e deve permitir que a UE tenha mais impacto e influência nos importantes acontecimentos ocorridos nessas regiões, dando resposta aos fluxos migratórios e de refugiados e regulando-os. Além disso, estas prioridades devem integrar duas dimensões transversais, nomeadamente, o desenvolvimento sustentável e o reforço das organizações da sociedade civil ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

5.2. A vizinhança alargada ou estratégica (desde o Sael até ao Golfo e desde a Ásia Central até ao Ártico) constitui a área de maior importância não apenas para a ação externa europeia, mas também para a dimensão interna dos Estados-Membros. Esta área está a passar por uma profunda desintegração social e institucional que se deve a múltiplas causas, como os conflitos armados, as deslocações forçadas, o terrorismo internacional, o colapso das estruturas estatais, a corrupção e a criminalidade organizada, o regresso ao autoritarismo, como é o caso da Turquia, ou a assertividade de potências como a Rússia e as agressões militares ou híbridas. Este cenário implica grandes desafios estruturais a longo prazo, além de ter forte impacto na União.

5.3. Perante esta realidade desanimadora, a UE deve assumir maior responsabilidade na melhoria da situação económica, social e de segurança da sua vizinhança. A UE não deve renunciar à defesa da democracia, do Estado de direito e dos direitos humanos e sociais fundamentais – designadamente a liberdade de associação e o direito de negociação coletiva – nos países da sua vizinhança, para a qual é fundamental o apoio à sociedade civil local e, também, aos parceiros sociais, bem como a proteção da sua independência.

5.4. O CESE considera positiva a revisão da política europeia de vizinhança e a constatação de que existe um vínculo entre instabilidade, pobreza, desigualdade e falta de oportunidades, aspetos que podem aumentar a vulnerabilidade à radicalização. Neste sentido, a ação externa pode criar sinergias entre a segurança, o desenvolvimento e o comércio. Para a consecução deste objetivo, é fundamental pôr termo às violações do direito de associação e de livre organização dos empresários, dos trabalhadores ou de organizações do terceiro setor. Importa igualmente promover instrumentos de alerta precoce para prevenir eventuais crises futuras.

5.5. O CESE advoga a manutenção de uma abordagem rigorosa, mas não restritiva, em matéria de ampliação e liberalização do regime de vistos, sempre sob reserva de reformas passíveis de serem fiscalizadas.

5.6. Estreitamente associado a esta vizinhança encontra-se o continente africano, que, no entender do CESE, deveria constituir a segunda área geográfica prioritária da política externa da UE, não só por daí advir grande parte dos desafios, mas também devido às possibilidades de alianças que podem contribuir para o desenvolvimento económico e a governação mundial ⁽⁶⁾. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris sobre as alterações climáticas oferecem claras oportunidades para estabelecer e reforçar as parcerias com a África.

⁽⁴⁾ REX/458 – Parecer do CESE intitulado «Revisão da Política Europeia de Vizinhança», aprovado em 25 de maio de 2016 (ainda não publicado no JO).

⁽⁵⁾ Ver o parecer do CESE sobre a «Estratégia de alargamento da UE» (JO C 133 de 14.4.2016, p. 31).

⁽⁶⁾ REX/455 – Parecer do CESE intitulado «O futuro das relações da UE com os países ACP», adotado em 25 de maio de 2016, (ainda não publicado no JO).

5.7. Do ponto de vista geopolítico, a estabilidade dos países da vizinhança alargada da UE requer também que se preste atenção às grandes potências que mais influência têm nessas regiões, especialmente a Rússia e a China. A nova assertividade da Rússia e a política chinesa «Uma cintura, uma rota» (investimentos maciços em infraestruturas de ligação) torna mais necessário do que nunca que a UE atue a uma só voz, e não a 28, perante estas potências.

5.8. No que diz respeito à crise dos refugiados, o CESE considera fundamental que a UE desenvolva uma política comum de asilo e de refugiados, levada a cabo por uma instituição europeia, assegurando assim que os Estados europeus cumprem as suas responsabilidades de forma conjunta, proporcional e solidária. O reforço dos canais de migração regular é, por sua vez, essencial para atender aos pedidos de emprego e de abrigo, satisfazer a necessidade de migrantes na UE derivada do seu declínio demográfico e evitar a introdução clandestina de migrantes. É igualmente imprescindível respeitar o direito internacional e da UE, dar uma resposta comunitária à crise humanitária que afeta as pessoas que já se encontram no território da União, aumentar os recursos destinados à proteção das fronteiras comuns e às operações de salvamento e resgate marítimo, e criar a Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, como proposto pela Comissão.

6. Promover a política de desenvolvimento da UE

6.1. A UE deve alinhar as políticas internas e externas com os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Na sua política de desenvolvimento, a UE deve insistir particularmente na Agenda de Ação de Adis Abeba. O Acordo de Paris sobre as alterações climáticas revelou que o mundo caminha inexoravelmente para uma economia verde, processo no qual a UE desempenha um papel pioneiro.

6.2. O CESE congratula-se com as medidas destinadas a redirecionar a ajuda pública ao desenvolvimento para os países menos avançados, o financiamento do «Novo Pacto para a Ação nos Estados Frágeis», a avaliação estratégica da ajuda para a igualdade de género, o aumento do orçamento para a proteção da biodiversidade e os compromissos assumidos pelo BEI no combate às alterações climáticas, bem como com o apoio financeiro aos países em desenvolvimento, prometido no Acordo de Paris, no valor de 100 mil milhões de dólares por ano até 2020.

6.3. A dimensão económica da política externa e de segurança europeia deve ser reforçada, não se limitando apenas ao setor comercial. É igualmente necessário apoiar a formação, a inovação e o empreendedorismo, uma vez que a estabilização dos nossos vizinhos pressupõe o seu desenvolvimento económico e social. Países como a Tunísia, o Líbano ou a Jordânia, entre outros, deveriam beneficiar de um plano de desenvolvimento para estimular a sua economia. A prestação de assistência a países terceiros na transição para economias hipocarbónicas, entre outras medidas, através de uma transferência de tecnologia e cooperação eficazes, proporciona oportunidades reciprocamente vantajosas.

6.4. O CESE assinala que as alterações climáticas são um fator que contribui para a migração, como resultado da fragilidade dos Estados, da insegurança e da escassez de recursos. A UE deve apoiar os países em desenvolvimento, sobretudo os mais vulneráveis, ajudando-os a transitar diretamente para uma economia hipocarbónica e a reforçar a sua resiliência às alterações climáticas.

6.5. O CESE salienta que, apesar das atuais restrições orçamentais em muitos Estados-Membros, o objetivo de consagrar, pelo menos, 0,7% do rendimento nacional bruto (RNB) à ajuda pública ao desenvolvimento deve ser prioritário. É igualmente necessário tornar as políticas para o desenvolvimento mais coerentes e fomentar a coordenação entre os Estados-Membros e as instituições da UE ⁽⁷⁾.

6.6. É imprescindível envolver todo o tipo de intervenientes no financiamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), nomeadamente a sociedade civil e as instituições financeiras para o desenvolvimento. Além disso, a gestão de projetos deve contar em maior medida com a participação dos parceiros sociais ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Ver o parecer do CESE sobre «A política de desenvolvimento da UE – O Consenso Europeu» (JO C 24 de 31.1.2006, p. 79).

⁽⁸⁾ Ver o parecer do CESE sobre o «Financiamento do desenvolvimento — A posição da sociedade civil» (JO C 383 de 17.11.2015, p. 49).

6.7. O CESE entende que são necessárias alterações no sistema de atribuição de fundos europeus ao desenvolvimento, nomeadamente para agilizar a sua aplicação e os tornar mais polyvalentes e adaptados às circunstâncias concretas. Neste sentido, seria necessário introduzir, entre outros, mecanismos como os «acordos-quadro», as subvenções de funcionamento, as subvenções em cascata, os acordos plurianuais, os fundos de emergência ou a implementação da «caixa de ferramentas», definida no âmbito do diálogo estruturado⁽⁹⁾.

7. O novo contexto do comércio e do investimento

7.1. O CESE apoia o comércio livre, um dos pilares da própria União Europeia. Salienta, ao mesmo tempo, a necessidade de tomar em consideração as assimetrias das partes na negociação e o respeito pelos direitos laborais fundamentais, bem como pelas normas ambientais. Por seu turno, continua a apoiar a abordagem multilateral da regulação comercial da OMC. A participação, consultiva e efetiva, das organizações mais representativas da sociedade civil organizada no articulado dos acordos deve ser, no entender do CESE, profundamente repensada⁽¹⁰⁾.

7.2. Os mega-acordos como o Tratado de Associação Transpacífico (TTP, na sigla em inglês), o Acordo Económico e Comercial Global (AECG), a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI), os acordos de comércio livre com o Japão e a Índia ou a Parceria Económica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) têm vindo a adquirir, para além dos seus aspetos propriamente comerciais, uma dimensão geopolítica inegável. Além disso, atraem cada vez mais o interesse da sociedade civil, na medida em que afetam regras e normas com impactos consideráveis nos seus modos de vida. Tal é particularmente relevante no que se refere ao impacto dos mecanismos de resolução de litígios entre investidores e Estados e dos comités de cooperação legislativa sobre o processo decisório democrático.

7.3. O desafio que a UE enfrenta neste domínio prende-se com o facto de, ao mesmo tempo que abre perspetivas económicas e geoestratégicas, ser necessário assegurar as normas e os padrões europeus, os serviços públicos e a preservação dos domínios essenciais da regulamentação política, como as normas sanitárias, laborais e de proteção do ambiente⁽¹¹⁾. O CESE, tal como a sociedade civil, é favorável a que a proteção dos investidores seja assegurada pelos tribunais ordinários ou, na sua ausência, por um tribunal internacional independente criado pelas Nações Unidas. Além disso, aprova uma participação efetiva da sociedade civil organizada nos acordos, associada a uma política de transparência da informação, em tempo real, tanto nas negociações como nas decisões que afetam a sociedade civil⁽¹²⁾.

8. O reforço da sociedade civil como elemento fundamental da política externa e de segurança da UE

8.1. Na opinião do CESE, a sociedade civil organizada é um dos elementos constitutivos da democracia. Uma sociedade civil com liberdade e com direitos, com parceiros sociais fortes, com uma participação efetiva nas decisões e com reconhecimento institucional é fundamental para o acesso à democracia e respetiva consolidação, para evitar desvios autoritários, para fomentar o desenvolvimento económico, para construir a paz, para impulsionar a coesão social, para lutar pela igualdade nas suas diversas vertentes, para promover e possibilitar um modelo de desenvolvimento sustentável e para enriquecer a estrutura institucional democrática. É igualmente crucial para estreitar os laços com as sociedades civis de outros países e regiões do mundo, mediante uma atuação paralela à diplomática, a qual é essencial para aproximar histórias, culturas, crenças e objetivos globais.

8.2. Consequentemente, o CESE preconiza a introdução expressa deste componente na política externa e de segurança comum como um dos seus objetivos prioritários. Para reforçar essa participação, há que utilizar diversos meios, como, por exemplo: os fundos de cooperação e de desenvolvimento dos direitos humanos; a ação e as exigências diplomáticas; uma participação real e efetiva, consultiva e não apenas «auditiva», da sociedade civil, no seio dos acordos comerciais ou de associação, fazendo parte dos mesmos e com atribuições relativas ao conjunto dos seus domínios; o reforço da política que visa o cumprimento, pelas empresas europeias presentes noutros países ou regiões, das convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e o desenvolvimento das políticas de responsabilidade empresarial que a UE defende.

⁽⁹⁾ Ver o parecer do CESE sobre a «Participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 28).

⁽¹⁰⁾ Carta do Presidente Henri Malosse à Comissária Cecilia Malmström, de 18 de junho de 2015, transmitindo a avaliação e as recomendações sobre os Grupos Consultivos nos Acordos de Associação.

⁽¹¹⁾ Parecer do CESE intitulado «Comércio para Todos – Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento». Ver página 123 do Jornal Oficial.

⁽¹²⁾ Ver o parecer do CESE sobre a «Proteção dos investidores e resolução de litígios entre os investidores e o Estado nos acordos comerciais e de investimento da União Europeia com países terceiros» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

8.3. Para tal, o CESE considera necessário que a política externa e de segurança comum inclua a sociedade civil organizada europeia na definição e realização dos seus objetivos e prioridades. Em seu entender, o papel da sociedade civil pode ser melhorado:

- consolidando o seu papel na vizinhança europeia, com vista a apoiar os processos de estabilização e democratização;
- melhorando a identificação de contrapartes em função de critérios compatíveis com o modelo social europeu, concretamente com um reconhecimento, em pé de igualdade, dos parceiros sociais;
- promovendo instâncias de participação da sociedade civil, como os conselhos económicos e sociais;
- colmatando o défice de diálogo civil e social nos países da política europeia de vizinhança (PEV);
- promovendo o desenvolvimento de organizações setoriais, de âmbito regional, como já sucede em domínios como a economia social, as organizações empresariais e sindicais, as organizações agrícolas, a promoção do empreendedorismo feminino, os direitos humanos, etc.;
- submetendo a ação externa da UE a um maior controlo e acompanhamento por parte da sociedade civil europeia;
- promovendo uma participação mais efetiva da sociedade civil nos acordos comerciais, de associação e de parceria;
- apoiando a criação de um ambiente favorável à participação das organizações da sociedade civil de países terceiros nas políticas de desenvolvimento da UE;
- envolvendo a sociedade civil na política de asilo e de refugiados, nomeadamente nos aspetos que dizem respeito à integração e à luta contra práticas xenófobas;
- articulando a participação dos diferentes componentes da sociedade civil – empresários, sindicatos, organizações socioeconómicas do terceiro setor, ONG – de uma forma mais estruturada e menos parlamentar.

9. O papel do CESE

9.1. O CESE, na qualidade de órgão consultivo das instituições europeias e representante de todas as grandes organizações da sociedade civil organizada dos Estados-Membros, está muito bem colocado para ser um interlocutor importante do SEAE e da Comissão Europeia na ótica de reforçar e continuar a desenvolver uma política externa e de segurança comum da UE eficaz. Esta afirmação é corroborada pela sua composição tripartida, por uma visão global, pela sua longa experiência e pelas suas relações com a sociedade civil de outras partes do mundo, baseadas, na sua maioria, em mandatos que lhe são conferidos por acordos internacionais de diferentes tipos celebrados pela UE: acordos de associação, parcerias estratégicas, acordos de comércio livre, acordos com os países candidatos à adesão⁽¹³⁾.

9.1.1. Propõe também que se organize no CESE uma audição anual sobre a política externa e de segurança, com a participação da Alta Representante e das principais organizações europeias da sociedade civil.

9.2. Considera que seria muito positivo estabelecer uma relação estratégica com o SEAE baseada na convicção, partilhada por ambas as partes, da importância da sociedade civil para a política externa da UE, em particular no que diz respeito à consecução de determinados objetivos prioritários. Para o efeito, o CESE propõe que se proceda a uma análise conjunta das referidas prioridades e do modo de formalizar uma cooperação entre o SEAE e o CESE.

9.3. O CESE pode ajudar o SEAE a elaborar um relatório de avaliação sobre a atual participação da sociedade civil no domínio da política externa europeia.

9.4. No domínio da política externa e de segurança comum, o CESE intensificará a sua colaboração com organizações das Nações Unidas, como a OIT ou a FAO.

Bruxelas, 28 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹³⁾ O CESE tem atualmente 23 estruturas internacionais e de seguimento de questões internacionais.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Mobilidade laboral mais justa na UE»**(parecer exploratório)**

(2016/C 264/02)

Relatora: Laura GONZÁLEZ DE TXABARRI ETXANIZ**Correlatora: Dorthé ANDERSEN**

Por carta de 16 de dezembro de 2015, o Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego, em nome da presidência neerlandesa do Conselho e em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório sobre o tema

«Mobilidade laboral mais justa na UE»

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 4 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 232 votos a favor, dois votos contra e cinco abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE entende que, no atual contexto político, tanto a Comissão como os Estados-Membros devem fazer um esforço especial para garantir e promover a livre circulação dos trabalhadores na UE, eliminando qualquer tipo de discriminação com base na nacionalidade e evitando restrições injustificadas dos trabalhadores e das empresas, já que esses direitos constituem liberdades fundamentais consagradas no TFUE e são uma das conquistas mais apreciadas do processo de integração europeia. O CESE apoia iniciativas que encorajem e promovam uma mobilidade dos trabalhadores justa na UE, o que também foi expresso pela presidência neerlandesa e pela Comissão ao definirem o objetivo de promover a mobilidade.

1.2 A mobilidade laboral, quando exercida com base em condições justas e por opção voluntária, pode ser enriquecedora e benéfica para os trabalhadores, os empregadores e a sociedade no seu conjunto. A mobilidade dos trabalhadores é um pilar do mercado interno e pode contribuir para proporcionar oportunidades de emprego e prosperidade aos cidadãos e empresas europeus. Pode constituir um elemento importante para a consecução dos objetivos da UE em matéria de emprego e crescimento económico, ajudando a equilibrar os diferentes níveis de emprego nos Estados-Membros e fornecendo mão de obra e competências onde forem necessárias. Pode contribuir para uma melhor afetação dos recursos humanos e também promover a transferência de conhecimentos, a inovação e o desenvolvimento de competências, o que é essencial num mundo caracterizado pela evolução tecnológica. Ao mesmo tempo, pode contribuir para atenuar os efeitos do envelhecimento da população ativa no país de destino.

1.3 A mobilidade laboral pode também provocar, nalguns casos e nalguns setores, o fenómeno habitualmente designado por «fuga de cérebros», em que, nomeadamente, os jovens de alguns países com uma elevada taxa de desemprego circulam à procura de emprego ou de melhores oportunidades de emprego. Ao mesmo tempo, o valor positivo da livre circulação de trabalhadores não deve ser enfraquecido ou posto em causa por qualquer receio sem fundamento de todo o tipo de abusos.

1.4 Para evitar essas situações, o CESE insta a Comissão e os Estados-Membros a promoverem políticas económicas orientadas para o reforço do crescimento e da produtividade e para a criação de emprego de qualidade em todos os Estados-Membros, a fim de melhorar as condições de vida de todos os cidadãos europeus.

1.5 Uma mobilidade justa exige que se assegure plenamente a igualdade de tratamento e a não discriminação em função da nacionalidade, em conformidade com o acervo europeu, a todos os trabalhadores móveis europeus que exercem o seu direito à livre circulação, os quais devem estar sujeitos às condições de trabalho e às regras de fixação de salários do país de acolhimento, no pleno respeito pelos sistemas nacionais de negociação coletiva e de relações laborais.

1.6 O CESE insta a Comissão a abordar, em consulta com os parceiros sociais, todas as questões pertinentes que permitem aos trabalhadores destacados fazer frente às práticas desleais que conduzem ao dumping social. Isso implica também que qualquer nova medida a nível europeu respeite as competências nacionais em matéria de negociação coletiva, assim como os diferentes sistemas de relações laborais.

1.7 No que respeita aos trabalhadores fronteiriços, o CESE considera necessário acompanhar a situação e recolher dados a nível da UE, a fim de suprimir eventuais obstáculos e garantir a mobilidade livre e justa destes trabalhadores.

1.8 O CESE solicita à Comissão que, em consonância com a sua vontade de pôr termo ao dumping social e aos abusos, não permita que outras iniciativas relativas ao mercado interno, como o passaporte de serviços previsto, acabem por tornar essas práticas possíveis.

1.9 A inspeção do trabalho terá de desempenhar um papel essencial a fim de garantir uma mobilidade justa. Para o efeito, o CESE insta os Estados-Membros a proporcionar a devida formação às autoridades de inspeção nacionais e de controlo do mercado de trabalho, e a dotar as mesmas de recursos e de pessoal adequados, apoiando simultaneamente a melhoria dos instrumentos europeus transfronteiriços de inspeção do mercado de trabalho.

1.10 O CESE apoia a simplificação das regras de coordenação dos sistemas de segurança social e de cooperação entre os Estados-Membros com vista à sua implementação, e salienta a necessidade de as eventuais revisões do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽¹⁾ respeitarem sempre o princípio da igualdade de tratamento dos trabalhadores móveis, a fim de evitar que estes percam direitos adquiridos ou que fiquem desprovidos de direitos pelo facto de se deslocarem por motivos de trabalho para outro Estado-Membro.

2. Introdução

2.1 O CESE está a elaborar o presente parecer exploratório sobre uma mobilidade laboral mais justa na UE a pedido da presidência neerlandesa, que afirma, na sua declaração de prioridades, que a mobilidade dos trabalhadores pode estimular o crescimento económico e o emprego, mas há que sanar as desvantagens que gera, a fim de aumentar o apoio dos cidadãos à livre circulação de trabalhadores.

2.2 A liberdade de circulação dos trabalhadores constitui uma das liberdades fundamentais do mercado interno e um dos pilares do processo de integração europeia. É, para além disso, uma das conquistas mais apreciadas pelos cidadãos europeus. Alicerçado na liberdade de circulação, o mercado interno contribuiu para gerar crescimento económico, emprego e oportunidades para os cidadãos, os trabalhadores e as empresas. A mobilidade laboral, exercida em condições justas, pode ser benéfica para os trabalhadores, as empresas e a sociedade em geral. Por conseguinte, deve ser facilitada eliminando os obstáculos, na medida do possível. A concorrência desleal ou a discriminação dos trabalhadores no mercado interno não devem ser aceites.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166 de 30.4.2004, p. 1).

2.3 A mobilidade laboral pode igualmente conduzir a uma série de desvantagens, que devem ser abordadas a fim de reduzir os riscos e permitir que tanto os trabalhadores como as empresas beneficiem plenamente das oportunidades que oferece.

2.4 A UE está a trabalhar no sentido de tornar a mobilidade laboral na União Europeia mais justa através da remoção dos obstáculos que a dificultam. Neste contexto, a Comissão Europeia anunciou, no seu programa de trabalho para 2016, que serão apresentadas propostas relativas à mobilidade laboral «para combater os abusos através de uma melhor aplicação da legislação e da coordenação dos sistemas de segurança social e uma revisão específica da Diretiva “Destacamento de Trabalhadores”⁽²⁾ para combater as práticas desleais que conduzem ao dumping social e à fuga de cérebros, assegurando que o mesmo trabalho no mesmo lugar é recompensado por uma mesma remuneração», e para promover a mobilidade laboral na UE.

2.5 O objetivo do presente parecer consiste em abordar os diferentes aspetos que a mobilidade laboral suscita numa altura em que os mercados de trabalho continuam a registar elevadas taxas de desemprego e a atravessar mudanças profundas, tendo a globalização, as mudanças sociais e a inovação tecnológica como pano de fundo.

2.6 Após décadas em que a mobilidade dentro da UE foi muito reduzida, o alargamento da UE, a crise que teve início em 2008 e o aumento do desemprego vieram provocar um aumento da mobilidade de trabalhadores. Em 2014, havia cerca de 15 milhões de trabalhadores móveis na UE, em comparação com quase 12 milhões em 2006⁽³⁾. Nesse mesmo ano, existiam 8,3 milhões de trabalhadores móveis em idade ativa que trabalhavam e viviam noutro Estado-Membro, o que representava 3,4 % de toda a mão de obra, para além dos 1,6 milhões de pessoas que viviam num país mas trabalhavam noutro (trabalhadores fronteiriços)⁽⁴⁾.

2.7 Contudo, a livre circulação de cidadãos e trabalhadores na UE tem sido recentemente posta em causa por vários fatores, o que suscita preocupação por parte do CESE. Uma das conquistas mais apreciadas do processo de integração europeia poderá vir a ser prejudicada tanto pelas restrições que alguns Estados-Membros estão a impor ao espaço Schengen em razão do afluxo de refugiados⁽⁵⁾ como pelas derrogações ao princípio da igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes dentro da UE concedidas ao Reino Unido na reunião do Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016⁽⁶⁾.

2.8 A liberdade de circulação de trabalhadores e a eliminação de qualquer discriminação com base na nacionalidade são princípios fundamentais consagrados no TFUE, que importa garantir e promover. O espaço Schengen constitui igualmente um elemento central do processo de integração europeia, bem como do bom funcionamento da economia europeia. Garantir que as fronteiras estão abertas e que os seus cidadãos podem circular, residir e trabalhar em pé de igualdade em qualquer um dos seus Estados-Membros deve ser uma prioridade e uma responsabilidade da UE e dos seus Estados-Membros.

2.9 Uma vez que a livre circulação afeta especialmente os trabalhadores e as empresas, a Comissão deve consultar os parceiros sociais, tanto a nível setorial como intersetorial, sobre a necessidade e o eventual teor de toda e qualquer iniciativa neste domínio. Isso implica também que qualquer nova medida a nível europeu respeite as competências nacionais em matéria de negociação coletiva, assim como os diferentes sistemas de relações laborais.

⁽²⁾ Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO L 18 de 21.1.1977, p. 1).

⁽³⁾ Comissão Europeia, *Employment and Social Developments in Europe 2015* [Emprego e evolução social na Europa — 2015], p. 33.

⁽⁴⁾ Comissão Europeia, *Speech by Commissioner Marianne Thyssen on Europe's vision for fair labour mobility* [Discurso da comissária Marianne Thyssen sobre uma visão da Europa para a mobilidade laboral justa], Dublin, 13 de novembro de 2015.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm.

⁽⁶⁾ Decisão dos chefes de Estado ou de governo, reunidos no Conselho Europeu, relativa a um novo quadro para o Reino Unido na União Europeia, secção D (prestações sociais e livre circulação).

3. Observações na generalidade

3.1 A liberdade de circulação dos trabalhadores está consagrada no artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia e nos artigos 4.º, n.º 2, alínea a), 20.º, 26.º e 45.º a 48.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Esta liberdade «implica a eliminação de toda e qualquer discriminação, baseada na nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, para efeitos de emprego, remuneração e outras condições de trabalho». Permite o acesso a direitos em matéria de mobilidade e residência, bem como a direitos económicos e sociais, cuja regulamentação de base está disposta na Diretiva 2004/38/CE, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da UE ⁽⁷⁾, e na Diretiva 2014/54/UE, relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício do direito a trabalhar num outro Estado-Membro ⁽⁸⁾.

3.2 A livre circulação dos trabalhadores determina o direito de os trabalhadores se deslocarem livremente e residirem num dos Estados-Membros, a fim de nele exercerem uma atividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais. Abrange, portanto, a própria liberdade de circulação, bem como o direito à igualdade de tratamento no que se refere, nomeadamente, ao emprego, aos serviços sociais, à educação e à formação.

3.3 A mobilidade laboral, quando exercida em condições justas, pode ser benéfica para os trabalhadores, as empresas e a sociedade em geral. Pode representar uma excelente oportunidade para o desenvolvimento pessoal, económico e social dos cidadãos e dos trabalhadores, pelo que deve ser facilitada.

3.4 A mobilidade é igualmente um fator essencial da empregabilidade e do desenvolvimento de talentos e pode constituir um meio para dar resposta à disparidade nos níveis de emprego dos diferentes Estados-Membros, ajudando a compensar a falta de mão de obra nos locais onde ela é necessária e a aproveitar melhor as competências dos trabalhadores. Proporciona maiores oportunidades de emprego para os trabalhadores e oferece um campo mais vasto de recrutamento para os empregadores. A mobilidade pode revelar-se um elemento importante para a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020 em matéria de emprego e crescimento económico.

3.5 A mobilidade laboral pode igualmente servir para promover a transferência de conhecimentos, a inovação e o desenvolvimento do capital humano, essenciais num contexto de rápida mudança tecnológica e de globalização. Em condições adequadas, uma mobilidade profissional justa deverá promover a interação entre os cidadãos europeus e melhorar o conhecimento mútuo e a aceitação, contribuindo deste modo para uma sociedade mais tolerante e inclusiva.

3.6 Porém, não se pode ignorar que a mobilidade laboral também acarreta uma série de desvantagens. Os trabalhadores europeus que trabalham noutro Estado-Membro são, por vezes e por razões diversas, mais vulneráveis a abusos e discriminação em domínios como a segurança social, as condições de trabalho e os salários, o acesso às prestações sociais e à educação e a fiscalidade, entre outros. Todos estes fatores podem também gerar distorções da concorrência entre empresas, especialmente em setores de mão de obra intensiva, como a construção, nos quais existe uma elevada concentração de empresas de muito pequena dimensão. Além disso, a mobilidade pode conduzir à separação das famílias e a dificuldades de integração noutro país, devido a obstáculos linguísticos, culturais ou de outro tipo. O CESE elaborou vários pareceres sobre a importância de apoiar a mobilidade no interior da UE e de eliminar esses obstáculos ⁽⁹⁾.

3.7 A persistência de perspetivas económicas negativas, o elevado desemprego e a falta de perspetivas de emprego nalguns países da UE levam alguns trabalhadores, especialmente os jovens, a procurar emprego ou melhores salários e condições de trabalho noutros países. Esse fenómeno pode ter um lado positivo, na medida em que permite aos jovens trabalhar no estrangeiro, ganhando experiência e desenvolvendo as suas capacidades, em vez de permanecerem desempregados no respetivo país de origem. Além disso, uma vez regressados, a experiência que adquiriram será benéfica para o seu país. Contudo, pode simultaneamente gerar o problema conhecido por «fuga de cérebros» e agravar as consequências do envelhecimento da população nos países de origem.

⁽⁷⁾ Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

⁽⁸⁾ Diretiva 2014/54/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores (JO L 128 de 30.4.2014, p. 8).

⁽⁹⁾ JO C 424 de 26.11.2014, p. 27; JO C 18 de 19.1.2011, p. 74; JO C 228 de 22.9.2009, p. 14.

3.8 Além disso, uma elevada mobilidade pode dar origem a desafios de monta e gerar tensões no mercado de trabalho dos países de destino, sobretudo se a situação económica não garante um nível adequado de crescimento e de criação de emprego que evite o aumento do desemprego.

3.9 Uma condição prévia imprescindível para maximizar as vantagens da mobilidade laboral na UE, e ao mesmo tempo reduzir os seus riscos e permitir que tanto trabalhadores como empresas possam beneficiar plenamente das oportunidades que esta oferece, consiste em promover uma política económica orientada para o crescimento, a produtividade e a criação de emprego, que permita melhorar as condições de vida em todos os países.

3.10 A perceção pública, em alguns países, de que a mobilidade laboral pode dar azo ao dumping social e salarial, aliada à ideia infundada de abuso dos serviços públicos e sociais por parte dos trabalhadores móveis – o chamado «turismo social» –, contribui para alimentar um sentimento de hostilidade em relação à mobilidade laboral. Em resposta a esta ideia, vários estudos concluem que não existem provas de que as prestações de assistência social mais elevadas em alguns Estados-Membros comparativamente às dos países de origem sejam um motivo significativo para a mobilidade laboral. Tal é corroborado pelo facto de os trabalhadores móveis dentro da UE recorrerem menos a estas prestações do que os cidadãos nacionais. Quando os trabalhadores migrantes recorrem de forma mais intensiva a algumas prestações, isso fica a dever-se a circunstâncias socioeconómicas específicas⁽¹⁰⁾. Os estudos demonstram que a relação entre a mobilidade e as prestações sociais é mínima, sendo muito mais determinante a taxa de desemprego existente no país, ou o nível salarial⁽¹¹⁾.

4. Observações na especialidade

4.1 Mobilidade laboral mais justa

Uma mobilidade laboral justa implica assegurar o direito à igualdade de tratamento e de não discriminação a todos os trabalhadores móveis que exercem o seu direito de livre circulação, em consonância com o acervo da UE. Para tal, é essencial que os Estados-Membros garantam a plena aplicação da legislação existente em matéria de direitos sociais e de condições laborais e salariais no país de acolhimento a todos os trabalhadores móveis, a fim de evitar o risco de dumping social e salarial, bem como de concorrência desleal entre empresas. Isto representa também um valor positivo para o mercado interno.

4.1.1 Da mesma forma, é necessário superar as barreiras administrativas, institucionais e linguísticas que continuam a dificultar a mobilidade laboral, adotando, para isso, medidas concretas como a divulgação de informações e o aconselhamento aos trabalhadores móveis, em colaboração com a rede EURES e a Rede europeia dos serviços públicos de emprego, medidas destinadas a reforçar as competências linguísticas, o reconhecimento das qualificações profissionais, e outras, em consonância com as propostas contidas em pareceres anteriores do CESE⁽¹²⁾.

4.1.2 Uma mobilidade laboral justa deve, para além disso, ser acompanhada por medidas que garantam o crescimento e a criação de emprego em todos os países da UE, a fim de evitar o agravamento das assimetrias entre estes e de permitir que todos beneficiem dessa mobilidade.

4.1.3 Só nestas condições se pode garantir uma mobilidade laboral justa, entendida como uma opção positiva para os trabalhadores, e não como uma escolha que são forçados a fazer.

⁽¹⁰⁾ Comissão Europeia, *A fact finding analysis on the impact on the Member States social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special no contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence* [Uma análise baseada em factos sobre o impacto, nos sistemas de segurança social dos Estados-Membros, dos direitos dos migrantes europeus não ativos a prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo e a serviços de saúde, decorrentes do seu país de residência].

⁽¹¹⁾ Giuletti Corrado, IZA-World of Labor, *The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants* [A hipótese do íman de prestações sociais e o recurso dos migrantes a prestações sociais], pp. 5-6.

⁽¹²⁾ JO C 327 de 12.11.2013, p. 65; JO C 424 de 26.11.2014, p. 27; JO C 18 de 19.1.2011, p. 74, e JO C 228 de 22.9.2009, p. 14.

4.2 Destacamento de trabalhadores

4.2.1 Os trabalhadores destacados estão abrangidos por um regime jurídico diferente, na medida em que não exercem o seu direito à livre circulação. É o empregador que faz uso da liberdade de prestação de serviços, destacando temporariamente trabalhadores para outro país. Tanto o empresário como o trabalhador beneficiam do facto de não terem de alterar o local de trabalho do contrato, podendo manter as contribuições para a segurança social no país de origem.

4.2.2 O regime jurídico destes trabalhadores destacados encontra-se regulamentado pela Diretiva 96/71/CE⁽¹³⁾ e pela Diretiva de execução 2014/67/UE⁽¹⁴⁾, adotada em maio de 2014.

4.2.3 Embora não existam estatísticas oficiais sobre os salários dos trabalhadores destacados, num relatório solicitado pela CE⁽¹⁵⁾ constata-se que, nos setores da construção e dos transportes, estes auferem salários até 50 % inferiores aos dos trabalhadores locais. Estas diferenças podem explicar-se pela aplicação incorreta dos salários mínimos, além de outras razões, como a tendência para classificar os trabalhadores destacados num grau baixo da escala de classificação convencional. Constatam-se também diferenças, embora menos marcadas, noutros setores produtivos, que variam consoante o país. É de salientar a heterogeneidade das fontes de informação: inspeção de trabalho, relatórios dos sindicatos e das organizações patronais, meios de comunicação social⁽¹⁶⁾.

4.2.4 O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) analisou a questão do salário aplicável aos trabalhadores destacados, tendo gerado grande controvérsia com a sua jurisprudência. Esta situação levou a Comissão a propor a Diretiva 2014/67/UE⁽¹⁷⁾, destinada a reforçar a luta contra a fraude e a utilização abusiva do destacamento de trabalhadores. Os Estados-Membros têm até 18 de junho de 2016 para transpor a diretiva de execução. O CESE considerou já que esta diretiva, embora constitua um passo no sentido de reforçar a dimensão social do mercado interno, não é suficiente para satisfazer as suas reivindicações⁽¹⁸⁾.

4.2.5 No âmbito do pacote de mobilidade laboral, a Comissão anunciou uma revisão específica da Diretiva Destacamento de Trabalhadores «para combater as práticas desleais que conduzem ao dumping social e à fuga de cérebros, assegurando que o mesmo trabalho no mesmo lugar é recompensado por uma mesma remuneração»⁽¹⁹⁾. Em 8 de março, divulgou a sua proposta legislativa de revisão da diretiva⁽²⁰⁾, antes da apresentação do pacote de mobilidade laboral e do fim do prazo de transposição da diretiva de execução. O CESE abordará todas as questões relativas a este assunto num parecer específico sobre a proposta da Comissão.

4.2.6 Em todo o caso, o CESE toma nota com interesse da intenção da Comissão de pôr termo ao dumping social. O CESE reitera o que já foi dito no parecer SOC/460, sublinhando «a importância de garantir a proteção dos trabalhadores destacados, respeitar os diferentes modelos de relações laborais dos Estados-Membros e travar o dumping social e a concorrência desleal». É importante, também no futuro, encontrar o equilíbrio certo entre a necessidade de promover a livre prestação de serviços e a necessidade de proteger os direitos dos trabalhadores destacados. O CESE voltará novamente a este assunto.

4.2.7 O CESE solicita à Comissão que, em consonância com a sua vontade de pôr termo ao dumping social e aos abusos, não permita que outras iniciativas relativas ao mercado interno, como o passaporte de serviços previsto, acabem por facilitar essas práticas.

⁽¹³⁾ Op. cit.

⁽¹⁴⁾ Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI»), JO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

⁽¹⁵⁾ Comissão Europeia, *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Final Report* [Estudo sobre os sistemas de fixação dos salários e das remunerações salariais mínimas aplicáveis aos trabalhadores destacados em conformidade com Diretiva 96/71/CE num determinado número de Estados-Membros e setores. Relatório final].

⁽¹⁶⁾ *Ibid.*, pp. 18-20.

⁽¹⁷⁾ Op. cit.

⁽¹⁸⁾ JO C 351 de 15.11.2012, p. 61.

⁽¹⁹⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Programa de trabalho da Comissão para 2016, COM(2015) 610 final.

⁽²⁰⁾ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços COM(2016) 0128 final.

4.3 *Trabalhadores fronteiriços*

De acordo com o Regulamento (CE) n.º 883/04, os trabalhadores fronteiriços encontram-se abrangidos pelo sistema de segurança social do país onde trabalham. No entanto, em determinados casos, podem ser sujeitos a algumas formas de discriminação devido à aplicação insuficiente das regras em vigor. Por conseguinte, é necessário acompanhar a situação e recolher dados a nível europeu, a fim de suprimir eventuais obstáculos à livre circulação de trabalhadores fronteiriços e garantir a correta aplicação da legislação da UE e nacional, em conformidade com o princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento.

4.4 *Papel da inspeção do trabalho*

4.4.1 O CESE considera que as autoridades nacionais de inspeção do trabalho devem desempenhar um papel fundamental no combate às empresas de fachada, ao pagamento de salários inferiores ao que é normal e ao trabalho não declarado, garantindo o respeito e o cumprimento dos direitos dos trabalhadores móveis, assim como dos destacados, e evitando abusos. Tal permitirá também evitar distorções na concorrência entre empresas.

4.4.2 A falta de controlo que se observa em alguns países, quer por falta de uma inspeção do trabalho apropriada, quer por falta das competências adequadas, do saber-fazer relevante ou dos recursos necessários, favorece os abusos. As autoridades de inspeção e outras autoridades de controlo do mercado do trabalho apenas podem ser eficazes se dispuserem dos recursos financeiros necessários e de pessoal suficiente e com a formação adequada. Neste contexto, é necessário que haja regras de âmbito europeu, nomeadamente para a melhoria da aplicação transfronteiriça de sanções, bem como um apoio aos Estados-Membros que tenham dificuldades em criar essas estruturas.

4.4.3 Paralelamente, a melhoria dos instrumentos europeus de inspeção transfronteiriça, em consonância com o proposto na resolução do Parlamento Europeu, de 14 de janeiro de 2014⁽²¹⁾, ajudaria a detetar e combater os casos de dumping social, nomeadamente através da identificação das empresas de fachada.

4.4.4 Isso seria totalmente consentâneo com a recém-criada Plataforma Europeia de luta contra o trabalho não declarado.

4.5 *Portabilidade dos direitos sociais e proteção dos trabalhadores móveis*

4.5.1 O CESE apoia a simplificação das regras de coordenação dos sistemas de segurança social e de cooperação entre os Estados-Membros com vista à sua implementação, e salienta a necessidade de as eventuais revisões do Regulamento (CE) n.º 883/2004 respeitarem sempre o princípio da igualdade de tratamento dos trabalhadores móveis, a fim de evitar que percam direitos adquiridos ou que fiquem desprovidos de direitos pelo facto de se deslocarem por motivos de trabalho para outro Estado-Membro.

4.5.2 Garantir a portabilidade dos direitos sociais dos trabalhadores móveis também é um aspeto essencial para uma mobilidade justa, tanto para quem vai trabalhar para outro país da UE como para quem regressa ao seu país de origem depois de ter trabalhado no exterior.

4.5.3 Para facilitar a livre circulação de pessoas e promover a mobilidade laboral aprofundou-se na UE a coordenação dos sistemas da segurança social, com o objetivo de regular as relações entre os sistemas nacionais sem alterar o conteúdo das suas regras.

4.5.4 Uma série de evoluções nos Tratados levou à promoção de normas de coordenação dos sistemas de segurança social, nomeadamente, as constantes do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (regulamento de base) e do Regulamento (CEE) n.º 574/72 (regulamento de execução), que foram revogados pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 (regulamento de base) e pelo Regulamento (CE) n.º 987/2009⁽²²⁾ (regulamento de execução). Está atualmente em curso uma revisão do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

⁽²¹⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de janeiro de 2014, sobre inspeções laborais eficazes como estratégia para melhorar as condições de trabalho na Europa, P7_TA(2014)0012.

⁽²²⁾ Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 284 de 30.10.2009, p. 1).

4.5.5 O CESE tenciona elaborar um relatório pormenorizado logo que a Comissão apresente a proposta de revisão do Regulamento (CE) n.º 883/2004. Como já referiu num parecer anterior, o quadro legislativo deve adaptar-se à realidade em mutação do mundo do trabalho, às novas formas de emprego e, muito especialmente, às novas formas de mobilidade ⁽²³⁾.

4.5.6 O CESE considera que os princípios da igualdade de tratamento, da totalização de períodos, da possibilidade de exportação das prestações e da determinação da legislação aplicável (princípio da unicidade) são fundamentais para a livre circulação dos trabalhadores e devem ser assegurados em qualquer futura revisão do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

4.5.7 No que diz respeito à livre circulação de pessoas que procuram emprego num outro país, o CESE regista a declaração da Comissária Marianne Thyssen de 13 de novembro de 2015 em Dublin: «no nosso entender, o direito de circulação das pessoas que procuram emprego também deve ser defendido — nomeadamente tendo em conta as grandes divergências entre as taxas de desemprego dos Estados-Membros. Contudo, é fundamental que isso não seja feito à custa do sistema de segurança social do país de acolhimento. Neste sentido, queremos que uma pessoa que esteja em situação de desemprego tenha a possibilidade de transferir as suas prestações de desemprego para outro país onde possa ter mais oportunidades de encontrar um emprego. Isto já é possível atualmente por um período de três meses». A Comissão pretende prolongar este período para seis meses.

4.5.8 O Regulamento (CE) n.º 883/2004 é complexo, pelo que as autoridades dos Estados-Membros têm de firmar uma cooperação estreita, a fim de assegurar que as disparidades entre as regulamentações nacionais não entravam a livre circulação. As informações devem ser disponibilizadas de forma tão clara quanto possível, para que os destinatários das prestações e as empresas conheçam os seus direitos e obrigações. Da mesma forma, há que reforçar a utilização de meios eletrónicos e a cooperação entre os Estados-Membros de modo a minimizar os requisitos de informação aos trabalhadores e às empresas.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽²³⁾ JO C 228 de 22.9.2009, p. 14.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Integração dos refugiados na UE»**(parecer exploratório)**

(2016/C 264/03)

Relatora: Christa SCHWENG**Correlator: Panagiotis GKOFAS**

Por carta de 16 de dezembro de 2015, o Ministério dos Assuntos Sociais e do Emprego, em nome da Presidência neerlandesa do Conselho da União Europeia e nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório sobre a

«Integração dos refugiados na UE»

(parecer exploratório).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 4 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril de 2016), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 232 votos a favor, 3 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

A Presidência neerlandesa apresentou as razões para o seu pedido do seguinte modo:

A UE e os seus Estados-Membros enfrentam atualmente uma chegada maciça de refugiados, para a qual estão, em grande medida, mal preparados. No entanto, o número de pessoas que chega é apenas uma fração do que se encontra em circulação à escala mundial, o que tem precedentes na história recente da Europa. Todos os níveis governamentais devem cooperar com um conjunto de organizações da sociedade civil para acolher os refugiados e para assegurar a sua integração assim que lhes seja concedido o estatuto de proteção. A abordagem adotada, o apoio concedido e o nível de resposta organizativa variam consoante o Estado-Membro. É possível encontrar, em diversas bases de dados, exemplos de boas práticas existentes, que podem servir de base para uma análise mais profunda.

O parecer exploratório visa formular recomendações com base nas atuais experiências e com inspiração noutras zonas geográficas e épocas em que se tenha assistido à chegada de refugiados e de outros migrantes, a uma escala comparável ou muito maior, colocando a tónica no papel das organizações da sociedade civil. Por conseguinte, deverá abordar questões como: Quais são os melhores modelos de cooperação entre os órgãos de poder nacional, regional e local e as organizações da sociedade civil? Que abordagens inovadoras existem já? Como podem ser transpostas para outros contextos?

2. Recomendações

2.1. O CESE está convicto de que a integração é uma necessidade nas nossas sociedades, se queremos preservar a coesão social.

2.2. Considera que é necessário aplicar imediatamente um sistema europeu comum de asilo, uma reforma profunda do Regulamento de Dublin e um plano europeu para a migração de modo que sejam eficazes e restituam a confiança nos valores das nossas sociedades.

2.3. Assinala que a integração é um processo bidirecional. As boas práticas nas políticas de integração não devem apenas visar os refugiados, mas incluir também os nacionais. Esta abordagem é fundamental para a aceitação das medidas de integração. Os meios de comunicação social, os órgãos de poder local, os sindicatos, as organizações de empregadores e as ONG desempenham um papel importante neste processo. A fim de promover uma atitude positiva em relação aos refugiados nos países de acolhimento – especialmente numa altura em que se espera um fraco crescimento económico e em que os mercados de trabalho estão em dificuldades em alguns países –, é necessário adotar medidas de integração e realizar investimentos sociais destinados às populações locais e aos refugiados, que tenham em conta as necessidades de cada grupo-alvo.

2.4. Deve ser ministrada formação linguística logo após o registo, caso seja de esperar uma decisão positiva relativamente ao estatuto de asilo. Essa formação deve incluir igualmente informações básicas sobre valores, culturas e processos, bem como uma identificação das competências e qualificações. O Cedefop poderia ajudar a desenvolver métodos para a identificação das competências adquiridas no país de origem.

2.5. O CESE recomenda que se dedique especial atenção aos menores, sobretudo aos não acompanhados, muitas vezes vítimas de traumas e a precisar de apoio sociopedagógico. É necessário assegurar uma integração rápida no sistema escolar ou fornecer orientações quanto às oportunidades de formação profissional.

2.6. O CESE salienta que os refugiados devem ter acesso a informações sobre os direitos e as obrigações na sociedade de acolhimento em geral e no mercado de trabalho em particular. Os refugiados devem receber o mesmo tratamento que os nacionais no mercado de trabalho, a fim de evitar a concorrência desleal, bem como o *dumping* social e salarial.

2.7. O CESE reitera o seu apreço pela solidariedade demonstrada por segmentos da sociedade civil, sindicatos, organizações de empregadores, particulares e empresas, nomeadamente microempresas e PME do artesanato, que têm prestado assistência aos requerentes de asilo a título voluntário. O CESE frisa a importância de proteger e apoiar estas ações individuais através de incentivos adequados, em especial nas ações humanitárias em situações de emergência, promovendo a solidariedade na sociedade civil.

2.8. O CESE salienta que a resposta imediata da UE à situação tem de assentar na solidariedade e na partilha equitativa de responsabilidades e de custos, em conformidade com o disposto no artigo 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2.9. Os Estados-Membros e as autoridades competentes da UE, incluindo nos países de trânsito, devem cooperar com as organizações da sociedade civil no acompanhamento, na atualização da informação factual e na coordenação de atividades, a fim de adotar uma política de asilo comum e mais eficaz à escala da UE. Importa criar sistemas de estatísticas comuns, harmonizados e atualizados, para definir as opções políticas da UE e dos Estados-Membros.

2.10. Para assegurar uma integração sustentável dos refugiados a longo prazo, há que intensificar, no quadro do Plano Juncker e mais além, os esforços em matéria de investimento, a fim de estimular o crescimento da economia e do emprego. Cabe realizar um investimento adicional em medidas de integração e investimentos sociais destinados às populações locais e aos refugiados, que tenham em conta as necessidades de cada grupo-alvo. O CESE registou os potenciais efeitos positivos de um imposto sobre as transações financeiras para as finanças públicas, assegurando uma contribuição mais justa por parte do setor financeiro. Dada a excecionalidade das circunstâncias, e em consonância com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, decidiu-se, após uma análise exaustiva, que os custos adicionais do acolhimento de refugiados não devem ser reconhecidos no défice público dos Estados-Membros. O investimento em medidas de integração é dispendioso a curto e médio prazo, mas deve ser encarado como um investimento nas pessoas, que compensará a longo prazo. Se a integração for bem-sucedida, conduzirá à coesão social, ao crescimento económico e à criação de emprego. Além disso, os recursos do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e do Fundo Social Europeu (FSE) devem ser reforçados em consonância, especialmente nos Estados-Membros que tenham acolhido uma quantidade de refugiados superior à sua quota, com vista a obter-se um melhor cofinanciamento das medidas de integração dos refugiados.

3. Contexto

3.1. Os conflitos no Médio Oriente provocaram um afluxo sem precedentes de refugiados para a Europa, entre os quais se encontram pessoas provenientes de países assolados pela guerra e pessoas que optaram por deixar os seus países por razões económicas. Todos os países europeus assinaram a Convenção de Genebra, de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, que consagra direitos básicos a este grupo vulnerável, com vista à sua proteção. Atendendo ao elevado número de pessoas e no intuito de cumprir a Convenção de Genebra e os princípios gerais dos direitos humanos, importa distinguir claramente entre os migrantes económicos e os refugiados, ou seja, pessoas que necessitam do estatuto de proteção (em particular, asilo ou proteção subsidiária).

3.2. Apesar de ser plenamente compreensível, na ótica individual, que as pessoas abandonem o seu país em busca de melhores condições económicas no estrangeiro, a atual situação e o ambiente social na maioria dos Estados-Membros requerem esta distinção clara. Os migrantes económicos têm de regressar ao seu país de origem se pedirem o estatuto de proteção por motivos injustificados. Os Estados-Membros devem cumprir o Plano de Ação da UE sobre o regresso, assim como o Manual do Regresso, nos casos em que o pedido de proteção internacional tenha sido indeferido.

3.3. Tal exige a aplicação de um sistema europeu comum de asilo, que inclua uma proteção eficaz das fronteiras externas, um registo adequado nos denominados «centros de registo» (*hotspots*), um processamento célere de pedidos de asilo e, se não for reconhecido o estatuto de proteção internacional em caso de rejeição de um pedido de asilo, organização do regresso ao país de origem ou a um país terceiro com o qual tenha sido concluído um acordo de readmissão. Além disso, poderá revelar-se importante e eficaz o estabelecimento de centros de registo nos países terceiros limítrofes da UE e a celebração de acordos de política de migração para o registo e pedido de asilo.

3.4. Os acontecimentos do segundo semestre de 2015 revelaram que, muitas vezes, os nacionais de países terceiros vêm para a Europa com falsas expectativas e conceções idílicas da vida na UE, frequentemente transmitidas pelos passadores. Confrontados com a realidade, a reação destes nacionais de países terceiros é de desilusão e, em alguns casos, de regresso voluntário. No quadro de um programa de regresso voluntário, os participantes podem contribuir para transmitir uma imagem mais realista da vida europeia aos cidadãos do seu país de origem, o que poderá impedir que outros embarquem na viagem perigosa para a Europa.

3.5. Além da necessidade de tornar o sistema europeu comum de asilo plenamente funcional, para estabelecer uma partilha sustentável e equitativa das responsabilidades e dos custos e reduzir a pressão sobre o atual sistema de asilo, será necessário adotar rapidamente uma nova abordagem europeia da migração, bem como uma reforma profunda do Regulamento de Dublin, capaz de dar resposta aos desafios de curto e longo prazo, tal como anunciado pelo Presidente Jean-Claude Juncker para o primeiro trimestre de 2016. O CESE transmitirá os seus pontos de vista num parecer específico sobre o tema.

3.6. Na sua resolução sobre os refugiados, adotada em dezembro de 2015, o CESE salientou que «a presente situação exige da UE o desenvolvimento de corredores humanitários seguros para os refugiados de países afetados por guerras e ameaçados pelo terrorismo, nomeadamente através de medidas conjuntas com os países onde se concentra o maior número de refugiados». O CESE reitera que o processo de registo deveria realizar-se antes da entrada na UE.

3.7. A guerra, as alterações climáticas e a ausência de perspetivas nos países terceiros podem criar um afluxo continuado, ou mesmo crescente, de refugiados e migrantes. A atenuação dos fatores que incentivam a migração em geral constitui um desafio a nível mundial. Contudo, o presente parecer aborda exclusivamente a integração de pessoas que tenham obtido o estatuto de proteção ou que sejam requerentes desse estatuto.

4. Comparabilidade com deslocações anteriores de refugiados?

4.1. A Presidência neerlandesa solicitou, no âmbito da integração, que se retirassem ensinamentos de crises anteriores que tenham provocado grandes deslocações de refugiados. O CESE concluiu que a atual crise dos refugiados não é comparável a outras que tenham ocorrido anteriormente, em primeiro lugar, devido ao número de pessoas que se deslocam – mais de 900 000 migrantes atravessaram as fronteiras da UE pela Grécia em 2015 – e, em segundo lugar, devido à rápida evolução dos acontecimentos, que gera um sentimento de incerteza na população local. Analisando o caso da Áustria, por exemplo, onde entraram cerca de 90 000 refugiados no início da década de 90 do século passado, fugindo da guerra na antiga Jugoslávia, é possível observar claramente as diferenças: uma grande parte das pessoas provenientes da Bósnia tinha familiares na Áustria ou já trabalhara no país. As qualificações obtidas no país de origem representavam uma mais-valia imediata para as empresas austríacas e as mulheres participavam plenamente no mercado de trabalho. Tal aumentou os rendimentos das famílias e proporcionou-lhes uma maior mobilidade, o que impediu a formação de zonas de permanência delimitadas e contribuiu para uma maior interação social nas escolas e no mercado de trabalho.

4.2. As experiências vividas na década de 1990 não são totalmente comparáveis à situação atual. As pessoas que chegam atualmente provêm de contextos mais diversos, na medida em que alguns possuem competências académicas comparáveis às europeias, outros têm estudos que poderão não ser de utilidade imediata na Europa, enquanto outros têm um nível de instrução muito limitado e muitas mulheres nunca participaram no mercado de trabalho. Além disso, nos países de acolhimento, onde ainda se sofre o rescaldo da crise económica, existem algumas reservas em relação a estrangeiros que concorram no mercado de trabalho.

5. O que é a integração?

5.1. Segundo o ACNUR, não há consenso relativamente à definição do conceito de integração dos imigrantes no contexto dos países desenvolvidos nem existe uma definição formal no direito internacional em matéria de refugiados. Uma perceção ampla de integração no sentido processual, individual e bidirecional constitui a base de muitas das tentativas governamentais e académicas de definir «integração» ou «sociedade integrada».

5.2. No âmago da definição do ACNUR está o conceito de integração enquanto processo bilateral, cuja premissa se baseia na «adaptação» de uma parte e na atitude de «acolhimento» da outra parte. No entanto, não se exige que os refugiados abduquem da sua identidade cultural, estabelecendo-se assim a diferença entre integração e assimilação⁽¹⁾. Esta definição vai ao encontro da opinião do CESE⁽²⁾.

5.3. O CESE destacou a necessidade de vincular a integração aos valores e princípios definidos no Tratado, na Carta dos Direitos Fundamentais, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, na Estratégia Europa 2020, na política de emprego e na agenda social. Esta referência é fundamental para o CESE, tendo em conta a existência de uma crise de valores em alguns setores sociais e políticos da Europa. A integração e a coesão económica e social são duas faces da mesma moeda⁽³⁾. A garantia de condições de vida dignas e de perspetivas para todos promoverá a aceitação das medidas de integração.

5.4. Os Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes (2004) e o respetivo instrumento de execução, a Agenda Comum para a Integração (2005), que constituem a base sobre a qual assenta a integração dos migrantes na UE, preveem que a integração abranja o seguinte:

— um processo dinâmico e bidirecional;

— respeito pelos valores da UE;

— o emprego enquanto elemento essencial na integração e fundamental para a participação;

⁽¹⁾ «A new beginning – Refugee integration in Europe» [Um novo começo – integração dos refugiados na Europa] (2013).

⁽²⁾ JO C 181 de 21.6.2012, p. 131. Ver também JO C 347 de 18.12.2010, p. 19.

⁽³⁾ Relatório de informação sobre «Os novos desafios da integração», do relator Luis Miguel Pariza Castaños.

- conhecimento da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento enquanto fator contribuinte para o êxito da integração;
- educação como elemento crucial para a participação ativa;
- acesso a instituições, bens e serviços em pé de igualdade com os nacionais, enquanto fator fundamental para a integração;
- interação entre migrantes e cidadãos;
- prática de diversas culturas e religiões salvaguardada;
- participação no processo democrático;
- transversalidade das políticas de integração;
- objetivos claros, indicadores e mecanismos de avaliação, para ajustar a política de integração.

5.5. Embora estes princípios não distingam entre integração dos migrantes e dos refugiados, o CESE considera que estes princípios formam igualmente a base para a integração dos refugiados. Porém, devido à chegada de um grande número de pessoas à Europa, são necessários esforços adicionais para assegurar formação linguística, habitação e integração no mercado de trabalho.

5.6. A fim de promover uma atitude positiva em relação aos refugiados nos países de acolhimento – especialmente numa altura em que se espera um fraco crescimento económico e em que os mercados de trabalho estão em dificuldades em alguns países –, é necessário adotar medidas de integração e realizar investimentos sociais destinados às populações locais e aos refugiados, que tenham em conta as necessidades de cada grupo-alvo. O CESE já afirmou a importância de associar e incorporar os objetivos da política social no contexto da integração⁽⁴⁾.

5.7. O CESE está convicto de que a integração dos refugiados é uma necessidade absoluta nas nossas sociedades, se queremos preservar a coesão social. A falta de integração pode levar à formação de sociedades paralelas, passíveis de desestabilizar os países de acolhimento. Por conseguinte, é do nosso interesse iniciar medidas de integração numa fase embrionária. Os meios de comunicação social devem ser incentivados a reconhecer a importância da integração e o papel que desempenham na promoção de um ambiente político e social positivo.

5.8. Na maioria dos países europeus, a evolução demográfica revela um declínio da população em idade ativa. A fim de assegurar a sustentabilidade dos nossos sistemas sociais para as gerações vindouras, a integração no mercado de trabalho de toda a população ativa, independentemente de fatores como o género, a idade, a capacidade física, a religião, a orientação sexual ou a origem (étnica), entre outros, deve constituir uma prioridade. O investimento em medidas de integração é dispendioso a curto e médio prazo, mas deve ser encarado como um investimento nas pessoas, que compensará a longo prazo. Se a integração for bem-sucedida, conduzirá à coesão social, ao crescimento económico e à criação de emprego.

5.9. O nível local desempenha um papel decisivo na integração, já que é aí que as pessoas vivem em conjunto e onde a falta de integração se verifica em primeiro lugar. As comunidades devem receber aconselhamento e orientação acerca de medidas de integração eficientes, por exemplo, convidando os refugiados a participarem nas associações locais de voluntariado (tais como sindicatos, ONG, bombeiros ou clubes desportivos).

5.10. O Portal Europeu sobre a Integração⁽⁵⁾, da Comissão Europeia, contém um grande manancial de informação com exemplos de integração. Utilizando filtros de pesquisa, é possível encontrar exemplos de boas práticas, em função, por exemplo, do país, da área de integração ou do grupo-alvo. Este portal deve continuar a ser promovido para inspirar os Estados-Membros, os órgãos de poder local, as ONG e os parceiros sociais na realização de atividades de integração.

⁽⁴⁾ JO C 347 de 18.12.2010, p. 19.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

5.11. Com base numa proposta do CESE, já decorre uma colaboração estruturada entre as organizações da sociedade civil, o CESE e a Comissão Europeia através do Fórum Europeu sobre Migração, que trata de todo o tipo de questões relacionadas com a migração, o asilo e a integração. Além disso, poderia ser útil alargar o mandato do Comité Consultivo para a Livre Circulação dos Trabalhadores à integração dos refugiados, já que é através deste organismo que os governos debatem e trocam ideias com os parceiros sociais. Este comité poderia proporcionar um espaço adicional para a partilha de boas práticas.

6. Medidas de integração

6.1. Os requerentes de asilo que chegam à Europa, após uma viagem (na maioria dos casos) penosa e traumatizante, precisam, antes de mais, de um local onde possam permanecer e descansar. As autoridades devem aproveitar esta ocasião para registar devidamente os refugiados e avaliar preliminarmente a possibilidade de receberem o estatuto de refugiado. Neste caso, seria necessário aplicar medidas de integração desde logo. De acordo com estudos recentes da Organização Mundial de Saúde, é necessária uma assistência médica especial para refugiados com perturbações de stress pós-traumático, que muitas vezes constitui um obstáculo importante à integração.

6.2. A integração não é concebível sem que haja, pelo menos, um conhecimento básico da língua do país de acolhimento. Por conseguinte, a formação linguística deve começar quanto antes durante o procedimento de asilo, o que exige a criação de novas estruturas, bem como uma melhor gestão de interface para lidar com o elevado número de requerentes de asilo. Os cursos de língua devem ser igualmente aproveitados para familiarizar os requerentes de asilo com os valores (por exemplo, a igualdade de tratamento entre homens e mulheres, a liberdade de expressão, a proibição da violência doméstica) e a cultura do país de acolhimento. Estes cursos podem ser utilizados também para fornecer aos requerentes de asilo orientações básicas e informações sobre as organizações e as instituições às quais podem recorrer caso surjam problemas. Os requerentes de asilo provêm frequentemente de culturas muito diferentes. As ações decorrentes da falta de consciencialização dos valores, direitos e obrigações básicos dos países de acolhimento podem prejudicar a integração.

6.3. As crianças refugiadas devem começar, quanto antes, a frequentar a escola juntamente com as crianças locais e a receber apoio na aprendizagem da língua nacional. É necessário prestar uma atenção especial aos menores, sobretudo aos não acompanhados, que estão muitas vezes traumatizados. Se, devido à idade, já não for possível frequentar a escola, há que prever medidas adequadas, concebidas especialmente para este grupo, a fim de evitar sentimentos de frustração. Os Estados-Membros devem estar cientes das necessidades específicas das crianças traumatizadas e dos menores não acompanhados, e oferecer apoio sociopedagógico. (Por exemplo, a cidade de Viena tenta colocar os menores não acompanhados em famílias de acolhimento, utilizando os enquadramentos já existentes.)

6.4. O processo de identificação e classificação, numa fase inicial, de certificados, competências e qualificações é essencial para garantir uma integração rápida no mercado de trabalho. As competências e qualificações profissionais dos requerentes de asilo devem ser identificadas logo no início do procedimento de asilo, com a participação de especialistas em matéria de mercado de trabalho. Estes aspetos são indispensáveis para promover, como se pretende, a aprendizagem da língua, iniciar cursos de formação, reconhecer as qualificações profissionais, fornecer qualificações secundárias necessárias e conseguir efetivamente um emprego adequado. No entanto, a identificação das competências pode ser um processo muito difícil. Muitos refugiados não estão sequer na posse dos seus documentos de identificação, quanto mais de atestados ou certificados que comprovem o nível das suas qualificações. Vários métodos de avaliação das aptidões e competências estão a ser desenvolvidos em diversos Estados-Membros (por exemplo, Alemanha e Áustria). O Cedefop poderia proporcionar uma plataforma para a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas neste domínio.

6.5. Os procedimentos de asilo são frequentemente morosos, deixando o requerente de asilo numa situação de incerteza. Os longos períodos em que os requerentes de asilo estão impossibilitados de levar uma vida autónoma podem causar instabilidade psicológica, perda de autoconfiança e síndrome da dependência, o que pode dificultar as oportunidades de emprego, mesmo após a concessão do estatuto de refugiado. As crianças são ainda mais afetadas, já que precisam de um ambiente estável. Por conseguinte, o CESE insta os Estados-Membros a tomarem as suas decisões relativamente aos procedimentos de asilo o mais depressa possível. Segundo a OCDE⁽⁶⁾, no que diz respeito ao apoio à integração dos requerentes de asilo, os procedimentos de asilo na Grécia, na Bélgica e na Dinamarca são os mais céleres e incluem formação linguística em combinação com o ensino para adultos e a formação em contexto laboral.

⁽⁶⁾ *Making Integration Work* [Fazer funcionar a integração], 28.1.2016, OCDE.

6.6. No que se refere a previsões do crescimento económico e à situação do mercado de trabalho, os países podem tentar adotar medidas para reduzir o tempo de espera no acesso ao mercado de trabalho. A Alemanha e a Hungria já reduziram o tempo de espera no acesso ao trabalho e a Finlândia, a Bélgica e o Luxemburgo já tomaram algumas medidas neste sentido. Regulamentações justas, transparentes e razoáveis que assegurem aos requerentes de asilo acesso ao mercado de trabalho previnem o trabalho não declarado e aumentam a sua aceitação entre os nacionais. Ao mesmo tempo, as pessoas com estatuto de proteção devem ter a perspetiva de poder permanecer no país de acolhimento, se forem integradas no mercado de trabalho ou na sociedade de acolhimento. Os requerentes de asilo devem tomar consciência de que o seu acesso ao mercado de trabalho depende do país em que tenham apresentado o pedido de asilo. Por desconhecimento, alguns viajam para outros Estados-Membros na esperança de encontrar aí um emprego e, na realidade, encontram-se numa situação de irregularidade, que poderia ser facilmente evitada através de informação adequada.

6.7. A habitação é muito importante para a integração: os centros de acolhimento satisfazem a necessidade imediata de um local de descanso (muitas vezes, por um período muito mais longo do que o previsto), mas a permanência prolongada dificulta a integração. Na Áustria, foi criado o projeto de habitação privada «Kosmopolis»: numa zona de construção nova, um conjunto de apartamentos está reservado para refugiados que já têm emprego. A fim de evitar equívocos entre os refugiados e os outros habitantes da mesma zona, foi criado um centro de informação nas proximidades. Em Portugal, a Câmara Municipal de Lisboa celebrou um protocolo com ONG portuguesas, que permitiu assegurar habitação para refugiados e acesso aos serviços municipais de formação, ensino e integração no mercado de trabalho ⁽⁷⁾.

6.8. Após uma decisão positiva relativamente ao estatuto de asilo, cabe aos próprios refugiados encontrar habitação. Muitas vezes, este é um período difícil, visto que termina o apoio inicialmente concedido pelo Estado e os refugiados têm de encontrar emprego da mesma forma que os nacionais do país de acolhimento.

6.9. O serviço público de emprego desempenha um papel especial neste contexto. Em primeiro lugar, este serviço deve exercer ativamente a sua função de promotor do emprego sustentável. Todavia, deve igualmente decidir sobre as qualificações adicionais que os refugiados poderão ter de adquirir para terem êxito no mercado de trabalho. É necessário assinalar e ter em conta que, mesmo após quatro anos de permanência, apenas 25 % dos refugiados estão empregados, e que, após dez anos, a proporção ronda os 50 % ⁽⁸⁾. Poderia ser celebrado um contrato de integração individual com cada um dos refugiados, contendo as ações pertinentes a levar a cabo (formação adicional, número de candidaturas, etc.), com vista à plena integração no mercado de trabalho. O CESE frisa que os refugiados devem receber um tratamento equitativo no mercado de trabalho em relação aos nacionais, a fim de evitar a concorrência desleal, bem como o *dumping* social e salarial. Caso não haja possibilidade alguma de um refugiado encontrar emprego num período razoável, o trabalho voluntário para o serviço comunitário poderá ser uma boa alternativa. Tal poderá contribuir para a aquisição de competências linguísticas adicionais e ajudar o refugiado a integrar-se na sociedade.

6.10. Um bom exemplo é o da Alemanha, que decidiu recentemente introduzir um cartão de identidade específico para os requerentes de asilo. Após o primeiro registo, este cartão obrigatório torna-se o principal meio de identificação e está associado a uma base de dados central, que contém informações relacionadas, nomeadamente, com o percurso educativo e a experiência profissional do titular.

6.11. Entre os refugiados, assim como entre a população local, existem pessoas com interesses e competências no âmbito do empreendedorismo. Estes devem receber informações e orientações sobre as possibilidades de criarem uma empresa e de se tornarem empregadores.

6.12. Na Alemanha e na Eslováquia realizam-se, atualmente, debates sobre o modo como os refugiados com qualificações elevadas em áreas com escassez de competências poderão entrar no mercado de trabalho através de procedimentos mais rápidos.

6.13. Os refugiados necessitam de obter informações sobre o mercado de trabalho em geral, as oportunidades de formação profissional e os empregos disponíveis. Atendendo a que uma elevada percentagem dos refugiados está tipicamente em idade escolar, entre 16 e 25 anos, é necessário fornecer informações de base ou cursos preparatórios em diversas áreas profissionais antes de se poder iniciar uma formação. Na Alemanha, as Câmaras do Comércio e da Indústria lançaram iniciativas para ajudar nas colocações, por exemplo, através da realização de entrevistas rápidas. As Câmaras do Comércio e da Indústria alemãs apoiam as empresas na qualificação e formação dos refugiados através do projeto «Compromisso com a Formação». Tentam também captar patrocinadores voluntários que acompanhem os refugiados e as empresas, prestando aconselhamento a ambas as partes. Além disso, apoiam os refugiados que pretendam começar o seu próprio negócio.

⁽⁷⁾ *Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU* [Abordagens para a integração dos refugiados no mercado de trabalho na UE], 7.1.2016, EurWORK.

⁽⁸⁾ Ver nota 6.

6.14. Na Áustria, iniciou-se um projeto que se destina a colocar jovens refugiados em vagas não preenchidas para estágios de aprendizagem, com o apoio do serviço público de emprego e de tutores. A assinatura de um contrato de estágio de aprendizagem formal pode ser precedida de um período experimental. Além disso, o serviço ferroviário federal austríaco (ÖBB) iniciou o projeto «Diversität als Chance» (Diversidade como Oportunidade) e ofereceu estágios de aprendizagem a 50 refugiados não acompanhados com idades compreendidas entre os 15 e os 17 anos.

6.15. A fim de facilitar a integração dos migrantes altamente qualificados, a Câmara Federal Austríaca da Economia desenvolveu o programa «Tutoria para migrantes», que foi alargado a refugiados detentores de qualificações elevadas. Os tutores são pessoas bem integradas no mercado de trabalho austríaco, que apoiam os migrantes na procura de emprego, facultando-lhes informações ou mesmo o acesso à sua própria rede profissional. Este programa também ajuda a evitar equívocos originados pelas diferenças culturais.

6.16. Num conjunto de países, existem os «Refugee Buddies» (Amigos dos Refugiados), que prestam auxílio aos refugiados. Estas pessoas participam em várias organizações a título voluntário e encontram-se regularmente com refugiados, a fim de estabelecer relações pessoais. Estas ações revestem-se de uma importância ainda maior, já que grande parte dos refugiados são menores não acompanhados, que deixaram a família para trás. Os «Refugee Buddies» podem também agir no sentido de melhorar a imagem dos refugiados no seu país.

6.17. Em alguns Estados-Membros (por exemplo, Espanha, França, Alemanha, República Checa e Áustria), as organizações de parceiros sociais apelaram aos seus governos para que trabalhassem mais eficazmente na integração dos refugiados. Em Espanha, foi incluída no Plano Anual de Política de Emprego uma medida adicional, especialmente destinada à integração dos refugiados no mercado de trabalho.

6.18. A Dinamarca utiliza um «modelo por etapas» para a integração dos refugiados no mercado de trabalho: na primeira etapa (quatro a oito semanas), são identificadas as competências de cada refugiado, que recebe aulas de dinamarquês. Na segunda etapa (26 a 52 semanas), é colocado numa empresa como estagiário (sem custos para o empregador) e recebe aulas suplementares de dinamarquês. Após esta etapa, o refugiado está pronto para trabalhar, recebendo uma subvenção salarial. A execução eficaz deste tipo de modelo deverá estimular a criação de mais oportunidades de emprego e evitar a exclusão dos nacionais (sem o efeito de «porta giratória»).

6.19. A fim de garantir a concorrência leal, as condições de trabalho, incluindo as remunerações, devem ser plenamente respeitadas, independentemente da nacionalidade ou do estatuto do trabalhador em causa (*lex loci laboris*). Os Estados-Membros devem assegurar a aplicação de medidas, mecanismos e capacidades administrativas eficientes para o efeito. Os sindicatos apoiam os refugiados ou trabalhadores migrantes sem documentação na reivindicação dos seus direitos («Ecole des solidarités» – Bélgica; «UNDOK» – Áustria).

7. Financiamento da integração dos refugiados

7.1. O CESE realça que todas as medidas adotadas deverão ser devidamente financiadas, de modo a terem um impacto positivo e duradouro na sociedade. Para assegurar uma integração sustentável dos refugiados a longo prazo, há que intensificar, no quadro do Plano Juncker e mais além, os esforços em matéria de investimento, a fim de estimular o crescimento da economia e do emprego. Cabe realizar um investimento adicional em medidas de integração e investimentos sociais destinados às populações locais e aos refugiados, que tenham em conta as necessidades de cada grupo-alvo. O CESE registou os potenciais efeitos positivos de um imposto sobre as transações financeiras para as finanças públicas, assegurando uma contribuição mais justa por parte do setor financeiro. Dada a excecionalidade das circunstâncias, e em consonância com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, decidiu-se, após uma análise exaustiva, que os custos adicionais do acolhimento de refugiados não devem ser reconhecidos no défice público dos Estados-Membros⁽⁹⁾.

7.2. Os Estados-Membros de acolhimento inicial, tais como Itália, Malta, Espanha e Grécia, devem receber ajudas económicas diretas por refugiado ou migrante, de forma que possam processar os pedidos de asilo com precisão e celeridade ou providenciar o regresso caso não estejam preenchidos os requisitos para a concessão de asilo. Os Estados-Membros que assumam a responsabilidade de integrar nas suas sociedades mais refugiados do que o exigido pelo princípio da solidariedade devem igualmente poder contar com o apoio financeiro da UE.

⁽⁹⁾ Declaração do CESE sobre os refugiados.

7.3. As dotações financeiras do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) devem ser aumentadas, a fim de colaborar melhor com os Estados-Membros no financiamento da integração dos refugiados, nomeadamente para programas realizados pelos poderes locais e ONG. O Fundo Social Europeu também deve ser adequadamente reforçado para facilitar a integração social dos refugiados, a igualdade das mulheres, o apoio às empresas e a integração dos refugiados no mercado de trabalho, que requer diálogo e colaboração com os parceiros sociais. Além disso, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional deve contar com recursos suplementares para as zonas urbanas que apliquem medidas necessárias ao acolhimento e à integração de refugiados.

7.4. Importa promover a cooperação internacional no que toca ao financiamento da integração dos refugiados, com a cooperação especial do ACNUR e da Organização Internacional para as Migrações.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Dimensão externa da política energética da UE

(2016/C 264/04)

Relator: Vitas MAČIULIS

Em 16 de dezembro de 2015, a presidência do Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Dimensão externa da política energética da UE»

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 19 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 28 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 143 votos a favor, sem votos contra e duas abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações: Rumo a uma política energética externa consolidada e resiliente na UE

1.1 A energia constitui uma parte indissociável da política internacional e encontra-se atualmente no topo da agenda da UE. Visto que alguns atores no plano internacional tentam utilizar a energia como instrumento para atingir objetivos políticos, é do interesse dos cidadãos da UE que esta permaneça vigilante no que se refere a questões de energia.

1.1.1 Há três fatores importantíssimos para a dimensão externa da energia: a diversificação, «falar a uma só voz» e um sistema energético interno devidamente desenvolvido.

1.2 A diversificação das fontes, dos fornecedores e das rotas da energia na UE é essencial para a política externa em matéria de energia. Tal como salientado na estratégia da UE para a União da Energia, um dos principais desafios que se colocam à UE é o facto de mais de metade da energia consumida ser importada, o que tem de ser assegurado através de determinadas políticas comerciais.

1.2.1 O círculo de parceiros na importação de energia deve ser alargado, procurando constantemente novos fornecedores de energia que sejam fiáveis e previsíveis e estabelecendo com eles um diálogo.

1.2.2 Os novos grandes projetos de infraestruturas que contribuem para os objetivos de diversificação devem respeitar os objetivos da estratégia da UE para a União da Energia e estar em plena conformidade com o acervo da UE. Devem também ser plenamente coerentes com o objetivo de desenvolver um sistema energético descentralizado no qual as fontes renováveis desempenham um papel fundamental.

1.2.3 A cooperação entre representantes dos setores privado e político deve ser incentivada, a fim de se encontrar os meios e os parceiros mais adequados para o desenvolvimento da dimensão externa da energia. Os objetivos de segurança energética e de sustentabilidade devem ser sempre tidos em conta.

1.3 Apesar da divergência entre os Estados-Membros no que toca a cabazes energéticos, estruturas de importação de energia e parceiros tradicionais, deve seguir-se a abordagem de «falar a uma só voz». Uma posição interna comum da UE é fundamental para uma dimensão externa forte.

1.3.1 O CESE exorta os Estados-Membros a coordenarem os seus interesses individuais em matéria de energia e a manterem constantemente a solidariedade e a transparência entre si.

1.3.2 O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão, de 16 de fevereiro de 2016, que reforça o atual mecanismo de intercâmbio de informações sobre acordos intergovernamentais e instrumentos não vinculativos.

1.3.3 O cumprimento de normas comuns relativas ao ambiente e à segurança nuclear nos projetos de energia que estão a ser executados nos países vizinhos da UE deve constituir um ponto importante da política energética externa da UE. As aquisições de energia a partir de países que não cumpram estas normas devem ser limitadas.

1.4 Um sistema energético interno sólido é a pedra angular na redução do impacto externo: uma das dimensões fundamentais da União da Energia é a criação de um mercado interno da UE no setor da energia plenamente funcional e transparente. Tal traduzir-se-ia diretamente numa abordagem da UE mais eficaz em relação às questões externas no domínio da energia.

1.4.1 Devem ser criadas todas as partes necessárias das infraestruturas de energia, permitindo otimizar e racionalizar a importação de recursos energéticos para a UE.

1.4.2 O CESE salienta a necessidade de integrar totalmente as redes e os sistemas de energia de todos os Estados-Membros no mercado interno da UE e de assegurar a sua plena sincronização.

1.4.3 A competitividade dos produtores de energia da UE deve ser preservada, estabelecendo condições de concorrência equitativas entre os produtores de energia europeus e não europeus.

1.4.4 O CESE solicita que, quando da elaboração e aplicação da política externa da UE em matéria de energia, se tenha em consideração a necessidade das indústrias europeias, nomeadamente as indústrias com utilização intensiva de energia, de terem acesso a um aprovisionamento energético competitivo, estável e previsível, para que possam operar em pé de igualdade com os seus concorrentes internacionais.

1.5 Uma política energética com a mira no futuro, contribuindo para a realização dos objetivos externos da UE, nomeadamente no âmbito do acordo da COP 21, deve basear-se primeiramente numa atenção sistemática aos objetivos da UE em matéria de política climática e aos esforços internacionais no sentido de atenuar as alterações climáticas, sobretudo desenvolvendo três fatores essenciais: fontes de energia renováveis, eficiência energética e investigação e desenvolvimento.

1.5.1 As fontes renováveis constituem o elemento essencial para aumentar a segurança energética e reduzir a dependência das importações.

1.5.2 A UE deve fazer tudo o que estiver ao seu alcance para manter a posição de liderança neste domínio.

1.5.3 A eficiência energética é uma das medidas essenciais para reduzir o volume de consumo de energia da UE e, consequentemente, a quantidade de energia importada. Por conseguinte, será fundamental reduzir a fatura de energia dos consumidores particulares e comerciais.

1.6 Devem ser afetados recursos adequados às atividades de investigação e desenvolvimento, já que tal aumentaria a eficiência e diminuiria os custos associados à produção de energia. A cooperação internacional também é, evidentemente, importante neste contexto.

1.7 Uma vez que a energia deve ter preços acessíveis para os consumidores e deve apoiar a competitividade da indústria, o CESE exorta a Comissão e os governos nacionais a conferirem um amplo papel à sociedade civil, aos parceiros sociais e às organizações de consumidores. Solicita, por esse motivo, o lançamento de um Diálogo Europeu sobre a Energia e a criação de um Fórum Europeu da Energia, abrangendo todas as partes interessadas, que são essenciais para a criação de uma política externa da UE em matéria de energia que seja inteligente, eficiente e sustentável.

1.7.1 O CESE deve mobilizar os seus organismos internacionais para desempenharem um papel ativo na criação de uma política externa da UE no domínio da energia que seja eficaz e resiliente.

2. Contexto

2.1 As questões da energia só recentemente adquiriam importância nos debates sobre as políticas da UE e alcançaram o topo da agenda da Comissão Europeia. O CESE também está ativo no que se refere à dimensão externa do setor da energia e já emitiu uma série de pareceres sobre o tema ⁽¹⁾.

2.2 Dada a crescente dependência da UE em relação às importações de energia, em particular de petróleo e gás, a dimensão externa da política energética da UE está a tornar-se fundamental para garantir a segurança do abastecimento energético.

2.2.1 Mais de metade (53,2 %) do consumo interno bruto de energia na UE provém de importações. A UE importa 44,2 % de combustíveis sólidos (dos quais mais de metade é carvão), 87,4 % de petróleo e produtos derivados e 65,3 % de gás natural (dados do Eurostat de 2013).

2.2.2 Estes valores realçam claramente o grau de dependência da UE em relação ao comércio com fornecedores de países terceiros. Por isso, no caso de se verificar que o fornecedor não é fiável ou previsível ou que não é feita a correta manutenção das infraestruturas, a segurança energética de toda a UE poderá ser gravemente prejudicada.

3. Importância da diversificação nas relações externas no domínio da energia

3.1 A UE deve procurar novas oportunidades de cooperação e reforçar as atuais parcerias de energia com países terceiros no atinente à diversificação das fontes, dos fornecedores e das rotas.

3.2 É muito provável que a Rússia se mantenha o principal parceiro na importação de energia da UE, no futuro próximo, o que é especialmente pertinente no que diz respeito ao gás de gasoduto.

3.2.1 Uma das principais prioridades da Rússia é, pelo menos, manter a sua posição favorável no mercado energético da UE, que constitui o principal destino das suas exportações de energia e um consumidor extremamente fiável.

3.2.2 O projeto do gasoduto Nord Stream II é atualmente um ponto-chave na agenda da Rússia no domínio da energia e destina-se a aumentar as exportações de gás natural para a UE. Surgiram algumas preocupações na UE quanto à possibilidade de este projeto contradizer a estratégia da UE para a União da Energia no que se refere à diversificação do fornecimento de gás. O CESE entende que a tarefa mais importante a realizar pela Comissão é uma avaliação exaustiva do projeto Nord Stream II e da sua conformidade com o acervo da UE, incluindo o terceiro pacote energético, assim como com os objetivos da estratégia para a União da Energia, designadamente a diversificação das fontes, dos fornecedores e das rotas de energia.

3.2.3 Ao estabelecer-se uma posição comum da UE no que se refere ao Nord Stream II, devem ser tidos em consideração os interesses de todos os Estados-Membros. Os aspetos comerciais do projeto não devem ser o único fator a ter em conta na tomada de decisão, especialmente dada a tendência da Rússia para utilizar a energia como instrumento para atingir objetivos geopolíticos.

⁽¹⁾ 1) «Contributo da sociedade civil para a revisão da estratégia da União Europeia para a Ásia Central», parecer do CESE (JO C 242 de 23.7.2015, p. 1).
2) «Quadro estratégico para a União da Energia», parecer do CESE (JO C 383 de 17.11.2015, p. 84).
3) «Energia — Fator de desenvolvimento e de um processo de adesão mais aprofundado nos Balcãs Ocidentais», parecer do CESE (JO C 32 de 28.1.2016, p. 8).
4) «Garantir as importações essenciais da UE através da atual política comercial da União e de políticas associadas», parecer do CESE (JO C 67 de 6.3.2014, p. 47).
5) «Acordos intergovernamentais entre Estados-Membros e países terceiros no domínio da energia», parecer do CESE (JO C 68 de 6.3.2012, p. 65).
6) «Envolvimento da sociedade civil na criação de uma futura Comunidade Europeia da Energia», parecer do CESE (JO C 68 de 6.3.2012, p. 15).
7) «Dimensão externa da política energética europeia», parecer do CESE (JO C 182 de 4.8.2009, p. 8).

3.3 A Noruega é um parceiro valioso da UE no plano internacional, partilhando prioridades políticas, inclusive no setor da energia. Enquanto membro do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, a Noruega faz parte do mercado interno da UE.

3.3.1 É provável que a importância da dimensão setentrional venha a aumentar, tal como a cooperação com a região setentrional no que respeita aos campos de petróleo e de gás do oceano Ártico. Contudo, há que colocar uma tónica particular no contexto ambiental delicado, se e quando as empresas começarem a explorar seriamente os potenciais recursos nesta região.

3.4 A cooperação energética da UE com os seus parceiros do Mediterrâneo Meridional e Oriental ganhou um novo impulso com a criação recente de plataformas regionais que integram o gás, a eletricidade, as energias renováveis e a eficiência energética. Estas plataformas pretendem ser instrumentos que se destinam a facilitar e a reforçar a cooperação energética.

3.5 Tendo em conta que a Ásia Central constitui uma região de importância estratégica e rica em recursos energéticos, a União Europeia comprometeu-se a estabelecer com ela uma relação estável e duradoura. Conforme assinalado nas conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros sobre a Estratégia da UE para a Ásia Central, adotadas em 22 de junho de 2015, a UE apela ao fortalecimento das relações no domínio da energia, o que contribuirá para uma segurança energética mútua.

3.6 A ligação da região do Mar Cáspio ao mercado da UE através do Corredor Meridional de Gás abrirá novas possibilidades para o comércio de gás natural e contribuirá para o objetivo de diversificação da UE. O gasoduto transanatoliano de gás natural constituirá uma parte central da interligação, juntamente com o gasoduto transadriático.

3.7 As relações com os Estados Unidos no domínio da energia estão a tornar-se cada vez mais importantes na agenda da UE, tal como ficou patente no Conselho UE-EUA para a energia. Os Estados Unidos estão atualmente a atravessar um período de preços baixos do gás, em consequência da produção de gás não convencional. A UE deve aproveitar a ocasião para fomentar o desenvolvimento do comércio transatlântico de gás natural liquefeito (GNL), pois tal contribuirá substancialmente para a diversificação do fornecimento de energia.

3.7.1 A Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) poderá tornar-se uma ferramenta importante para a promoção, por exemplo, da segurança energética transatlântica. O CESE insta as partes a direcionarem todos os seus esforços para dar uma resposta adequada às questões energéticas abrangidas pelo acordo.

3.8 A segurança energética da UE está estreitamente ligada às questões energéticas da sua vizinhança, pelo que a UE deve continuar a trabalhar em estreita colaboração com os seus vizinhos e alargar o âmbito da cooperação reciprocamente vantajosa.

3.8.1 O CESE insta a Comissão a reforçar a Comunidade da Energia, especialmente no que respeita à aplicação do acervo da UE em matéria de energia pelas partes contratantes ⁽²⁾.

3.8.2 O principal objetivo da Comunidade da Energia é a expansão do mercado interno de energia da UE. A UE deve continuar a reforçar a cooperação com os países vizinhos e respetivas sociedades civis, com vista a estabelecer um verdadeiro mercado pan-europeu da energia. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão sobre o regulamento relativo à segurança do aprovisionamento, diretamente associada aos países da Comunidade da Energia.

3.9 Na sequência do levantamento das sanções internacionais contra o Irão, a UE deve aproveitar a ocasião para restabelecer relações no domínio da energia, dado o potencial papel do Irão na diversificação das fontes de fornecimento energético da UE.

3.10 A UE deve igualmente acelerar e intensificar os esforços no sentido de reforçar parcerias sólidas com países terceiros, tão diversos quanto importantes, como o Canadá, a Turquia e a Argélia. O CESE saúda os diálogos de alto nível em matéria de energia realizados com estes países em 2015.

⁽²⁾ Partes contratantes: Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo, antiga República jugoslava da Macedónia, Moldávia, Montenegro, Sérvia e Ucrânia.

3.11 A dimensão energética deve estar devidamente refletida nos acordos comerciais com países terceiros. Além disso, os acordos em matéria de energia com fornecedores de países terceiros devem respeitar plenamente as disposições jurídicas da UE e os princípios da segurança energética.

4. A importância de «falar a uma só voz» e de adotar uma abordagem uniforme para as questões da energia

4.1 Em 20 de julho de 2015, o Conselho dos Negócios Estrangeiros aprovou um Plano de Ação para a Diplomacia Energética, a fim de apoiar a dimensão externa da estratégia para a União da Energia. O plano visa reforçar mensagens comuns, de forma a permitir à UE «falar a uma só voz» sobre questões de energia de grande importância e cumprir os objetivos em matéria de energia num espírito de solidariedade e interesse comum, em vez de renacionalizar as políticas de energia.

4.1.1 Entre as principais dimensões do Plano de Ação para a Diplomacia Energética conta-se o apoio diplomático para a diversificação das fontes, dos fornecedores e das rotas de energia, reforçando a cooperação com países de trânsito (especialmente a Ucrânia) e parceiros energéticos essenciais de países terceiros, consolidando ainda mais a Comunidade da Energia e mantendo a participação estratégica da UE nas iniciativas multilaterais em matéria de energia.

4.2 Através de uma decisão adotada pelo Parlamento e pelo Conselho, em 25 de outubro de 2012, foi criado um mecanismo de intercâmbio de informações para acordos intergovernamentais, com vista a assegurar a clareza jurídica e a transparência dos acordos, assim como a sua conformidade com a legislação da UE. Em fevereiro de 2016, a Comissão apresentou uma proposta destinada a consolidar o mecanismo existente.

4.2.1 O CESE acolhe favoravelmente as tentativas de garantia da conformidade jurídica e da transparência dos acordos da UE com países terceiros ⁽³⁾ e, por conseguinte, apoia o reforço do atual mecanismo de intercâmbio de informações.

4.3 A UE deve manter-se empenhada na promoção e no aperfeiçoamento contínuo das normas relativas ao ambiente e à segurança nuclear nos países terceiros.

4.3.1 Há que dedicar particular atenção às centrais nucleares que estão a ser construídas por países terceiros perto das fronteiras com a UE (por exemplo, a central nuclear de Astraviec, na Bielorrússia, que foi considerada não conforme com as disposições da Convenção de Espoo). A UE deve chamar a atenção dos países terceiros para a importância de garantir a segurança geral de tais projetos, em conformidade com a Convenção sobre Segurança Nuclear da AIEA e outros acordos internacionais pertinentes. A Comissão deve intensificar os seus esforços no sentido de assegurar que os países que tenham concordado com a realização dos testes de esforço nucleares nos termos das normas da UE cumprem esse compromisso o mais depressa possível. Além disso, há que restringir o acesso das centrais não seguras ao mercado da energia da UE.

5. Impacto de um sistema energético interno sólido

5.1 Um sistema energético interno sólido traduz-se diretamente numa posição externa resiliente. Por conseguinte, a UE deve procurar harmonizar a sua abordagem interna das questões da energia.

5.2 A estratégia para a União da Energia é uma iniciativa prioritária destinada a consolidar uma resposta comum da UE aos desafios no domínio da energia. Dado que a segurança energética está subjacente à prosperidade económica e social da UE, torna-se uma responsabilidade coletiva dos Estados-Membros, produtores de energia, consumidores, países de trânsito e comunidade internacional, todos eles participantes nos mercados de energia globalizados dos dias de hoje.

5.2.1 Um pilar fundamental da União da Energia consiste na melhoria das interligações entre os Estados-Membros e na aplicação plena do acervo relativo ao mercado interno da energia. A plena integração do mercado interno da UE aumentará a concorrência entre fornecedores de energia, que trará, por seu turno, melhores preços para os consumidores finais.

⁽³⁾ Ver nota 1, ponto 5.

5.2.2 Tendo em conta que o GNL está cada vez mais amplamente disponível à escala mundial, a UE encontra-se perante novas oportunidades de diversificação de fornecimento de gás. Assim, há que reforçar e desenvolver as infraestruturas de GNL. Neste contexto, o CESE acolhe favoravelmente a estratégia para o armazenamento de GNL e de gás adotada pela Comissão em fevereiro de 2016.

5.2.3 A integração completa da UE implica a eliminação das «ilhas energéticas». O CESE destaca a necessidade de integrar plenamente as redes e os sistemas de energia de todos os Estados-Membros no mercado interno da UE, quer desenvolvendo uma infraestrutura física de conexão das redes quer resolvendo finalmente a questão da sincronização dos três Estados Bálticos⁽⁴⁾, uma vez que a exploração da sua rede de eletricidade está atualmente dependente de um operador de um país terceiro (Rússia).

5.2.4 A competitividade dos produtores de energia da UE deve ser preservada. É necessário estabelecer condições de concorrência equitativas entre os produtores de energia europeus e não europeus, a fim de garantir que as regras da concorrência da UE são cumpridas por todos os participantes no mercado da energia.

6. Política energética orientada para o futuro enquanto fator determinante na dimensão externa

6.1 As fontes de energia renováveis criam uma oportunidade direta para a UE reduzir a sua dependência de combustíveis fósseis importados e tornar a sua produção energética interna mais sustentável. O CESE reconhece que o desenvolvimento de fontes de energia renováveis é uma das medidas mais importantes para um futuro energético mais seguro. Contudo, a UE não deve viver dos êxitos do passado e deve fazer tudo o que estiver ao seu alcance para manter a posição de liderança neste domínio. Além disso, os funcionários da UE devem incentivar os países terceiros a definirem objetivos ambiciosos em matéria de energias renováveis.

6.1.1 A UE já está a olhar para além de 2020 e estabeleceu metas ainda mais ambiciosas para 2030. O objetivo comum de fazer com que, pelo menos, 27 % da energia provenha de fontes renováveis exige que os Estados-Membros reforcem a cooperação a nível regional, consolidando ainda mais o setor energético da UE.

6.1.2 No contexto da atenuação das alterações climáticas, o CESE saúda o acordo alcançado na COP 21 e o compromisso da UE de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 40 % (em relação aos níveis de 1990) até 2030, conforme estabelecido no quadro de ação relativo ao clima e à energia. A UE deve, para além de incentivar os seus parceiros a trabalhar ativamente neste domínio, prestar ajuda prática se tal for considerado necessário.

6.1.3 A produção descentralizada de energia e as cooperativas de energia contribuiriam para atingir os objetivos da UE em matéria de clima e energia. Estes fatores permitem envolver a sociedade em geral em atividades rumo à independência e segurança energéticas no seu país, assim como em toda a UE. Por conseguinte, devem ser adotadas as melhores práticas no âmbito da autogeração e do consumo com uma boa relação custo-eficácia.

6.2 A eficiência energética constitui também uma forma direta de resolver a questão dos elevados níveis de importação da UE. Foi estabelecido para 2030 um objetivo de melhoria de, pelo menos, 27 % da eficiência energética (o mesmo que o aplicável às fontes renováveis) em toda a UE, sendo que a Comissão Europeia se esforça seriamente por aplicar o princípio da «eficiência energética em primeiro lugar». Por sua vez, a União da Energia continuará a promover um melhor acesso a instrumentos de financiamento para a eficiência energética, nomeadamente nos setores dos transportes e da construção, e a incentivar os Estados-Membros a dar prioridade à eficiência energética nas suas próprias políticas.

6.3 A afetação de recursos adequados ao domínio da investigação e desenvolvimento é fundamental para manter os avanços tecnológicos na produção e na distribuição inteligente de energia. Tal é especialmente pertinente no âmbito das energias renováveis, a fim de tornar a sua produção fiável e a um custo acessível. Além disso, deve manter-se o desenvolvimento de tecnologias de ponta, como a utilização de hidrogénio, pilhas de combustível e fusão nuclear na produção de energia.

⁽⁴⁾ JO C 228 de 22.9.2009, p. 84.

6.4 O CESE insta a UE a assumir um papel de liderança na resolução, de forma sustentável, das questões energéticas nos países em desenvolvimento, através de políticas e iniciativas destinadas ao alargamento da assistência financeira, técnica e jurídica. O apoio à educação e à formação em áreas conexas deve constituir o principal instrumento para a expansão da cooperação com países em desenvolvimento.

7. Sociedade civil como interveniente ativo em questões externas no domínio da energia

7.1 Uma vez que os consumidores esperam que a energia seja acessível e apoie a competitividade da indústria, o CESE exorta a Comissão e os governos nacionais a envolverem a sociedade civil, os parceiros sociais e as organizações de consumidores nas questões energéticas e a manterem um diálogo aberto, visto que tal contribuirá significativamente para uma melhor compreensão das questões a tratar.

7.1.1 A pobreza energética é um problema mundial que não pode ser ignorado pelas políticas internas e externas da UE em matéria de energia. É necessário apoiar os mais ameaçados.

7.2 As sociedades civis devem demonstrar maior iniciativa nos processos de elaboração das políticas de energia. O CESE congratula-se com a declaração conjunta sobre a energia, assinada pela Plataforma da Sociedade Civil UE-Ucrânia, em 11 de fevereiro de 2016, que visa reforçar o papel da sociedade civil e formular recomendações sobre o Estado de direito dirigidas às autoridades competentes.

7.2.1 As questões relacionadas com a energia devem constar da ordem de trabalhos das reuniões internacionais do CESE e devem constituir um importante tema de debate com as sociedades civis dos países parceiros.

Bruxelas, 28 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

516.A REUNIÃO PLENÁRIA DE 27 E 28 DE ABRIL DE 2016

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre serviços financeiros de retalho — Mais qualidade nos produtos, mais escolha e mais oportunidades para consumidores e empresas»

[COM(2015) 630 final]

(2016/C 264/05)

Relatora: Milena ANGELOVA

Em 10 de dezembro de 2015, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Verde sobre serviços financeiros de retalho – Mais qualidade nos produtos, mais escolha e mais oportunidades para consumidores e empresas

[COM(2015) 630 final].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 13 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril de 2016), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 191 votos a favor, com 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE congratula-se com o objetivo declarado da Comissão de publicar o Livro Verde em apreço e com o facto de a Comissão estar no bom caminho e ter apresentado um programa ambicioso para a execução do Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais ⁽¹⁾.

1.2. O CESE perfilha a ideia da Comissão de envidar esforços no sentido de facilitar a penetração transfronteiras dos serviços financeiros de retalho e concorda com as possibilidades oferecidas aos consumidores para mudarem de prestadores de serviços. Tais medidas devem assegurar uma estrutura de mercado mais competitiva e aumentar a conveniência para os consumidores de serviços financeiros, nomeadamente através da promoção da igualdade de acesso a mecanismos extrajudiciais de recurso em todos os Estados-Membros ⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 133 de 14.4.2016, p. 17.

⁽²⁾ JO C 181 de 21.6.2012, p. 93 e JO C 181 de 21.6.2012, p. 99. A situação também deverá melhorar agora que a diretiva sobre a resolução alternativa de litígios deverá ter sido transposta pelos Estados-Membros (JO L 165 de 18.6.2013, p. 63 e JO L 165 de 18.6.2013, p. 1).

1.3. O CESE acolhe favoravelmente a abordagem da Comissão no Livro Verde, nomeadamente a de procurar políticas adequadas para estimular ambos os lados do mercado de serviços financeiros de retalho: a oferta e a procura.

1.4. O CESE subscreve a ideia de que deve ser dada aos consumidores a possibilidade de, sempre que possível, comparar diferentes produtos, para que possam fazer uma escolha informada. A este respeito, o CESE apoia integralmente a Diretiva Mercados de Instrumentos Financeiros II (DMIF II) – ainda que esteja a elaborar o seu parecer sobre as revisões propostas recentemente ⁽³⁾ – e o regulamento relativo a pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros, que exigem melhorias ao nível da transparência e da divulgação de informações ⁽⁴⁾.

1.5. Um dos objetivos do Livro Verde é reduzir a fragmentação do mercado dos serviços financeiros de retalho. Para o efeito, o CESE gostaria de salientar que não há absolutamente nenhuma informação fiável que prove que as diferenças de preços se devem apenas a uma lacuna do mercado na UE. Os preços dos produtos e serviços também são influenciados por fatores a nível nacional e local, tornando assim mais difícil a harmonização dos preços entre os Estados-Membros. Por exemplo, o prémio de um seguro automóvel pago por um consumidor num Estado-Membro e o prémio equivalente noutra Estado-Membro podem ser completamente diferentes devido ao rácio de sinistralidade, calculado com base no número de acidentes rodoviários ou no número de casos de fraude em cada um destes países. Do mesmo modo, as taxas de juro do crédito ao consumo podem variar entre os Estados-Membros consoante o nível de crédito malparado. Estes fatores locais são corretamente referidos no Livro Verde, mas merecem uma análise mais aprofundada. Por conseguinte, o CESE anseia pelos resultados da consulta e insta a Comissão a continuar a procurar todas e quaisquer provas de concorrência insuficiente e motivos mais claros para explicar as diferenças de preços detetadas. A Comissão deveria igualmente prosseguir esta análise na avaliação de impacto a realizar antes da data prevista para as propostas legislativas.

1.6. Ao mesmo tempo, o CESE pretende destacar o facto de que muitos dos problemas identificados no Livro Verde sobre os serviços financeiros de retalho ⁽⁵⁾, em 2007, permanecem praticamente inalterados, oito anos mais tarde, no atual Livro Verde. De um modo geral, o CESE apoiou o Livro Verde ⁽⁶⁾ precedente e saudou as medidas que foram tomadas para encontrar soluções concretas ⁽⁷⁾. Apesar de alguns resultados positivos, os progressos têm sido limitados e os problemas para o funcionamento de um mercado único dos serviços financeiros de retalho mantêm-se. Por conseguinte, do ponto de vista do CESE, os resultados das consultas do Livro Verde em análise devem agora traduzir-se num programa mais ambicioso, que consiga superar os problemas de longa data.

1.7. O Livro Verde tem em consideração uma grande variedade de produtos financeiros, não sendo possível obter simultaneamente mais escolhas e oportunidades para todos eles. É evidente que serão necessários prazos e prioridades diferentes. O CESE sugere que os resultados do processo de consulta sejam tratados com prioridade para os produtos mais simples, para os quais os fatores locais têm comparativamente menor importância. Desta forma, o processo de criação de um mercado único dos produtos financeiros adquirirá uma nova dinâmica e confiança. Exemplos de tais produtos são os serviços de pagamento, os produtos pan-europeus normalizados de pensões individuais (PEPP), as contas de poupança, os seguros de vida e os seguros automóvel. Uma primeira etapa poderia ser a aplicação, em todos os Estados-Membros, de um sistema de *bonus/malus* para o seguro automóvel, que diminui a importância dos fatores locais e relaciona os prémios de seguro com os perfis das pessoas. Os empréstimos hipotecários, o crédito ao consumo, os seguros de responsabilidade profissional e de gestão de ativos deviam fazer parte da etapa seguinte.

1.8. Embora o Livro Verde coloque a tónica sobretudo nas tecnologias digitais, o CESE considera que devem ser igualmente tidos em conta dois fatores importantes para aumentar a procura transfronteiras de produtos:

- a educação financeira é, sem dúvida, um aspeto essencial para manter a confiança no sistema financeiro e exercer um consumo responsável de produtos financeiros. O CESE já manifestou o seu ponto de vista sobre este assunto ⁽⁸⁾;
- o aconselhamento financeiro deve ser bem regulado a nível da UE e há que tornar clara a distinção entre aconselhamento e comercialização. Para tal, deve ter-se também em conta os serviços oferecidos por corretores independentes.

⁽³⁾ COM(2016) 56 final, COM(2016) 57 final, JO L 173 de 12.6.2014, p. 1 e JO L 257 de 28.8.2014, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 191 de 29.6.2012, p. 80.

⁽⁵⁾ COM(2007) 226 final.

⁽⁶⁾ JO C 151 de 17.6.2008, p. 1.

⁽⁷⁾ JO L 257 de 28.8.2014, p. 214, JO L 60 de 28.2.2014, p. 34, JO L 337 de 23.12.2015, p. 35, JO L 26 de 2.2.2016, p. 19 e JO L 173 de 12.6.2014, p. 349.

⁽⁸⁾ JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

1.9. O CESE considera que é imperativo envidar todos os esforços para evitar a reformulação de diretivas (DSP 2 e DCH⁽⁹⁾) que foram recentemente adotadas. Há que dar algum tempo para que as medidas sejam aplicadas de forma eficaz e usar de cautela na introdução de novas medidas regulamentares de modo a não regulamentar demasiado os mercados financeiros.

2. Objetivo do Livro Verde. Trabalhos anteriores da Comissão e do CESE no domínio dos serviços financeiros de retalho

2.1. A Comissão Europeia publicou o Livro Verde em conjunto com o Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais⁽¹⁰⁾ com o objetivo de refletir sobre a possibilidade de uma maior abertura do mercado europeu dos serviços financeiros de retalho – nomeadamente seguros, empréstimos, contas de pagamento, contas correntes e contas-poupança e outros produtos de investimento a retalho – produzindo melhores resultados para consumidores e empresas, ao mesmo tempo que conserva um grau adequado de proteção do consumidor e do investidor, tanto a nível europeu como nacional.

2.2. O Livro Verde preocupa-se seriamente com a resposta aos desafios da digitalização, o que pode ajudar a reduzir os preços e a melhorar a comparabilidade dos produtos e, por conseguinte, contribuir para que os consumidores estejam mais bem informados ao fazerem as suas opções financeiras. A longo prazo, a digitalização deverá permitir às empresas colocar os seus produtos em qualquer ponto da União, tornando o mercado único europeu mais próximo da realidade.

2.3. Outra questão importante levantada pelo Livro Verde consiste em saber qual a melhor forma de instaurar a confiança, uma vez que este aspeto é crucial para a expansão do mercado único dos serviços financeiros de retalho. Para alcançar estes objetivos, o documento centra-se na questão de saber como tornar os serviços e produtos mais compreensíveis.

2.4. O Livro Verde explora também o que pode ser feito para ajudar o mercado único dos serviços financeiros a obter melhorias tangíveis na vida das pessoas na UE e para criar novas oportunidades de mercado para os fornecedores, de modo a contribuir para o crescimento da economia europeia e a criação de emprego.

3. Observações sobre o estado atual dos mercados de serviços financeiros de retalho

3.1. O CESE considera que a fragmentação dos mercados dos serviços financeiros de retalho referida no Livro Verde se deve à influência da combinação de fatores nacionais e locais nos preços dos produtos e dos serviços (especificidades jurídicas, regulamentares, culturais e dos sistemas públicos de proteção social), bem como aos desafios do mercado a nível da procura e da oferta, que terão de ser abordados no futuro.

3.2. Os principais desafios do lado da oferta são:

- disparidades injustificadas e desnecessárias ao nível das regulamentações nacionais, devidas a sobre-regulamentação, das tradições e especificidades nacionais e outras disparidades nacionais relativamente a fatores que afetam os custos das atividades comerciais;
- dificuldades na identificação transfronteiras dos clientes e da origem dos seus fundos;
- dificuldades na avaliação transfronteiras dos ativos dos clientes e na execução de garantias;
- diferenças nos mecanismos jurídicos dos Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito à execução da garantia (ou seja, duração dos procedimentos de execução, necessidade de recurso a um notário, diferenças na legislação sobre o registo predial).

3.3. Os principais desafios do lado da procura são:

- consumidores que estão habituados a determinadas normas de proteção no seu próprio país não podem pressupor que as mesmas normas vigoram igualmente noutros Estados-Membros;
- desigualdades ao nível da execução dos requisitos legislativos europeus;

⁽⁹⁾ JO L 337 de 23.12.2015, p. 35 e JO L 60 de 28.2.2014, p. 34.

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 468 final.

- desigualdade no acesso aos mecanismos extrajudiciais de recurso para os consumidores de serviços financeiros nos diferentes Estados-Membros ⁽¹¹⁾;
- barreiras linguísticas;
- requisitos no que respeita às competências e qualificações dos consultores financeiros, uma prerrogativa das autoridades reguladoras nacionais mas que não são uniformes em todos os Estados-Membros. Há poucos consultores financeiros competentes que prestam um aconselhamento objetivo, especialmente no que se refere às compras transfronteiras.

3.4. O CESE também reconhece que o desenvolvimento da digitalização cria um novo ambiente e alarga consideravelmente as possibilidades de prestação de novos serviços e de aumento da atividade transfronteiras. No entanto, importa tomar medidas para assegurar que as inovações digitais não são utilizadas para induzir o consumidor em erro ao fornecerem informações sobre os serviços financeiros que sejam demasiado complexas, irrelevantes ou difíceis de comparar.

3.5. O CESE salienta que a literacia financeira dos cidadãos ainda varia consideravelmente de um local para outro e é relativamente baixa em comparação com outros países desenvolvidos, como os EUA, a Austrália e o Canadá ⁽¹²⁾. O aconselhamento financeiro pré-venda não está bem regulamentado e não garante que os clientes selecionam os produtos mais adequados, e os serviços profissionais de aconselhamento financeiro não estão suficientemente desenvolvidos em comparação com alguns países terceiros.

3.6. As possibilidades proporcionadas pelas novas tecnologias e pelo aumento da oferta – incluindo a oferta transfronteiras – criam oportunidades, mas também eventuais riscos, que podem conduzir a elevados níveis de endividamento, ao incumprimento dos empréstimos hipotecários e a mais casos de insolvência se os consumidores não dispuserem dos conhecimentos financeiros necessários. Os consumidores que compram produtos de seguros e pensões em linha podem correr riscos, dado que muitas vezes não fazem a investigação suficiente e podem assinar contratos sem conhecimento aprofundado ⁽¹³⁾. As autoridades reguladoras nacionais devem, por conseguinte, assegurar que as empresas que vendem produtos em linha respeitam o «dever de aconselhamento», para proteger os consumidores. Existem muitos argumentos para demonstrar a importância da educação financeira e do aconselhamento adequado.

3.7. Os consumidores que não compreendem o conceito de juros compostos acumulam dívidas maiores e estão sujeitos a taxas de juro e custos de transação mais elevados ⁽¹⁴⁾, enquanto os que têm conhecimentos financeiros planeiam melhor, poupam mais para as suas reformas ⁽¹⁵⁾ e diversificam os riscos financeiros ⁽¹⁶⁾. O mesmo se aplica a nível macroeconómico, onde se constata que a literacia financeira tem um forte efeito positivo nas poupanças nacionais e na acumulação de riqueza ⁽¹⁷⁾. Para o efeito, recomenda-se vivamente que se faça uma distinção mais clara entre as atividades de *marketing* de produtos e as de venda de produtos, especialmente nos casos em que é prestado aconselhamento. O aconselhamento não deve, em caso algum, ser utilizado como um instrumento de *marketing* e as pessoas que prestam aconselhamento devem ser verdadeiramente independentes. As informações pré-contratuais devem ser fornecidas e apresentadas de forma clara e completa. O CESE considera mesmo que, para restabelecer a confiança nos mercados de serviços financeiros, aumentar a atividade transfronteiras e melhorar a portabilidade dos produtos financeiros, são necessárias medidas específicas para informar os investidores individuais e melhorar o aconselhamento financeiro.

⁽¹¹⁾ Ver nota de pé de página n.º 2.

⁽¹²⁾ O nível de literacia financeira varia consideravelmente na UE. Em média, a taxa de literacia financeira na população adulta é de 52 %, registando-se os valores mais elevados (pelo menos 65 %) na Dinamarca, na Alemanha, nos Países Baixos e na Suécia. Os países do sul da Europa registam valores muito mais baixos: Grécia (45 %), Espanha (49 %), Itália (37 %) e Portugal (26 %). Os indicadores dos países que aderiram à UE em 2004, ou posteriormente, são igualmente baixos: Bulgária (35 %), Chipre (35 %) e Roménia (22 %). De um ponto de vista global, a Europa situa-se, em média, abaixo dos EUA (57 %), do Canadá (68 %) e da Austrália (64 %). Fonte: Klapper, Leora, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden, *Financial Literacy Around the World* [Literacia financeira no mundo], 2015.

⁽¹³⁾ A Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) refere num parecer sobre a proteção dos consumidores e a venda de seguros e pensões que os utilizadores não fazem a investigação adequada antes de comprarem produtos em linha – EIOPA-BoS-14/198 de 28 de janeiro de 2015 – Parecer da EIOPA sobre as vendas pela Internet de produtos de seguros e pensões.

⁽¹⁴⁾ Lusardi, Annamaria e Peter Tufano (2015). *Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness* [Literacia da dívida, experiências financeiras e sobre-endividamento], *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 14, número especial 4, p. 332 – 368, outubro de 2015.

⁽¹⁵⁾ Behrman Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo e David Bravo (2012), *The Effects of Financial Education and Financial Literacy: How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation* [Os efeitos da educação financeira e da literacia financeira: De que modo a literacia financeira afeta a acumulação de riqueza das famílias], *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 102(3), p. 300-304.

⁽¹⁶⁾ Abreu, Margarida e Victor Mendes (2010), *Financial Literacy and Portfolio Diversification* [Literacia financeira e diversificação da carteira de títulos], *Quantitative Finance*, Vol. 10(5), p. 515-528.

⁽¹⁷⁾ Jappelli, Tullio e Mario Padula, *Investment in financial literacy and saving decisions* [Investimento em literacia financeira e decisões de poupança], *CFS Working Paper*, n.º 2011/07.

4. Respostas às perguntas do Livro Verde

4.1. Perguntas de carácter geral:

1. *Para que produtos financeiros uma maior oferta transfronteiras poderia estimular a concorrência nos mercados nacionais, em termos de escolha e de preços?*

4.1.1. O Livro Verde contém perguntas sobre vários produtos e serviços bancários e não bancários, mas existem diferenças consideráveis entre os principais produtos de transação (tais como contas correntes ou depósitos a prazo) e os produtos contratuais (tais como hipotecas ou produtos de investimento e de poupança). No que se refere a produtos de investimento e de poupança, alguns outros instrumentos jurídicos da UE (tal como a DMIF ou a iniciativa para a criação de uma União dos Mercados de Capitais) terão um efeito no mercado quando entrarem em vigor.

4.1.2. A prestação de serviços transfronteiras tem potencial para aumentar a concorrência nos mercados nacionais para todos os produtos discutidos no Livro Verde. Contudo, atualmente, os produtos com maior potencial são sem dúvida os produtos de pensões e de investimento. O sistema da Comissão baseado num quadro de indicadores (*scorecard*) classifica o mercado destes produtos como o pior dos 31 mercados de consumo ⁽¹⁸⁾. Os produtos de pensões oferecidos caracterizam-se pela sua dimensão local e pelas elevadas comissões. Se se tiver em conta a inflação, as comissões de gestão e os pagamentos adicionais, estes produtos têm frequentemente uma rentabilidade real negativa e apresentam piores resultados do que os índices de mercado pertinentes ⁽¹⁹⁾. Por este motivo, o CESE apoia firmemente a ideia de um mercado único dos produtos de pensões e, mais especificamente, a criação de um produto pan-europeu de pensões individuais ⁽²⁰⁾ que conduzirá a um aumento das economias de escala e a preços mais baixos, além de diversificar a escolha para os consumidores.

4.1.3. Em matéria de seguros, alguns destes produtos podem ser facilmente transferidos para outro local, tais como os produtos de seguros de vida, em que o cliente está protegido, mesmo quando se desloca para fora das fronteiras locais. No entanto, outros produtos têm elementos que são regulados a nível local e exigem adaptações quando são distribuídos em diferentes países. O artigo 11.º da Diretiva sobre a distribuição de seguros (reformulação) ⁽²¹⁾ determina que os Estados-Membros devem estabelecer um ponto de contacto único responsável pelo fornecimento de informação sobre as regras de «proteção do interesse geral» no respetivo Estado-Membro e encarrega a EIOPA de incluir no seu sítio *web* as hiperligações para os sítios *web* das autoridades competentes onde está publicada a informação sobre estas regras de «proteção do interesse geral». Além disso, a plena prestação transfronteiras continua a não ser possível – nem mesmo desejável – devido às necessidades dos clientes que são servidos pelos produtos e devido às diferenças de comportamento e aos fatores de risco que afetam as condições do produto. O CESE congratula-se com as soluções que contribuem para atenuar a falta de portabilidade dos produtos e recomenda que, pelo menos em alguns casos, se encontrem soluções parciais, tais como a possibilidade de os tomadores de seguros pagarem apenas a diferença entre o nível de cobertura mais elevado e o mais baixo em diferentes Estados-Membros.

2. *Quais são os obstáculos que impedem as empresas de prestarem diretamente serviços financeiros transfronteiras e os consumidores de adquirirem diretamente produtos transfronteiras?*

4.1.4. Os obstáculos mais significativos do lado da oferta são enumerados no ponto 3.2. Para os ultrapassar, é necessário:

— simplificar os procedimentos jurídicos transfronteiras relacionados com a execução efetiva das decisões judiciais;

— seguir regras/normas comuns para:

— a identificação de clientes relacionadas com o requisito «Conheça o Seu Cliente» (*know-your-customer*) e os requisitos em matéria de combate ao branqueamento de capitais;

— a identificação de empresas, baseadas no modo como desenvolvem a sua atividade ou, em alternativa, na identificação adequada dos beneficiários finais;

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/cms_10_factsheet_en.pdf

⁽¹⁹⁾ The European Federation of Investors and Financial Services Users [Federação Europeia de Investidores e Utilizadores dos Serviços Financeiros], «Pension Savings: The Real Return» [Poupança-reforma: o verdadeiro rendimento], edição de 2015, Relatório de investigação da Better Finance.

⁽²⁰⁾ Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), *Consultation Paper on the creation of a standardised Pan-European Personal Pension product (PEPP)* [Documento de consulta sobre a criação de um produto pessoal de pensão pan-europeu normalizado], 2015.

⁽²¹⁾ Diretiva (UE) 2016/97 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de janeiro de 2016, sobre a distribuição de seguros (JO L 26 de 2.2.2016, p. 19).

- os contratos em linha dos produtos financeiros (por exemplo, fundos, compras em dinheiro de ações, etc.);
- a comercialização e a publicidade de produtos e serviços financeiros (sobretudo no caso de campanhas publicitárias agressivas);
- as empresas de distribuição que fornecem produtos aos consumidores (produtos de seguros, por exemplo);
- os requisitos mínimos de informação normalizados para confirmar a origem dos fundos;
- a transparência/comparabilidade – informações mínimas normalizadas sobre os produtos e serviços (prestação de informações não só sobre as despesas em que os consumidores incorrerão, mas também sobre os benefícios de que desfrutarão);
- ter em conta as barreiras fiscais, em especial para os produtos de poupança e de investimento, uma vez que podem ter um grande impacto sobre a rentabilidade. Muitos produtos são criados, por exemplo, para se poder beneficiar das oportunidades criadas pelas instituições reguladoras no intuito de fomentar a poupança de forma específica (ou seja, as poupanças a longo prazo são, de um modo geral, favorecidas, ainda que os limiares ou os veículos que beneficiam deste tratamento preferencial difiram muito de país para país);
- considerar que a comunicação de um regulador nacional para o regulador do país de acolhimento deverá ser suficiente para evitar a imposição de requisitos ou entraves adicionais, assegurando, ao mesmo tempo, o mesmo nível de proteção do consumidor (por exemplo, produtos de seguros). Além disso, devem ser tomadas medidas para evitar as situações em que os prestadores de serviços incorrem em custos adicionais decorrentes do cumprimento das disposições regulamentares locais.

4.1.5. Os obstáculos mais significativos do lado da procura são abordados no ponto 3.3.

3. *Pode algum desses obstáculos ser superado, no futuro, pela digitalização e pela inovação no setor das tecnologias financeiras?*

4.1.6. Graças às novas tecnologias, em particular a digitalização, é possível, pela primeira vez, um avanço significativo ao nível da prestação transfronteiras de produtos financeiros. Podem desempenhar um papel importante na disponibilização de mais e melhor informação, no aumento da transparência e comparabilidade dos produtos e na identificação dos clientes. Além disso, podem oferecer vantagens de redução de custos, eliminando a necessidade de manter pontos de contacto com uma localização física. Contudo, não se podem substituir à superação de outros obstáculos importantes, como a desigualdade dos níveis de harmonização dos regimes jurídicos e de proteção dos consumidores.

4. *Que pode ser feito para garantir que a digitalização dos serviços financeiros não se traduza num aumento da exclusão financeira, em particular daqueles sem literacia eletrónica?*

4.1.7. Não há dúvida de que no futuro ainda haverá pessoas que, por uma razão ou outra, não podem utilizar as tecnologias digitais. Tal não deverá dissuadir os esforços para incentivar a utilização dessas tecnologias na prestação de produtos financeiros. Isto porque, em primeiro lugar, os meios tradicionais de fornecer esses produtos continuarão a existir ainda por muito tempo e, em segundo lugar, essas pessoas poderão aceder a um leque mais vasto de produtos com base em serviços de aconselhamento financeiro bem regulamentado.

5. *Qual deverá ser a nossa abordagem se as oportunidades oferecidas pelo crescimento e expansão das tecnologias digitais derem origem a novos riscos em matéria de defesa dos consumidores?*

4.1.8. A utilização generalizada das tecnologias digitais irá sem dúvida criar alguns desafios em matéria de segurança da informação e de proteção de dados e dos consumidores. Por conseguinte, juntamente com os diferentes regulamentos que regem a oferta e a procura de produtos financeiros através dessas tecnologias, dever-se-á efetuar uma avaliação dos riscos associados a estes desafios e propor formas de os minimizar.

6. *Terão os consumidores acesso a produtos financeiros seguros, simples e compreensíveis em toda a União Europeia? Em caso negativo, que poderá ser feito para permitir esse acesso?*

4.1.9. Não existe uma definição comumente aceite de produtos financeiros seguros, simples e compreensíveis. No entanto, o entendimento geral é de que tais produtos devem possuir características como a transparência dos preços, a adequação e inteligibilidade na língua do utilizador de modo a permitir uma comunicação eficaz, além da possibilidade de comparação com produtos semelhantes, da clareza e de resultados simples. Estas características não se alcançam facilmente devido à complexidade do mercado financeiro mundial.

4.1.10. Produtos com estas características em sentido estrito encontram-se raramente disponíveis nos mercados e, em consequência, os consumidores não têm acesso fácil aos mesmos. Isto é válido tanto para os países com mercados financeiros bem desenvolvidos como para aqueles com mercados menos desenvolvidos. A grande variedade de produtos existente em alguns Estados-Membros não torna necessariamente as coisas mais fáceis para os consumidores, uma vez que pode gerar confusão e dificuldades na tomada de decisão e conduzir a uma escolha errada no final.

4.1.11. O acesso a tais produtos pode ser proporcionado através do estabelecimento de uma categoria básica de produtos financeiros⁽²²⁾, a nível europeu, que cumpram requisitos normalizados específicos em função das necessidades que visam satisfazer. Esses produtos deverão ser certificados e ostentar uma denominação específica para serem facilmente reconhecidos pelos consumidores. Essa categoria pode incluir produtos comuns, como as contas de poupança e os seguros de vida de prazo fixo. A taxa relativamente elevada de comercialização transfronteiras através de organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (UCITS) leva a crer que os produtos pan-europeus normalizados de pensões individuais (PEPP) poderiam ser criados com base em fatores de sucesso dos UCITS e ser incluídos na mesma categoria. A existência de uma tal categoria de produtos aumentaria a confiança nos mercados financeiros.

7. *Será que a qualidade de execução da legislação em matéria de serviços financeiros de retalho na UE constitui um problema para a confiança dos consumidores e a integração do mercado?*

4.1.12. Em muitos países, têm-se verificado práticas de sobre-regulamentação⁽²³⁾, diferentes interpretações da legislação europeia, atrasos a nível da harmonização e diferenças na transposição da legislação europeia para os ordenamentos jurídicos nacionais, bem como diferenças na sua aplicação concreta, o que aumenta excessivamente os obstáculos e os encargos administrativos. Todas estas situações constituem entraves à integração e têm um efeito negativo na confiança dos consumidores.

4.1.13. As Autoridades Europeias de Supervisão (AES) são responsáveis pela proteção dos consumidores. O CESE recomenda que esta tarefa seja realizada em conformidade com os seguintes princípios:

- a mobilidade dos consumidores entre diferentes prestadores de serviços não deve ser um objetivo absoluto: depende sempre da escolha do consumidor, em função de vários fatores: a qualidade e a diversidade dos produtos e serviços oferecidos, a potencial complementaridade das ofertas, o nível de satisfação, etc.;
- as vendas ligadas de pacotes de produtos financeiros devem ser efetuadas com cautela, sendo necessário prestar informações claras e transparentes aos clientes. Sempre que esses produtos forem oferecidos, têm de ser rastreáveis⁽²⁴⁾.

4.1.14. Por último, as AES deverão sempre favorecer práticas que sejam melhores para os clientes, dando prioridade aos seguintes aspetos:

- redução da complexidade do quadro regulamentar em vigor;

⁽²²⁾ Como referido, por exemplo, no anexo 1 do parecer de iniciativa do CESE sobre «Educação financeira e consumo responsável de produtos financeiros» (JO C 318 de 29.10.2011, p. 24).

⁽²³⁾ Na sua Comunicação – Legislar melhor para obter melhores resultados – agenda da UE [COM(2015) 215 final, p. 7], a Comissão define «sobre-regulamentação» da seguinte forma: «Os Estados-Membros também ultrapassam, muitas vezes, o estritamente requerido pela legislação da UE, quando a transpõem para a ordem jurídica interna (“sobre-regulamentação”). E a Comissão acrescenta, no mesmo ponto, que tal «pode reforçar os benefícios, mas igualmente acrescentar custos desnecessários para as empresas e as entidades públicas, que são indevidamente associados à legislação da UE». A secção INT está a elaborar um relatório de informação sobre «práticas de transposição» que incide precisamente no aditamento de disposições nacionais às diretivas da UE. O Parlamento Europeu está igualmente a efetuar um estudo sobre a «Sobre-regulamentação nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento».

⁽²⁴⁾ JO C 82 de 3.3.2016, p. 1.

- disponibilização dos recursos necessários para as atividades das AES;
- promoção de uma melhor literacia financeira entre os consumidores.

8. *Será que existem outros elementos ou outros desenvolvimentos a ter em consideração em relação à concorrência transfronteiras e à escolha de serviços financeiros de retalho?*

4.1.15. O Livro Verde aborda corretamente as atuais tendências predominantes, nomeadamente a fraca concorrência transfronteiras nos serviços financeiros de retalho e o facto de os consumidores terem uma escolha limitada de produtos financeiros.

4.2. *Ajudar os consumidores a comprar produtos financeiros noutros Estados-Membros*

4.2.1. Conhecer os produtos e serviços disponíveis

4.2.1.1. Melhor informação aos consumidores e ajuda na mudança de prestador

9. *Qual seria o canal mais adequado para sensibilizar os consumidores para os diferentes serviços financeiros de retalho e produtos de seguros disponíveis em toda a UE?*

4.2.1.1.1. Aumentar a literacia financeira e a acessibilidade do aconselhamento financeiro é sem dúvida essencial. Os consumidores, para além de terem acesso à informação, devem também ser capazes de a compreender e ter acesso a serviços de aconselhamento financeiro adequados e de elevada qualidade.

4.2.1.1.2. Apesar da tendência crescente entre os consumidores para a utilização de serviços digitais, quando se trata de obter informações, grande parte deles continua a preferir o contacto pessoal, especialmente aquando da negociação de produtos. No entanto, tendo em conta o estado atual dos conhecimentos, comportamentos e preferências dos consumidores, os bancos poderão pensar em formas mais adequadas de aprofundar os conhecimentos dos consumidores sobre serviços financeiros, por exemplo, um sítio *web* pan-europeu para consumidores. As fontes para o financiamento desse sítio *web* devem ser objeto de uma análise mais aprofundada, mas podem combinar esforços dos governos nacionais, poderes locais e terceiros agregadores. Ao criar este instrumento, há que ter em consideração o facto de as ferramentas de comparação de seguros se inscreverem sobretudo num contexto de compreensão da cultura nacional. Por conseguinte, será muito difícil para um serviço pan-europeu de comparação de seguros ter em conta a diversidade de utentes/clientes na Europa, em especial no que diz respeito à comparação do risco a cobrir, que existe num contexto cultural, jurídico, fiscal, social, etc., determinado por fatores nacionais e locais.

10. *Que mais pode ser feito para facilitar a distribuição transfronteiras de produtos financeiros através de intermediários?*

4.2.1.2.1. O CESE apoia os esforços no sentido de tornar o mercado mais eficaz, flexível e transparente e apoia a ênfase colocada pela atual iniciativa regulamentar numa melhor proteção dos consumidores. Considera que a qualidade dos serviços que acompanham a prestação de serviços financeiros poderia também ser melhorada, tirando proveito das vantagens da digitalização e do potencial dos diferentes intermediários, recorrendo a pessoal formado e qualificado e utilizando uma metodologia adequada para a prestação de informação completa, objetiva e comparável como forma de apoiar as escolhas dos consumidores.

11. *São necessárias novas medidas para encorajar a comparabilidade e/ou facilitar a mudança de prestadores de serviços financeiros de retalho situados no mesmo ou noutro Estado-Membro? Em caso afirmativo, quais e em que segmentos de produtos?*

4.2.1.2.2. As informações fornecidas devem ser precisas, compreensíveis e relevantes para os utilizadores. Deve-se evitar, por um lado, sobrecarregar os consumidores com informações e, por outro, simplificar excessivamente a realidade com o objetivo de evidenciar as ofertas mais rentáveis. Um bom exemplo neste domínio é a mudança de prestadores de serviços financeiros tal como praticada no Reino Unido, onde a precisão do processo de passagem para o novo banco escolhido pelo cliente é garantida por terceiros independentes, que asseguram que este processo decorre de forma simples, transparente e no prazo de sete dias úteis. Outra boa prática é a possibilidade de transferência dos empréstimos hipotecários em Itália, introduzida em 2006 ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Tal foi feito sem qualquer encargo para os consumidores e, todos os anos, centenas e milhares de famílias e PME utilizam esta possibilidade para renegociar os seus empréstimos hipotecários poupando, assim, milhares de euros. Esta prática também inspirou a adoção da Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (JO L 60 de 28.2.2014, p. 34).

4.2.1.3. Reduzir os encargos complexos e extremamente elevados aplicados a operações no estrangeiro

12. *O que mais poderá ser feito a nível da UE para resolver o problema do excesso de encargos cobrados pelos pagamentos transfronteiras (por exemplo, transferências de crédito) com diferentes moedas na UE?*

4.2.1.4. O Regulamento (CE) n.º 924/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²⁶⁾ já eliminou as diferenças de encargos aplicáveis aos pagamentos transfronteiras em euros relativamente aos pagamentos em euros correspondentes a nível nacional. Poderá ser efetuada uma avaliação *ad hoc* para verificar se a aplicação desta disposição a todas as moedas na UE (ou seja, o alinhamento das taxas nacionais e transfronteiras sobre os pagamentos expressos numa determinada moeda) faria sentido e beneficiaria os consumidores. No que respeita às informações prestadas aos utilizadores de serviços de pagamento, nos termos da nova Diretiva Serviços de Pagamento II (DSP2) ⁽²⁷⁾, os prestadores de serviços de pagamento têm de informar o cliente – o utilizador de serviços de pagamento – antes de este ficar vinculado por um contrato ou uma oferta, de todos os encargos a pagar ao prestador de serviços de pagamento, bem como da taxa de câmbio efetiva ou da taxa de câmbio de referência a aplicar à operação de pagamento, nos casos em que se aplique uma conversão monetária. Uma vez executada a transação, a DSP2 contém disposições análogas sobre as informações que os prestadores têm de fornecer ao ordenante e ao beneficiário. O CESE considera que não será necessário tomar medidas adicionais, dado que a DSP2 já impõe requisitos de transparência claros aos prestadores de serviços de pagamento. Além disso, a aplicação do Regulamento (CE) n.º 924/2009 relativo aos pagamentos transfronteiras pode ser alargada a outras moedas da UE que não o euro.

13. *Além dos requisitos de divulgação existentes ⁽²⁸⁾, serão necessárias quaisquer outras medidas para assegurar que os consumidores conheçam as taxas de conversão de divisas que lhes são cobradas sempre que fazem operações transfronteiras?*

4.2.1.5. O CESE considera que a DSP2 estabelece requisitos de transparência claros que permitem que tanto os ordenantes como os beneficiários sejam devidamente informados sobre a taxa de câmbio aplicada antes e depois de efetuarem uma transação transfronteiras. Esta diretiva tem de ser transposta para o direito nacional até 13 de janeiro de 2018, pelo que não serão necessárias medidas adicionais.

4.2.2. *Aceder a serviços financeiros a partir de qualquer local da Europa*

14. *Que pode ser feito para limitar a discriminação injustificada em razão da residência no setor dos serviços financeiros de retalho, incluindo os produtos de seguros?*

A prestação de serviços financeiros a retalho no estrangeiro não é fácil e pode revelar-se economicamente não rentável para os operadores envolvidos. Diferenças culturais entre os consumidores no que toca à propensão para assumir riscos, ao comportamento, à experiência e à literacia financeira podem revelar-se fatores-chave neste contexto. Os bancos estão cientes de que a confiança é um aspeto essencial das relações financeiras, o que justifica que possam preferir contactar clientes que partilham os mesmos conhecimentos e cujas expectativas conseguem compreender. Em qualquer caso, a harmonização das regras enunciadas na resposta à pergunta n.º 2 será um contributo importante nesse sentido.

4.2.2.1. Para as seguradoras, o local de residência é importante porque:

Fatores locais como o clima ou os riscos sísmológicos devem ser tomados em consideração quando da decisão sobre, por exemplo, as condições e o prémio de seguros de habitação. Sem uma certa massa crítica, é impossível prestar serviços numa base adequada. Os modelos atuariais funcionam com uma margem de erro elevada quando o número de eventos utilizados nos cálculos não é suficientemente elevado. Além disso, quando os riscos são cobertos por resseguro, o preço da sua cobertura difere consoante o local.

— Estes elementos tornam o fornecimento de serviços e produtos de seguros mais difícil no estrangeiro do que nos países onde há um volume suficiente de operações, mas tal não deve ser considerado como uma discriminação com base no local de residência do cliente.

⁽²⁶⁾ JO L 266 de 9.10.2009, p. 11.

⁽²⁷⁾ JO L 319 de 5.12.2007, p. 1.

⁽²⁸⁾ JO L 271 de 9.10.2002, p. 16; JO L 176 de 27.6.2013, p. 338; JO L 267 de 10.10.2009, p. 7 e JO L 319 de 5.12.2007, p. 1, (COM (2013) 547 final – C7-0230/2013 – 2013/0264 (COD)). Ver os artigos 59.º e 60.º, n.º 3.

- A prestação transfronteiras de certos produtos de seguros é muito difícil, senão impossível, nos casos em que as necessidades efetivas dos clientes a que os produtos respondem dependem fortemente da diversidade cultural e de diferenças de comportamento e fatores de risco, que são estritamente determinados por fatores nacionais.
- A vertente psicológica dos serviços deve ser tida em conta. Os serviços de seguros são prestados ao cliente quando este se depara com um problema. Ora, numa situação dessas, é normal que precise de apoio e de compreensão. Se tiver celebrado o contrato do seu produto de seguros, através da Internet, com uma empresa estabelecida no estrangeiro, e eventualmente uma língua que não é a sua língua materna, poder-se-á sentir inseguro no momento em que necessita de apoio.
- Os clientes de alguns Estados-Membros tendem a preferir o reembolso em caso de danos, enquanto noutros Estados-Membros preferem que tudo seja reparado.

4.2.2.2. Aumentar a portabilidade dos produtos

15. *Que pode ser feito a nível da UE para facilitar a portabilidade dos produtos financeiros de retalho, como o seguro de vida e o seguro de saúde privado?*

4.2.2.2.1. Em termos gerais, a portabilidade dos produtos de seguros que consistem no pagamento de uma renda ou de um capital é mais fácil do que a portabilidade dos seguros que prestam um serviço ou regularizam sinistros.

4.2.2.2.2. Atualmente, a portabilidade dos seguros de vida já é possível em certa medida, no sentido de que o cliente está coberto quando viaja para o estrangeiro, exceto nos casos em que viajar para países de alto risco. O seguro de vida local também lhe proporciona uma cobertura independentemente do local de residência ou estabelecimento. Mas há ainda o caso dos tomadores de seguro que se deslocam para outro país não enquanto viajantes, mas com o objetivo de aí residir permanentemente. Nesse caso, deveriam poder continuar a poder usufruir do seu seguro ajustando o prémio ou as condições de cobertura. Em todos estes casos tratar-se-ia de produtos de seguros que pagam ao beneficiário um determinado montante em dinheiro.

4.2.2.2.3. Mas há outros produtos de seguros cuja portabilidade não é fácil devido ao facto de as suas condições estarem intrinsecamente relacionadas com os elementos de um país. Por exemplo, no caso dos seguros de doença, a conceção do produto e a formação do preço dependem, em grande medida, da cobertura prestada pelo sistema nacional de saúde de cada país.

4.2.2.2.4. Associada a este aspeto há ainda uma questão de escala: adaptar o produto especialmente concebido para responder às necessidades do cliente às verdadeiras condições que este possa vir a reclamar no estrangeiro é teoricamente possível, mas isso implicaria renunciar à possibilidade de realização de economias de escala. O produto seria demasiado personalizado e a entidade que fornece o produto seria menos competitiva do que os prestadores locais. Neste caso, a melhor opção seria promover a colaboração entre as companhias de seguros que operam em diferentes países europeus.

4.2.2.3. Os seguros de habitação e os seguros automóvel são outro exemplo de produtos de seguros que prestam serviços. Estes produtos que cobrem a reparação de danos ou a regularização de acidentes de automóvel pressupõem a existência de acordos celebrados pela companhia de seguros com prestadores de serviços em todo o país, o que requer uma certa escala para ser viável comercialmente. No entanto, uma opção desejável consiste em promover a cooperação com empresas locais (de seguros) para proporcionar a oferta deste serviço em outros países.

4.2.2.4. Facilitar o acesso e o reconhecimento transfronteiras de seguros de responsabilidade profissional

16. *Que pode ser feito a nível da UE para facilitar o acesso dos prestadores de serviços a seguros obrigatórios de responsabilidade profissional e o seu reconhecimento transfronteiras?*

4.2.3. Uma forma de permitir o acesso a seguros obrigatórios de responsabilidade profissional numa base transfronteiras seria harmonizar os montantes e as condições aplicáveis a este tipo de seguros.

4.2.3.1. Inculcar confiança nas pessoas para beneficiarem de oportunidades que surjam noutros locais na Europa

4.2.3.2. Facilitar o acesso e o reconhecimento transfronteiras de seguros de responsabilidade profissional

17. *São necessárias outras medidas, a nível da UE, para aumentar a transparência e a comparabilidade dos produtos financeiros (em particular através de soluções digitais), tendo em vista reforçar a confiança dos consumidores?*

4.2.3.2.1. O CESE considera que sítios *web* independentes que disponibilizam informações e permitem efetuar a comparação de produtos e serviços oferecidos por diferentes fornecedores nos vários Estados-Membros são uma boa opção para aumentar a sensibilização. Apoiava vivamente a ideia de um sítio *web* oficial especificamente criado para o efeito, que poderia ser apoiado por um administrador designado, por via legislativa, em que os fornecedores se obrigavam a atualizar periodicamente as informações, ou por uma rede criada por organizações de consumidores nos Estados-Membros. Os diferentes sítios *web* poderiam também estar ligados a um sistema descentralizado e interligado.

Quando são utilizadas soluções digitais para a comparação, as plataformas devem apresentar informações claras que permitam a comparação entre produtos equivalentes e os riscos que os consumidores podem correr ao utilizá-los. Quando uma plataforma não permitir comparar todas as diferenças (regra geral, as plataformas incidem principalmente no preço), as características que não são comparadas devem ser claramente especificadas. É também indispensável indicar todas as condições pertinentes que tenham a ver com a diferenciação do produto. Os consumidores devem ser claramente alertados para os riscos que correm ao utilizar as plataformas de comparação (por exemplo, agregando os seus dados pessoais).

4.2.3.2.2. A comparação dos parâmetros significativos não deve induzir em erro. A utilização de dados pessoais deve limitar-se ao mínimo necessário para oferecer aos consumidores a melhor opção, enquanto as informações devem ser prestadas de forma clara e fácil de compreender.

4.2.3.3. Melhorar as possibilidades de recurso no domínio dos serviços financeiros de retalho

18. *Devem ser tomadas medidas para melhorar os conhecimentos dos consumidores sobre a FIN-NET e a sua eficácia no contexto da aplicação da Diretiva sobre a resolução alternativa de litígios de consumo?*

4.2.3.3.1. O processo da resolução extrajudicial de litígios é muito mais flexível do que os procedimentos judiciais, por ser mais barato, mais rápido e ter muito menos formalidades. Esta forma de resolução de litígios é particularmente útil a nível internacional e, tendo em conta o pretendido aumento da prestação – e da procura – transfronteiras de serviços financeiros, a rede de resolução de litígios financeiros (FIN-NET) deveria ter um papel de maior relevo. Infelizmente, o nível de sensibilização dos consumidores para o que a FIN-NET tem para oferecer é comparativamente baixo, pelo que importa tomar medidas para melhorar a situação. Além disso, nem todos os Estados-Membros da UE – apenas 22 dos 28 – são membros da FIN-NET⁽²⁹⁾. Se esta situação se mantiver, é óbvio que a rede FIN-NET não pode ser utilizada como uma infraestrutura para facilitar a criação de um mercado único dos serviços financeiros. Há, pois, que examinar criteriosamente as possibilidades dos requisitos regulamentares a este respeito.

19. *Os consumidores têm acesso adequado a uma compensação financeira no caso de práticas abusivas em matéria de vendas de produtos financeiros de retalho e seguros? Em caso negativo, que poderá ser feito para permitir esse acesso?*

4.2.3.3.2. Na maioria dos casos, este acesso não existe. O conceito de «práticas abusivas em matéria de vendas» continua a ser mal entendido e a não ser aplicado na prática, o que se deve à sua formulação pouco clara e à falta de experiência entre as autoridades reguladoras⁽³⁰⁾. Em muitos locais, os testes efetuados para determinar quais os produtos financeiros adequados aos clientes são formais e não resultam na seleção dos produtos que mais lhes convêm.

⁽²⁹⁾ A FIN-NET tem atualmente 56 membros provenientes de 22 Estados-Membros, havendo constantemente novas organizações a candidatar-se – um processo que poderá vir a acelerar após a adoção da Diretiva RAL (Diretiva relativa a grandes empresas e Diretiva internacional relativa ao processo executivo dos pedidos das fichas de informações, de 28 de fevereiro de 2014).

⁽³⁰⁾ O conceito de práticas abusivas é explicado em pormenor no ponto 3.7. Este problema será parcialmente superado com a aplicação da Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros (MiFID) e o ensaio de estabilidade que a mesma prevê para determinados tipos de produtos. Ver nota de pé de página n.º 3.

4.2.3.3.3. É possível garantir o acesso a uma compensação financeira através da introdução de uma única definição, prática e precisa, de «práticas abusivas em matéria de vendas» e da adoção de uma regulamentação pan-europeia para punir este tipo de prática ⁽³¹⁾.

4.2.3.4. Proteger as vítimas nos casos de insolvência das companhias de seguros automóvel

20. *São necessárias medidas para garantir que as vítimas de acidentes de viação sejam cobertas por fundos de garantia de outros Estados-Membros no caso de a empresa seguradora ser declarada insolvente?*

4.2.3.5. Existe um exemplo de boas práticas em Espanha. A entidade espanhola «Consortio de Compensación de Seguros» atua como seguradora no caso de não haver nenhuma companhia de seguros disposta a aceitar o risco ou na ausência de uma companhia de seguros – em caso de insolvência, por exemplo –, sempre numa base subsidiária. A garantia concedida por esta entidade apenas se aplica a entidades espanholas. A fim de garantir que as vítimas de acidentes de viação beneficiam do mesmo nível de cobertura, a Comissão Europeia terá de exigir um regime de garantia semelhante em todos os Estados-Membros. Poder-se-ia considerar a hipótese de alargar um instrumento semelhante, à escala europeia, aos países que dele não dispõem.

4.2.3.6. Aumentar a transparência e a comparabilidade dos seguros acessórios

21. *Que outras medidas poderão ser tomadas para reforçar a transparência sobre os produtos de seguros acessórios e assegurar que os consumidores possam tomar decisões fundamentadas na compra desses produtos? No que diz respeito ao setor do aluguer de automóveis, são necessárias medidas específicas sobre produtos acessórios?*

4.2.3.6.1. A nova Diretiva sobre a distribuição de seguros ⁽³²⁾ veio reforçar os requisitos de transparência na informação prestada aos distribuidores de seguros e – embora com certas restrições (limites) – aos mediadores de seguros a título acessório. Além disso, cinco grandes empresas de aluguer de automóveis comprometeram-se, em 2015, a melhorar os seus sítios web de modo a informar melhor os consumidores sobre as possibilidades de desistência e os produtos de seguros. Deu-se assim um passo em frente. Os Estados-Membros têm até 23 de fevereiro de 2018 para transpor a Diretiva sobre a distribuição de seguros, sendo portanto ainda muito cedo para aquilatar da necessidade de outras medidas. Ao mesmo tempo, conviria que a Comissão verificasse se os compromissos das empresas de aluguer de automóveis foram cumpridos – e não só no que respeita aos produtos de seguros – e ponderasse a adoção de outras medidas para aumentar a transparência e evitar que os consumidores sejam prejudicados.

4.2.3.6.2. No caso do setor de aluguer de automóveis, é importante considerar que a diferenciação dos requisitos dos produtos de seguros complementares é, frequentemente, feita em função do perfil de risco de quem aluga um veículo (normalmente associado ao limite de um cartão de crédito) ou em função da taxa de sinistros automóveis ou de outras características do mercado do Estado-Membro. Seja como for, as informações pré-contratuais e os esforços no sentido de tornar comparáveis diferentes ofertas são importantes para os consumidores e, por conseguinte, seria oportuno aguardar pela plena realização dos requisitos desta diretiva para aquilatar da necessidade de outras medidas.

4.3. Criar novas oportunidades de mercado para os fornecedores

4.3.1. *Enfrentar os desafios da digitalização e explorar as oportunidades que esta proporciona*

4.3.1.1. Ajudar as empresas a tirar maior partido da digitalização

22. *O que pode ser realizado a nível da UE para apoiar as empresas na criação e prestação de serviços financeiros digitais inovadores em toda a Europa, dotados dos níveis adequados de segurança e de defesa dos consumidores?*

4.3.1.1.1. O CESE congratula-se com a promoção de serviços financeiros digitais inovadores em toda a Europa. No entanto, admite que os bancos, sendo os maiores prestadores de serviços financeiros, têm também de ser incentivados a aproveitar ativamente as oportunidades oferecidas pela revolução digital. Para o efeito, devem ser sujeitos às mesmas regras que os seus concorrentes que prestam serviços semelhantes, o que exige uma revisão dos principais níveis de regulamentação bancária num número considerável de domínios, a fim de assegurar a igualdade de condições de concorrência em termos de:

⁽³¹⁾ JO C 271 de 19.9.2013, p. 61 e JO C 18 de 19.1.2011, p. 24.

⁽³²⁾ JO L 26 de 2.2.2016, p. 19.

- requisitos prudenciais;
- oferta de serviços de pagamento;
- aplicabilidade dos requisitos aos procedimentos «Conheça o Seu Cliente» (*know-your-customer*) e de luta contra o branqueamento de capitais;
- recomendações em matéria de segurança durante os pagamentos;
- uso dos sistemas de segurança eletrónica mais avançados.

4.3.1.2. Viabilizar a assinatura eletrónica e verificação da identidade

23. *São necessárias medidas adicionais para melhorar a aplicação da legislação em matéria de combate ao branqueamento de capitais a nível da UE, nomeadamente para garantir que os prestadores de serviços conseguem identificar os clientes à distância, mantendo simultaneamente os padrões do atual enquadramento?*

4.3.1.2.1. Persistem diferenças entre a regulamentação em matéria de identificação eletrónica e o requisitos «Conheça o Seu Cliente» (*know-your-customer*) e em matéria de luta contra o branqueamento de capitais.

A regulamentação em vigor exige que se proceda à identificação pessoal e a avaliações pessoais como suporte para a aceitação de clientes numa base permanente. Esses requisitos limitam o desenvolvimento dos serviços financeiros inteiramente digitais, colocando obstáculos significativos à conquista de novos consumidores e aumentando os custos.

4.3.1.2.2. Devido a diferenças nas práticas nacionais, impõe-se a adoção de medidas adicionais para colmatar a falta de um mecanismo de identificação e de assinaturas eletrónicas à escala europeia.

Veja-se porquê: embora os regulamentos estabeleçam normas comuns para as assinaturas digitais nos Estados-Membros, a forma como são aplicadas a nível nacional pelos operadores locais impede o reconhecimento transfronteiras de assinaturas digitais. Os operadores digitais a nível local não estão interligados, o que limita a sua capacidade de oferecer aos consumidores europeus serviços financeiros totalmente digitalizados.

24. *São necessárias medidas adicionais, inclusivamente no que se refere às normas de segurança, para promover a adoção e utilização da identificação e assinatura eletrónicas nos serviços financeiros de retalho?*

4.3.1.2.3. Sim, é indispensável tomar medidas tendo em vista:

- apoiar a criação de organismos independentes de certificação incumbidos de verificar a identidade dos clientes digitais e de proceder a investigações para fins de reconhecimento pessoal dos clientes;
- clarificar os aspetos contraditórios da regulamentação em matéria de identificação digital e dos procedimentos de luta contra o branqueamento de capitais e de «Conheça o Seu Cliente» (*know-your-customer*);
- estabelecer uma cooperação entre as empresas financeiras e as autoridades reguladoras europeias e nacionais no que respeita ao desenvolvimento de normas comuns para a identificação digital de assinaturas, a serem também aplicadas pelas autoridades públicas e pelas empresas financeiras;
- considerar a possibilidade de adoção de um sistema unificado de identificação e assinaturas digitais a nível europeu, que viria a ser a base para a identificação dos consumidores nas instituições financeiras.

4.3.1.3. Melhorar o acesso e a facilidade de utilização dos dados financeiros

25. *Na sua opinião, que tipos de dados são necessários para as avaliações de solvabilidade?*

4.3.1.3.1. Ainda que haja consenso quanto aos aspetos da situação financeira de um cliente a ter em conta na avaliação da sua solvabilidade, os mutuantes utilizam as suas próprias avaliações efetuadas por peritos e métodos internos para avaliar e gerir cada caso específico. Por esta razão, devem ser evitadas quaisquer iniciativas que obriguem os bancos ou outras instituições de crédito a partilharem informações processadas que tenham recolhido sobre a solvabilidade dos seus clientes. Ao mesmo tempo, os dados em bruto (não processados) poderiam ser partilhados, desde que o cliente tenha dado o seu consentimento, em conformidade com as normas de proteção de dados da UE. Desta forma seria possível melhorar a comparabilidade da avaliação da solvabilidade.

26. *O aumento da utilização de dados pessoais financeiros e não financeiros por parte das empresas (incluindo as instituições tradicionalmente não financeiras) requer mais medidas para facilitar a prestação de serviços ou assegurar a defesa dos consumidores?*

4.3.1.3.2. As instituições financeiras desenvolvem esforços para se familiarizarem mais com o comportamento dos consumidores, de modo a poderem diversificar e personalizar, mais eficazmente, os seus produtos e serviços. Não existem, contudo, regras claras sobre a forma como os dados recolhidos devem ser utilizados, mesmo quando os consumidores tenham dado o seu consentimento. O CESE considera positivo haver maior clareza quanto à aplicabilidade das regras neste domínio, a fim de assegurar a proteção dos consumidores e, ao mesmo tempo, permitir-lhes beneficiar das inovações financeiras.

27. *Devem os requisitos sobre a forma, o conteúdo ou a acessibilidade ao historial dos créditos de seguro ser reforçados (por exemplo, em relação ao período coberto ou ao conteúdo) a fim de assegurar que as empresas têm capacidade para prestar serviços transfronteiras?*

4.3.1.3.3. Os históricos de seguros contêm dados pessoais sensíveis dos clientes. Uma companhia de seguros não pode transmitir essas informações a qualquer outra parte interessada, mas apenas ao seu cliente, cabendo a este decidir se pretende ou não fornecer o historial a uma outra companhia de seguros. Este facto não constitui um obstáculo aos serviços transfronteiras, uma vez que o cliente pode levar o seu historial para qualquer país que desejar. Ao mesmo tempo, a Comissão, assistida pela Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA), deveria explorar formas de promover a normalização do intercâmbio de históricos de sinistros entre companhias de seguros e a aceitação do sistema *bonus/malus*.

4.3.1.4 Facilitar a prestação de serviços pós-venda

28. *São necessárias medidas adicionais para apoiar as empresas a prestarem serviços pós-contratuais noutro Estado-Membro onde não possuem nem filial nem sucursal?*

4.3.1.4.1. Os serviços pós-contratuais noutro Estado-Membro não devem ser diferentes dos do país em que os produtos em questão estão disponíveis. Significa isto que o produto em questão e os respetivos serviços pós-contratuais devem ser considerados como um único todo durante o fornecimento transfronteiras de produtos financeiros. É necessário garantir a aplicação deste princípio, pois, caso contrário, os consumidores serão colocados numa situação de desigualdade. É importante que as autoridades reguladoras competentes monitorizem a aplicação deste princípio.

4.3.1.4.2. As plataformas de apoio a empresas que comercializam os seus produtos além-fronteiras devem também incluir secções dedicadas aos serviços pós-contratuais. Uma forma prática de oferecer tais serviços pós-contratuais consiste em incentivar as empresas a formarem grupos e a colaborarem para alcançar uma escala de operação suficiente.

4.3.1.5. Garantir a convergência de processos de insolvência pessoal, de avaliação de propriedades e execução de garantias

29. *São necessárias medidas adicionais para incentivar os mutuantes a conceder crédito hipotecário ou outro tipo de crédito a nível transfronteiras?*

4.3.1.5.1. O principal problema neste domínio tem a ver com a cobrança coerciva de dívidas quando os mutuários não cumprem as suas obrigações decorrentes de contratos de crédito. É por isso que os mutuantes não consideram que os créditos hipotecários transfronteiras sejam uma proposta atrativa, sendo necessário tomar medidas adicionais para estimular o mercado interno da UE neste domínio.

4.3.1.5.2. As hipotecas e os empréstimos contam-se entre os produtos financeiros cuja comercialização transfronteiras enfrenta numerosos obstáculos dificilmente transponíveis. Provavelmente, de toda a gama de serviços financeiros, estes são os produtos em relação aos quais os obstáculos demorarão mais a ser superados. Por conseguinte, nesta fase, é preferível concentrar inicialmente os esforços noutros serviços financeiros de retalho, onde existem menos obstáculos, bem como adquirir experiência e imprimir uma dinâmica através de um trabalho ativo.

4.3.2. Cumprir requisitos regulamentares diferentes nos Estados-Membros de acolhimento

4.3.2.1. Facilitar às empresas o cumprimento dos requisitos legais aplicáveis noutros Estados-Membros

30. *São necessárias medidas a nível da UE para obter assistência prática dos governos dos Estados-Membros ou das autoridades nacionais competentes (por exemplo, através de «balcões únicos»), a fim de facilitar as vendas transfronteiras de serviços financeiros, especialmente no caso de empresas ou produtos inovadores?*

4.3.2.1.1. A aplicação da legislação europeia em muitos domínios, tais como, mas não exclusivamente, a oferta de produtos de investimento, é incoerente e contraditória nos diferentes Estados-Membros. Em resultado, as autoridades nacionais devem procurar assistência para eliminar a sobre-regulamentação.

Outra iniciativa positiva é a rede SOLVIT, a nível da UE, que ajuda as empresas quando enfrentam problemas com as autoridades públicas que não aplicam corretamente a legislação da UE, sendo que os «balcões únicos» prestam assistência às empresas no que respeita às obrigações inerentes à prestação de serviços transfronteiras⁽³³⁾.

4.3.2.1.2. Face à experiência adquirida com a rede SOLVIT, faz sentido envidar esforços no sentido de alcançar uma solução especificamente orientada para produtos financeiros e para uma melhor cooperação e coordenação entre as autoridades reguladoras nacionais, incluindo a ajuda das autoridades reguladoras para que as empresas inovadoras compreendam melhor as suas obrigações.

31. *Que medidas seriam mais úteis para que as empresas beneficiassem com maior facilidade da liberdade de estabelecimento ou da liberdade de prestação de serviços no caso de produtos inovadores (como por exemplo, uma cooperação agilizada entre supervisores dos países de origem e de acolhimento)?*

4.3.2.2. Tirar o maior partido da liberdade de estabelecimento

Para as seguradoras, é muitas vezes necessária uma presença local para que possam ter um melhor conhecimento dos riscos existentes e dos futuros segurados. A liberdade de estabelecimento no local é, portanto, essencial tanto para as seguradoras como para as mútuas de seguros. O facto de não haver um reconhecimento europeu de formas de empresas da economia social, incluindo as mútuas de seguros, impede o estabelecimento destas empresas nos Estados-Membros que não as reconhecem, travando assim o seu desenvolvimento transfronteiriço, bem como o desenvolvimento dos mercados e da concorrência. O CESE exorta a Comissão, o Conselho da União Europeia, o Parlamento Europeu e os Estados-Membros a promoverem o reconhecimento do modelo mutualista na União Europeia.

4.3.2.3. Criar regimes autónomos ou mais harmonizados à escala da UE

32. *Que produtos de serviços financeiros de retalho poderão beneficiar mais da normalização ou dos regimes de «opt-in» como forma de eliminar as diferenças entre as legislações dos Estados-Membros?*

4.3.2.3.1. Do ponto de vista da distribuição transfronteiras, importa dar atenção às seguintes questões:

- identificação de clientes através de certificados eletrónicos. O CESE considera necessário manter, a nível da UE, um registo de emitentes de certificados eletrónicos reconhecidos (por exemplo, pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), quando são prestados serviços financeiros à distância;
- possibilidade de os prestadores de serviços financeiros conhecerem o historial creditício dos clientes. A manutenção de um registo de crédito, a nível da UE, é crucial para a oferta de serviços financeiros transfronteiras, em particular os que estão ligados à concessão de crédito;
- procedimentos de execução da garantia prestada para concessão de um empréstimo. Os recursos e os esforços devem ser canalizados para a criação de um quadro legislativo comum a toda a UE para a execução de garantias no domínio da prestação de serviços financeiros transfronteiras;
- no que se refere aos produtos de seguros, é mais fácil proceder à normalização dos serviços que preveem o pagamento de uma indemnização. O cliente receberá um montante em dinheiro, independentemente do local de residência ou de estabelecimento. Basta, tão só, que a empresa possa avaliar o risco. Os seguros de vida são um bom exemplo. Contudo, para os produtos de seguros que prestam um serviço (como, por exemplo, a reparação de danos), a normalização e a portabilidade não são possíveis. É o caso sobretudo de produtos como os seguros de saúde.

⁽³³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_pt.htm

33. *São ainda necessárias medidas a nível da UE no que respeita ao princípio da «localização do risco» na legislação sobre seguros e à clarificação das regras em matéria de «interesse geral» no setor dos seguros?*

4.3.2.3.2. O local do risco é geralmente o lugar de residência habitual do segurado, com algumas exceções nos casos de bens imóveis, em que o que conta é a localização do edifício. Regra geral, este princípio encontra-se normalizado a nível mundial e tem implicações de natureza jurídica e fiscal para as partes envolvidas. O CESE considera que o princípio da localização do risco nos seguros é adequado à sua finalidade. No entanto, em sua opinião, as regras relativas ao «interesse geral» devem ser revistas, uma vez que dão aos Estados-Membros a oportunidade de adotar legislação que possa, eventualmente, prejudicar a distribuição transfronteiras de produtos de seguros.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

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 — Rumo a um quadro de direitos de autor moderno e mais europeu»

[COM(2015) 626 final]

(2016/C 264/06)

Relator: Denis MEYNENT

Em 22 de dezembro de 2015, 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 — Rumo a um quadro de direitos de autor moderno e mais europeu»

[COM(2015) 626 final].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 13 de abril de 2016.

Na 516.^a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 216 votos a favor, três votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE lamenta que, na comunicação em apreço, a Comissão não avance com propostas mais concretas e se limite a enumerar pistas de reflexão sem se pronunciar, o que dificulta a realização de um debate bem estruturado.

1.2 Os direitos de autor continuam a ser um instrumento fundamental para proteger e remunerar de forma justa os autores e aqueles que participam na difusão de obras e de espetáculos através das redes digitais interligadas.

1.3 O CESE exorta à rápida ratificação do Tratado de Marraquexe e considera que as exceções relativas ao ensino, à investigação científica e à partilha de conhecimentos também devem ser prioritárias, para além de se manifestar favorável à digitalização das obras órfãs.

1.4 O CESE considera que uma unificação europeia no domínio da cópia privada é possível e desejável. Naturalmente, uma parte significativa dos recursos obtidos através da remuneração por cópia privada deve ser canalizada para o financiamento da criação literária e artística, a promoção da diversidade cultural e os bens comuns, por exemplo, em matéria de educação e investigação.

1.5 O CESE defende a implementação de um contexto jurídico que favoreça simultaneamente a criação de obras protegidas pelo direito de autor e a inclusão de novos modelos de licenças e novos modelos comerciais na construção do mercado único europeu, preservando ao mesmo tempo a liberdade contratual e o direito de os autores e criadores tirarem pleno benefício das suas criações.

1.6 No entender do CESE, o regulamento é o instrumento mais indicado de construção do mercado único digital. Importa igualmente consolidar a legislação em vigor.

1.7 O CESE convida a Comissão a realizar estudos e pesquisas aprofundadas sobre os modelos comerciais ligados às licenças livres, a sua relevância económica atual e potencial, os rendimentos e postos de trabalho que poderiam gerar nos vários setores e as eventuais propostas legislativas em prol da sua promoção e utilização.

1.8 O CESE considera que a diversidade cultural da Europa está no cerne da identidade europeia, devendo ser fomentada e promovida entre os Estados-Membros.

1.9 No contexto do combate às violações dos direitos de autor, é necessário pôr cobro e sancionar, a título prioritário, as infrações à escala comercial; a cooperação e o intercâmbio de informações entre os serviços de aplicação da lei e as administrações judiciais dos Estados-Membros são indispensáveis para este fim.

1.10 Há que resolver a questão da transferência de valor no ambiente em linha, de que beneficiam atualmente os autoproclamados intermediários para evitar o consentimento e a remuneração dos criadores.

2. Propostas da Comissão

2.1 O plano de ação em apreço destina-se a modernizar as regras europeias aplicáveis aos direitos de autor. Na sua comunicação, a Comissão expõe os elementos essenciais para a concretização da sua Estratégia para o Mercado Único Digital: alargar o acesso aos conteúdos em toda a UE, prever exceções aos direitos de autor, criar um mercado mais justo e lutar contra a pirataria comercial, fomentando simultaneamente a unificação a longo prazo dos direitos de autor.

2.2 A comunicação apresenta nomeadamente uma proposta de regulamento relativo à portabilidade transfronteiras dos serviços de conteúdos em linha ⁽¹⁾, que deverá constituir um novo direito para os consumidores europeus e tornar-se realidade em 2017, ano em que serão igualmente suprimidas as tarifas de itinerância (*roaming*) na UE.

3. Introdução

3.1 Os movimentos digitais entre Estados europeus são pouco significativos (4 % do total), sendo que a maior parte dos serviços digitais se situa nos Estados Unidos e o resto dos movimentos se realiza dentro das fronteiras nacionais. Por enquanto, o mercado único digital europeu está muito pouco desenvolvido. Subsistem barreiras, que obstam em particular aos intercâmbios culturais entre um grande número de minorias linguísticas europeias, dispersas de ambos os lados de várias fronteiras nacionais.

3.2 No seu programa intitulado «Um novo começo para a Europa» ⁽²⁾, o presidente da Comissão estabeleceu como uma das suas prioridades a realização de um grande mercado digital interligado para todos os Estados-Membros da UE, sem discriminações nacionais.

3.3 Os direitos de autor constituem o pilar jurídico da criação e a base da remuneração dos autores, criadores, intérpretes e outros titulares de direitos, bem como, de forma mais geral, do ecossistema das atividades e indústrias culturais e criativas. Têm uma natureza territorial, diferindo de um Estado-Membro para outro. Conferem em todos os ordenamentos direitos exclusivos e substantivos aos seus titulares, que recebem receitas não só provenientes das licenças, mas também da simples possibilidade de a obra ser copiada para outros suportes ou dada pelo adquirente da licença a um terceiro, não sendo necessário provar a efetiva realização dessa cópia (taxa por cópia privada e tributação dos suportes virgens suscetíveis de serem utilizados para cópia ilegal); nalguns países existem inclusivamente qualificações penais para atos cometidos de boa-fé e honestamente pelos utilizadores, ao passo que noutros os atos desta natureza são admissíveis.

3.4 As exclusões e limitações aos direitos de autor são mínimas em todos os Estados. Concebidos na época da impressão em papel e destinados às tecnologias de então — inicialmente a edição de livros e mais tarde a publicação de jornais e revistas e a impressão de partituras —, os direitos de autor já não se adequam totalmente à sociedade digital e das redes interligadas de banda larga, em constante evolução, e devem ser reajustados. Noutros domínios, como as novas práticas de acesso à música e às obras audiovisuais, a complexidade da gestão dos direitos aumentou, devido à fragmentação de repertórios que deve ser resolvida através da nova Diretiva relativa à gestão coletiva dos direitos de autor ⁽³⁾. Do disco de cera ao DVD, pouco tinha mudado, designadamente em matéria de distribuição ou de comodato de obras. As novas tecnologias transformaram por completo este modelo, tendo desaparecido quase todas as lojas que vendiam discos e DVD, dando lugar a novas formas de distribuição ou de comodato de conteúdos digitais em linha. O mesmo acontece com o cinema, a televisão e todas as formas de arte que podem ser disponibilizadas em linha.

3.5 A ausência de uma evolução significativa do direito aplicável impede a plena exploração do conjunto das potencialidades oferecidas pela digitalização das obras e criações imateriais, bem como a sua circulação, num contexto em que a Internet se desenvolve e se universaliza a grande velocidade.

⁽¹⁾ COM(2015) 627 final (ver página 86 do presente Jornal Oficial).

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_fr_0.pdf.

⁽³⁾ JO C 84 de 20.3.2014, p. 72, e JO C 44 de 15.2.2013, p. 104.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE lamenta que, na comunicação em apreço, a Comissão não avance com propostas mais concretas e se limite a enumerar pistas de reflexão sem se pronunciar, o que dificulta a realização de um debate bem estruturado.

4.2 No seu parecer de 26 de outubro de 2006 ⁽⁴⁾, o CESE instou a Comissão a formular propostas destinadas a promover e proteger as licenças livres, nomeadamente a LGPL (Licença Pública Geral *light* para a documentação técnica) ou a Licença *Creative Commons* para as obras literárias e artísticas. Não obstante a importância desta questão — a esmagadora maioria dos servidores e parques de servidores do mundo funcionam com licenças livres, como a Debian, ou a licença pública geral (GPL) para GNU/Linux —, há que constatar que a Comissão não avançou com qualquer proposta neste sentido desde então.

4.3 Esta situação prejudica o desenvolvimento dos movimentos de dados e de serviços além-fronteiras no mercado único europeu. Com efeito, as licenças *Creative Commons* e o domínio público constituem novos territórios universais proporcionados pela digitalização e pela rede interligada, ao passo que a fragmentação dos direitos de autor levanta tanto obstáculos como barreiras fronteiriças às trocas transfronteiras.

4.4 A legislação deve permitir explorar as extraordinárias potencialidades da Internet, quer pelos autores e criadores, quer pelos utilizadores, e não impô-los condicionalismos e limitações. A legislação europeia deveria permitir eliminar o maior número de obstáculos possível às trocas transfronteiras no tocante às línguas minoritárias no interior da União Europeia, visando também um acesso mais fácil aos serviços e às obras.

4.5 Em vez de reear estes desenvolvimentos, os titulares de direitos deveriam aproveitar as oportunidades daí resultantes. «Livre» não significa automaticamente gratuito: por exemplo, o *software* livre permite o desenvolvimento de um modelo de negócios diferente, assente no serviço e gerador de emprego, contrastando com determinadas práticas atuais que privilegiam o lucro do proprietário e a sua proteção jurídica.

4.6 O CESE convida mais uma vez a Comissão a realizar estudos e pesquisas aprofundadas sobre os modelos comerciais ligados às licenças livres, a sua relevância económica atual e potencial, os rendimentos e postos de trabalho que poderiam gerar nos vários setores e as eventuais propostas legislativas em prol da sua promoção e utilização.

4.7 Experiências como a disponibilização em linha ao abrigo de licenças livres de publicações científicas, relatórios de investigações efetuadas com a contribuição de subsídios públicos ou séries de cursos universitários para compensar o custo desproporcionado dos estudos superiores em alguns Estados, como o conjunto de cursos disponibilizados pelo MIT, merecem especial atenção e devem ser analisadas tendo em vista a sua eventual aplicação na UE (MOOC — cursos em linha abertos a todos). Nesta perspetiva, o ensino superior e a cultura tornam-se bens comuns que favorecem a realização da sociedade do conhecimento que desejamos desenvolver na UE.

4.8 Os modos de produção estão a mudar, e os bens e serviços imateriais distribuídos pelas redes interligadas representam um novo horizonte de desenvolvimento económico e de criação de empregos e de empresas inovadoras. Os padrões de consumo começaram a mudar e estas novas modalidades estão a impor-se rapidamente, mas sejamos claros: apesar disto, ainda não existe um mercado único europeu no que respeita aos prestadores de serviços imateriais atuais. Tal deve-se, principalmente, às diferentes preferências e práticas culturais de cada Estado-Membro, à língua falada pelos consumidores e à fragmentação dos direitos de autor, que não facilita o desenvolvimento do mercado europeu nem a criação de licenças multiterritoriais ou até europeias.

4.9 O CESE defende a implementação de um contexto jurídico que favoreça simultaneamente a criação de obras protegidas pelo direito de autor e a inclusão de novos modelos de licenças e novos modelos comerciais na construção do mercado único europeu, preservando ao mesmo tempo a liberdade contratual e o direito de os autores e criadores tirarem pleno benefício das suas criações. Estes novos modelos podem ser desenvolvidos em paralelo com os modelos que figuram nos tratados da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Esta questão deve ser parte integrante da estratégia digital anunciada pela Comissão em maio de 2015 e do plano de modernização dos direitos de autor em apreço.

⁽⁴⁾ JO C 324 de 30.12.2006, p. 8.

4.10 As exceções constituem outra barreira. O CESE apela para que os Estados-Membros ratifiquem o mais rapidamente possível o Tratado de Marraquexe, que estabelece uma exceção para as pessoas invisuais ou com deficiência visual. A UE assinou o tratado, mas é necessário que os Estados-Membros o ratifiquem individualmente para a sua entrada em vigor. O CESE recomenda à Comissão que siga o parecer do Parlamento Europeu de 9 de julho de 2015 e que inste os Estados-Membros a ratificar, logo que possível, este importante tratado, cuja negociação se revelou muito difícil devido à atitude conservadora de algumas partes interessadas. Além disso, o Comité exorta o Conselho Europeu a envidar todos os esforços para acelerar o processo de ratificação.

4.11 Importa igualmente reforçar a produção de obras acessíveis às pessoas invisuais ou com deficiência visual, que atualmente não têm acesso a mais de 95 % dos livros.

4.12 Importa ter em conta outras exceções relacionadas com a era digital e as redes, nomeadamente em relação à investigação pública, à digitalização de obras literárias do domínio público ou órfãs por parte das bibliotecas universitárias ou públicas, bem como ao comodato de livros digitais ou de suportes de áudio e vídeo, atendendo ao rápido aumento dos leitores de livros digitais e de uma ampla variedade de novos suportes. Ao mesmo tempo, importa notar que determinadas indústrias tecnológicas tentam proteger novamente o que já se encontra no domínio público, restringindo assim o acesso para fins de estratégias comerciais.

4.13 As delimitações geográficas também constituem um obstáculo à difusão das obras, o que afeta todos os utilizadores potenciais e principalmente as minorias linguísticas tão numerosas na UE, em virtude das diferenças entre o mapa político e o mapa linguístico da Europa, um legado da história e uma consequência das guerras dos séculos XIX e XX. A escalada dos discursos populistas e nacionalistas confere uma dimensão política urgente à resolução do problema. A Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias foi amplamente ratificada, mas, a título de exemplo, o impacto cultural dos programas televisivos em línguas regionais é fortemente reduzido pelas barreiras atuais.

4.14 O CESE considera que a diversidade cultural da Europa está no cerne da identidade europeia, devendo ser fomentada e promovida entre os Estados-Membros.

4.15 Estas questões são prioritárias para o CESE, que insta a Comissão a ter em conta as suas propostas, que não contradizem os tratados internacionais relativos aos direitos de autor e podem abrir novas perspetivas para a realização do mercado único digital da UE.

5. Observações na especialidade

5.1 Serão necessárias mudanças significativas num futuro muito próximo, em consonância com a estratégia com 16 iniciativas publicada em maio de 2015 e com as observações gerais precedentes, que propõem uma nova grande iniciativa para promover os bens comuns, a interoperabilidade, as relações transfronteiras e as licenças livres. Nos seus pareceres sobre os «Direitos contratuais digitais» (INT/775) e sobre «A economia da partilha e a autorregulação» (INT/779), o CESE reconhece a importância dos direitos de autor para a correta definição dos direitos das partes interessadas na realização de contratos digitais e na economia da partilha.

5.2 O CESE nota com interesse que a Comissão especifica claramente que as regras da UE em matéria de direitos de autor devem ser adaptadas para que todos os intervenientes do mercado e cidadãos possam aproveitar as oportunidades oferecidas por este novo ambiente, e que é necessário um quadro jurídico mais europeu para ultrapassar a fragmentação e as fricções num mercado único funcional. O CESE subscreve este objetivo, mas assinala que a posição dos governos se baseia na defesa da territorialidade como única forma de garantir o financiamento da criação. Existem outros meios que devem ser explorados, e não se devem fechar as portas antes que as alternativas possam pelo menos ser estudadas objetivamente.

5.3 O CESE não acredita que a inércia e a recusa de alterações em matéria de direitos de autor constituam uma resposta às rápidas transformações tecnológicas e às inovações nos serviços e na distribuição, que surgem e se desenvolvem inevitavelmente com a evolução da Internet e das redes, bem como da banda larga. Partilha da opinião da Comissão, segundo a qual importa, «quando necessário, adaptar as regras em matéria de direitos de autor às novas realidades tecnológicas de modo que estas continuem a atingir os seus objetivos».

5.4 Verifica-se uma grande variabilidade, que se poderá acentuar no futuro, no que respeita às exceções estreitamente associadas ao ensino, à investigação e ao acesso ao conhecimento, podendo ir da simples utilização para fins de exemplificação ou ilustração à disponibilização sem limitações – na prática, se não do ponto de vista jurídico — de obras, livros ou cursos para fins de ensino.

5.5 A Diretiva 2001/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁵⁾ relativa aos direitos de autor inclui uma lista de exceções. Há que debater a implementação e a evolução dos elementos desta lista de acordo com as práticas da democracia participativa, a fim de fazer progredir as opiniões individuais e coletivas e de obter uma legislação europeia coerente e unificada em matéria de exceções, que deverão ser devidamente especificadas e definidas para facilitar a sua aplicação. O CESE partilha da opinião da Comissão segundo a qual as exceções relativas ao ensino, à investigação científica e à partilha do conhecimento devem ser uma prioridade, ao mesmo tempo que importa examinar outros bens comuns para preparar o futuro.

5.6 O CESE considera que uma unificação europeia no domínio da cópia privada é possível e desejável. Apoiará a ação da Comissão neste sentido, a empreender com a maior brevidade, uma vez que as diferenças nacionais representam um obstáculo considerável ao mercado único dos bens eletrónicos, ao mesmo tempo que surgiram novos suportes. A coerência é indispensável para a livre circulação dos bens que incluem estes suportes. A distribuição das receitas das taxas sobre os suportes deve ter em conta o facto de a maioria dos suportes não se destinar, por natureza, à cópia de obras protegidas por direitos de autor. Por conseguinte, é lógico que uma parte significativa dos recursos seja canalizada para o financiamento da criação e a promoção da diversidade cultural, como já sucede em alguns países, e para os bens comuns, por exemplo, em matéria de educação e investigação.

5.7 O CESE está convicto de que o princípio da neutralidade deve continuar a ser inerente à Internet, a fim de garantir a estrita igualdade dos consumidores, independentemente do seu poder económico. A neutralidade da rede é um dos princípios basilares da Internet, garantindo que os operadores de telecomunicações não discriminam as comunicações dos seus utilizadores, continuando a ser simples transmissores de informação. Este princípio permite que todos os utilizadores, independentemente dos seus recursos, acedam à mesma rede na sua integralidade. Esta definição e a afirmação da proteção desta neutralidade deveriam figurar claramente na legislação europeia.

5.8 No contexto do combate às violações dos direitos de autor, é necessário pôr cobro e sancionar as infrações à escala comercial, que privam os autores de grande parte dos seus rendimentos. O CESE já se pronunciou por diversas ocasiões sobre os problemas do combate à contrafação de bens e a todas as formas de violação dos direitos de autor e direitos conexos, pelo que remete para os seus pareceres anteriores, entendendo que permanecem totalmente válidos ⁽⁶⁾.

5.9 Os direitos de autor continuam a ser um instrumento fundamental para proteger os autores e aqueles que participam na difusão de obras e de espetáculos através das redes digitais interligadas. Para se adaptarem às muito rápidas mudanças tecnológicas e às inovações na distribuição e nos serviços, os direitos de autor devem evoluir. Esta modernização deve ocorrer num quadro que permita salvaguardar os direitos dos criadores e dos intérpretes, a justa remuneração do seu esforço criativo, a sua associação ao sucesso comercial das obras e a preservação de um elevado nível de proteção e financiamento das obras. Em particular, há que rever o estatuto jurídico das plataformas de serviços em linha em matéria de direitos de autor. Apesar de serem atualmente o principal portal de acesso dos utilizadores aos conteúdos em linha, as plataformas de serviços afirmam ser apenas intermediários técnicos e, por conseguinte, recusam-se a remunerar os criadores de conteúdos. Esta situação prejudica a eficiência do mercado, distorce a concorrência e reduz o valor global do conteúdo cultural em linha.

5.10 A recusa de adaptação à natureza global da Internet, à banda larga e às novas expectativas dos consumidores pode desvalorizar um direito útil ao progresso das obras intelectuais e à sua difusão. No entanto, há que aceitar as exceções justificadas pelos direitos de outras partes interessadas, cujas necessidades sociais estão em evolução, como as pessoas com deficiência, os estudantes ou as bibliotecas públicas. Serão necessárias outras evoluções no sentido da «europeização» contínua dos direitos de autor e direitos conexos por parte dos Estados-Membros, que detêm as principais chaves de acesso no plano jurídico às alterações futuras.

⁽⁵⁾ JO L 167 de 22.6.2001, p. 10.

⁽⁶⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 72; JO C 44 de 15.2.2013, p. 104; JO C 68 de 6.3.2012, p. 28; JO C 376 de 22.12.2011, p. 66; JO C 376 de 22.12.2011, p. 62; JO C 18 de 19.1.2011, p. 105; JO C 228 de 22.9.2009, p. 52; JO C 306 de 16.12.2009, p. 7; JO C 182 de 4.8.2009, p. 36; JO C 318 de 29.10.2011, p. 32; JO C 324 de 30.12.2006, p. 8; JO C 324 de 30.12.2006, p. 7; JO C 256 de 27.10.2007, p. 3; JO C 32 de 5.2.2004, p. 15.

5.11 O CESE considera que o regulamento é o instrumento mais indicado de construção do mercado único europeu, dado que a diversidade das legislações nacionais conduz incontestavelmente a um bloqueio quase total, que deve ser ultrapassado através de um diálogo sem discriminações entre todas as partes interessadas, incluindo os representantes das licenças de *software* e conteúdos livres, bem como dos novos serviços e modelos comerciais que daí resultam. Importa igualmente aprofundar a análise dos obstáculos às licenças multiterritoriais e dos meios para os ultrapassar.

5.12 A força dos diversos interesses e dos preconceitos em matéria de direitos de autor é tal que talvez só seja possível avançar por etapas, com base numa avaliação rigorosa das respostas oferecidas. Porém, há que fazer todos os possíveis para ingressar verdadeiramente na sociedade do conhecimento e da informação, a única capaz de libertar a Europa do marasmo e da crise que põem em risco os próprios alicerces do ideal europeu. Numa economia social de mercado dinâmica, o interesse geral deve prevalecer sobre determinados interesses particulares.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais»

[COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)]

e a

«Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspetos que dizem respeito a contratos de vendas em linha de bens e outras vendas à distância de bens»

[COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)]

(2016/C 264/07)

Relator: Jorge PEGADO LIZ

Em 18 de janeiro de 2016 e 21 de janeiro de 2016, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.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 sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais»

[COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)]

e a

«Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspetos que dizem respeito a contratos de vendas em linha de bens e outras vendas à distância de bens»

[COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)]

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 13 de abril de 2016.

Na 516.^a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 146 votos a favor, 61 votos contra e 44 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia a necessidade e a oportunidade de serem regulamentadas algumas das matérias enunciadas na comunicação da Comissão COM(2015) 633 final, designadamente as constantes da proposta de diretiva sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais.

1.2 No entanto, o CESE considera que outros fatores, que identifica, são muito mais importantes do que a regulamentação dos direitos contratuais nos contratos de venda de bens móveis corpóreos em linha e mais decisivos e prioritários para os objetivos que a Comissão se propõe de criação de um mercado único digital e constituem maiores obstáculos ao desenvolvimento do comércio transfronteiriço.

1.3 Ainda assim, relativamente aos aspetos tratados, o CESE discorda da base jurídica invocada pela Comissão e contrapropõe o artigo 169.º do TFUE.

1.4 E daí decorre que, em princípio, as medidas que adota devem ser baseadas em diretivas de harmonização mínima, como decorre do n.º 2, alínea a), e do n.º 4 do mesmo artigo, e tem sido geralmente aceite pelo legislador europeu.

1.5 O CESE considera que a regulamentação destas matérias em duas diretivas em vez de um único instrumento só é aceitável por razões de urgência e de oportunidade na regulação do comércio em linha de conteúdos digitais.

1.6 Também julga que não está suficientemente justificada a opção seguida da harmonização plena direcionada em vez de ser adotada outra, como, por exemplo a dos contratos-modelo certificados por uma marca comunitária ou uma harmonização mínima em conformidade com o artigo 169.º do TFUE.

1.7 Relativamente aos aspetos agora regulados isoladamente na proposta relativa aos contratos de venda de bens móveis corpóreos em linha, julga mais correta a sua regulamentação em conjunto e no momento da revisão da Diretiva 1999/44/CE, de que representam um dos seus capítulos, no quadro do exercício do REFIT relativo à Lei dos Consumidores.

1.8 Aliás, com a proposta da venda em linha de bens corpóreos, a Comissão criou dois sistemas, criando um tratamento diferente para a venda de bens em linha e fora de linha, o que é inaceitável.

1.9 A vir a ser confirmada a intenção da Comissão no seu formato atual, o CESE formula toda uma série de melhoramentos dos articulados das propostas no intuito de não rebaixar os direitos dos consumidores, garantindo efetivamente um nível elevado de proteção, como exige o TFUE;

1.10 Com especial incidência na regulamentação da venda de conteúdos digitais, que julga prioritária e relativamente à qual, por razões pragmáticas, aceita a fórmula proposta pela Comissão de harmonização máxima direcionada;

1.11 Onde, no entanto, avultam falhas de previsão e defeitos de estatuição, incompatíveis com uma harmonização máxima, criando dificuldades inultrapassáveis de transposição e de aplicação nos Estados-Membros, que se procura corrigir com uma série de propostas na especialidade.

2. Introdução: uma comunicação, duas propostas de diretiva

2.1 Pela comunicação em apreço, a Comissão dá o primeiro passo na execução da Estratégia para o Mercado Único Digital para a Europa ⁽¹⁾ e realiza uma das medidas mais importantes do seu Programa de trabalho para 2015 ⁽²⁾. A proposta visa garantir um «melhor acesso dos consumidores e empresas a bens e serviços em linha em toda a Europa» e compõe-se dos dois instrumentos jurídicos seguintes:

- a) uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais
- b) uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspetos que dizem respeito a contratos de vendas em linha de bens e outras vendas à distância de bens

2.2 Ciente de que, de um ponto de vista sistemático, os principais aspetos destas duas propostas estão estreitamente ligados à Diretiva Venda de Bens aos Consumidor ⁽³⁾, a Comissão frisou que eles são «tão coerentes quanto possível». Explicou, todavia, que decidiu «adotar dois instrumentos legislativos», visto que «a especificidade dos conteúdos digitais impõe, para várias normas, uma regulamentação diversa da das normas aplicáveis a outros bens» e que «o rápido desenvolvimento tecnológico e comercial dos conteúdos digitais imporá uma apreciação da aplicação da presente diretiva», bem como a fim de justificar a «incorporação dessas disposições num instrumento jurídico separado, ou seja, na Diretiva Fornecimento de Conteúdos Digitais».

2.3 Com estas duas propostas, a Comissão pretende atingir cinco objetivos:

- a) redução dos custos decorrentes das diferenças nos direitos dos contratos
- b) segurança jurídica para as empresas
- c) incentivo às compras transfronteiriças em linha no interior da UE
- d) redução do prejuízo sofrido por defeito do conteúdo digital adquirido

⁽¹⁾ Parecer do CESE: JO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

⁽²⁾ COM(2014) 910 final.

⁽³⁾ JO L 171 de 7.7.1999, p. 12.

e) equilíbrio geral entre os interesses dos consumidores e os das empresas e melhoria da vida quotidiana

2.4 A Comissão considera que em ambos os casos a harmonização «direcionada» é o método mais adequado. Harmonizar-se-ão plenamente as normas aplicáveis aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais e de compra e venda em linha de bens, assim como os direitos e obrigações imperativos das partes num contrato de fornecimento de conteúdos digitais e de compra e venda de outros bens em linha. Tal abrange quase todas as disposições da diretiva, exceção feita às regras relativas à formação, à validade e aos efeitos dos contratos, incluindo as consequências da rescisão de um contrato (artigo 1.º, n.º 4, da proposta de diretiva relativa à venda à distância), e a determinados aspetos da sua execução.

2.5 A Comissão limita expressamente o âmbito de aplicação aos termos do direito dos contratos aplicáveis a relações entre empresas e consumidores por, como referido na avaliação de impacto (pág. 23), não haver provas que sugiram que as diferenças no direito dos contratos impedem as empresas da UE de comprar em linha de outros Estados-Membros. Reconhece que as PME, enquanto partes mais fracas com menor poder de negociação, também enfrentam dificuldades relacionadas com o direito dos contratos, especialmente na utilização de conteúdos digitais. Porém, tendo em conta, em especial, as posições expressas pelas partes interessadas e pelos Estados-Membros, a Comissão decidiu analisar esta questão no quadro de outras iniciativas anunciadas na Estratégia para o Mercado Único Digital.

2.6 Quanto ao instrumento jurídico escolhido, a Comissão justifica a opção por uma diretiva em vez de um regulamento com base na convicção de que as diretivas constituem instrumentos mais apropriados, na medida em concedem aos Estados-Membros liberdade na forma de transposição para o direito nacional. Em seu entender, esta opção, aliada a uma harmonização direcionada plena de direitos imperativos do consumidor, criará um equilíbrio adequado entre um elevado nível de proteção do consumidor na UE e oportunidades significativamente acrescidas para as empresas.

2.7 Alegadamente, a justificação económica para as presentes diretivas encontra-as a Comissão em algumas assumpções, de que se destacam:

- a) o mercado europeu do comércio eletrónico tem ainda um forte potencial de crescimento por explorar;
- b) a criação de um Mercado Único Digital gerará crescimento adicional na Europa;
- c) as empresas da UE poderão aumentar a sua competitividade vendendo mais facilmente a um mercado mais vasto do que o constituído pelos mercados nacionais;
- d) se os direitos dos consumidores forem uniformes e o nível de proteção elevado, a sua confiança ao comprar no estrangeiro aumentará;
- e) se fossem removidos os entraves associados ao direito dos contratos, o número de empresas que fariam vendas transfronteiriças em linha acresceria de cerca de 122 000. O comércio transfronteiriço da UE poderia aumentar de cerca de 1000 milhões de euros. O aumento da concorrência retalhista em linha levará à diminuição dos preços de retalho em todos os Estados-Membros, numa média de -0,25 % ao nível da UE, o que aumentará diretamente o consumo das famílias na UE de cerca de 18 mil milhões de euros;
- f) por outro lado, uma maior escolha de produtos e serviços traduzir-se-á num aumento do bem-estar dos consumidores. O número de novos consumidores que passariam a efetuar compras transfronteiriças em linha situa-se entre 7,8 e 13 milhões. Prevê-se que, globalmente, o PIB real da UE tenha um benefício de, aproximadamente, 4 mil milhões de euros por ano.

2.8 No entanto, para serem obtidos estes alegados resultados, não bastam as duas diretivas agora propostas; elas fazem parte de um maior pacote de medidas de que a Comissão destaca, designadamente:

- a) proposta de regulamento sobre a portabilidade transfronteiriça de serviços de conteúdos em linha;

b) criação de serviços transfronteiriços de entrega de encomendas de elevada qualidade;

c) supressão do bloqueio geográfico;

d) arranque da Plataforma de Resolução de Litígios em Linha ⁽⁴⁾.

2.9 Por último, a Comissão assinala a importância de «agir agora» antes que seja tarde de mais, na medida em que eventuais atrasos no domínio dos conteúdos digitais comportam o risco de surgirem disposições nacionais que resultem na fragmentação do mercado único e coloquem entraves à participação de consumidores e fornecedores nas transações transfronteiriças.

3. Observações na generalidade

3.1 Alegadamente, seria no estudo anexo de avaliação de impacto que se deveriam encontrar os fundamentos de natureza económica e psicológica que demonstrariam qual a relação entre as medidas legislativas propostas e o aumento do volume do comércio eletrónico e a sua necessária repercussão no crescimento a nível europeu. Contudo, da sua análise detalhada não resulta com evidência e certeza que os dados de que parte e a que chega sejam absolutamente fiáveis, que outros fatores não os influenciem e que outras opções não produziram melhores resultados.

3.1.1 Mesmo admitindo-se como certos os dados estatísticos de partida de que 62 % (pág.10) dos comerciantes europeus, correspondendo a mais 122 000 empresas, e mais 13,5 % (pág.13) dos consumidores, representando entre mais 8 e 13 milhões de consumidores, aumentando o número total para 70 milhões, passariam a transacionar em linha em operações transfronteiriças, se fossem abolidos os alegados entraves e custos adicionais diretamente resultantes do atual sistema legal em vigor, isso não permite determinar, com certeza, qual o aumento do volume de negócios que seriam efetivados que justificaria o conseqüente acréscimo estimado do PIB europeu em 0,03 %, equivalente a cerca de 4 biliões de euros como sua consequência necessária e exclusiva; mas sendo, ao contrário, certo que cada empresa terá de suportar em média 7 000 euros para adaptar os instrumentos contratuais ao novo regime.

3.1.2 Por outro lado, do mesmo estudo também não resulta devidamente quantificado que outros fatores adicionais, como por exemplo a questão linguística ou os regimes fiscais, a qualidade, o custo e a disponibilidade dos serviços de alta velocidade da Internet, o risco de fraude, os custos da justiça, a segurança nos meios de pagamento, a certificação da identidade e da idoneidade dos vendedores, a falta de confiança nos processos de resolução de conflitos judiciais ou extrajudiciais, não continuarão a influir decisivamente nas opções de transacionar em linha a nível transfronteiriço, talvez mais do que o atual sistema legal (descrito nas págs.7 e seguintes, e 18 e seguintes da avaliação de impacto).

3.1.2.1 Particularmente relevantes neste contexto, sendo como tal mencionados em todos os estudos encomendados pela Comissão, são o atraso na transposição e a dificuldade de aplicação e a inoperância de certos sistemas de ADR criados pela Diretiva 2013/11/UE ⁽⁵⁾ por motivos muitas vezes ligados à falta de meios financeiros de certos Estados-Membros e, ainda mais, a aparente inoperacionalidade do sistema de ODR implementado pelo Regulamento (UE) n.º 524/2013 ⁽⁶⁾, que entrou em vigor a 15 de fevereiro de 2016 e que se revela essencial para o funcionamento de um mercado único digital.

3.1.3 Também não se descortina com clareza qual o peso relativo da elasticidade da oferta e da procura no cálculo da saturação do mercado em termos de concorrência perfeita, o que, de toda a maneira, sendo uma hipótese meramente teórica, é essencial para a credibilidade do modelo; para não falar dos fatores externos da política macroeconómica que determinam decisivamente as decisões de compra dos consumidores, como as consequências das políticas de austeridade, por comparação com as políticas de crescimento baseadas no consumo e no investimento de tipo keynesiano.

⁽⁴⁾ JO L 165 de 18.6.2013, p. 1.

⁽⁵⁾ Ver nota 4.

⁽⁶⁾ Ibidem.

3.1.4 Finalmente, a avaliação feita pela Comissão sublinhou o modelo proposto e não tomou em devida consideração as consequências económicas dos outros quatro modelos que estavam em opção (avaliação de impacto, p. 23 e seguintes), que igualmente contribuiriam para a eliminação dos mesmos obstáculos, de forma a possibilitar uma análise comparativa, em particular a opção 5 — um contrato-modelo europeu facultativo combinado com uma marca de confiança da UE (p. 25), apesar de ser uma opção simples com baixos custos e com uma reduzida carga burocrática (págs. 38 e sgs.), ou seja, a que melhor corresponderia aos princípios do pacote «Legislar melhor»⁽⁷⁾ e do REFIT⁽⁸⁾ e que recolheu apoio nas consultas preparatórias.

3.2 A opção por diretivas de harmonização máxima também não se acha devidamente justificada. O CESE tem definido, de um modo geral, que é mais favorável à adoção de regulamentos tão detalhados quanto necessário, quando se trate de harmonizar matérias que relevem essencialmente do funcionamento do mercado interno, enquanto tem também manifestado que, em matérias que incidam especialmente sobre direitos dos consumidores, a sua preferência vai para as diretivas de harmonização mínima, tal, aliás, como resulta de preceito expresso do TFUE (artigo 169.º, n.º 4).

3.2.1 Em contrapartida, o CESE pronunciou-se repetidamente contra a tendência dominante da Comissão, em anos recentes, para adotar diretivas de harmonização máxima que ofereceram um baixo nível de proteção e mal deram resposta aos interesses dos operadores⁽⁹⁾.

3.2.2 No caso em apreço, existe toda uma série de assuntos que as diretivas não tratam, e que é essencial harmonizar como, por exemplo, a capacidade dos menores para celebrarem contratos no meio digital (que na última versão da Diretiva Proteção de Dados aparece entre 13 e 16 anos), a definição de categorias de cláusulas abusivas específicas para os contratos em linha, não previstas na Diretiva 93/13/CEE⁽¹⁰⁾, a prática recente do botão «pague agora» (*pay now*) nas páginas de certas redes sociais sem remissão para o sítio de alguma plataforma responsável, e a inclusão aconselhável de uma cláusula-tipo sobre correção.

3.3 Justificada também não se acha a opção por duas diretivas em vez de uma só, na medida em que duplica inutilmente disposições legais, implica um maior esforço de transposição para que seja coerente com as disposições internas de cada Estado-Membro e obriga a um maior esforço de hermenêutica, totalmente escusado se o texto da diretiva sobre a venda em linha de bens corpóreos fosse tomado como base e as especialidades da venda de bens não corpóreos fossem incluídas como exceções ao regime de base, sendo certo que não é perceptível a distinção entre um bem corpóreo e um conteúdo digital, nomeadamente quando estejam interligados.

3.4 Segundo a Comissão, a escolha do instrumento operou-se com base em 189 respostas recolhidas no âmbito de uma consulta a todas as categorias de interessados de toda a UE, na consulta a um grupo composto por 22 organizações representativas de uma vasta gama de interesses, que se reuniu sete vezes, em seminários com os Estados-Membros e em reuniões com as autoridades nacionais de aplicação da lei na reunião do comité de cooperação no domínio da defesa do consumidor e com as autoridades nacionais responsáveis pela política do consumidor na reunião da rede de política dos consumidores (maio de 2015), que posteriormente contestou a validade desta amostra, tendo em conta a sua dimensão reduzida⁽¹¹⁾.

3.4.1 Todavia, segundo os resultados conhecidos e publicados⁽¹²⁾, não há uma maioria clara a favor da opção escolhida: as organizações de consumidores opõem-se claramente a toda e qualquer forma de aplicação da lei do vendedor, enquanto a maioria das organizações de profissionais e alguns académicos é a favor desta opção. Por seu lado, a maioria dos Estados-Membros questionou a necessidade de nova legislação em matéria de compras à distância (que já inclui as vendas em linha) e, em particular, a adequação das duas diretivas, tendo em conta a dificuldade em extrair orientações precisas e claramente definidas. À primeira vista, uma análise objetiva das respostas às consultas faria crer que a opção 5 atrai um consenso geral por parte dos operadores e dos consumidores — dependendo evidentemente do teor das normas contratuais tipo a acordar pelo setor e do grau de utilização e aceitação da marca de confiança pelas empresas da UE –, nomeadamente por que é a que acarreta menos custos para os operadores.

⁽⁷⁾ Parecer CESE: JO C 13 de 15.1.2016, p. 192.

⁽⁸⁾ Parecer CESE: JO C 230 de 14.7.2015, p. 66.

⁽⁹⁾ Ver pareceres do CESE: JO C 108 de 30.4.2004, p. 81; JO C 317 de 23.12.2009, p. 54, e JO C 181 de 21.6.2012, p. 75.

⁽¹⁰⁾ Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO L 95 de 21.4.1993, p. 29), objeto de posterior alteração pela Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁽¹¹⁾ Parecer do CESE: JO C 383 de 17.11.2015, p. 57.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contract/opinion/>

3.5 Finalmente, importa recordar que, sobre o tema dos direitos dos consumidores em ambiente digital, o CESE teve oportunidade de se pronunciar extensivamente em vários dos seus pareceres, tendo definido uma orientação fundamental, segundo a qual os mesmos direitos que são reconhecidos no mundo «físico» fora de linha (nos contratos cara a cara) devem ser coerentes com o universo em linha, sem prejuízo de especificidades próprias ou de formas adequadas às transações de conteúdos digitais (intangíveis), mas sempre no sentido do seu reforço e não da sua diminuição ou enfraquecimento. Com a proposta da venda em linha de bens corpóreos a Comissão criou dois sistemas criando um tratamento diferente para a venda de bens em linha e fora de linha, o que é inaceitável.

4. Observações na especialidade

4.1 As observações antecedentes não significam que o CESE não apoie inteiramente a necessidade e a oportunidade de serem regulamentadas algumas das matérias constantes das propostas de diretivas em apreço, designadamente no que se refere à venda em linha de conteúdo digital. No que concerne a venda de bens corpóreos em linha, o CESE recomenda que a sua adoção seja feita oportunamente no âmbito do REFIT. Nas observações que ora se fazem a cada um dos textos das propostas, por óbvia limitação de espaço, apenas se referem os pontos de desacordo quanto ao articulado proposto.

4.2 Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspetos que dizem respeito a contratos de vendas em linha de bens e outras vendas à distância de bens [COM(2015) 635 final — 2015/0288 (COD)]

4.2.1 Logo quanto à base jurídica, consistentemente com anteriores pareceres do CESE, os representantes dos consumidores, como a generalidade dos membros do CESE, entendem que ela deve ser antes o artigo 169.º, n.º 2, do TFUE, na medida em que estão em causa fundamentalmente a definição de direitos dos consumidores e a sua proteção e defesa e não exclusivamente a realização do mercado único; alguns membros do CESE, designadamente representantes dos profissionais, valorizando o aspeto da realização do mercado único, estão de acordo com a Comissão.

4.2.2 Ao ser escolhida uma diretiva, o CESE entende que ela devia ser de harmonização mínima, segundo o modelo da atual diretiva das vendas e garantias (Diretiva 1999/44/CE), na medida em que a opção adotada conduz a mais «fragmentação», menor segurança jurídica e duas classes de proteção, sendo certo que as «melhorias» agora introduzidas se deviam também aplicar às vendas no «mundo físico».

4.2.3 Atendendo à complexidade da legislação no domínio da defesa do consumidor, a proposta interage com uma série de outras regras, complementando-as⁽¹³⁾, mas exigindo um esforço desnecessário e difícil de interpretação contrário às boas regras do pacote «Legislar melhor» e criando dificuldades acrescidas de transposição para compatibilização com as normas nacionais já existentes que transpuseram e completaram aquelas normas comunitárias, as quais divergem de Estado-Membro para Estado-Membro.

4.2.4 Por isso, o CESE preferiria que as regras constantes desta proposta de diretiva acompanhassem a revisão da Diretiva 1999/44/CE no âmbito do Programa REFIT.

4.2.5 Propõem-se de seguida algumas alterações concretas a alguns preceitos da proposta:

4.2.5.1 Artigo 1.º — Objeto

A contratação de certos serviços em linha ou à distância não devia ser excluída do seu objeto, por exemplo a locação de bens (*leasing*).

4.2.5.2 Artigo 2.º — Definições

1. A noção de garantia comercial devia ainda abranger outras formas de compensação, sob pena de não se considerarem abrangidas pelas regras constantes do artigo 15.º.

⁽¹³⁾ Diretivas 2011/83/UE, JO L 304 de 22.11.2011, p. 64; Diretiva 2009/125/CE, JO L 285 de 31.10.2009, p. 10; Diretiva 2010/30/UE de 19.5.2010, JO L 153 de 18.6.2010, p. 1.

2. A noção de artigo móvel tangível não se encontra definida positivamente, o que suscita interpretações diversas pelos Estados-Membros.
3. Também não se encontram excluídos outros tipos de produtos com legislação própria, como os produtos farmacêuticos, e os dispositivos médicos, excluídos da aplicação de outros normativos de proteção dos consumidores.
4. Não se acha definido se as plataformas em linha poderão ser consideradas como «vendedores».
5. Também não se acha definida a noção de produtor para o efeito da sua responsabilização direta perante o consumidor nos termos do artigo 16.

4.2.5.3 **Artigo 3.º — Nível de harmonização**

O nível de harmonização deveria ser mínimo, com toda a necessária decorrência no regime.

4.2.5.4 **Artigos 4.º e 5.º — Conformidade com o contrato**

1. O critério da «durabilidade» deve ser integrado ⁽¹⁴⁾, condicionando o período de validade da garantia.
2. A definição dos requisitos de conformidade deve ser formulada pela negativa, de forma a eximir expressamente o consumidor de provar que o bem não se encontra conforme, cabendo este ónus ao vendedor.
3. A redação das exceções do artigo configura uma situação de exclusão genérica de responsabilidade do vendedor que não pode ser oponível ao consumidor sem prejuízo do direito de regresso (aplicável no caso VW).

4.2.5.5 **Artigo 7.º — Direitos ou pretensões de terceiros**

Acrescentar no final: «...salvo se expressamente acordado entre as partes e constante com precisão dos termos do contrato».

4.2.5.6 **Artigo 8.º — Momento relevante para determinar a conformidade com o contrato e inversão do ónus da prova**

1. Acrescentar no final do n.º 2: «salvo situações em que a especial complexidade da instalação obrigue a um tempo superior, acordado com o vendedor».
2. Os direitos atribuídos nesta proposta na relação com o vendedor devem transmitir-se a qualquer possuidor de boa-fé.

4.2.5.7 **Artigo 9.º — Meios de compensação para a falta de conformidade**

1. O preceito exclui como opção inicial a possibilidade de ser imediatamente devolvido o bem e restituído o pagamento, o que contraria os direitos dos consumidores em vários Estados-Membros, com variantes significativas (Grécia, Portugal, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Lituânia).
2. A noção de «tempo razoável» é subjetiva e dá margem a transposições diversas numa matéria essencial, incompatível com a natureza da harmonização máxima. A título de exemplo, em países como a Bulgária, França, Portugal e o Luxemburgo, o prazo é de 30 dias; na Hungria, na Roménia, na Grécia e na Estónia, é de 15 dias. O preceito deve estabelecer um prazo correspondente ao máximo praticado em alguns países da EU – 15 dias.
3. A expressão «impossível» no n.º 3, alínea a), deve ser substituída por «tecnologicamente impossível».

⁽¹⁴⁾ Ver parecer CESE: JO C 67 de 6.3.2014, p. 23.

4. Identicamente, a noção de «inconvenientes significativos» também é subjetiva e deveria ser abolida ou substituída pela fórmula da lei austríaca — «o menor inconveniente possível» — e acompanhada da possibilidade de ser colocado imediatamente à disposição do consumidor bem semelhante de substituição temporário até estar concluída a reparação.
5. A proposta da Comissão não tomou em consideração a exigência já constante de várias legislações nacionais (França, Malta, Grécia, Roménia, Portugal e Eslovénia) da obrigação por parte dos produtores de profissionais de manterem ou de fornecerem em devido tempo aos vendedores um *stock* adequado de peças sobresselentes pelo tempo previsível de vida do bem, questão ligada à da obsolescência programada e do período de garantia da peça substituída.
6. A Comissão deve estabelecer a obrigação de o vendedor substituir temporariamente o bem.

4.2.5.8 **Artigo 10.º — Substituição dos bens**

1. A Comissão não previu a suspensão da garantia legal durante o período da reparação ou da substituição, o que sucede numa generalidade de leis nacionais. Identicamente para o período de eventuais mediações, arbitragens ou recursos judiciais.
2. Em caso de substituição, o bem substituído deverá gozar de um novo prazo de garantia idêntico a contar da sua entrega.

4.2.5.9 **Artigo 11.º — Escolha do consumidor entre a reparação e a substituição**

1. A noção de «significativos», pelas razões antes referidas, deve ser eliminada.
2. No caso de defeitos «recorrentes», o consumidor deve ter automaticamente a possibilidade de rescindir o contrato.

4.2.5.10 **Artigo 13.º — Direito do consumidor a rescindir o contrato**

1. É altamente contestável a obrigação de o consumidor pagar pelo uso ou pela deterioração ou perecimento do bem, no caso de pôr termo ao contrato.
2. Aliás, o Tribunal de Justiça já indicou que, no caso do exercício do direito de substituição, ao consumidor não pode ser exigido que pague uma compensação pelo uso do produto defeituoso (caso *Quelle* ⁽¹⁵⁾).
3. Não é claro qual o valor a reembolsar quando a aquisição tiver sido feita por um preço global de vários bens sem distinção.

4.2.5.11 **Artigo 14.º — Prazos**

O período deveria ter em conta os prazos de garantia já existentes em alguns Estados-Membros (Finlândia, Países Baixos, Suécia e Reino Unido), que tomam em consideração a durabilidade e a obsolescência programada dos produtos.

4.2.5.12 **Artigo 15.º — Garantias comerciais**

1. Acrescentar ao n.º 1 uma nova alínea d): «outras garantias oferecidas pelo vendedor em nome de terceiros que visem a atribuição de uma garantia (seguros de equipamento, garantias da marca, etc.)».
2. Deve igualmente constar a informação sobre a possibilidade de transmitir a garantia comercial a terceiros.

4.2.5.13 **Artigo 16.º — Direito de regresso**

1. A não harmonização deste aspeto constitui uma importante fonte de divergência na aplicação da diretiva com consequências nefastas para o comércio.
2. A norma deveria prever a responsabilidade direta e solidária do fabricante perante o consumidor, nos casos em que o mesmo opte pela reparação ou substituição do bem.

⁽¹⁵⁾ Caso C-404/06 – Acórdão do TJUE de 17 de abril de 2008 (Primeira Secção), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1461850459727&uri=CELEX:62006CC0404>

3. Devia igualmente prever que, em caso de regresso do vendedor contra o produtor, este tenha direito ao montante integral das despesas efetuadas.
4. Tal como nos pontos anteriores, deveria prever a responsabilidade solidária das *plataformas em linha em que o consumidor tenha adquirido o bem*.

4.2.5.14 Artigo 17.º — Aplicação

A não harmonização dos aspetos da fiscalização na aplicação da diretiva é um dos principais obstáculos à efetiva proteção dos consumidores e a uma concorrência leal.

4.3 Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre certos aspetos relativos aos contratos de fornecimento de conteúdos digitais [COM(2015) 634 final — 2015/0287 (COD)]

4.3.1 Como afirma a própria Comissão, a fundamentação da proposta, a recolha de conhecimentos especializados e as avaliações de impacto aplicam-se a ambas as propostas, visto que elas são concebidas como um pacote com objetivos comuns. O CESE abster-se-á, por isso, de repetir questões de carácter geral comuns a ambas as propostas e cingir-se-á a observações relativas a aspetos específicos. Importa, no entanto, referir desde já que, de uma forma geral, ela merece um acordo de princípio por parte do CESE, designadamente no que se refere:

- a) a uma proteção especial dos consumidores na aquisição em linha de bens intangíveis na medida da acrescida complexidade dos produtos, da falta de transparência na negociação, maiores perigos na segurança e na privacidade e proteção de dados, formas particulares de práticas desleais e de cláusulas abusivas, custos escondidos, preços variáveis segundo a localização e da menor consistência dos meios utilizados (Internet, telemóveis, redes sociais, etc.).
- b) à necessidade urgente de estabelecer uma clara regulamentação num domínio onde aparentemente apenas um Estado-Membro (Reino Unido) possui uma regulamentação específica para este tipo de contratos.
- c) à conveniência de prosseguir uma harmonização máxima, a um nível elevado de proteção dos consumidores, limitada aos contratos B2C, que aliás sempre seria melhor prosseguida com um regulamento.
- d) à necessidade de definir a natureza jurídica deste tipo de contratos de forma uniforme.
- e) à necessidade de uma aproximação global a toda uma série de outras medidas delineadas na Estratégia para o Mercado Único Digital, incluindo, em particular, as iniciativas relacionadas com a portabilidade transfronteiriça dos conteúdos, o papel das plataformas, a Livre Circulação de Dados, a Iniciativa Europeia para a Nuvem, os encargos em matéria de IVA, bem como as ações destinadas a garantir a portabilidade e a interoperabilidade dos conteúdos, tendo em conta a entrada em funcionamento da plataforma de resolução de litígios em linha ⁽¹⁶⁾ e a revisão do Regulamento (CE) n.º 2006/2004, de 27 de outubro de 2004, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor.
- f) à necessidade de atender em particular à proteção das pessoas no que respeita ao tratamento dos dados pessoais, regida pela Diretiva 1995/46/CE, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados ⁽¹⁷⁾, e pela Diretiva 2002/58/CE de 12 de julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas ⁽¹⁸⁾. Estas regras são plenamente aplicáveis ao fornecimento de conteúdos digitais, na medida em que têm implicações ao nível do tratamento de dados pessoais.
- g) à revisão do pacote regulamentar relativo aos serviços de comunicações eletrónicas.
- h) à necessidade de conceder um lugar de destaque aos contratos de computação em nuvem.

⁽¹⁶⁾ JO L 165 de 18.6.2013, p. 1.

⁽¹⁷⁾ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽¹⁸⁾ JO L 201 de 31.7.2002, p. 37.

4.3.2 Propõem-se de seguida algumas alterações concretas a alguns preceitos da proposta, que se compõe de 24 artigos (e não de 20, como erradamente consta de algumas versões, ponto 5):

4.3.2.1 Artigo 1.º — Objeto

A clara natureza de «contrato de prestação de serviços» do objeto, bem evidenciado nas definições de «conteúdos digitais» e de «fornecimento» no artigo 2.º, n.ºs 1 e 10, desta proposta, reforça a proposta efetuada para o artigo 1.º da anterior proposta de diretiva.

4.3.2.2 Artigo 2.º — Definições

Mantém-se a sugestão de incluir no âmbito pessoal na definição de consumidor os profissionais liberais individuais.

4.3.2.3 Artigo 3.º — Âmbito de aplicação

1. O CESE poderá aceitar que o pagamento se faça em géneros («em troca de outra contrapartida que não dinheiro»), desde que este conceito seja precisamente definido quanto ao seu conteúdo e no caso de fornecimento de dados pessoais ou outros dados será necessário especificar quais e em que condições e circunstâncias.
2. Também será necessário clarificar se certos serviços como a televisão de acesso pago («pay TV») estão incluídos, bem como os serviços *Google* e *Facebook Messenger*, e se certas plataformas físicas de acesso ou a Internet das coisas caem nos bens corpóreos ou incorpóreos.
3. Não é claro se a exclusão 5 a) abrange cuidados de saúde, serviços de jogo a dinheiro ou serviços financeiros. Esta questão necessita de mais clarificação sob pena de gerar incerteza jurídica.
4. Não é claro se este âmbito abrange também os denominados «pagamentos escondidos» ou seja, serviços que são prestados gratuitamente mas que podem, durante o decurso da sua execução, englobar outros serviços, estes sim já pagos.
5. O âmbito de aplicação dos dados cujo tratamento é necessário, no artigo 3.º, n.º 4, deve abranger não só a execução mas também a «celebração do contrato»; o tratamento desses dados deve ser autorizado em conformidade com as regras previstas na legislação em matéria de dados pessoais.
6. É, também, fundamental, a clarificação relativamente à diferença entre produtos e serviços prestados em linha, e aqueles que estejam totalmente interligados com bens corpóreos, como ocorrem com os denominados «computadores vestíveis» («wearables») ou com a Internet das coisas, em que a maioria do procedimento ocorre a nível digital, sem prejuízo da existência de um bem corpóreo na sua base.
7. Deve ser claro que os serviços de centro de dados, nomeadamente os denominados de computação em nuvem estejam claramente identificados na presente proposta, independentemente de os mesmos serem gratuitos ou sujeitos a uma contrapartida, tendo em conta que, muitas vezes os mesmos se encontram associados a outros serviços ou produtos que são prestados aos consumidores, correndo, assim, o risco de poderem vir a ser excluídos do âmbito da diretiva.
8. Também se revela necessário clarificar no âmbito deste instrumento se a combinação de serviços de conteúdo digital com serviços de comunicações como o *Facebook Messenger* ou o *Google Hangout* se encontram incluídos, uma vez que os mesmos não se encontram atualmente regulados pela Diretiva 2002/21/CE relativa aos serviços de comunicações eletrónicas, e tem sido entendimento que alguns destes serviços devem ser considerados serviços de comunicações eletrónicas, com uma proteção acrescida relativamente ao consumidor.

9. Identicamente, não é clara a distinção entre as situações em que os dados pessoais obtidos visam apenas a execução do contrato ou o cumprimento de normas legais. Por este motivo, o CESE sugere, à cautela, a aplicação da diretiva a todos os serviços que sejam prestados mediante o fornecimento de dados pessoais, excetuando apenas aqueles em que o fornecedor demonstre, expressamente, que os mesmos apenas visam a execução do contrato ou o cumprimento de normas legais.
10. Ainda sobre o ponto 4, será necessário clarificar quando é que a recolha dos dados pessoais se destina ao cumprimento do contrato ou cumprimento de requisitos legais, tendo em conta que noutros setores como as telecomunicações ou a energia, os dados pessoais, embora autorizados para o cumprimento do contrato, são muitas vezes utilizados para campanhas comerciais das próprias empresas e, designadamente, se ela se aplica a outro tipo de contrapartidas além do dinheiro.

4.3.2.4 **Artigo 4.º — Nível de harmonização**

O CESE aceita as razões da proposta de uma harmonização máxima, desde que garantido um nível mais elevado de proteção dos consumidores.

4.3.2.5 **Artigo 5.º — Fornecimento de conteúdos digitais**

Não é claro que a obrigação expressa no n.º 2 de «fornecimento imediato» dos conteúdos seja concomitante com a Diretiva 2011/83/UE, que, para um fornecimento imediato, requer o consentimento do consumidor, ao mesmo tempo que implica um direito de retratação de 14 dias (artigo 16.º, alínea m), da diretiva) – afigura-se aconselhável harmonizar as normas neste domínio, a fim de eliminar o risco de sobreposição de regras em detrimento das empresas e dos consumidores.

4.3.2.6 **Artigo 6.º — Conformidade**

1. No n.º 1 suprimir «se for caso disso».
2. No n.º 1, alínea b), após «para o qual o consumidor os destine», acrescentar «ou espere legitimamente destinar».
3. No n.º 2 e na sua alínea b) suprimir «se for caso disso».

4.3.2.7 **Artigo 9.º — Ónus da prova**

No ponto 3 suprimir os termos «possível e».

4.3.2.8 **Artigo 11.º — Meios de compensação em caso de não fornecimento**

A formulação do artigo não leva em conta o modelo de fornecimento de conteúdos nos pacotes temporários, em cujo caso o não acesso a um filme é difícil de quantificar de forma proporcional no contexto do preço total do pacote. Também não se considera a possibilidade de fornecimento de outros conteúdos ao mesmo nível de preços (preferida pelos utilizadores).

4.3.2.9 **Artigo 12.º — Meios de compensação em caso de falta de conformidade com o contrato**

No n.º 2 substituir a expressão «num prazo razoável» por «sem demora indevida».

4.3.2.10 **Artigo 13.º — Rescisão**

1. No n.º 2, alínea b), substituir «O fornecedor deve tomar todas as medidas ao seu alcance a fim de se abster ...» por «O fornecedor deve abster-se».
2. As alíneas c) d) e e) dependem da regulamentação do *copyright*, que ainda não é conhecida.

4.3.2.11 **Artigo 16.º — Direito de rescisão dos contratos de longo prazo**

O período deve ser apenas seis meses.

Deve ser expresso que é sem quaisquer encargos.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

ANEXO

I. O ponto seguinte do parecer da secção foi alterado na sequência de uma proposta de alteração de compromisso adotada pela Assembleia, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos em favor da sua retenção na forma original (artigo 54.º, n.º 4, do Regimento):

a) **Ponto 3.4.1**

Todavia, segundo os resultados conhecidos e publicados, não há uma maioria clara a favor da opção escolhida: as organizações de consumidores opõem-se claramente a toda e qualquer forma de aplicação da lei do vendedor, enquanto a maioria das algumas organizações de profissionais e alguns académicos são a favor desta opção. Por seu lado, a maioria dos Estados-Membros questionou a necessidade de nova legislação em matéria de compras à distância (que já inclui as vendas em linha) e, em particular, a adequação das duas diretivas, tendo em conta a dificuldade em extrair orientações precisas e claramente definidas. À primeira vista, uma análise objetiva das respostas às consultas faria crer que o instrumento 5 atrai um consenso geral por parte dos operadores e dos consumidores — dependendo evidentemente do teor das normas contratuais tipo a acordar pelo setor e do grau de utilização e aceitação da marca de confiança pelas empresas da UE —, nomeadamente por que é o que acarreta menos custos para os operadores.

Resultado da votação:

A favor: 115

Contra: 91

Abstenções: 18

II. As propostas de alteração de compromisso seguintes foram rejeitadas pela Assembleia, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos em favor da sua adoção (artigo 54.º, n.º 4 do Regimento):

b) **Ponto 4.2.1**

Logo quanto à base jurídica, consistentemente com anteriores pareceres do CESE, a generalidade dos membros do CESE, incluindo os representantes dos consumidores, como a generalidade dos membros do CESE, entende que ela deve ser antes o artigo 169.º, n.º 2, do TFUE, na medida em que estão em causa fundamentalmente a definição de direitos dos consumidores e a sua proteção e defesa e não exclusivamente a realização do mercado único; alguns membros do CESE, designadamente os representantes dos profissionais no CESE mais focalizados na necessidade de os empresários disporem de um conjunto de regras bem definidas a seguir, valorizando o aspeto da realização do mercado único, estão de acordo com a Comissão.

Resultado da votação:

A favor: 110

Contra: 110

Abstenções: 10

O artigo 56.º, n.º 6, do Regimento do CESE dispõe que, se, no decurso da votação, houver empate entre os votos a favor e os votos contra, o presidente da reunião dispõe de voto de qualidade. Nos termos desta regra, o presidente decidiu rejeitar a proposta de alteração de compromisso.

c) **Ponto 4.2.2**

Ao ser escolhida uma diretiva, a generalidade dos membros do CESE, incluindo os representantes dos consumidores, entende que ela devia ser de harmonização mínima, segundo o modelo da atual diretiva das vendas e garantias (Diretiva 1999/44/CE), na medida em que a opção adotada conduz a mais «fragmentação», menor segurança jurídica e duas classes de proteção, sendo certo que as «melhorias» agora introduzidas se deviam também aplicar às vendas no «mundo físico». Os representantes dos profissionais no CESE, todavia, concordam com a proposta de harmonização máxima por alegadas questões de clareza na aplicação dos direitos no mercado único.

Resultado da votação:

A favor: 102

Contra: 115

Abstenções: 14

d) Ponto 4.2.5.3

Artigo 3.º — Nível de harmonização

⊖A generalidade dos membros do CESE, incluindo os representantes dos consumidores, afirma que o nível de harmonização deveria ser mínimo, com toda a necessária decorrência no regime. Os representantes dos profissionais são a favor da harmonização máxima.

Resultado da votação:

A favor: 112

Contra: 114

Abstenções: 12

e) Ponto 4.2.5.4

Artigos 4.º e 5.º — Conformidade com o contrato

1. O critério da «durabilidade» deve ser integrado, condicionando o período de validade da garantia.

2. A generalidade dos membros do CESE, incluindo os representantes dos consumidores, afirma que a definição dos requisitos de conformidade deve ser formulada pela negativa, de forma a eximir expressamente o consumidor de provar que o bem não se encontra conforme, cabendo este ónus ao vendedor. Os representantes dos profissionais, porém, recomendam que a definição dos requisitos de conformidade seja formulada em termos genéricos. Para eles, o critério principal para determinar a conformidade deve ser se os bens correspondem ao que se considerou ter sido acordado (por exemplo, no respeitante ao tipo, quantidade, qualidade e outras características).

3. A redação das exceções do artigo configura uma situação de exclusão genérica de responsabilidade do vendedor que não pode ser oponível ao consumidor sem prejuízo do direito de regresso (~~aplicável no caso VW~~).

Resultado da votação:

A favor: 99

Contra: 126

Abstenções: 13

f) Ponto 4.2.5.7

Artigo 9.º — Meios de compensação para a falta de conformidade

1. Os representantes dos consumidores fazem notar que o preceito exclui como opção inicial a possibilidade de ser imediatamente devolvido o bem e restituído o pagamento, o que contraria os direitos dos consumidores em vários Estados-Membros, com variantes significativas (Grécia, Portugal, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Lituânia). Os representantes dos profissionais concordam — em consonância com a harmonização máxima — com a exclusão desta opção.

2. Os representantes dos consumidores entendem que a noção de «tempo razoável» é subjetiva e dá margem a transposições diversas numa matéria essencial, incompatível com a natureza da harmonização máxima. A título de exemplo, em países como a Bulgária, França, Portugal e o Luxemburgo, o prazo é de 30 dias; na Hungria, na Roménia, na Grécia e na Estónia, é de 15 dias. O preceito deve estabelecer um prazo correspondente ao máximo praticado em alguns países da UE – 15 dias. Os representantes dos profissionais consideram que a noção de «tempo razoável» é uma formulação jurídica objetiva e que, ao mesmo tempo, dá margem de manobra para a sua aplicação em situações diversas.
3. A expressão «impossível» no n.º 3, alínea a), deve ser substituída por «tecnologicamente impossível».
4. Os representantes dos consumidores consideram igualmente que, idênticamente, a noção de «inconvenientes significativos» também é subjetiva e deveria ser abolida ou substituída pela fórmula da lei austríaca — «o menor inconveniente possível» — e acompanhada da possibilidade de ser colocado imediatamente à disposição do consumidor bem semelhante de substituição temporário até estar concluída a reparação. Os representantes dos profissionais assinalam que se trata de uma formulação jurídica sobejamente conhecida que dá margem de manobra para a sua aplicação em situações diversas.
5. A proposta da Comissão não tomou em consideração a exigência já constante de várias legislações nacionais (França, Malta, Grécia, Roménia, Portugal e Eslovénia) da obrigação por parte dos produtores de profissionais de manterem ou de fornecerem em devido tempo aos vendedores um stock adequado de peças sobresselentes pelo tempo previsível de vida do bem, questão ligada à da obsolescência programada e do período de garantia da peça substituída.
6. ~~A Comissão deve estabelecer a obrigação de o vendedor substituir temporariamente o bem.~~

Resultado da votação:

A favor: 100

Contra: 135

Abstenções: 2

g) Ponto 4.2.5.10

Artigo 13.º — Direito do consumidor a rescindir o contrato

~~Os representantes dos profissionais solicitam o aditamento do artigo 3.º, n.º 6, da Diretiva 1999/44, nos termos do qual o consumidor não tem direito à rescisão do contrato se a falta de conformidade for insignificante.~~

1. É altamente contestável a obrigação de o consumidor pagar pelo uso ou pela deterioração ou perecimento do bem no caso de pôr termo ao contrato.
2. Aliás, o Tribunal de Justiça já indicou que, no caso do exercício do direito de substituição, ao consumidor não pode ser exigido que pague uma compensação pelo uso do produto defeituoso (caso *Quelle*).
3. Não é claro qual o valor a reembolsar quando a aquisição tiver sido feita por um preço global de vários bens sem distinção.
4. Os representantes dos profissionais solicitam o aditamento do artigo 3.º, n.º 6, da Diretiva 1999/44/CE, nos termos do qual o consumidor não tem direito à rescisão do contrato se a falta de conformidade for insignificante.

Resultado da votação:

A favor: 110

Contra: 118

Abstenções: 18

h) Ponto 4.2.5.10

Artigo 13.º — Direito do consumidor a rescindir o contrato

1. A generalidade dos membros do CESE, incluindo os representantes dos consumidores, considera É altamente contestável a obrigação de o consumidor pagar pelo uso ou pela deterioração ou perecimento do bem, no caso de pôr termo ao contrato. Os representantes dos profissionais, porém, apoiam esta disposição.
2. Aliás, o Tribunal de Justiça já indicou que, no caso do exercício do direito de substituição, ao consumidor não pode ser exigido que pague uma compensação pelo uso do produto defeituoso (caso *Quelle*).
3. Não é claro qual o valor a reembolsar quando a aquisição tiver sido feita por um preço global de vários bens sem distinção.

Resultado da votação:

A favor: 101

Contra: 132

Abstenções: 10

i) Ponto 1.3.e 1.4

1.3 Ainda assim, relativamente aos aspetos tratados, a generalidade dos membros do CESE, incluindo os representantes dos consumidores, discorda da base jurídica invocada pela Comissão e contrapropõe o artigo 169.º do TFUE. E daí decorre que, em princípio, as medidas que adota devem ser baseadas em diretivas de harmonização mínima, como decorre do n.º 2, alínea a), e do n.º 4 do mesmo artigo, e tem sido geralmente aceite pelo legislador europeu.

1.4 E daí decorre que, em princípio, as medidas que adota devem ser baseadas em diretivas de harmonização mínima, como decorre do n.º 2, alínea a), e do n.º 4 do mesmo artigo, e tem sido geralmente aceite pelo legislador europeu. Os representantes dos profissionais, todavia, concordam com a base jurídica invocada pela Comissão, uma vez que as questões relativas ao mercado interno são consideradas dominantes e que as empresas argumentam ter necessidade de um conjunto de regras claras a seguir.

Resultado da votação:

A favor: 111

Contra: 123

Abstenções: 12

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as normas de contratos públicos relacionadas com a atual crise de asilo»

[COM(2015) 454 final]

(2016/C 264/08)

Relator: Erik SVENSSON

Em 14 de outubro de 2015, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as normas de contratos públicos relacionadas com a atual crise de asilo»

[COM(2015) 454 final]

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 13 de abril de 2016.

Na 516.^a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 220 votos a favor, um voto contra e nove abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE toma boa nota da esclarecedora comunicação da Comissão, que não contém qualquer alteração às regras existentes, num contexto em que, como descrito, as entidades adjudicantes estão sujeitas a uma forte pressão no sentido de dar resposta a casos de urgência provocados pela crise dos refugiados e de asilo.

1.2 O CESE confia que tanto a diretiva em vigor como a nova diretiva podem oferecer margem de manobra suficiente para acelerar os procedimentos, graças à possibilidade de encurtar consideravelmente os prazos para a apresentação de propostas e de recorrer à adjudicação por ajuste direto.

1.3 O CESE gostaria, porém, de sublinhar a importância de:

- garantir um elevado grau de transparência e uma documentação detalhada dos procedimentos;
- não aproveitar a flexibilidade da legislação de forma abusiva;
- procurar encontrar soluções que facilitem, em seguida, a integração e a concessão de ajuda suplementar;
- garantir que os contratos adjudicados numa situação de emergência têm uma duração limitada.

1.4 O papel do setor sem fins lucrativos não deve ser subestimado enquanto elemento complementar aos contratos públicos. Graças aos esforços deste setor, muitos países conseguiram ajudar e dar apoio a muito mais pessoas do que teria sido possível de outra forma.

1.5 Embora o quadro regulamentar permita um procedimento acelerado, o CESE considera importante reduzir a carga burocrática que torna mais morosos os procedimentos.

1.6 Tendo em conta o crescente número de novas ameaças, as entidades adjudicantes devem ponderar a realização de procedimentos separados para os contratos relativos à segurança e aos regimes de seguro.

1.7 O CESE assinala a existência de problemas semelhantes no caso dos refugiados que optam por **não** requerer asilo, na medida em que estes também têm necessidades urgentes em matéria de assistência, cuidados de saúde e proteção.

1.8 O CESE sublinha que, no quadro dos contratos públicos relacionados com a crise de asilo e dos refugiados, há também que ter em conta outros serviços que permitam preparar e facilitar a futura integração.

1.9 O CESE preconiza e recomenda à Comissão que clarifique a comunicação igualmente no que respeita aos contratos públicos no contexto da atual crise dos refugiados ou que elabore uma outra comunicação sobre os contratos públicos associados à crise dos refugiados.

2. Síntese do documento da Comissão

2.1 A União Europeia enfrenta atualmente vários desafios, devido a um aumento súbito e pronunciado do afluxo de requerentes de asilo. Por outro lado, os Estados-Membros têm de satisfazer de forma rápida e adequada as necessidades mais imediatas dos requerentes de asilo (alojamento, fornecimentos e serviços). As regras europeias em matéria de contratos públicos fornecem todas as ferramentas necessárias para satisfazer essas necessidades, ao abrigo das disposições da atual Diretiva 2004/18/CE⁽¹⁾ (a seguir designada «a diretiva»), assim como da mais recente Diretiva 2014/24/UE⁽²⁾ relativa aos contratos públicos.

2.2 A comunicação não cria regulamentação nova; ela inclui a interpretação da Comissão relativamente a normas que abrangem i) contratos relativos às infraestruturas (ou seja, o alojamento), que podem ser facultadas quer pela locação (arrendamento) de edifícios existentes que não exijam adaptações profundas (ou seja, obras), quer pela construção de raiz ou remodelação de edifícios existentes, de um valor máximo de 5 186 000 euros, ii) contratos de fornecimentos, tais como tendas, contentores, vestuário, cobertores, camas, produtos alimentares, de um valor máximo de 135 000 euros (anteriormente 134 000 euros) ou 209 000 euros (anteriormente 207 000 euros), em função da natureza da entidade adjudicante, iii) contratos de serviços, tais como limpeza, cuidados de saúde, restauração e segurança, cujos limiares são idênticos aos dos contratos de fornecimentos. A diretiva é aplicável a todos os serviços, mas certas regras específicas de adjudicação são aplicáveis ao chamado «regime simplificado» (regime especial aplicável aos serviços sociais e outros serviços específicos). Para esses serviços, o limiar aplicável foi fixado em 750 000 euros.

2.3 Para os contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva, a entidade adjudicante pode optar por adjudicar o contrato na sequência de um concurso **público** ou de um concurso **limitado**. O prazo mínimo para apresentação de uma proposta no âmbito de um concurso público é de 52 dias, mas pode ser reduzido para 40 dias em caso de utilização de meios eletrónicos. Nos concursos limitados, os prazos gerais são de 37 dias para apresentar um pedido de participação, havendo um prazo adicional de 40 dias para apresentar uma proposta após seleção pela entidade adjudicante dos candidatos admitidos a apresentar uma proposta.

Segundo a diretiva, se necessário, devido a condicionalismos de tempo, os prazos gerais podem ser consideravelmente reduzidos utilizando a) um «concurso limitado acelerado», em que os prazos para apresentar um pedido de participação são de 15 dias e o prazo para apresentar propostas é de 10 dias, ou b) um «procedimento por negociação sem publicação», que permite a adjudicação de contratos destinados a satisfazer as necessidades dos requerentes de asilo nos casos mais urgentes.

2.4 As entidades adjudicantes terão de avaliar caso a caso qual o procedimento aplicável para a adjudicação de contratos destinados a satisfazer as necessidades imediatas dos requerentes de asilo (alojamento, fornecimentos ou prestação de serviços).

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE toma boa nota da comunicação da Comissão e concorda com a ideia subjacente de que os Estados-Membros devem conseguir responder rapidamente às necessidades mais imediatas dos requerentes de asilo.

3.1.1 O CESE constata que a comunicação em apreço não contém qualquer alteração às regras existentes, mas fornece esclarecimentos e explicações de forma construtiva.

⁽¹⁾ Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO L 134 de 30.4.2004, p. 114); parecer do CESE: JO C 193 de 10.7.2001, p. 7.

⁽²⁾ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65); parecer do CESE: JO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

3.2 O CESE entende ser muito pertinente e útil que a Comissão, neste preciso momento, clarifique a sua posição quanto à aplicação das regras em vigor, dado que vários países — embora em graus diferentes — acolheram um número nunca antes visto de requerentes de asilo, e as entidades adjudicantes — tanto nacionais como regionais — estão sujeitas a fortes pressões.

3.3 O CESE partilha da opinião da Comissão de que as disposições da Diretiva 2004/18/CE atualmente em vigor e as da nova Diretiva 2014/24/UE, que deve ser transposta para o direito nacional até 18 de abril deste ano, são, em geral, suficientes para lidar com o aumento dos fluxos e a consequente pressão associada à situação atual em matéria de asilo.

3.3.1 É da maior importância que as regras aplicáveis aos contratos públicos não constituam um obstáculo à boa gestão da situação atual e não impeçam a concessão de proteção prevista na legislação em matéria de asilo. Este risco é mais evidente nos setores do alojamento, cuidados de saúde, segurança e restauração.

3.3.2 O CESE confia que a nova diretiva e, por conseguinte, as novas regras nacionais podem oferecer margem de manobra suficiente para uma atuação mais célere, graças à possibilidade de encurtar consideravelmente os prazos para a apresentação de propostas.

3.3.3 É também possível proceder à adjudicação por ajuste direto, mesmo quando os contratos ultrapassam o limiar previsto, nos casos em que é possível invocar motivo imperioso.

3.4 O CESE salienta, no entanto, que é essencial garantir um elevado grau de transparência e uma documentação detalhada dos procedimentos em caso de recurso a um procedimento acelerado ou a uma adjudicação por ajuste direto.

3.4.1 A fim de que a legislação em matéria de contratos públicos continue a ter o apoio tanto das empresas como dos sindicatos e da sociedade civil, é fundamental que nenhuma das partes — seja as entidades ou os fornecedores — utilize de forma abusiva a flexibilidade oferecida pela legislação. É por isso que é tão importante facilitar um eventual controlo durante os procedimentos. Poderia contemplar-se um procedimento de avaliação *ex post*, a fim de assegurar uma aplicação correta.

3.4.2 É importante sublinhar a necessidade de, mesmo em casos de urgência, procurar encontrar soluções que facilitem, em seguida, a integração e a concessão de ajuda suplementar. Tal aplica-se em particular aos grupos vulneráveis, nomeadamente os menores não acompanhados, as mulheres grávidas e as pessoas com deficiência.

3.5 Importa frisar que, em situações de emergência, tais como as vividas em determinados países da UE devido à crise de asilo, existe sempre um certo risco de a entidade adjudicante ou o fornecedor procurarem «atalhos».

3.6 É importante que os contratos adjudicados numa situação de emergência (concurso limitado acelerado ou procedimento por negociação sem publicação) tenham uma duração limitada, para que o procedimento normal possa ser de novo aplicado o mais depressa possível.

4. Observações na especialidade

4.1 Cabe sublinhar que o setor sem fins lucrativos realizou autênticas proezas enquanto elemento complementar aos contratos públicos. Este setor foi decisivo nos países que acolheram o maior número de requerentes de asilo, nomeadamente a Alemanha e a Suécia. Sem a intervenção deste setor, não teria sido possível gerir os fluxos registados.

4.1.1 A possibilidade de adjudicação por ajuste direto está também aberta a operadores que, de outra forma, teriam dificuldade em ganhar contratos públicos (por exemplo, organizações sem fins lucrativos).

4.2 Embora o quadro regulamentar permita um procedimento acelerado, as entidades adjudicantes levam, com (demasiada) frequência, demasiado tempo a aplicá-lo. A carga burocrática pode atrasar os procedimentos de adjudicação.

4.3 Veja-se o exemplo concreto do Estado-Membro da UE que (em conjunto com a Alemanha) acolheu, proporcionalmente à sua dimensão, o maior número de requerentes de asilo, principalmente da Síria.

4.3.1 Em novembro de 2015, o Governo sueco procurou determinar se existiam razões para proceder a uma alteração da legislação, a fim de poder gerir a situação extrema em matéria de asilo.

4.3.2 As entidades adjudicantes suecas responderam que as disposições constantes da diretiva da UE em matéria de contratos públicos ofereciam a possibilidade não só de acelerar de forma adequada o procedimento em caso de motivo imperioso, como também de ter em conta o interesse público e equilibrar os interesses de forma sensata.

4.4 O CESE considera que as entidades adjudicantes, a fim de poder efetuar um trabalho de qualidade e reagir com a celeridade necessária, deverão proceder, antes do aparecimento de situações de crise, a uma cartografia do mercado para identificar os potenciais fornecedores disponíveis e estimar os custos.

4.5 O CESE sublinha a importância de as entidades adjudicantes não adiarem a adjudicação do contrato e agirem com a rapidez requerida pelas circunstâncias.

4.6 A experiência mostra que as despesas com a segurança e os regimes de seguro aumentaram significativamente (até três vezes mais) devido às ameaças e a eventos concretos.

4.7 A fim de reduzir a incerteza em matéria de contratos públicos e tornar as soluções possíveis mais acessíveis, as entidades adjudicantes devem contemplar a possibilidade de realizar procedimentos separados para os contratos relativos à segurança e aos regimes de seguro.

5. Comentários e observações sobre questões não abrangidas pela comunicação da Comissão

5.1 O CESE assinala a existência de problemas semelhantes no caso dos refugiados que optam por **não** requerer asilo. Também nestes casos há uma necessidade urgente de assistência, cuidados de saúde e proteção, bem como de satisfazer as necessidades humanas mais básicas.

5.2 O CESE tem para si que, no quadro dos contratos públicos para alojamento, cuidados de saúde e serviços tanto para os requerentes de asilo como para os outros refugiados, se deve contemplar igualmente os serviços que facilitem a vida destas pessoas e as preparem para uma eventual integração futura. Trata-se de serviços como o ensino de línguas e, na melhor das hipóteses, uma orientação profissional.

5.2.1 Já existem exemplos concretos de contratos públicos que incluem o ensino de línguas, aulas para obter a carta de condução e atividades igualmente importantes no âmbito de organizações sem fins lucrativos, da igreja e da sociedade civil.

5.3 Em países com uma situação económica difícil, onde existe o risco de as entidades adjudicantes não poderem pagar os serviços contratados, é fundamental que os pagamentos sejam efetivamente realizados.

5.4 Por último, o CESE considera essencial que a Comissão clarifique a comunicação no contexto de uma perspetiva mais ampla, **ou** comentando a questão dos contratos públicos no âmbito da atual crise dos refugiados e de asilo, **ou** elaborando outra comunicação que trate a questão dos contratos públicos associados à crise dos refugiados.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 91/477/CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas»

[COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)]

(2016/C 264/09)

Relator: Paulo BARROS VALE

Em 14 de dezembro de 2015, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 91/477/CEE do Conselho relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas»

[COM(2015) 750 final — 2015/0269 (COD)]

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 13 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 176 votos a favor, oito votos contra e 20 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Se as questões relacionadas com as armas são sempre um tema controverso, os trágicos acontecimentos na Europa levam a uma discussão ainda mais acesa sobre esta matéria. Todavia, a apreciação da revisão da diretiva deve necessariamente ser vista de uma forma mais desapassionada e objetiva, analisando de forma equilibrada as questões da segurança e do mercado, deixando a essencial questão do combate ao terrorismo e à criminalidade organizada para outras discussões mais adequadas à sua gravidade.

1.2 Segundo o *Study on Firearms* ⁽¹⁾ [Estudo sobre as armas de fogo] do Gabinete para a Droga e a Criminalidade das Nações Unidas, estima-se que existissem em 2007 cerca de 875 milhões de armas. Delas, apenas 3 % estavam na posse das forças policiais e 23 % na posse de militares. Numa indústria desta dimensão, cabe ao legislador encontrar e impor os meios capazes de mitigar a perigosidade latente na posse de tão grande elevado número de armas.

1.3 O CESE apoia a adoção da diretiva em apreço, que vem clarificar as definições, introduzir novas exigências e regras mais coerentes na marcação e destruição de armas, mas quer também sugerir ações que considera poderem contribuir para o aumento da segurança dos cidadãos.

1.4 Ao contrário do que se passa em outros setores em que a União Europeia muito tem legislado, o mesmo não se verifica na indústria do armamento, onde as regras impostas têm ficado aquém do que poderia ser possível em termos de segurança e rastreamento do armamento e das pessoas envolvidas em atos criminosos. Devemos, pois, ser determinados nos objetivos a atingir numa matéria tão sensível como a segurança.

1.5 Pela importância da rastreabilidade não só das armas mas também das munições, o CESE defende que, a médio/longo prazo se estude a possibilidade de a indústria ser levada a evoluir no sentido de marcar os projéteis de forma indelével e em local não destruível com a utilização. A ser tecnicamente possível, estes dados e os restantes dados referentes às armas, a disponibilizar em bases de dados interoperáveis pelas forças da autoridade, contribuiriam fortemente para a melhoria da eficiência da investigação. Essas bases de dados não devem limitar-se a efetuar os registos nacionais, mas ser antes uma base de dados a nível europeu, alimentada e acedida pelas autoridades de cada Estado-Membro.

⁽¹⁾ Gabinete para a Droga e a Criminalidade das Nações Unidas, *Study on Firearms 2015 – A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms* [Estudo sobre as armas de fogo, 2015 — Estudo sobre a natureza transnacional, as rotas e os métodos do tráfico de armas de fogo].

1.6 O CESE defende que a Europa pode estudar a possibilidade de seguir o exemplo australiano e britânico nos seus programas de compra de armas e, assim, conseguir retirar da circulação muitos milhares de armas. Poderá não estar provada a relação direta entre o número de armas em circulação e a quantidade de delitos, mas estatisticamente as probabilidades de serem cometidos crimes, acontecerem acidentes e mesmo de as armas virem a cair em mãos criminosas seriam menores.

1.7 A evolução tecnológica da impressão em 3D é uma fonte de perigo que permite a produção de armas, tão letais quanto as outras, sem qualquer possibilidade de controlo ou rastreabilidade. Acresce que estas armas são maioritariamente produzidas em materiais que não são detetáveis nos sistemas de segurança tradicionais. Urge colocar este assunto na agenda de segurança dos países para que, de uma forma concertada, possam ser tomadas as medidas preventivas à proliferação de armas letais sem qualquer tipo de controlo.

2. Contexto da proposta

2.1 Num contexto de especial preocupação com a segurança, a Comissão vem propor a alteração da Diretiva 91/477/CEE⁽²⁾, alterada pela Diretiva 2008/51/CE⁽³⁾, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas.

2.2 Esta alteração enquadra-se na Agenda Europeia para a Segurança, apresentada em 28 de abril de 2015, destinada a assegurar uma resposta eficaz e coordenada a nível europeu às ameaças contra a segurança. A Agenda Europeia para a Segurança identificou como obstáculo à eficácia dos controlos e à cooperação das polícias dos Estados-Membros as divergências entre as legislações nacionais, apelando à revisão da legislação sobre as armas de fogo, bem como das regras de desativação de armas.

2.3 O objetivo da diretiva é, garantindo a segurança dos cidadãos, facilitar o funcionamento do mercado interno das armas de fogo, estabelecendo as regras a adotar em todo o ciclo de vida das armas de fogo, desde a sua produção até à sua destruição.

2.4 A diretiva estabelece os requisitos mínimos que cada Estado-Membro deve impor relativamente à aquisição, posse e transferência de armas das diversas categorias, incluindo as destinadas às atividades de caça e de tiro desportivo.

2.5 Como base de revisão para o atual quadro jurídico, foram realizados três estudos referentes à adequação da legislação em vigor concluindo-se pela pertinência da adoção de normas mínimas a nível da UE sobre o tráfico ilícito de armas e pela revisão da diretiva em vigor por forma a:

- harmonizar as regras das marcações de armas;
- adotar normas e procedimentos comuns e introduzir obrigações de registo para as armas de fogo desativadas;
- definir procedimentos referentes à convertibilidade das armas de alarme, de sinalização e das réplicas;
- promover o intercâmbio de conhecimento entre os Estados-Membros e elaboração e manutenção de bases de dados sobre o fabrico, posse e desativação de armas;
- definir uma abordagem comum para a classificação de armas de caça e de tiro desportivo.

2.6 Foram ouvidas pela Comissão as partes interessadas — representantes de associações europeias de fabricantes de armas de fogo e munições para utilização civil, participantes no comércio civil de armas, caçadores, colecionadores, ONG, institutos de investigação, etc. Os Estados-Membros e as ONG concordaram com a utilidade da atual diretiva para impedir o desvio de armas de fogo para o mercado ilegal, ao passo que os intervenientes do setor privado manifestaram preocupação quanto à alteração das categorias das armas de fogo e seu impacto nas pequenas e médias empresas.

⁽²⁾ Diretiva 91/477/CEE: JO L 256 de 13.9.1991, p. 51; parecer do CESE: JO C 35 de 8.2.1988, p. 25.

⁽³⁾ Diretiva 2008/51/CE: JO L 179 de 8.7.2008, p. 5; parecer do CESE: JO C 318 de 23.12.2006, p. 83.

2.7 Segundo as partes interessadas consultadas pela Comissão, a reativação de armas desativadas constitui uma fonte importante de armas utilizadas para fins criminosos, considerando prioritárias a harmonização das regras de desativação para combater esta prática.

2.8 A necessidade de intercâmbio de informações entre Estados-Membros, a harmonização das definições e a definição de normas mínimas para as orientações relativas à desativação de armas são pontos de convergência das partes interessadas consultadas.

3. Observações na generalidade

Os acontecimentos trágicos dos últimos tempos precipitaram o debate sobre o comércio e uso das armas. Sem embargo de não se poder confundir a segurança dos cidadãos, cada vez mais ameaçada pelo terrorismo, com a posse de armas, urge combater com convicção o facilitismo na obtenção de armas de fogo que continua a colocar nas mãos de grupos radicais, do crime organizado e de indivíduos perturbados com motivações incompreensíveis, meios para perpetuarem crimes bárbaros. Não se pode também esquecer a criminalidade geral, os suicídios e os acidentes com armas de fogo.

3.1 As clarificações agora propostas melhoram significativamente a diretiva anterior e, como tal, são bem acolhidas pelo CESE. Estas propostas não têm como objetivo banir as armas de fogo, mas sim harmonizar as normas praticadas quanto à aquisição e à posse de armas, durante todo o seu ciclo de vida, regulando o mercado e garantindo a segurança.

No entanto, o CESE, depois de consultar as partes interessadas, nomeadamente polícias, indústria, comércio, utilizadores, colecionadores e ONG de segurança dos cidadãos, entende que deve existir mais ambição na legislação referente a esta temática face aos problemas de segurança que continuam a existir. A Comissão não deve apenas legislar como resposta imediata aos acontecimentos de terrorismo recentes, mas sim fazê-lo com o propósito de resolver o assunto da segurança das armas de fogo legais.

3.2 Vários estudos têm sido conduzidos acerca do controlo das armas. Se uns apontam que as restrições às armas reduzem a violência⁽⁴⁾, os acidentes⁽⁵⁾ e os suicídios⁽⁶⁾, outros há que afirmam que permitir que cidadãos sem antecedentes criminais nem problemas mentais detenham armas reduz o crime violento e que tal não tem um impacto significativo no aumento dos suicídios ou acidentes⁽⁷⁾.

3.2.1 O caso australiano é paradigmático no controlo das armas. Depois de um homem ter entrado num café e assassinado 35 pessoas e ferido outras 23 com duas armas, a Austrália deu início, em 1997, a uma das maiores reformas das regras sobre o uso e posse de arma de que há memória, com efeitos visíveis na diminuição de mortes derivadas do uso de armas de fogo. Baniu alguns tipos de armas, introduziu a obrigação de apresentação de uma razão legítima para a posse de arma (que não pode ser apenas a autodefesa) e financiou um programa de compra de armas por parte do Estado. Esta iniciativa retirou da circulação quase 700 000 armas e, em conjunto com as novas restrições, fez decrescer drasticamente a taxa de homicídios com recurso a arma de fogo⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Hepburn, Lisa; Hemenway, David, *Firearm availability and homicide: A review of the literature* [Disponibilidade de armas de fogo e homicídio: Exame da literatura], *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal* [Agressão e comportamento violento: Revista científica], 2004; 9:417-40 citado pela Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>

⁽⁵⁾ Miller, Matthew; Azrael, Deborah; Hemenway, David, *Firearm availability and unintentional firearm deaths* [Disponibilidade de armas de fogo e mortes não intencionais causadas por armas de fogo], *Accident Analysis and Prevention* [Análise e prevenção de acidentes], 2001; 33:477-84 citado pela Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>

⁽⁶⁾ Miller, Matthew; Hemenway, David, *Gun prevalence and the risk of suicide: A review* [Predomínio de armas e risco de suicídio], *Harvard Health Policy Review* [Revista de Harvard sobre as políticas de saúde], 2001; 2:29-37, citado pela Harvard T.H. Chan School of Public Health em <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>

⁽⁷⁾ John R. Lott., Jr. e David B. Mustard, Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns [Crime, dissuasão e o direito de transportar armas de fogo manuais ocultas], University of Chicago Law School, maio de 1998.

⁽⁸⁾ Alpers, Philip, Amélie Rossetti e Marcus Wilson, 2016, *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths* [Armas na Austrália: Número total de mortes por armas de fogo], Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 7 de março. Consultado em 10 de março de 2016, em: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total_number_of_gun_deaths

3.2.2 O programa de compra de armas australiano assentou na ideia de que a grande disponibilidade de armas permite mais facilmente que os impulsos assassinos de um indivíduo podem ser convertidos num assassinio em massa.

3.2.3 À semelhança da Austrália e depois do assassinato de 15 pessoas em tiroteios aleatórios dos quais resultaram ainda 15 feridos, também o Reino Unido banuiu o uso de alguns tipos de armas, introduziu a obrigatoriedade de registo para os proprietários e financiou um programa de compra de armas. Este caso não surtiu o mesmo efeito que o australiano quanto ao número de mortes por arma de fogo⁽⁹⁾.

3.2.4 O último grande estudo sobre o controlo de armas, publicado em fevereiro de 2016, examinou 130 outros estudos levados a cabo em 10 países diferentes, entre 1950 e 2014⁽¹⁰⁾. Os autores consideram que, apesar de não terem demonstrado que as leis restritivas reduzem a violência, os dados revelados sugerem que, em certos países, a implementação de leis visando a restrição do acesso a vários tipos de armas está associada à redução de mortes por arma de fogo. A imposição de leis que restringiram as condições para a aquisição de armas de fogo (ex.: verificação de antecedentes) ou o acesso às armas (ex.: armazenamento) está também associada a um decréscimo dos homicídios passionais e de mortes acidentais de crianças, respetivamente.

3.3 Tendo em consideração estes exemplos e estudos, o CESE defende que devem ser seguidas regras estritas para a obtenção de licença de uso e porte de arma, na aquisição de armas e munições, na proibição de alguns tipos de armas e na sua desativação e mesmo no programa de compra de armas por parte dos Estados-Membros, com vista à sua destruição.

4. Observações na especialidade

4.1 A iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade. A forma de diretiva será correta por se duvidar que os Estados-Membros estejam preparados para aceitar um regulamento.

4.2 A presente diretiva altera diversos artigos da diretiva anterior, clarificando e introduzindo novas exigências que melhoram significativamente o diploma anterior, e, como tal, são bem acolhidas pelo CESE.

4.3 O CESE apoia a introdução da obrigatoriedade de realização de exames médicos, de saúde física e mental, com qualidade e exigências mínimas europeias, para a emissão ou renovação das autorizações para o uso e porte de arma, prática já adotada em alguns Estados-Membros. Refere, contudo, que a diretiva poderia também exigir a frequência de formação para o manuseamento de arma de fogo e exigências para o armazenamento seguro (nomeadamente com cofre como já é obrigatório em alguns Estados-Membros) e transporte em segurança de armas e seus componentes.

4.4 A União Europeia tem sido capaz de legislar muito em muitas matérias. É paradigmático o caso da indústria automóvel, que foi obrigada a responder às exigências em matéria de segurança (dos ocupantes e ambiental) com grandes investimentos em investigação e desenvolvimento. No atinente à marcação de armas e componentes, são também alargados os conceitos. O CESE sugere que, a médio/longo prazo, se possa ir ainda um pouco mais além na marcação dos projéteis e avaliar a possibilidade de levar a indústria a uma marcação indelével em local não destruível com a utilização, por exemplo, no interior da munição, por forma a permitir a sua total rastreabilidade. É normalmente o projétil e não a arma que fica para trás num cenário de crime e esta marcação pode ser uma importante fonte de informação na investigação policial.

4.5 No que concerne às bases de dados sobre as armas de fogo, o CESE apoia a nova redação, que alarga o âmbito dos registos até à destruição da arma de fogo. Esta é uma mais-valia e uma ferramenta importante no controlo e investigação. A Comissão deverá apoiar as autoridades no sentido de estes registos serem disponibilizados em tempo real em todos os Estados-Membros, facilitando a produção de prova e permitindo a troca rápida e eficiente de informações dos dados conducentes à identificação e localização das armas de fogo.

⁽⁹⁾ Alpers, Philip, Marcus Wilson, Amélie Rossetti e Daniel Salinas, 2016, *Guns in the United Kingdom: Total Number of Gun Deaths* [Armas no Reino Unido: Número total de mortes por armas de fogo], Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 23 de fevereiro. Consultado em 10 de março de 2016, em: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths

⁽¹⁰⁾ Julian Santaella-Tenorio, Magdalena Cerdá, Andrés Villaveces, e Sandro Galea, *What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?* [O que sabemos sobre a correlação entre a legislação relativa às armas de fogo e os ferimentos por elas provocados?], publicado pela Oxford University Press em nome da Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health

4.6 São também incluídas na categoria de armas proibidas as armas de fogo civis semiautomáticas «semelhantes a armas com mecanismos automáticos». O conceito de «semelhante» não mostra ser objetivo o suficiente, devendo antes serem definidos critérios claros quanto às «semelhanças» que devem fazer incluir estas armas na categoria de armas de fogo proibidas.

4.7 As armas de alarme e de sinalização, armas de salva e acústicas, bem como as réplicas passam agora estar contempladas na Categoria C, armas de fogo sujeitas a declaração. Já prevista em algumas legislações nacionais, o CESE tem dúvidas quanto à pertinência desta inclusão, já que, para além de não estarem tipificadas como «arma de fogo» no Protocolo das Nações Unidas, nos casos em que tal legislação ainda não o determine, a obrigatoriedade de declaração acarretará custos administrativos consideráveis, num tipo de armas cujo risco para a segurança dos cidadãos não parece ser muito considerável.

4.8 Os riscos para a segurança dos cidadãos destas e de outras armas, como por exemplo as armas de ar comprimido, deveriam ser alvo de um estudo que avalie a perigosidade das mesmas e as possibilidades da sua transformação em armas com maior capacidade letal. Este estudo poderia servir de base para a imposição de novas regras, técnicas e legais, relativas à segurança, transformação, conversão, desativação e destruição das armas.

4.9 Numa sociedade digital há que olhar para a perigosidade do comércio eletrónico em matéria de transações de armas e de munições. O *Facebook* e o *Instagram* fizeram anunciar restrições à venda de armas nas suas redes sociais, proibindo os seus utilizadores de anunciar ou combinar transações de armas através de publicações, grupos de discussão ou mensagens privadas. O CESE defende que, apesar de estar previsto só poder ser permitido o comércio eletrónico de alguns tipos de armas e de munições a armeiros e corretores, a transação só deveria ser permitida presencialmente, assegurando desta forma um controlo estrito por parte das entidades competentes.

4.10 A inovação tecnológica trouxe o advento das impressoras 3D. As armas não ficaram à margem desta tecnologia e logo surgiram na Internet instruções e programas para permitir a impressão de uma arma com capacidade letal. Ainda sem qualquer tipo de legislação que regule a impressão de armas, esta tecnologia constitui uma ameaça real à qual não foi ainda dada a devida importância. Os países deverão unir-se para debater este assunto, monitorizar a rede ou mesmo controlar a compra dos materiais utilizáveis para a produção deste tipo de armas e considerar seriamente a proibição da sua produção.

4.11 Está prevista na diretiva a possibilidade de os Estados-Membros autorizarem os organismos com vocação cultural e histórica no domínio das armas, e reconhecidos como tal, manterem no seu espólio as armas de fogo de categoria A adquiridas antes da entrada em vigor da diretiva, desde que desativadas. O CESE defende que deve ser contemplado um regime especial de aplicação da diretiva às coleções depositadas em museus, com atividade devidamente reconhecida como relevante pelos Estados-Membros, desde que não seja colocada em causa a segurança ou a ordem pública. Esse regime obrigaria a regras estritas de exposição, registo, armazenamento e manuseamento das armas, mas evitaria a destruição de armas de categoria A com valor histórico relevante.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspetos do direito das sociedades (codificação)»

[COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)]

(2016/C 264/10)

Relator: Jorge PEGADO LIZ

Correlatores: Roger BARKER e Christophe LEFÈVRE

Em 29 de abril de 2016, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 50.º, n.ºs 1 e 2, alínea g), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspetos do direito das sociedades (codificação)»

[COM(2015) 616 final — 2015/0283 (COD)]

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 13 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril de 2016), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 223 votos a favor, dois votos contra e oito abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE aprova sem reservas o trabalho de consolidação, de codificação e, por conseguinte, de simplificação do texto da proposta relativa a certos aspetos do direito das sociedades [COM(2015) 616 final], que vem na linha das recomendações formuladas em vários dos seus pareceres.

1.2 Depois de examinar em pormenor cada um dos textos consolidados e cada uma das propostas de novos textos codificados, o CESE pode asseverar que, excetuando os pormenores referidos no ponto 4.2, não detetou qualquer erro formal.

1.3 O CESE recomenda que o quadro de correspondência constante do anexo IV seja elaborado com duas entradas, de modo a permitir comparar também os artigos novos com os antigos, e não apenas os artigos antigos com os novos.

1.4 Além disso, o CESE teria preferido um trabalho mais ambicioso que codificasse os aspetos que continuam dispersos por outros instrumentos legislativos, nomeadamente os referidos nas diretivas indicadas no ponto 4.4.

1.5 Aquando da revisão aprofundada do novo texto, o Comité espera que as propostas que formulou ao longo dos anos a propósito de cada uma das diretivas objeto da iniciativa da Comissão, nomeadamente nos pareceres referidos no ponto 4.8, sejam tidas em devida consideração.

2. Objeto e finalidade da proposta da Comissão

2.1 De acordo com a exposição de motivos da proposta da Comissão [COM(2015) 616 final, de 3 de dezembro de 2015]:

«O objetivo da presente proposta consiste em proceder a uma codificação da Sexta Diretiva do Conselho, de 17 de dezembro de 1982, fundada no n.º 3, alínea g), do artigo 54.º do Tratado, relativa às cisões de sociedades anónimas (82/891/CEE), da Décima primeira Diretiva do Conselho de 21 de dezembro de 1989 relativa à publicidade das sucursais criadas num Estado-Membro por certas formas de sociedades reguladas pelo direito de outro Estado (89/666/CEE), da Diretiva 2005/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa às fusões transfronteiriças das sociedades de responsabilidade limitada, da Diretiva 2009/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 48.º do Tratado, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade, da Diretiva 2011/35/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à fusão das sociedades anónimas, e da Diretiva 2012/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 54.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no que respeita à constituição da sociedade anónima, bem como à conservação e às modificações do seu capital social, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade.»

2.2 Uma vez que se trata de uma codificação, a Comissão sublinha que «a nova diretiva substituirá os diversos atos nela integrados. A presente proposta preserva integralmente o conteúdo dos atos codificados, limitando-se a reuni-los e apenas com as alterações formais exigidas pelo próprio processo de codificação», o que não obsta a que esta codificação se efetue «respeitando integralmente o processo de adoção dos atos da União». Esta constatação justifica o parecer do CESE, mesmo tratando-se «de um método de trabalho acelerado tendo em vista a adoção rápida dos atos codificados», como previsto no Acordo Interinstitucional de 20 de dezembro de 1994 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, que continua em vigor e é reforçado pelo mais recente acordo interinstitucional celebrado entre as referidas instituições ⁽¹⁾.

2.3 Com efeito, o objetivo deste esforço de compilação, sistematização e codificação do direito das sociedades europeu é tornar mais simples de interpretar, transpor, aplicar e implementar as normas da União Europeia que regem este domínio do direito.

2.4 Em muitos dos seus pareceres, o CESE sugeriu, recomendou e solicitou que os esforços do legislador europeu — que sempre apoiou — fossem neste sentido. O CESE está, pois, inteiramente de acordo com o trabalho de consolidação lançado pela Comissão com a proposta em apreço, especialmente porque se trata de um domínio no qual a simplificação é benéfica para todos: empresas, trabalhadores, consumidores e cidadãos em geral, mas também, e em especial, magistrados, advogados, notários e, de um modo geral, todos aqueles que fazem da aplicação do direito das sociedades a sua profissão.

3. Origem e desenvolvimento do direito das sociedades na União Europeia

3.1 O Tratado original (Tratado de Roma, de 1957), fundador da CEE, lançou as bases jurídicas de um direito das sociedades embrionário, que se limita aos artigos 48.º a 66.º do Tratado CEE. A ideia de aproximar as legislações nacionais no que respeita a determinados aspetos do direito das sociedades só surge com o Tratado assinado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992, em especial na nova redação dos artigos 94.º a 97.º (decorrentes do Ato Único Europeu), relativos à aproximação das legislações com vista à realização do mercado único, bem como na nova redação dos artigos 39.º a 55.º do Tratado CE (que substituem os antigos artigos 48.º a 66.º do Tratado CEE).

3.2 É assim que, desde a Primeira Diretiva 68/151/CEE do Conselho, de 9 de março de 1968, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 58.º do Tratado, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade (JO L 65 de 14.3.1968, p. 8), dezenas de diretivas, regulamentos e recomendações procuraram «regulamentar» certos aspetos do direito das sociedades na Europa no âmbito da realização de um mercado único, quer aproximando as legislações nacionais, quer tentando harmonizar essas legislações, mas sem nunca pretender elaborar um verdadeiro «código unificador» do direito das sociedades na Europa.

3.3 A consolidação levada a cabo pela Comissão na proposta em apreço não visa sequer codificar todas as diretivas relativas aos diferentes aspetos do direito das sociedades. Com efeito, concentra-se apenas nos aspetos que são objeto das seis diretivas seguintes:

- sexta diretiva do Conselho, de 17 de dezembro de 1982, fundada no n.º 3, alínea g), do artigo 54.º do Tratado, relativa às cisões de sociedades anónimas (82/891/CEE);
- décima primeira diretiva do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, relativa à publicidade das sucursais criadas num Estado-Membro por certas formas de sociedades reguladas pelo direito de outro Estado (89/666/CEE);
- Diretiva 2005/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativa às fusões transfronteiras das sociedades de responsabilidade limitada;
- Diretiva 2009/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 48.º do Tratado, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade;
- Diretiva 2011/35/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à fusão das sociedades anónimas;

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-575.118%2b03%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fPT>

— Diretiva 2012/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, tendente a coordenar as garantias que, para proteção dos interesses dos sócios e de terceiros, são exigidas nos Estados-Membros às sociedades, na aceção do segundo parágrafo do artigo 54.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no que respeita à constituição da sociedade anónima, bem como à conservação e às modificações do seu capital social, a fim de tornar equivalentes essas garantias em toda a Comunidade.

3.4 Este trabalho foi realizado com base numa consolidação preliminar do texto, nas 23 línguas oficiais, das Diretivas 82/891/CEE, 89/666/CEE, 2005/56/CE, 2009/101/CE, 2011/35/UE e 2012/30/UE e dos atos que as alteram; a correlação entre a antiga e a nova numeração figura num quadro de correspondência constante do anexo IV da futura diretiva.

4. Avaliação da proposta

4.1 Como acima referido, o CESE aprova sem reservas o trabalho de consolidação, de codificação e, por conseguinte, de simplificação do texto resultante deste trabalho.

4.2 Depois de examinar em pormenor cada um dos textos consolidados e cada uma das propostas de novos textos codificados, o CESE pode asseverar que, excetuando as observações seguintes, não detetou qualquer erro formal:

— a codificação do considerando 3 da Diretiva 2005/56/CE refere, na versão francesa, «especificar» em vez de «prever»;

— o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 89/666/CEE não foi codificado na proposta de diretiva;

— nos considerandos 48, 62, 65, 66 e 80, a Comissão deveria confirmar se as remissões para determinados textos legislativos correspondem efetivamente às últimas medidas tomadas nos domínios correspondentes [por exemplo, no considerando 48, a remissão para a Diretiva «Abuso de Mercado» deverá ser substituída pela remissão para o Regulamento «Abuso de Mercado»: Regulamento (UE) n.º 596/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativo ao abuso de mercado e que revoga a Diretiva 2003/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e as Diretivas 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE da Comissão];

— o título do capítulo III deveria especificar que a publicidade em questão é efetuada para «proteção de terceiros»; se, ao contrário, a publicidade em questão beneficia igualmente os acionistas, não deveriam ser referidas igualmente, no artigo 13.º, alínea f), as Diretivas 2013/24/UE e 2014/95/UE?

4.3 O CESE recomenda que o quadro de correspondência constante do anexo IV seja elaborado com duas entradas, de modo a permitir comparar também os artigos novos com os antigos, e não apenas os artigos antigos com os novos.

4.4 Além disso, o CESE teria preferido um trabalho mais ambicioso que codificasse os aspetos que continuam dispersos por outros instrumentos legislativos, nomeadamente os referidos nas seguintes diretivas:

— Diretiva 2010/76/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que altera as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE no que diz respeito aos requisitos de fundos próprios para a carteira de negociação e para retitularizações, bem como à análise das políticas de remuneração pelas autoridades de supervisão;

— Diretiva 2007/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, relativa ao exercício de certos direitos dos acionistas de sociedades cotadas;

— Diretiva 2004/25/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa às ofertas públicas de aquisição;

— Diretiva 2001/86/CE do Conselho, de 8 de outubro de 2001, que completa o estatuto da sociedade europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores;

— Diretiva 2009/102/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, em matéria de direito das sociedades relativa às sociedades de responsabilidade limitada com um único sócio;

— oitava diretiva do Conselho, de 10 de abril de 1984, fundada no n.º 3, alínea g), do artigo 54.º do Tratado CEE, relativa à aprovação das pessoas encarregadas da fiscalização legal dos documentos contabilísticos (84/253/CEE);

- sétima diretiva do Conselho, de 13 de junho de 1983, baseada no n.º 3, alínea g), do artigo 54.º do Tratado e relativa às contas consolidadas (83/349/CEE);
- quarta diretiva do Conselho, de 25 de julho de 1978, baseada no artigo 54.º, n.º 3, alínea g), do Tratado e relativa às contas anuais de certas formas de sociedades (78/660/CEE).

4.5 No entanto, no seu programa de trabalho para 2015 [COM(2014) 910 final, anexo III, n.º 45], a Comissão anunciara também a codificação da Diretiva 2009/102/CE em matéria de direito das sociedades relativa às sociedades de responsabilidade limitada com um único sócio.

4.6 O CESE congratula-se por saber que a Comissão teve em consideração determinadas recomendações do Grupo de Trabalho para a Simplificação do Direito das Sociedades no âmbito da iniciativa SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno), relativas à simplificação das primeira e segunda diretivas em matéria de direito das sociedades, nas Diretivas 2003/58/CE e 2006/68/CE.

4.7 A propósito de cada uma das diretivas objeto da iniciativa da Comissão, o CESE teve a oportunidade de elaborar pareceres que nem sempre foram plenamente tidos em consideração; assim, o CESE espera que a Comissão, quando da revisão aprofundada do novo texto, tenha devidamente em conta as propostas já formuladas pelo Comité ao longo dos anos, e que não são tidas em conta na codificação em apreço.

4.8 Trata-se nomeadamente dos pareceres:

- de 24.9.1987 (JO C 319 de 30.11.1987, p. 61), relator: Jean Pardon;
- de 28.4.2004 (JO C 117 de 30.4.2004, p. 43), relatora: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL;
- de 30.5.2007 (JO C 175 de 27.7.2007, p. 33), relatora: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL;
- de 25.2.2009 (JO C 218 de 11.9.2009, p. 27), relatora: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL;
- de 15.6.2011 (JO C 248 de 25.8.2011, p. 118), relator: Miklós PÁSZTOR;
- de 12.12.2012 (JO C 44 de 15.2.2013, p. 68), relatora: Lena ROUSSENOVA.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que visa assegurar a portabilidade transfronteiras dos serviços de conteúdos em linha no mercado interno»

[COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD)]

(2016/C 264/11)

Relator: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Em 8 de janeiro e em 21 de janeiro de 2016, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que visa assegurar a portabilidade transfronteiras dos serviços de conteúdos em linha no mercado interno

[COM(2015) 627 final — 2015/0284 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 13 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 162 votos a favor, 6 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité considera positiva a iniciativa da Comissão de examinar o tema da chamada «portabilidade transfronteiras». A portabilidade transfronteiras implica, essencialmente, que os utilizadores e consumidores de serviços de conteúdos audiovisuais em linha a que têm legalmente acesso no seu país de residência possam continuar a beneficiar de tais serviços quando se deslocam temporariamente a um outro Estado-Membro da UE.

1.2. O Comité concorda também com o facto de se recorrer a um regulamento para regulamentar a portabilidade, uma vez que se trata de uma atividade transfronteiras. Considera igualmente lógico que se estabeleça uma *vacatio legis*, através da qual se determina que as cláusulas de restrição referentes à portabilidade serão inaplicáveis nos contratos em vigor. Crê, neste sentido, que seis meses é um período razoável para que os prestadores de serviços afetados adaptem os seus regimes de oferta à nova situação.

1.3. O CESE considera necessário definir claramente o conceito de «Estado-Membro de residência» do assinante, de modo que os restantes Estados-Membros sejam considerados por defeito Estados onde o assinante se pode encontrar temporariamente presente. A simples referência à «residência habitual» no artigo 2.º pode revelar-se insuficiente, sendo portanto necessário ter em conta outros critérios referentes à situação de transição, às condições de vida, entre outros, a fim de definir de forma mais concreta o vínculo de ligação temporária com base na residência. Em qualquer caso, o Comité considera que, quando se verifica a existência de um cliente, subscritor ou assinante de um serviço e o utilizador aparece vinculado a um Estado-Membro e está nele identificado através do seu endereço IP, da ligação de Internet ou de outro indicador equivalente, tal deve assegurar a portabilidade transfronteiras.

1.4. Relativamente à natureza e às condições dos serviços portáveis, é evidente que a proposta abrange tais serviços, sejam estes pagos ou gratuitos, embora no segundo caso o Estado-Membro tenha de ser «verificado». O Comité considera que a portabilidade, sobretudo dos serviços gratuitos, deve ser assegurada sempre que o Estado-Membro seja «verificável», desde que tal não implique um custo adicional para o prestador.

1.5. O articulado deve referir expressamente que qualquer empobrecimento ou degradação da oferta que afete as prestações, o repertório, a acessibilidade nos dispositivos e o número de utilizadores seriam considerados um incumprimento do serviço. Da mesma forma, importa garantir uma qualidade mínima de acesso, pelo menos a que se considere padrão ou de referência no Estado-Membro de estada, disponibilizada através das linhas locais, com o objetivo de evitar a promoção de práticas e condições abusivas de preços excessivos no acesso de tipo *premium* garantido, sem que possa considerar-se suficiente a simples notificação do utilizador sobre o nível de qualidade com que pode contar. A referência a estas obrigações deve ser explicitamente inserida também no articulado, e não apenas nos considerandos do regulamento.

2. Introdução

2.1. Entre as orientações políticas da Comissão Europeia, de 15 de julho de 2014, constava, como prioridade n.º 2, a criação de um «mercado único digital conectado», com base na qual foi aprovada a comunicação da Comissão — Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa ⁽¹⁾. O CESE pronunciou-se sobre a referida prioridade ⁽²⁾, afirmando o seu apoio, pois considera que esta pode conferir um novo impulso à política digital da União Europeia.

2.2. A Comissão propõe, concretamente, a «prevenção de bloqueios geográficos injustificados», tendo por objetivo que os consumidores e as empresas possam tirar pleno partido do mercado único em termos da variedade de escolha e de preços mais baixos.

2.3. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) aprovou recentemente uma revisão das Diretrizes da Nações Unidas sobre a Proteção dos Consumidores (DNUPC), com vista a atualizá-las à luz dos mais recentes avanços tecnológicos, nomeadamente no respeitante ao comércio eletrónico e ao chamado «consumo digital», em que importa reforçar a proteção da privacidade em linha e incorporar o princípio segundo o qual os consumidores devem ser protegidos de forma equitativa.

2.4. Com o intuito de desenvolver a referida Estratégia para o Mercado Único Digital, a Comissão aprovou igualmente uma comunicação relativa à modernização das normas em matéria de direitos de autor e em matéria de contratos de venda em linha e de oferta de conteúdos em linha, sobre a qual o CESE deverá ainda pronunciar-se.

2.5. É também neste âmbito que se insere a proposta de regulamento sobre a chamada «portabilidade transfronteiras», que consiste na possibilidade de o utilizador de um serviço de conteúdos em linha num determinado Estado-Membro da UE poder aceder a esses conteúdos quando se encontra temporariamente presente noutro Estado-Membro. Esta portabilidade constitui um importante passo para que os utilizadores tenham um maior acesso aos conteúdos audiovisuais, algo que a própria Comissão vê como um objetivo essencial para o desenvolvimento da Estratégia para o Mercado Único Digital.

2.6. As dificuldades — ou o impedimento total — que os cidadãos europeus assinantes deste tipo de serviços têm de enfrentar atualmente para continuar a ter acesso a estes serviços fora do seu país, embora no interior da UE, não se devem a motivos tecnológicos, sendo na verdade de outra natureza: trata-se de um bloqueio geográfico decorrente das práticas de licenciamento dos titulares de direitos ou das práticas comerciais dos prestadores de serviços. As elevadas tarifas de itinerância (*roaming*) que os consumidores e utilizadores europeus têm suportado — e cujo fim se aproxima com a proposta aprovada pela Comissão — também afetam negativamente a portabilidade transfronteiras.

3. Síntese da proposta

3.1. Tal como disposto no artigo 1.º do texto em apreço, o principal objetivo da proposta de regulamento é assegurar a portabilidade transfronteiras dos serviços de conteúdos em linha no mercado interno, ou seja, qualquer utilizador da União que receba legalmente estes conteúdos no seu país de residência pode também aceder aos mesmos quando está temporariamente presente noutro Estado-Membro.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ JO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

3.2. O artigo 2.º inclui definições relativas à natureza do serviço e aos intervenientes: «assinante», «consumidor», «Estado-Membro de residência», «temporariamente presente», «serviços de conteúdos em linha» e «portável». No que diz respeito aos serviços de conteúdos em linha, é especificado que estes podem abranger serviços de comunicação audiovisual ou serviços que permitem o acesso a obras e outras prestações protegidas ou a transmissões de organismos de radiodifusão. Estes serviços podem ser prestados através de transmissão linear ou a pedido, com ou sem pagamento de uma prestação pecuniária por parte do utilizador.

3.3. O artigo 3.º da proposta dispõe que a obrigação imposta aos prestadores dos serviços portáteis de assegurar a portabilidade em outros Estados-Membros não implica a manutenção dos níveis de qualidade proporcionados no Estado-Membro de residência, salvo acordo em contrário do prestador de serviços. Contudo, o prestador deve informar o assinante da qualidade da prestação.

3.4. Nos termos do artigo 4.º, a prestação de um serviço de conteúdos em linha e o acesso e a utilização do mesmo por um assinante são considerados como ocorrendo exclusivamente no Estado-Membro de residência, seja para efeitos de regulamentação audiovisual, de direitos de autor ou de proteção de dados.

3.5. O artigo 5.º estabelece que são inaplicáveis todas as disposições contratuais contrárias à obrigação de portabilidade transfronteiras entre os titulares de direitos e os prestadores de serviços, bem como entre os prestadores de serviços e os seus clientes. Os titulares de direitos podem exigir que o prestador de serviços utilize os meios necessários — desde que sejam razoáveis e adequados — para verificar que o serviço é prestado em conformidade com o regulamento.

3.6. O artigo 6.º dispõe que o tratamento de dados pessoais dos assinantes neste âmbito é efetuado em conformidade com a regulamentação europeia pertinente (Diretiva 95/46/CE e Diretiva 2002/58/CE) ⁽³⁾.

3.7. O artigo 7.º estabelece que o regulamento é aplicável não só aos contratos celebrados após a sua entrada em vigor mas também, com caráter retroativo, aos contratos celebrados e aos direitos adquiridos antes da data de aplicação do regulamento, desde que sejam relevantes para a prestação, o acesso ou a utilização do serviço.

3.8. O artigo 8.º define a data a partir da qual o regulamento é aplicável, que é de seis meses após a sua publicação.

4. Observações gerais

4.1. O Comité considera positiva a iniciativa da Comissão de examinar a chamada «portabilidade transfronteiras», que significa, essencialmente, que os utilizadores e consumidores podem aceder aos serviços de conteúdos audiovisuais em linha em que estão registados num Estado-Membro da UE quando estão temporariamente presentes noutro Estado-Membro.

4.2. No âmbito da estratégia da Comissão, o CESE considera esta medida importante para a realização do mercado único digital, pois elimina os obstáculos à livre prestação de serviços e à livre concorrência entre empresas e, na medida em que abrange aspetos comerciais, pode reforçar a coesão económica, social e territorial, facilitando a integração dos diferentes grupos da sociedade civil organizada.

4.3. Neste contexto, a proposta de regulamento apresentada pela Comissão em 9 de dezembro visa eliminar os obstáculos à portabilidade transfronteiras, obrigando os prestadores a assegurá-la sempre que os serviços sejam prestados legalmente e sejam portáteis no mercado nacional.

4.4. A escolha do instrumento jurídico (regulamento) fica assim justificada atendendo à dimensão supranacional da atividade a regulamentar e à necessidade de uma aplicação uniforme e simultânea em todos os Estados-Membros. A proposta articula-se com o disposto no artigo 56.º do TFUE, que dispõe que «as restrições à livre prestação de serviços na União serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação».

⁽³⁾ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31; JO L 201 de 31.7.2002, p. 37.

4.5. O CESE concorda com a base jurídica escolhida, relativa ao mercado interno (artigo 114.º do TFUE), devido ao alcance e ao carácter inerentemente transfronteiras dos serviços abrangidos pela proposta, bem como à necessidade de manter a coerência com outras políticas da União, nomeadamente no que diz respeito aos aspetos culturais (artigo 167.º do TFUE) e à promoção dos interesses dos consumidores (artigo 169.º do TFUE). É importante que a proposta seja interpretada em conformidade com o direito ao respeito pela vida privada e familiar, o direito à proteção dos dados pessoais e o direito à liberdade de expressão e à liberdade de empresa.

4.6. A proposta abrange conteúdos emitidos por organismos de radiodifusão ou por prestadores de serviços da sociedade da informação, de transmissão linear ou a pedido, fornecidos mediante descarregamento, transferência em contínuo (*streaming*) ou outro meio, por grandes empresas ou PME, mediante pagamento (assinatura) ou a título gratuito, sendo que no segundo caso o Estado-Membro de residência do utilizador registado terá de ser verificado através, por exemplo, do endereço IP ou da ligação de Internet. Ficam excluídos do âmbito de aplicação da proposta de regulamento outros bens e serviços sujeitos a transações transfronteiras em que os conteúdos unicamente audiovisuais são meramente acessórios.

4.7. Por conseguinte, a proposta de regulamento tem por objetivo satisfazer, de modo mais efetivo, os desejos e as necessidades dos cidadãos no que se refere ao mundo digital, uma vez que a medida lhes permite usufruir, quando viajam entre países da UE, dos conteúdos audiovisuais aos quais têm direito de acesso. Ao mesmo tempo, é possível conciliar o desenvolvimento do mercado de conteúdos audiovisuais e a garantia de um elevado nível de proteção dos titulares dos direitos (de autor e conexos, bem como de transmissão de acontecimentos de grande importância e informação).

4.8. Neste sentido, a Comissão realça as vantagens que esta iniciativa pode trazer tanto para quem recebe como para quem presta estes serviços. O preâmbulo da proposta de regulamento refere que a portabilidade transfronteiras não contribui apenas para a promoção dos interesses dos consumidores, oferecendo também vários tipos de vantagens aos titulares de direitos de criação, interpretação e difusão, bem como àqueles que se dedicam à reprodução, à comunicação ao público e à colocação à disposição de conteúdos audiovisuais, conferindo a todos eles uma maior segurança jurídica e uma maior capacidade de resposta às exigências dos utilizadores.

4.9. Em qualquer dos casos, no que diz respeito aos prestadores e aos titulares, a Comissão — certamente em resposta às preocupações destes setores durante o período de consulta pública — coloca especial ênfase nos seus direitos e na sua atividade. Assim, salienta que a proposta não afeta substancialmente o licenciamento de direitos nem os modelos empresariais; que, ao tornar inaplicáveis quaisquer cláusulas contratuais contrárias à obrigação de portabilidade, não obriga à renegociação de licenças; que, tendo em mente os setores de conteúdos audiovisuais e de conteúdos desportivos de grande audiência (*premium*), a portabilidade não alarga o leque de utilizadores do serviço e, como tal, não põe em causa a exclusividade territorial das licenças.

4.10. No articulado da proposta, concretamente no artigo 5.º, n.º 2, deveria aditar-se que, além da razoabilidade e da proporcionalidade dos meios utilizados para verificar que o serviço de conteúdos em linha é prestado adequadamente, esses «meios eficazes» devem respeitar ou estar em conformidade com os princípios e os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os quais devem ser expressamente identificados.

4.11. A prestação do serviço através da portabilidade transfronteiras deve ser equivalente à efetuada no país de residência, o que seria uma «construção jurídica» para efeitos de direitos de autor e direitos conexos, de reprodução, de comunicação ao público, de colocação à disposição ou reutilização, catálogo de conteúdos, dispositivos abrangidos, número de utilizadores permitido e gama de funcionalidades. Deve especificar-se que tal deve ser feito no respeito da neutralidade tecnológica. O âmbito de aplicação e as definições da proposta de regulamento devem ser esclarecidos e, em especial, tudo o que está relacionado com a definição do âmbito de aplicação subjetivo. A definição deve, em qualquer caso, basear-se em critérios objetivos e identificáveis, já que estes são necessários para garantir a segurança jurídica e a previsibilidade das normas.

4.11.1. No entanto, essa obrigação:

— encontra-se limitada ou dependente do cumprimento de determinadas condições de proporcionalidade, sempre que se considere que pode representar um custo desproporcionado para os prestadores de serviços. Assim, não existe a obrigação de portabilidade quando o prestador não procede à verificação no seu serviço do país de residência do assinante;

- a obrigação de assegurar o cumprimento dos direitos dos titulares também é limitada; e,
- sobretudo, não é exigida a adoção de medidas para garantir no país de estada um nível de qualidade da prestação do serviço de conteúdos semelhante ao oferecido no país de residência, salvo compromisso em contrário do prestador de serviços, embora a qualidade não deva ser inferior à disponível através do acesso em linha local no país de estada. O argumento é que esta garantia de qualidade poderia implicar custos adicionais desproporcionados para os prestadores de serviços, tendo em conta as diferenças existentes entre os Estados-Membros no que diz respeito à capacidade e às infraestruturas de telecomunicações.

4.12. Quanto a este último ponto, a combinação entre a exceção à obrigação de garantir um padrão de qualidade e a possibilidade de oferecer serviços *premium* que assegurariam de facto essa qualidade em troca de um preço excessivo poderia incentivar determinadas práticas abusivas por parte dos prestadores. Tal poderia desvalorizar ou degradar a qualidade do serviço de base, transformando os conteúdos quase num produto de base, enquanto o lucro é associado ao pagamento pela prestação. No mínimo, deveria ser explicitamente definido no articulado que a qualidade oferecida, em qualquer situação, não deveria ser inferior à disponibilizada através do acesso em linha local no país de estada.

4.13. Por fim, é de louvar a intenção da Comissão de aplicar o regulamento de forma retroativa, de modo que, face aos compromissos negociados anteriormente entre as partes, as cláusulas e as condições que entrem em conflito ou limitem a portabilidade sejam consideradas inválidas. Paralelamente, promovem-se os acordos entre as partes para a aplicação do princípio de portabilidade transfronteiras.

4.14. O CESE propõe uma nova definição de serviço «parcialmente portátil», que deverá ser aplicada a serviços em linha dependentes da qualidade da rede, em casos em que a reduzida qualidade da Internet local torne o serviço de conteúdos em linha impossível de utilizar pelos assinantes de determinadas regiões. Foi apresentada uma aplicação semelhante deste termo na página 8 da avaliação de impacto ⁽⁴⁾.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ SWD(2015) 270 final.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que diz respeito às isenções aplicáveis aos operadores em mercadorias»

[COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)]

(2016/C 264/12)

Relator: John WALKER

Em 12 e 18 de janeiro de 2016, 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 que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que diz respeito às isenções aplicáveis aos operadores em mercadorias»

[COM(2015) 648 final — 2015/0295 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 13 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 224 votos a favor, um voto contra e cinco abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE reconhece a necessidade de alterar o Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento Requisitos Fundos Próprios) e aprova as alterações propostas.

1.2 O Comité aguarda com expectativa a oportunidade de apresentar em tempo útil o seu parecer sobre a revisão do regulamento.

2. Introdução

2.1 Os pontos seguintes, retirados do preâmbulo da proposta de regulamento, explicam sucintamente os requisitos previstos.

2.2 O Regulamento (UE) n.º 575/2013 isenta as empresas de investimento cuja atividade principal consiste exclusivamente na prestação de serviços de investimento ou em atividades relacionadas com os instrumentos financeiros enumerados no Anexo I, Secção C, pontos 5, 6, 7, 9 e 10 da Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, e aos quais a Diretiva 93/22/CEE do Conselho não era aplicável em 31 de dezembro de 2006 (os «operadores em mercadorias»), dos requisitos relativos aos grandes riscos e dos requisitos de fundos próprios. Essas isenções aplicam-se até 31 de dezembro de 2017.

2.3 O Regulamento (UE) n.º 575/2013 também exige à Comissão que apresente, até 31 de dezembro de 2015, um relatório sobre o regime adequado para a supervisão prudencial dos operadores em mercadorias. Além disso, o referido regulamento exige que a Comissão elabore, até à mesma data, um relatório sobre um regime adequado para a supervisão prudencial das empresas de investimento em geral. Esses relatórios serão seguidos de propostas legislativas, caso necessário.

2.4 A análise do tratamento prudencial das empresas de investimento («análise sobre as empresas de investimento»), incluindo os operadores em mercadorias, está atualmente a decorrer, mas não foi ainda concluída. A finalização da análise e a adoção da nova legislação que possa ser necessária à luz da mesma apenas estarão concluídas após 31 de dezembro de 2017.

2.5 Ao abrigo do atual regime, após 31 de dezembro de 2017, os operadores em mercadorias passarão a estar sujeitos aos requisitos em matéria de grandes riscos e de fundos próprios, o que poderá forçá-los a aumentar significativamente o montante de fundos próprios de que necessitam de dispor para prosseguir as suas atividades, podendo, por conseguinte, aumentar os custos associados ao exercício dessas atividades.

2.6 A decisão de aplicar os requisitos em matéria de grandes riscos e de fundos próprios aos operadores em mercadorias não deve intervir em consequência da caducidade de uma isenção. Essa decisão deve, isso sim, ser plenamente fundamentada, com base nas conclusões da análise sobre as empresas de investimento, e claramente expressa através de legislação.

2.7 Há, por conseguinte, que estabelecer um novo prazo para a aplicação das isenções. O Regulamento (UE) n.º 575/2013 deverá ser alterado em conformidade.

3. Ponto de vista do CESE

3.1 O CESE aceita o facto de, como referido no ponto 2.7 acima, o regulamento prever unicamente a alteração do prazo, de 31 de dezembro de 2017 para 31 de dezembro de 2020.

3.2 O Comité lamenta que a Comissão não tenha sido capaz de cumprir os prazos que se impôs, como referido no ponto 2.4 acima. Considera, no entanto, que os requisitos prudenciais devem ser estabelecidos mediante uma análise e um reexame detalhados. As isenções aplicáveis atualmente aos operadores em mercadorias não devem ser suprimidas apenas por ter decorrido um prazo arbitrário.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade

[COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS)]

e a

Proposta de diretiva do Conselho que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que afetam diretamente o funcionamento do mercado interno

[COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS)]

(2016/C 264/13)

Relator: Petru Sorin DANDEA

Correlator: Roger BARKER

Em 9 e em 10 de fevereiro de 2016, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 113.º e 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade

[COM(2016) 25 final – 2016/010 CNS]

e a

Proposta de diretiva do Conselho que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que afetam diretamente o funcionamento do mercado interno

[COM(2016) 26 final – 2016/011 CNS].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 14 de abril de 2016.

Na 516.ª reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 28 de abril de 2016), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 126 votos a favor e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão Europeia de propor a aplicação uniforme em todos os Estados-Membros das regras previstas no Plano de Ação da OCDE sobre a erosão da base tributável e a transferência de lucros (*Base Erosion and Profit Shifting* – BEPS). A proposta faz parte dos esforços para combater o fenómeno do planeamento fiscal agressivo, praticado por algumas multinacionais, que conduz à erosão da base tributável dos Estados-Membros num valor estimado entre 50 e 70 mil milhões de euros por ano.

1.2. O CESE considera que, para assegurar a competitividade das empresas europeias, a atratividade da UE enquanto destino de investimento e a coerência do sistema fiscal internacional no atual contexto de recuperação económica lenta e frágil após a crise, as medidas adotadas se devem alinhar pelos elementos que já foram efetivamente acordados a nível da OCDE e aplicados pelos demais parceiros internacionais.

1.3. O CESE considera que, nesta matéria, é importante instaurar condições de concorrência verdadeiramente equitativas e um regime uniforme, aplicado da mesma forma em todos os Estados-Membros. Importa restringir o risco de fragmentação, uma vez que pode comprometer a eficácia das medidas propostas.

1.4. O CESE considera que as sociedades financeiras não devem ser excluídas do âmbito de aplicação da Diretiva Antielisão Fiscal. Recomenda que a Comissão e os Estados-Membros intensifiquem as negociações internacionais, no quadro de instituições como a OCDE e o G20, para assegurar uma aplicação uniforme das regras propostas a nível da UE e da OCDE e analisar a possibilidade de estas serem também aplicadas às sociedades financeiras.

1.5. O CESE apoia a proposta e considera que os Estados-Membros só devem aceitar a cobrança parcelada se a transferência não se destinar unicamente a reduzir a tributação da sociedade.

1.6. O CESE recomenda que a cláusula de *switch-over* seja aplicada diretamente a todos os contribuintes que tenham gerado rendimentos em jurisdições consideradas como paraísos fiscais.

1.7. O CESE apoia as regras relativas às sociedades estrangeiras controladas, definidas na proposta de diretiva.

1.8. Considerando que o planeamento fiscal agressivo é praticado essencialmente por grandes empresas multinacionais, o CESE considera que as PME devem ser excluídas do âmbito de aplicação da diretiva contra as práticas de elisão fiscal e da diretiva relativa à cooperação administrativa.

1.9. Tendo em conta que as organizações da sociedade civil reclamam uma maior transparência no tocante à tributação das empresas multinacionais, o CESE recomenda à Comissão que adite à diretiva relativa à cooperação administrativa uma disposição obrigando os Estados-Membros a divulgar os dados apresentados nos relatórios que serão objeto de troca automática de informações.

1.10. O CESE exorta a Comissão a concluir o processo de elaboração de uma lista europeia de jurisdições que se recusam a aplicar as normas de boa governação no domínio da fiscalidade. Considera que essa lista deve ser complementada por sanções aplicáveis às empresas que continuem a operar nessas jurisdições.

1.11. O CESE recomenda à Comissão e aos Estados-Membros a fixação de um prazo mais curto para a aplicação das regras que visam a realização uniforme, a nível da UE, dos compromissos assumidos nas negociações no âmbito do Plano de Ação da OCDE sobre a BEPS.

1.12. Dado o impacto potencial nas condições de investimento na Europa, o CESE entende que a proposta de diretiva deveria ter incluído uma avaliação de impacto, o que é prática corrente quando as propostas visam alterações substanciais.

2. Proposta da Comissão Europeia

2.1. Em janeiro de 2016, a Comissão Europeia apresentou o Pacote Antielisão Fiscal, como parte da agenda para uma tributação das sociedades mais transparente, mais justa e mais eficaz ⁽¹⁾.

2.2. O pacote inclui uma comunicação-quadro ⁽²⁾, que descreve o contexto político, económico e internacional da luta contra o planeamento fiscal agressivo, e os seus principais elementos: uma proposta de diretiva contra as práticas de elisão fiscal ⁽³⁾, uma proposta de diretiva que altera a Diretiva relativa à cooperação administrativa ⁽⁴⁾, uma recomendação da Comissão relativa a convenções fiscais ⁽⁵⁾, e uma comunicação sobre a estratégia externa da UE em matéria de cooperação com países terceiros no domínio da boa governação fiscal ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png

⁽²⁾ COM(2016) 23 final.

⁽³⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁵⁾ C(2016) 271 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 24 final.

2.3. A comunicação-quadro descreve o contexto político, económico e internacional do Pacote Antielisão Fiscal, o qual inclui medidas que visam a adoção, a nível da UE e dos Estados-Membros, de partes do Plano de Ação da OCDE sobre a BEPS, bem como algumas novas medidas adicionais.

2.4. A proposta de diretiva antielisão fiscal estabelece regras contra estas práticas de elisão fiscal que afetam diretamente o funcionamento do mercado interno. Estas regras abordam os seguintes aspetos: dedutibilidade dos juros, tributação à saída, uma cláusula de *switch-over*, uma regra geral antiabuso, regras relativas às sociedades estrangeiras controladas e um quadro para tratar das assimetrias híbridas.

2.5. A proposta de diretiva que altera a Diretiva relativa à cooperação administrativa estabelece medidas destinadas a implementar nos Estados-Membros a Ação 13 ⁽⁷⁾ do Plano de Ação da OCDE sobre a BEPS. Estas medidas visam melhorar o mecanismo de troca automática de informações entre as administrações fiscais dos Estados-Membros, incluindo as informações sobre os resultados do exercício das empresas multinacionais.

2.6. A recomendação da Comissão incluída no Pacote Antielisão Fiscal visa reforçar as disposições das convenções fiscais assinadas pelos Estados-Membros, a fim de combater as práticas de planeamento fiscal agressivo.

2.7. A comunicação da Comissão sobre uma estratégia externa estabelece um quadro mais rigoroso e mais coerente para as relações com países terceiros em matéria de boa governação fiscal.

3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1. O CESE considera que, para assegurar a competitividade das empresas europeias, a atratividade da UE enquanto destino de investimento e a coerência do sistema fiscal internacional no atual contexto de recuperação económica lenta e frágil após a crise, as medidas adotadas se devem alinhar pelos elementos que já foram efetivamente acordados a nível da OCDE e aplicados pelos demais parceiros internacionais.

Diretiva Antielisão Fiscal

3.2. O CESE considera que, nesta matéria, é importante instaurar condições de concorrência verdadeiramente equitativas e um regime uniforme, aplicado da mesma forma em todos os Estados-Membros. Importa restringir o risco de fragmentação, uma vez que pode comprometer a eficácia das medidas propostas.

3.3. A proposta de diretiva visa a aplicação uniforme em todos os Estados-Membros das regras previstas no Plano de Ação da OCDE sobre a BEPS ⁽⁸⁾, cujo objetivo é combater o planeamento fiscal agressivo a nível mundial. Como já salientou em pareceres anteriores ⁽⁹⁾, o CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão e apoia os seus esforços para combater o planeamento fiscal agressivo, praticado por algumas multinacionais, que conduz à erosão da base tributável dos Estados-Membros num valor estimado entre 50 e 70 mil milhões de EUR por ano.

3.4. O CESE concorda com as regras propostas para limitar a dedutibilidade dos juros no setor empresarial. No entanto, as regras da UE devem ser coerentes com as regras da OCDE e com a sua aplicação nos Estados Unidos e noutras jurisdições económicas importantes. Uma abordagem coordenada a nível internacional contribuiria para limitar o planeamento fiscal agressivo de algumas empresas multinacionais que pagam juros «inflacionados» a filiais localizadas em países com jurisdições de baixa tributação. O CESE recomenda que a Comissão e os Estados-Membros intensifiquem as negociações internacionais, no quadro de instituições como a OCDE e o G20, para assegurar uma aplicação uniforme das regras propostas a nível da UE e da OCDE e analisar a possibilidade de estas serem também aplicadas às sociedades financeiras.

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

⁽⁸⁾ <http://www.oecd.org/ctp/beps-about.htm>

⁽⁹⁾ Ver o parecer do CESE sobre o «Plano de Ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais» (JO C 198 de 10.7.2013, p. 34).

3.5. No que respeita às regras em matéria de tributação à saída, o CESE apoia a proposta e considera que os Estados-Membros só devem aceitar a cobrança parcelada se a transferência não se destinar unicamente a reduzir a tributação da sociedade.

3.6. O CESE recomenda que a cláusula de *switch-over* seja aplicada diretamente a todos os contribuintes que tenham gerado rendimentos em jurisdições consideradas como paraísos fiscais.

3.7. O CESE apoia as regras relativas às sociedades estrangeiras controladas, definidas na proposta de diretiva.

3.8. Tendo em conta os prejuízos causados pelo planeamento fiscal agressivo à base tributável dos Estados-Membros, o CESE recomenda que a Comissão e os Estados-Membros fixem um prazo mais curto para a aplicação dos elementos da diretiva que decorrem dos compromissos assumidos em relação à BEPS no âmbito dos acordos da OCDE e do G20. O CESE considera excessivo o prazo de três anos previsto na proposta de diretiva.

3.9. Dado o impacto potencial nas condições de investimento na Europa, o CESE entende que a proposta de diretiva deveria ter incluído uma avaliação de impacto, o que é prática corrente quando as propostas visam alterações substanciais.

Diretiva que altera a Diretiva relativa à cooperação administrativa

3.10. Tendo em conta as graves consequências da fraude e evasão fiscais, o CESE apoia as regras estabelecidas na proposta de diretiva que altera a Diretiva relativa à cooperação administrativa. Os relatórios sobre os resultados financeiros das sociedades fazem parte das categorias de informações objeto de troca automática de informações entre as administrações fiscais dos Estados-Membros, o que melhorará a eficácia deste instrumento utilizado para combater a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo.

3.11. O CESE considera que os relatórios previstos na proposta de diretiva só devem ser exigidos às grandes empresas multinacionais a que se refere a proposta, e não às PME, uma vez que lhes acarretaria custos desproporcionados. Limitar esta exigência às empresas multinacionais com receitas consolidadas superiores a um determinado montante poderá revelar-se contraproducente e discriminatório.

3.12. As alterações que figuram na proposta de diretiva promovem a transposição uniforme em todos os Estados-Membros da Ação 13 do Plano de Ação da OCDE sobre a BEPS. O CESE subscreve a posição da Comissão, segundo a qual o planeamento fiscal agressivo só pode ser combatido a nível mundial.

3.13. Tendo em conta os reiterados apelos das organizações da sociedade civil no sentido de uma maior transparência no tocante à tributação das empresas multinacionais, o CESE recomenda à Comissão que adite à diretiva uma disposição obrigando os Estados-Membros a divulgar os dados apresentados nos relatórios que serão objeto de troca automática de informações.

Recomendação da Comissão relativa a práticas abusivas no âmbito das convenções fiscais

3.14. A recomendação da Comissão visa transpor as Ações 6 e 7 do Plano de Ação da OCDE sobre a BEPS, que propõem alterações ao Modelo de Convenção Fiscal, a fim de reduzir as possibilidades de práticas abusivas por parte das empresas multinacionais.

3.15. O CESE apoia as duas cláusulas antiabuso propostas pela Comissão na recomendação. A inclusão destas cláusulas nas convenções celebradas pelos Estados-Membros com outros Estados-Membros e com países terceiros permitirá reduzir, de forma significativa, a possibilidade de as receitas geradas pelas empresas multinacionais não serem declaradas ao fisco graças à dupla tributação internacional (*treaty shopping*).

Comunicação sobre uma estratégia externa para uma tributação efetiva

3.16. A comunicação da Comissão define a estratégia externa da UE em matéria de tributação eficaz das sociedades, tendo em conta a dimensão mundial da evasão fiscal e do planeamento fiscal agressivo. O CESE concorda com a abordagem adotada pela Comissão.

3.17. A Comissão propõe a coordenação da abordagem adotada pelos Estados-Membros em relação a países terceiros no tocante a questões relacionadas com a transparência fiscal. O CESE concorda com a posição da Comissão, dado que a aplicação heterogénea, pelos Estados-Membros, das normas de boa governação fiscal em relação a países terceiros não produziu resultados convincentes no domínio da luta contra o planeamento fiscal agressivo.

3.18. Tendo em conta a rápida evolução do ambiente fiscal mundial, há que atualizar os critérios da UE em matéria de boa governação fiscal. A Comissão propõe novos critérios em matéria de boa governação fiscal no anexo I da sua comunicação. O CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão e encoraja o Conselho a aprovar os novos critérios.

3.19 O CESE acolheu favoravelmente ⁽¹⁰⁾ a ideia de elaboração de uma lista europeia de jurisdições que se recusam a aplicar as normas de boa governação em matéria fiscal. Atualmente, a maior parte dos Estados-Membros dispõe dos seus próprios sistemas de listas e de sanções aplicáveis às transações financeiras que envolvem essas jurisdições. O CESE considera que uma lista da UE que definisse critérios claros para identificar as jurisdições não cooperantes, bem como sanções a aplicar uniformemente por todos os Estados-Membros, seria um instrumento muito mais eficaz para combater a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo. Por conseguinte, o CESE concorda com as medidas apresentadas pela Comissão na sua estratégia.

Bruxelas, 28 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Ver o parecer do CESE sobre o «Pacote de transparência fiscal» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 64).

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 – Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular

[COM(2015) 614 final],

a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens

[COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)],

a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos

[COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)],

a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros

[COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)]

e a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2000/53/CE, relativa aos veículos em fim de vida, 2006/66/CE, relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, e 2012/19/UE, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos

[COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD)]

(2016/C 264/14)

Relator: Cillian LOHAN

Em 2 de dezembro de 2015, em 14 de dezembro de 2015 e em 15 de dezembro de 2015, a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 192.º, n.º 1, do artigo 114.º, n.º 1, e 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 – Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular [COM(2015) 614 final],

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens [COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)],

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos [COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)],

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros [COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)] e

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 2000/53/CE, relativa aos veículos em fim de vida, 2006/66/CE, relativa às pilhas e acumuladores e respetivos resíduos, e 2012/19/UE, relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos [COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 12 de abril de 2016.

Na 516.^a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril de 2016), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 192 votos a favor, 4 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE espera que a ambição da Comissão de fomentar a transição para uma economia circular constitua um primeiro passo no sentido de uma mudança de paradigma em termos de comportamentos e práticas, e reitera a sua oposição à retirada do anterior pacote de medidas relativas à economia circular, publicado em 2014.

1.2. O CESE congratula-se igualmente pelo facto de a Comissão ter acolhido várias das suas recomendações relativas ao pacote de 2014 (por exemplo, o destaque atribuído à parte a montante do ciclo de vida dos produtos). No entanto, há margem para melhorias no que respeita ao grau de ambição do pacote. As metas do pacote de 2014 deram azo a maiores benefícios económicos e ambientais ⁽¹⁾. O Comité recomenda que as metas do pacote de 2014 relativo ao tratamento de resíduos sejam reintroduzidas, assegurando ao mesmo tempo que possam ser atingidas de forma eficaz em termos de custos. Globalmente, o atraso de 18 meses não é aparentemente justificável pelo âmbito ou pelo grau de ambição do novo pacote quando comparado com o anterior.

1.3. As políticas relativas à economia circular devem assegurar que os círculos são duradouros, curtos, locais e limpos. Em atividades industriais específicas, os ciclos são suscetíveis de adquirir uma grande dimensão.

1.4. As propostas da Comissão não abordam de forma suficiente os benefícios e riscos sociais e laborais da transição para uma economia circular ⁽²⁾. Não é contemplada a adaptação necessária, através da formação e da educação da mão de obra. É necessário identificar os setores e trabalhadores mais vulneráveis, de modo a poder criar um conjunto de estruturas de apoio complementares para eles.

1.5. O CESE saúda a inclusão da obrigação de prestação de informações sobre a utilização de instrumentos económicos adequados para orientar a realização das metas de redução de resíduos, mas tal obrigação deve ter um âmbito de aplicação mais vasto. A utilização de instrumentos económicos para orientar a transição deve ser mais forte e sistémica.

1.6. O CESE está disposto a explorar, sob a sua responsabilidade, a viabilidade de uma plataforma europeia aberta para a economia circular que reúna as partes interessadas e a sociedade civil dos setores público, semipúblico ou privado ligadas à eficiência na utilização dos recursos. Esta plataforma criaria oportunidades de intercâmbio e sensibilização em torno das boas práticas.

1.7. A educação, sob todas as suas formas e a todos os níveis, representará uma parte essencial da transição para uma economia circular. A transição terá de contemplar a identificação das necessidades de formação dos trabalhadores que necessitem de participar numa mudança mais imediata, bem como a medida a mais longo prazo de educar as gerações futuras.

1.8. A transição para uma economia circular deve trazer vantagens à comunidade empresarial. As medidas de apoio às PME foram assinaladas no parecer NAT/652 ⁽³⁾. O acesso ao financiamento será um problema para as PME e os empresários que desejem tirar partido das oportunidades que surgem no espaço da economia circular.

⁽¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽²⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99.

⁽³⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, nomeadamente o ponto 5.

1.9. A revisão prevista da Diretiva Conceção Ecológica terá de tomar em consideração o ciclo de vida dos produtos na íntegra, incluindo: a durabilidade, reparabilidade, disponibilidade/acessibilidade económica das peças sobressalentes, divulgação incondicional de informações sobre reparação e assistência técnica por parte dos fabricantes. O CESE sublinha a necessidade de aplicar os princípios da conceção ecológica a todos os setores da indústria transformadora. Essa aplicação facilitaria uma valorização económica e tecnicamente viável das matérias-primas e dos componentes dos produtos quando estes deixassem de ser utilizados. Os produtos eletrónicos, em especial os telemóveis, são normalmente apontados como exemplo demonstrativo.

1.10. É necessária uma rotulagem mais abrangente, que inclua a vida útil dos produtos. Não é suficiente examinar a possibilidade de existir uma obsolescência programada. O CESE reitera o seu apelo para que os decisores políticos ponderem a proibição total dos produtos cuja defeituosidade seja programada para provocar o fim da vida do aparelho ⁽⁴⁾.

1.11. Poder-se-ão conseguir mudanças comportamentais de forma mais eficaz através de sinais claros em matéria de preços, ou seja, oferecendo aos consumidores comodidade e preços competitivos. Os produtos ou serviços que obedecem aos princípios da circularidade devem ser claramente diferenciados no preço, tendo por base a disponibilidade/escassez de recursos ou a forma como o produto é concebido. Esta diferenciação poderá ser inicialmente alcançada mediante regimes de responsabilidade alargada do produtor (RAP) e/ou tributação ecológica. O CESE salienta a importância de realizar estudos que demonstrem a viabilidade de todas as medidas novas.

1.12. O CESE congratula-se com a introdução de requisitos mínimos para os RAP. Todavia, é necessário clarificar melhor as funções e responsabilidades das diversas partes interessadas em toda a cadeia de valor. A adoção dos regimes RAP deve ser obrigatória nos Estados-Membros.

1.13. É necessário desenvolver mecanismos de apoio que permitam aos mais pobres aceder a bens e serviços de maior qualidade e com custos inicialmente mais elevados. Tal poderia passar por um regime de empréstimos apoiado pelo Estado ou um regime de financiamento apoiado pelo fabricante, com taxas menos elevadas aplicadas exclusivamente a produtos com determinada vida útil mínima, os quais seriam concebidos por forma a incorporar todos os elementos da circularidade.

1.14. Alguns instrumentos políticos específicos, a exemplo dos regimes de restituição de depósitos e dos sistemas integrados de gestão, revelaram já a sua eficácia, devendo promover-se a sua integração no pacote. Uma taxa reduzida ou isenção de IVA nos produtos reciclados, bem como nas atividades de reutilização e reparação, pode constituir um incentivo para a participação ativa dos empreendedores neste ramo e proporcionar aos consumidores produtos a preços competitivos, o que ajudará a promover mudanças comportamentais generalizadas. Os subsídios deviam ser redirecionados para apoiar a utilização de matérias-primas secundárias e incentivar a aplicação dos princípios da conceção ecológica em todos os setores da indústria transformadora.

1.15. Os governos e as respetivas instituições devem assumir um papel de liderança na aplicação de contratos públicos ecológicos a todas as aquisições de produtos e serviços, no limite das suas competências. A opção mais ecológica deve ser escolhida de forma automática, sendo necessário justificar qualquer outra opção.

1.16. A recolha seletiva de fluxos de resíduos é determinante para alcançar a circularidade. O CESE saúda o aditamento do requisito vinculativo de assegurar no imediato uma recolha seletiva dos biorresíduos. O requisito previsto na diretiva deve ser reforçado para o conjunto da recolha seletiva, de modo a torná-la obrigatória, salvo quando for concedida uma isenção específica devido a uma condicionante de viabilidade prática.

1.17. A redução dos resíduos alimentares só pode ser alcançada com a inclusão de marcos ao longo do caminho para atingir o ODS n.º 2. Com base no trabalho já efetuado, o anexo deve incluir o desenvolvimento de um mecanismo para quantificar os desperdícios e resíduos alimentares com um prazo específico ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 23.

⁽⁵⁾ Ver, por exemplo, o projeto «EU FUSIONS» (Utilização de alimentos para a inovação social otimizando as estratégias de prevenção de resíduos) do 7.º PQ: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

1.18. Os conceitos da economia circular não podem evoluir de forma isolada. É necessário instituir um organismo de controlo, como a Plataforma Europeia para a Eficiência na Utilização de Recursos, que tenha por mandato assegurar que outras estratégias setoriais da autoria da Comissão estejam em concordância com os princípios de uma economia circular.

1.19. O processo do Semestre Europeu pode ser utilizado, mediante as recomendações específicas por país, para garantir a execução ao nível dos Estados-Membros e estabelecer como prioridade a transição para um modelo económico circular.

2. Introdução

2.1. Em 2 de dezembro de 2015, a Comissão Europeia apresentou um pacote revisto sobre a economia circular. Das propostas consta uma secção não legislativa, incluindo a Comunicação intitulada «Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular», e uma secção propondo uma série de alterações à legislação europeia em vigor sobre o tratamento e a reciclagem de resíduos.

2.2. As novas propostas substituem o pacote anterior que a Comissão Europeia, presidida por José Manuel Durão Barroso, publicou em julho de 2014 no quadro da iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» da Estratégia Europa 2020. O novo pacote apresenta algumas melhorias – a saber, é mais amplo e abrange todas as fases do ciclo de vida dos produtos – e alguns domínios em que se observa uma menor ambição. Existe o perigo de o pacote passar a centrar-se na reciclagem e não apresentar instrumentos políticos que correspondam ao desejo de concretizar um novo modelo económico de circularidade. O aumento das taxas de reciclagem não é sinónimo de uma economia mais circular. Globalmente, o atraso de 18 meses não é aparentemente justificável pelo âmbito ou pelo grau de ambição do novo pacote quando comparado com o anterior.

3. Observações na generalidade

3.1. A mudança de uma economia linear – extração, transformação, utilização e descarte – para uma economia circular, em que os resíduos podem ser transformados em recursos, constitui um desafio fundamental para a Europa. Esta evolução torna a economia mais sustentável e diminui a sua pegada ecológica, através de uma melhor gestão dos recursos e de uma redução da extração e da poluição; permite igualmente às empresas ganharem uma vantagem competitiva, graças a uma melhor gestão das matérias-primas, e torna a economia menos independente de matérias importadas – e potencialmente essenciais e raras; além disso, gera novas oportunidades económicas e novos mercados, dentro e fora da Europa, e conduz à criação de novos postos de trabalho locais.

3.2. Importa saudar o facto de a transição para uma economia circular ser uma necessidade reconhecida. Neste contexto, haverá que obter uma alteração sistémica se o objetivo for explorar todo o potencial dos vários benefícios económicos e sociais. As políticas em prol de uma economia circular devem assegurar que os ciclos são duradouros, curtos, locais e limpos. A dimensão dos ciclos pode, no entanto, ser variável. Numa economia circular, utilizar deve ser mais importante do que possuir; os sistemas de «produtos-serviços» e os padrões de consumo colaborativo podem contribuir de forma muito positiva neste sentido e serão mais aprofundados proximamente em dois pareceres do CESE. Uma economia circular não é apenas uma economia linear em que tentamos redirecionar os resíduos para a produção; visa também alcançar uma remodelação total da economia, em que os próprios conceitos de responsabilidade e propriedade necessitam de ser redefinidos. Estas alterações fundamentais devem ser implementadas tendo em conta o contexto global interligado do atual modelo económico. Quando se trata de questões globais, raramente é útil atuar apenas a nível regional, pelo que há que lançar uma iniciativa global.

3.3. Importa analisar continuamente o impacto económico de uma transição para uma economia circular. Dado o carácter obsoleto das práticas empresariais desatualizadas, há que identificar as mais afetadas e apoiá-las para garantir uma transição justa e equitativa para uma economia circular. É necessário abordar os benefícios e riscos sociais e laborais⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, nomeadamente o ponto 4.

3.4. Existe um défice de instrumentos económicos para orientar a transição. O CESE identificou a necessidade de combinar instrumentos de mercado e regulamentares para alcançar uma economia eficiente na utilização de recursos⁽⁷⁾. O artigo 4.º, n.º 3, impõe aos Estados-Membros a utilização de instrumentos económicos e prevê um mecanismo de apresentação de relatórios num prazo de 18 meses e, posteriormente, após cinco anos. Estas disposições podem ser reforçadas com a inclusão de um relatório intercalar num prazo de três anos e de uma recomendação de utilização da tributação ecológica. O desenvolvimento de instrumentos de boas práticas nos Estados-Membros deve ser partilhado e a sua adoção promovida através do processo do Semestre Europeu.

3.5. A Comissão deve tornar mais clara a coerência entre os diferentes planos de ação formulados em anos anteriores, bem como a sua interligação em termos de hierarquia e condicionalidade: o Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos⁽⁸⁾, o 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente para 2020 (7.º PAA)⁽⁹⁾ e o plano de ação da UE para a economia circular. Muitas das atividades apresentadas pelo recente plano de ação já tinham sido mencionadas nas iniciativas que o antecederam. Será imprescindível efetuar uma avaliação integral dos sucessos e fracassos das iniciativas anteriores.

3.6. O pacote de medidas relativas à economia circular constitui um passo na direção certa. Contudo, subsiste uma questão essencial: o conjunto destas medidas é suficiente para garantir a transição das economias europeias da atual trajetória de desenvolvimento (que também vai aumentar a eficiência na utilização dos recursos) para um modelo verdadeiramente circular, que dissocie a prosperidade económica da utilização de recursos naturais (dissociação absoluta) e multiplique os benefícios económicos e sociais⁽¹⁰⁾? É necessário que o plano de ação seja adequado à resolução dos desafios sistémicos subjacentes e crie um enquadramento suficiente para dar início à transição⁽¹¹⁾.

3.7. O CESE acolhe favoravelmente a avaliação de impacto que acompanha as propostas legislativas da Comissão relativas aos resíduos⁽¹²⁾. São também visíveis os menores benefícios nos domínios económico, do emprego e da redução de emissões deste pacote em relação ao pacote retirado. Uma análise de custo-benefício do plano de ação não legislativo ajudaria a identificar as medidas mais eficazes e proporcionadas para alcançar a transição para uma economia circular⁽¹³⁾.

3.8. A execução é decisiva para a obtenção de resultados positivos. O CESE exorta à criação de um organismo especificamente responsável pela execução e pela condicionalidade, similar à Plataforma Europeia para a Eficiência na Utilização de Recursos⁽¹⁴⁾, que contribuiu para o 7.º PAA e o pacote de medidas relativas à economia circular.

3.9. O CESE reconhece os esforços da Comissão no sentido de abranger um amplo leque de intervenientes e peritos, tal como instou no seu parecer NAT/652⁽¹⁵⁾. A transição para uma economia circular é um processo de longo prazo, que deve ser tomado em mãos a todos os níveis e por todos os setores. A Comissão sublinha a sua intenção de envolver ativamente os intervenientes na execução do plano de ação⁽¹⁶⁾; um processo minucioso nesta matéria será crucial.

⁽⁷⁾ JO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

⁽⁸⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁹⁾ Decisão n.º 1386/2013/UE.

⁽¹⁰⁾ Fundação Ellen MacArthur, McKinsey, *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe* [Crescimento interno: uma visão da economia circular para uma Europa competitiva], p. 32 e 39, http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe

⁽¹¹⁾ Sobre os desafios sistémicos, ver o relatório de síntese de 2015 da Agência Europeia do Ambiente, intitulado «O Ambiente na Europa – Estado e perspetivas 2015» (p. 141); <http://www.eea.europa.eu/soer>

⁽¹²⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽¹³⁾ A título de referência, propõem-se como exemplos: Fundação Ellen MacArthur, McKinsey, *Growth within*, *op. cit.*, p. 34, quadro 1; e literatura selecionada sobre o impacto macroeconómico da economia circular, incluindo o relatório do Clube de Roma intitulado *Circular Economy & Benefits for Society* [Economia circular e benefícios para a sociedade], de outubro de 2015 (EN: <http://www.clubofrome.org/?p=8851>).

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm

⁽¹⁵⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, ponto 1.3.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 614/2, p. 20.

3.10. O CESE reitera a sua disponibilidade, manifestada no parecer NAT/652, para promover ativamente as redes de atores da sociedade civil que preconizam a transição para um modelo de economia circular, bem como explorar a criação e gestão de um fórum europeu para a economia circular. Existem vários fóruns que oferecem uma perspetiva setorial de natureza técnica. O CESE está bem posicionado para criar um fórum visível que facilite a comunicação de informações e a participação dos intervenientes na economia circular. Esse fórum pode ser organizado em colaboração com a Comissão para instituir uma plataforma de participação transectorial e com vários intervenientes. O CESE tem já um Fórum sobre Migração que pode constituir um modelo de replicação adequado.

3.11. O papel dos trabalhadores durante e após a transição para um modelo de economia circular e a criação de empregos de qualidade é fundamental. O CESE enunciou na sua posição⁽¹⁷⁾ que, apesar da Iniciativa Emprego Verde⁽¹⁸⁾, o pacote retirado não abordou de forma suficiente os benefícios e desafios socioeconómicos específicos da economia circular. O mesmo se aplica ao pacote de 2015. As indústrias e empresas que serão afetadas negativamente pela transição deverão receber parte do apoio, no sentido de zelar por uma transição justa. Os trabalhadores deverão ser protegidos e deverá ser-lhes dada a possibilidade de beneficiar das inúmeras oportunidades⁽¹⁹⁾ proporcionadas pelo novo modelo circular.

3.12. É necessário que a educação seja alargada a todos os níveis, do ensino básico às empresas e PME, passando pelos investidores e operadores financeiros. A educação e a formação carecem de articulação num programa coerente que enfrente os desafios socioeconómicos identificados. A educação será um dos motores da mudança de comportamentos em geral e pode ajudar a criar uma nova geração de consumidores responsáveis e com opções de consumo caracterizadas pelo conhecimento rigoroso dos preços, pela conveniência, pela alta qualidade e pela ética.

3.13. A transição para uma economia circular deve trazer vantagens à comunidade empresarial. As medidas de apoio às PME foram assinaladas no parecer NAT/652⁽²⁰⁾. O acesso ao financiamento será um problema para as PME e os empresários que desejem tirar partido das oportunidades que surgem no espaço da economia circular. O Fundo de Coesão, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e fundos temáticos como o LIFE e o COSME são uma fonte de financiamento possível e, no âmbito destes, devem ser disponibilizadas opções de financiamento específicas.

4. Observações na especialidade

4.1. Produção

4.1.1. A revisão prevista da Diretiva Conceção Ecológica⁽²¹⁾ deverá tomar em consideração o ciclo de vida dos produtos na íntegra, incluindo: a durabilidade, obsolescência programada (ou «vida útil»), reparabilidade, disponibilidade/acessibilidade económica das peças sobressalentes, divulgação incondicional de informações por parte dos fabricantes.

4.1.2. Atualmente, a Diretiva Conceção Ecológica aplica-se apenas aos produtos relacionados com o consumo de energia. Em publicações anteriores⁽²²⁾, a mobilidade, a habitação e a alimentação foram identificadas como responsáveis por 70 % a 80 % do impacto ambiental adverso. Torna-se, assim, ainda mais evidente a necessidade de o princípio da conceção ecológica ser aplicado a todos os setores, sendo um elemento transversal determinante. Mais concretamente, para se desenvolverem PME regionais aproveitando as inúmeras oportunidades nos domínios da reparação, reutilização, preparação para reutilização e reciclagem, é necessário que o material de base tenha sido concebido para utilizações múltiplas e variadas e numa perspetiva de desmontagem e transformação.

⁽¹⁷⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, ponto 4, e JO C 230 de 14.7.2015, p. 91, pontos 1.5 e 4.8.

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 446 final.

⁽¹⁹⁾ Parlamento Europeu, *Leasing Society*, novembro de 2012, estudo disponível em: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf

⁽²⁰⁾ JO C 230 de 14.7.2015, p. 99, nomeadamente o ponto 5.

⁽²¹⁾ 2009/125/CE.

⁽²²⁾ COM(2011) 571, «Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos», capítulo 5.

4.1.3. Os regimes de responsabilidade alargada do produtor (RAP) devem atender à totalidade dos circuitos. Admite-se que a regulamentação da eficiência dos materiais é uma questão muito mais complexa do que a eficiência energética, mas o desafio deve ser vencido através de uma abordagem inovadora. É indispensável assegurar que os novos incentivos à RAP se traduzam em mudanças comportamentais de fundo nos produtores que, por sua vez, induzam uma mudança de comportamentos dos consumidores. Os fabricantes devem ser obrigados a comunicar o tempo de utilização previsto dos seus produtos.

4.1.4. Será necessário, na fase de concretização da transição, apoiar e promover uma simbiose setorial favorável às PME, assente em ecossistemas económicos e sociais locais, com o auxílio de políticas industriais ecológicas ao nível regional. A primeira fase da circularidade associará as economias regionais a uma multitude de PME. Uma utilização acrescida de subprodutos industriais como matérias-primas destinadas a outras indústrias deverá contribuir para uma utilização mais eficiente dos recursos. Há pouca informação quanto à forma como a Comissão vai utilizar o artigo 5.º alterado da Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos para cumprir este objetivo.

4.1.5. Numa fase posterior, a economia circular poderá evoluir no sentido de apoiar a reindustrialização sustentável da Europa. Existe potencial para emergir uma fase de desenvolvimento com uma clara dimensão industrial, baseada na normalização, a fim de poder revelar-se um modelo de grande escala eficiente.

4.1.6. Uma economia circular genuína centra-se na propriedade e na responsabilidade. Os produtores devem ser incentivados a desenvolver modelos empresariais baseados na funcionalidade em que o aluguer e a venda de bens enquanto serviços se tornem uma prática comum, com todos os custos internalizados. É esta a ligação entre a produção de bens e serviços num modelo circular e a criação de uma «economia do desempenho», em que os modelos empresariais tomam em plena consideração a escassez de recursos.

4.1.7. O potencial das atividades de reutilização e reparação em termos de atividades económicas e criação de emprego a nível local pode ser mais bem explorado através de uma melhor cooperação com os fabricantes dos produtos. Mais concretamente, as informações sobre os produtos e a disponibilidade e acessibilidade económica das peças sobressalentes durante um prazo mínimo após a introdução do produto no mercado são elementos importantes que podem contribuir para a expansão dos operadores das atividades de reparação e reutilização. Podem também ser incentivados regimes voluntários para uma melhor cooperação entre os fabricantes e explorados requisitos jurídicos relativos à divulgação de informações sobre os produtos. De igual modo, os operadores de reparação e reutilização devem ter um acesso mais facilitado aos produtos em fim de vida para promover a inovação e a criação de emprego no setor.

4.1.8. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão encarar a obsolescência programada como uma questão a resolver. A obsolescência programada pode ser combatida com eficácia promovendo modelos empresariais inovadores centrados nos serviços e no desempenho. Num parecer anterior dedicado ao consumo sustentável e ao tempo de utilização dos produtos⁽²³⁾, o CESE exortou os decisores políticos a considerarem a proibição total dos produtos cuja defeituosidade seja programada para provocar o fim da vida do aparelho. Um simples programa de ensaios, no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020, destinado a assinalar as práticas de obsolescência programada, tal como prevê o plano de ação, é insuficiente para resolver inteiramente esta questão. O CESE insta a Comissão a apresentar rapidamente propostas mais ambiciosas.

4.2. Consumo

4.2.1. Poderão ser obtidas mudanças comportamentais se aos consumidores forem oferecidos comodidade e preços competitivos. Os produtos ou serviços que obedeçam aos princípios da circularidade devem ser diferenciados no preço, tendo por base a disponibilidade/escassez de recursos ou a forma como o produto é concebido. Esta diferenciação poderá ser inicialmente alcançada mediante regimes de responsabilidade alargada do produtor e/ou tributação ecológica. O CESE salienta a importância de realizar estudos que demonstrem a viabilidade de todas as medidas novas.

4.2.2. O CESE aguarda com expectativa a proposta da Comissão de racionalizar os rótulos ecológicos e impedir as falsas alegações ecológicas. Uma rotulagem correta das informações sensíveis requeridas pelos compradores vai facilitar melhores escolhas por parte dos consumidores e permitir-lhes tomarem decisões de acordo com aspetos verdadeiramente comparáveis dos produtos. Por exemplo, um preço inicial mais elevado de um utensílio de cozinha pode, na verdade, ser a escolha mais económica no longo prazo, devido à longevidade, qualidade e desempenho do aparelho.

⁽²³⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 23. Ver também agência SIRCOME, Universidade da Bretanha do Sul e Universidade da Boémia do Sul, *The Influence of Lifespan Labelling on Consumers*, estudo encomendado pelo CESE, março de 2016.

4.2.3. O acesso facilitado e a preços comportáveis, por parte de todos os consumidores, aos aparelhos de melhor desempenho é uma questão pendente. É necessário desenvolver mecanismos de apoio que permitam aos mais pobres aceder a bens e serviços de maior qualidade e com custos inicialmente mais elevados. Para o efeito, poderia ser criado um regime de empréstimos apoiado pelo Estado ou um regime de financiamento apoiado pelo fabricante, com taxas menos elevadas aplicadas exclusivamente a produtos com determinada vida útil mínima, os quais seriam concebidos por forma a incorporar todos os elementos da circularidade. Esta questão podia ser resolvida com a transição de um modelo de propriedade para um modelo caracterizado pelo aluguer dos produtos.

4.2.4. A opção circular tem de ser comportável para o consumidor. Por norma, um produto de maior qualidade com uma vida útil mais longa tem um custo mais elevado no ato da compra. Contudo, ao longo do período de utilização do produto, essa desvantagem económica é geralmente compensada. A melhoria da rotulagem e da informação, juntamente com instrumentos financeiros que incentivem uma vida útil mais longa, componentes mais limpos e uma melhor capacidade de reparação e de desmontagem para reutilização, contribuirá para incentivar alterações comportamentais.

4.2.5. O 7.º PAA (ponto 41, alínea d)) prevê a criação de um quadro mais coerente para produção e consumo sustentáveis e o estabelecimento de metas para a redução do impacto geral do consumo. É referido o ODS n.º 12 das Nações Unidas, relativo ao consumo e à produção sustentáveis, mas a necessidade de metas assinalada no 7.º PAA não se reflete no plano de ação nem no anexo.

4.2.6. O potencial da digitalização da economia para reduzir a pegada ecológica do consumo e da produção e aumentar as múltiplas utilizações e reparações tem de ser articulado com a concretização da transição para a circularidade.

4.2.7. Para escolhas de consumo responsáveis, é necessário garantir informações pertinentes para os consumidores. Seria, pois, conveniente elaborar uma metodologia para a pegada ecológica dos produtos. No entanto, o respetivo teste já fora mencionado no Roteiro de 2011 para uma Europa eficiente na utilização de recursos⁽²⁴⁾.

4.2.8. O CESE defende a fixação de metas de reutilização quantitativas e autónomas, distintas das metas de reciclagem. Importa criar as condições necessárias à realização dessas metas.

4.2.9. A promoção de sistemas de reutilização e reparação poderia ser um bom exemplo de utilização de instrumentos económicos. Deve ser ponderada a aplicação de taxas de IVA mais reduzidas aos produtos preparados para a reutilização ou reparados e vendidos, o que transformaria a competitividade dos produtos reparados, dinamizando a inovação e a atividade empreendedora no setor.

4.2.10. No domínio do consumo colaborativo, importa tomar em consideração as mensagens transmitidas por pareceres anteriores do CESE⁽²⁵⁾. Importa integrar as descobertas promissoras da mais recente investigação científica, sobretudo no domínio das ciências do comportamento e no que toca ao conceito de «nudge» [encorajamento], a fim de ajudar os consumidores a fazer escolhas mais responsáveis; o Comité emitirá brevemente um parecer sobre este tema.

4.2.11. Os contratos públicos ecológicos (CPE) são um importante motor de promoção do consumo sustentável. É necessário avaliar a quota dos CPE em comparação com o consumo público total. Atualmente, a opção predefinida nos contratos públicos é o preço mais baixo. Esta predefinição deveria passar a consistir na opção ecológica, de modo que uma opção diferente da ecológica exigisse circunstâncias atenuantes e uma explicação adequada.

⁽²⁴⁾ Capítulo 3.1.

⁽²⁵⁾ JO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

4.3. *Gestão dos resíduos*

4.3.1. Afigura-se essencial aplicar corretamente em toda a UE a legislação europeia em vigor sobre os resíduos. O CESE reitera o seu apoio à hierarquia dos resíduos e exorta todos os intervenientes públicos e privados a adotarem essa hierarquia na íntegra.

4.3.2. A vertente legislativa do pacote de medidas relativas à economia circular, que altera várias diretivas sobre os resíduos, ficou claramente mais frágil quando comparada com a proposta de 2014. O CESE verifica que a proposta da Comissão tão-pouco vai ao encontro das metas ambiciosas de prevenção e reciclagem de resíduos solicitadas pelo Parlamento Europeu, em julho de 2015⁽²⁶⁾.

4.3.3. Uma proposta no sentido de obrigar os Estados-Membros a introduzirem instrumentos económicos de promoção da hierarquia dos resíduos⁽²⁷⁾ e a tomarem medidas de prevenção de resíduos⁽²⁸⁾ seria favoravelmente acolhida. Porém, não é claro se os Estados-Membros terão de rever os atuais programas de prevenção de resíduos perante as novas disposições⁽²⁹⁾.

4.3.4. O CESE estima que a adoção dos regimes RAP deve ser obrigatória nos Estados-Membros. Considerando as grandes diferenças de desempenho dos regimes de responsabilidade alargada do produtor nos Estados-Membros da UE, congratula-se com a introdução de requisitos mínimos para os RAP. No entanto, estas disposições podiam ser reforçadas no sentido de uma maior harmonização dos requisitos mínimos, mais especificamente com a clarificação das funções e responsabilidades dos intervenientes em toda a cadeia de valor, bem como das suas responsabilidades financeiras. Além disso, os legisladores devem considerar a inclusão de requisitos específicos aplicáveis aos RAP na Diretiva relativa a embalagens e resíduos de embalagens⁽³⁰⁾ para torná-los mais eficazes.

4.3.5. O CESE observa que o Parlamento tinha solicitado metas de prevenção para os resíduos urbanos, comerciais e industriais, mas a proposta legislativa não inclui nenhuma disposição correspondente.

4.3.6. As metas de reciclagem dos resíduos urbanos e resíduos de embalagens para 2030 foram reduzidas em relação à proposta anterior, apesar de o correspondente documento de trabalho dos serviços da Comissão⁽³¹⁾ concluir que a fixação de metas de reciclagem mais altas dá azo a maiores benefícios financeiros, sociais e ambientais⁽³²⁾. Reconhece-se que a Comissão definiu uma estratégia de execução elaborada, que responde às circunstâncias específicas de cada Estado-Membro e combina as medidas com instrumentos financeiros da política de coesão da UE e com outros instrumentos⁽³³⁾.

4.3.7. A Irlanda alcançou rápidos progressos ao longo de dez anos, passando de quase 100 % de deposição em aterros para o cumprimento integral das suas metas de reciclagem. Estão em vigor um plano de prevenção dos resíduos e três planos regionais de resíduos. A Irlanda foi pioneira à escala mundial na introdução de uma taxa sobre os sacos de plástico, medida desde então adotada em várias partes do mundo. Falta ainda superar algumas dificuldades, tais como o controlo quase absoluto das atividades de gestão dos resíduos pelo setor privado e a substituição da deposição em aterro pela incineração em demasiados casos. A Irlanda continua a ser um ótimo exemplo daquilo que pode ser alcançado em pouco tempo, o que torna evidente a não justificação de uma derrogação tão prolongada (mais cinco anos) para alcançar as metas em certos Estados-Membros.

⁽²⁶⁾ A8-0215/2015.

⁽²⁷⁾ Artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2008/98/CE.

⁽²⁸⁾ Artigo 9.º da Diretiva 2008/98/CE.

⁽²⁹⁾ Artigo 29.º da Diretiva 2008/98/CE.

⁽³⁰⁾ Diretiva (UE) 2015/720.

⁽³¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽³²⁾ SWD(2015) 259 final, p. 13, 15 e 17.

⁽³³⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2015) 260 final.

4.3.8. A recolha seletiva de fluxos de resíduos afigura-se indispensável para assegurar que os ciclos sejam concluídos com matérias-primas secundárias de elevada qualidade. O artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos exige o estabelecimento de regimes de recolha seletiva até 2015 pelo menos para o papel, metal, plástico e vidro. A proposta anterior reforçou esta disposição ao introduzir a recolha seletiva de biorresíduos até 2025 no artigo 25.º. Ao contrário destes requisitos rigorosos de recolha seletiva, a nova proposta abrange uma disposição indicativa – na prática, menos eficaz –, exigindo uma recolha seletiva «sempre que isso seja viável e adequado de um ponto de vista técnico, ambiental e económico». O CESE pede um reforço deste requisito. Uma vez que a nova disposição relativa à recolha seletiva de biorresíduos entrará em vigor sem um período de transição adequado, uma «cláusula de derrogação» tão explícita poderá resultar, ao nível dos Estados-Membros, numa total falta de ambição em termos práticos.

4.3.9. Importa referir que a simples imposição de elevadas taxas de reciclagem não bastará para conservar os recursos num contexto de produtos de grande rotação, tais como as latas de alumínio para bebidas, cujo ciclo de vida entre a produção e a eliminação pode ir de três semanas a seis meses⁽³⁴⁾.

4.3.10. O CESE saúda os esforços da Comissão para harmonizar as definições e as metodologias de cálculo, a fim de assegurar a recolha de dados fiáveis e comparáveis. É essencial garantir que as definições propostas, nomeadamente as definições de «preparação para reutilização» e de «processo de reciclagem final»⁽³⁵⁾, não criem barreiras e/ou obstáculos aos agentes económicos que participam na reutilização e na reciclagem. Estas definições devem, pelo contrário, refletir as necessidades dos referidos agentes e contribuir para o desenvolvimento das suas atividades.

4.4. *De resíduos a recursos*

4.4.1. Perante as dúvidas quanto à qualidade das matérias-primas secundárias e as incertezas jurídicas relativas à interação das legislações sobre resíduos, produtos e produtos químicos, a Comissão está a enfrentar grandes obstáculos para criar um mercado das matérias-primas secundárias funcional. A Comissão não avalia o motivo pelo qual o vetor da atual Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, a criação dos critérios de estabelecimento do fim do estatuto de resíduo, não foi bem-sucedido.

4.4.2. Tem de haver uma distinção entre a responsabilidade pelo desempenho dos produtos, e as garantias/responsabilidades associadas, e a responsabilidade pelos componentes dos produtos. A primeira será um motor da mudança de comportamentos dos consumidores. A segunda é fundamental para a preservação dos recursos e para a eliminação dos resíduos do sistema. A responsabilidade alargada pelos componentes de um produto faria com que os resíduos dos recursos continuassem a ter um proprietário não apenas com uma responsabilidade, mas também com uma vantagem competitiva decorrente da reutilização dos recursos.

4.4.3. São necessárias medidas mais exigentes para aumentar a procura de matérias-primas secundárias. No Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos, a Comissão comprometeu-se a adotar medidas mais ambiciosas, designadamente a avaliar a introdução de «taxas mínimas de materiais reciclados» em produtos-chave.

4.4.4. Um aperfeiçoamento da utilização de matérias-primas secundárias na produção de novos bens poderá igualmente dar espaço à constituição de parcerias público-privadas ao nível da UE, por exemplo a Parceria europeia de inovação no domínio das matérias-primas. Alguns setores europeus dão mostras de estar preparados para assumirem compromissos relativamente à economia circular. A título de exemplo, a indústria europeia do papel anunciou recentemente que vai comprometer-se com um aumento de perto de 72 % da taxa de reciclagem do papel⁽³⁶⁾.

4.5. *Domínios prioritários*

O CESE chama a atenção para a repartição aparentemente arbitrária por cinco domínios prioritários, com a exclusão flagrante da identificação da «água» como domínio prioritário.

⁽³⁴⁾ Relatório da Agência Europeia do Ambiente sobre a Economia Circular, p. 25.

⁽³⁵⁾ Artigo 1.º da Diretiva 2008/98/CE.

⁽³⁶⁾ <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>.

Plástico

4.5.1. O CESE acolhe favoravelmente o anúncio de uma estratégia relativa ao plástico prevista para 2017 e aguarda com expectativa mais pormenores sobre a mesma.

4.5.2. Será fundamental que esta estratégia dê resposta ao problema da poluição marinha por plásticos, devendo estabelecer metas específicas nesta matéria. A ação concreta de redução da quantidade de lixo marinho assinalada no anexo, em conformidade com os ODS, sairá fortemente reforçada pela definição de uma meta quantificável na estratégia relativa ao plástico.

4.5.3. Trata-se igualmente de uma oportunidade para resolver as questões da propriedade e da RAP no que toca especificamente ao plástico. Este é um ponto decisivo, já que atravessamos uma época geológica – o Antropoceno – que, muito provavelmente, será oficialmente reconhecida pelos níveis de plástico presente nos estratos geológicos que atualmente se formam.

Resíduos alimentares

4.5.4. O CESE não aceita que a medição dos resíduos alimentares seja demasiado difícil de realizar, nem que a fixação de objetivos neste domínio seja prematura. O trabalho relativo ao estabelecimento dos critérios de avaliação dos níveis de resíduos alimentares já está concluído⁽³⁷⁾.

4.5.5. Por si só, a referência ao ODS não basta para conseguir uma redução dos resíduos alimentares. É necessário incluir etapas e prazos de realização que permitam medir os progressos alcançados até 2030, com análises intercalares.

Matérias-primas essenciais

4.5.6. O exemplo frequentemente citado do telemóvel realça a questão da valorização das matérias-primas essenciais. Dada a sua disseminação, este produto constituirá um barómetro interessante do sucesso de muitos dos aspetos do pacote de medidas relativas à economia circular, desde a conceção ecológica e a obsolescência até à valorização das matérias-primas essenciais.

Construção e demolição

4.5.7. A opção de enchimento deve ser descartada.

4.5.8. Os edifícios existentes têm de ser geridos como recursos que são, com a adoção de estratégias visando maximizar a reutilização e reciclagem dos recursos abundantes neles presentes.

Outros domínios

4.5.9. A água, enquanto recurso, deve ser um elemento importante da economia circular⁽³⁸⁾. A utilização de ciclos fechados, a redução de resíduos e a eliminação de poluentes são aspetos essenciais da gestão dos recursos hídricos num modelo circular. É necessário saber em pormenor como serão estes objetivos alcançados.

4.6. *Controlo dos progressos realizados no sentido de uma economia circular*

4.6.1. No anterior pacote de medidas relativas à economia circular⁽³⁹⁾, a Comissão anunciou que avaliaria a recomendação, formulada pela Plataforma Europeia para a eficiência na utilização dos recursos, relativa à introdução de um objetivo geral de eficiência dos recursos na revisão da Estratégia Europa 2020. Esta seria uma forma de integrar este aspeto em setores políticos essenciais. O resultado destas avaliações deve ser publicado e deve ser elaborado um método de medição prático para acompanhar os progressos da economia circular.

⁽³⁷⁾ Ver, por exemplo, o projeto «EU FUSIONS» (Utilização de alimentos para a inovação social otimizando as estratégias de prevenção de resíduos) do 7.º PQ: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

⁽³⁸⁾ Comissão Europeia, «The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies», 2015, p. 43.

⁽³⁹⁾ COM(2014) 398 final, p. 14.

4.6.2. O processo do Semestre Europeu é um mecanismo existente que pode apoiar-se tanto na análise específica por país dos desafios de investimento como nas recomendações específicas por país para utilizar os dados da Análise Anual do Crescimento e de outras bases de dados, com vista a promover a aplicação de iniciativas da economia circular e a saída do atual modelo linear insustentável. O processo do Semestre Europeu e o seu conjunto de ferramentas devem ser utilizados como instrumentos políticos, orientando a implantação e a promoção da economia circular. Para cumprir os objetivos estabelecidos, será determinante voltar a conceder ao processo do Semestre Europeu um caráter ecológico. O CESE pede que se avalie a possibilidade de uma eliminação progressiva dos subsídios ambientalmente nocivos e que se inclua uma recomendação no sentido de se explorarem mecanismos fiscais para promover a economia circular, tais como a utilização de impostos ambientais.

4.6.3. A natureza transetorial da economia circular requer a criação de um organismo de controlo transetorial, que deveria ter por mandato examinar a integração horizontal exigida, bem como a integração vertical necessária para executar o plano de ação.

4.6.4. Cada Estado-Membro deve identificar um ponto de contacto específico para prestar informações sobre a execução da transição, caso venha a ter o alcance que a Comissão considerou necessário.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

*O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS*

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia e que estabelece os procedimentos de apoio às negociações sobre o acesso de bens e serviços da União Europeia aos mercados de contratos públicos dos países terceiros»

[COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD)]

(2016/C 264/15)

Relator: Mário SOARES

Em 29 de janeiro de 2016 e em 4 de fevereiro de 2016, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram nos termos dos artigos 207.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia e que estabelece os procedimentos de apoio às negociações sobre o acesso de bens e serviços da União Europeia aos mercados de contratos públicos dos países terceiros»

[COM(2016) 34 final — 2012/0060 (COD)]

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 19 de abril de 2016.

Na 516.^a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 223 votos a favor, três votos contra e sete abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A UE procedeu a uma maior integração e liberalização dos contratos públicos europeus por ocasião da revisão do Acordo sobre Contratos Públicos (ACP), durante as negociações comerciais com países terceiros e no âmbito dos acordos comerciais que celebrou recentemente. Essas reformas resultaram numa maior abertura dos mercados de contratos públicos europeus às empresas dos países desenvolvidos e emergentes, os quais, por seu lado, não responderam a essa abertura com uma oferta equivalente, pelo que as empresas europeias continuam a enfrentar práticas restritivas e discriminatórias nos países terceiros. Esta abertura é ainda mais necessária tendo em conta que o mercado dos contratos públicos representa cerca de 20 % do PIB mundial e que, no atual contexto de crise, o investimento público em infraestruturas e os contratos de empreitada de obras públicas e fornecimentos nas economias desenvolvidas e emergentes constituem uma das alavancas essenciais do crescimento económico para os próximos anos.

1.2 Em vários pareceres, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) manifestou o seu apoio ao objetivo definido pela UE de uma maior abertura dos mercados de contratos públicos de todos os países à concorrência internacional, tendo salientado igualmente a necessidade de assegurar a simplificação das regras de contratação pública, especialmente para as PME, mas também no respeito dos princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento. Além disso, solicitou várias vezes que as dimensões sociais e ambientais, o respeito dos direitos humanos fundamentais e a defesa do consumidor sejam devidamente reforçados na condução da política comercial europeia, em conformidade com o artigo 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, que apela a uma maior coerência com os princípios e objetivos da União.

1.3 O CESE compreende a preocupação da Comissão ao pretender garantir uma maior abertura dos mercados de contratos públicos às empresas da UE nos países terceiros e está ciente da alavanca que pode representar a proposta alterada de regulamento relativo ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia, objeto do presente parecer.

1.4 O CESE considera que a proposta de regulamento pode constituir um primeiro passo para garantir uma maior abertura dos contratos públicos, nomeadamente nas negociações em curso no âmbito da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) entre a UE e os EUA, bem como no âmbito das negociações de um acordo comercial com o Japão ou nas negociações para a adesão da China ao ACP da Organização Mundial de Comércio (OMC), uma vez que os mercados de contratos públicos destes países são menos abertos do que os da União Europeia, mas também nas relações com países não signatários do ACP, como a Rússia, o Brasil ou a Argentina.

1.5 No entanto, o Comité está consciente das profundas divergências existentes no Conselho e no Parlamento Europeu relativamente à relevância e à eficácia da proposta de regulamento.

1.6 O Comité insiste na necessidade absoluta de garantir que a concorrência com as empresas dos países terceiros no âmbito da contratação pública seja livre e não falseada. No entanto, duvida que a atual proposta de regulamento possa alcançar o objetivo de abertura equilibrada dos mercados de contratos públicos nos países terceiros. Considera, nomeadamente, que a nova proposta de regulamento não é suficientemente ambiciosa, uma vez que o seu âmbito de aplicação se limita a um simples ajustamento dos preços em contratos superiores a 5 milhões de euros, e assinala que apenas 7 % de todos os contratos públicos têm um valor superior a este montante. Além disso, considera que a penalidade, que pode atingir um máximo de 20 % do preço das propostas, não é suficiente e deve ser analisada caso a caso. O Comité propõe que se apliquem medidas de ajustamento dos preços a contratos com um valor estimado igual ou superior a 2 500 000 euros.

1.7 O Comité interroga-se igualmente sobre se a proibição de os Estados-Membros aplicarem medidas restritivas que excedam as fixadas pelo regulamento não equivale a uma liberalização *de facto* e sem contrapartida dos contratos públicos abaixo do limiar de 5 milhões de euros para as empresas de países terceiros. Por conseguinte, o Comité salienta a necessidade urgente de uma abertura equilibrada e recíproca dos mercados de contratos públicos entre a UE e os países terceiros.

1.8 O Comité lamenta que a proposta de regulamento não contenha qualquer referência ao objetivo de desenvolvimento sustentável, tendo em conta que a Comissão inscreveu este objetivo como um elemento importante da sua Comunicação «Comércio para Todos» e que anunciou repetidamente que teria em consideração o desenvolvimento sustentável em todos os aspetos relevantes dos acordos de comércio livre (energia, matérias-primas e contratos públicos) ⁽¹⁾.

1.9 O Comité lamenta a supressão dos artigos 85.º e 86.º da Diretiva 2014/25/UE pelo novo regulamento, visto que estas disposições são ambiciosas e mais adequadas ao objetivo de se ter em conta o desenvolvimento sustentável, uma vez que incluem uma dimensão social relativa às dificuldades das empresas europeias em obter contratos públicos em países terceiros devido ao incumprimento das disposições internacionais em matéria de direito do trabalho nesses países. O CESE considera, além disso, que seria útil analisar melhor uma possível integração de alguns dos seus elementos na atual proposta de regulamento.

1.10 O Comité entende, pois, que o regulamento deve adotar uma abordagem mais ambiciosa no que diz respeito à promoção dos objetivos de desenvolvimento sustentável, do respeito dos direitos fundamentais e da proteção do consumidor nos processos de adjudicação de contratos públicos em países terceiros. Segundo o Comité, o desrespeito dessas regras fundamentais pode ter um impacto negativo na competitividade das empresas europeias, pelo que considera que a definição de «medida ou prática restritiva» constante do artigo 2.º da proposta deve abranger o incumprimento destas regras. O Comité considera igualmente que o relatório que a Comissão deve apresentar, o mais tardar até 31 de dezembro de 2018 e, posteriormente, pelo menos de três em três anos (artigo 16.º da proposta), deve incidir não só sobre o acesso dos operadores económicos aos processos de adjudicação de contratos públicos em países terceiros, mas também sobre o cumprimento, nos processos de adjudicação nesses países, das normas sociais e ambientais, do respeito pelos direitos humanos fundamentais e da defesa do consumidor, aspetos que devem igualmente ser tidos em conta nos relatórios da Comissão sobre a aplicação do regulamento.

1.11 O CESE solicita que a atual proposta de regulamento reitere a exigência de as empresas dos países terceiros que participam nos processos de adjudicação de contratos públicos da UE respeitarem as disposições que visam promover o respeito do desenvolvimento sustentável e o reforço das dimensões sociais e ambientais, dos direitos humanos fundamentais, da defesa do consumidor e da integração ou reintegração social e profissional das pessoas com deficiência, previstas nas Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sobre contratos públicos. O respeito destes princípios é essencial para uma concorrência livre e sem distorções no mercado interno.

⁽¹⁾ Ver COM(2015) 497 final.

1.12 O CESE é inteiramente favorável a que o regulamento não seja aplicável aos países menos avançados e mais vulneráveis, nos termos do Regulamento SPG ⁽²⁾, mas lembra à Comissão que devem ser tomadas medidas adicionais com vista a promover a participação destes países no mercado de contratos públicos da UE.

1.13 O CESE concorda igualmente com a não aplicação do regulamento às PME europeias. No entanto, gostaria de recordar à Comissão que as PME precisam de assistência especial, tanto para aceder aos contratos públicos «transfronteiriços» na União Europeia como para aceder aos contratos públicos em países terceiros.

2. Contexto

2.1 Tanto a Comissão Europeia como o Parlamento solicitaram um parecer ao CESE sobre a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia e que estabelece os procedimentos de apoio às negociações sobre o acesso de bens e serviços da União Europeia aos mercados de contratos públicos dos países terceiros.

2.2 Segundo estimativas globais, as despesas com os contratos públicos representam cerca de 20 % do PIB mundial. No atual contexto de crise, o investimento público em infraestruturas e os contratos de empreitada de obras públicas e fornecimentos nas economias desenvolvidas e emergentes constituem provavelmente um dos motores essenciais do crescimento económico nos próximos anos.

2.3 A UE tem vindo a assegurar progressivamente a integração dos seus mercados de contratos públicos, tendo procedido à sua abertura graças a uma maior liberalização dos contratos públicos europeus efetuada por ocasião da revisão do Acordo sobre Contratos Públicos (ACP) da OMC, que entrou em vigor em abril de 2014, bem como durante as negociações comerciais com os países terceiros [nomeadamente no âmbito dos acordos comerciais celebrados recentemente pela União Europeia (por exemplo, os acordos UE-Coreia do Sul, UE-América Central e UE-Colômbia/Peru, UE-Moldávia, UE-Geórgia e UE-Ucrânia)].

2.4 Contudo, as empresas europeias continuam a deparar-se com práticas restritivas e discriminatórias nos países terceiros, que se devem a vários fatores:

- alguns dos outros signatários do ACP (assinado por 43 membros da OMC) não assumiram compromissos tão significativos como a UE. Assim, a UE abriu 80 % dos seus mercados de contratos públicos, enquanto os outros países desenvolvidos apenas abriram 20 %. A União abre os seus mercados de contratos públicos, que valem cerca de 352 mil milhões de euros, aos proponentes dos países signatários do Acordo sobre Contratos Públicos (ACP), ao passo que mais de 50 % do valor dos contratos públicos a nível mundial está fechado à concorrência, o que implica que a UE apenas exporta 10 mil milhões de euros e que perde, em termos de exportações, um valor estimado em 12 mil milhões de euros;
- a China continua a negociar a sua adesão ao acordo, embora já se tivesse comprometido a integrar o acordo na altura da sua adesão à OMC, em 2001. A Rússia também se comprometeu a iniciar negociações de adesão ao acordo no prazo de quatro anos após a sua adesão à OMC, em 2012. Corre-se o risco de a integração da Rússia no ACP demorar ainda mais tempo do que a da China;
- alguns intervenientes de peso, membros do G20 (Brasil, Índia, Argentina) não pretendem aderir ao ACP, e as negociações bilaterais com esses países não deverão estar concluídas em breve.

2.5 Note-se também que muitos parceiros comerciais da União Europeia mantêm preferências pelos seus produtores ou produtos nacionais, ou preferem as pequenas e médias empresas (veja-se, por exemplo, o «Buy American Act», nos Estados Unidos, a «Buy Chinese Policy», na China, as margens preferenciais impostas por lei no Brasil, as preferências nacionais a nível regional na Austrália), excluindo assim, na prática, a participação das empresas da UE nesses mercados de contratos públicos ⁽³⁾.

⁽²⁾ Regulamento (UE) n.º 978/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 732/2008 do Conselho (JO L 303 de 31.10.2012, p. 1).

⁽³⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Empresas públicas de países terceiros nos mercados dos contratos públicos da UE» (JO C 218 de 23.7.2011, p. 31).

2.6 No que diz respeito aos mercados de contratos públicos abertos à concorrência nos países terceiros, as empresas europeias são muitas vezes impedidas de participar eficazmente nos concursos públicos devido a barreiras que vão «para além das fronteiras» (como regras de certificação e normalização diferentes, procedimentos de licenciamento, procedimentos não transparentes ou discriminatórios, etc.) e que são ainda mais complexas e colocam ainda mais problemas do ponto de vista técnico, na medida em que a sua identificação, análise e eliminação demoram mais tempo ou em que as normas e as práticas a elas relativas são restritivas. Este facto já foi referido num parecer anterior do CESE.

2.7 Neste contexto difícil devido à falta de alavancagem para obter uma abertura substancial dos contratos públicos nos países terceiros, a UE tenta há vários anos conceber um instrumento que preveja a possibilidade de introduzir restrições na ausência de reciprocidade ou em caso de medidas restritivas e discriminatórias impostas às empresas europeias pelos países terceiros.

2.8 Todavia, note-se que a UE dispôs e continua a dispor da possibilidade de restringir o acesso à contratação pública na União para as empresas dos países que não concedem o mesmo tratamento que as empresas desses países recebem da União Europeia em matéria de contratos públicos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais. No entanto, a UE nunca se serviu dessa possibilidade. Com efeito, a **Diretiva 2004/17/CE** (alterada pela **Diretiva 2014/25/UE que entra em vigor em 18 de abril de 2016**) previa a possibilidade de rejeitar as propostas que incluíssem mais de 50 % de produtos originários de um país terceiro com o qual a União não tenha celebrado compromissos internacionais (artigo 58.º), bem como a possibilidade de a Comissão (artigo 59.º) propor ao Conselho que decida suspender ou restringir, durante um período, o acesso à contratação pública na UE das empresas dos países que não concedam um tratamento idêntico ao que as empresas desses países recebem da União Europeia, ou dos países onde essas dificuldades estão relacionadas com o desrespeito das normas laborais internacionais. Estas disposições foram retomadas nos artigos 85.º e 86.º da Diretiva 2014/25/UE.

2.9 Por seu turno, a Diretiva geral sobre contratos públicos **2004/18/CE** (alterada pela **Diretiva 2014/24/UE**) não contém tais disposições; assim, existiam e existem práticas diferentes conforme os vários países membros quanto aos proponentes estrangeiros ou às propostas que englobam bens e serviços provenientes de países terceiros. Em alguns países membros, havia igualdade de tratamento, ao passo que noutros, dependia da existência ou não de obrigações internacionais no âmbito do Acordo sobre Contratos Públicos da OMC ou de tratados bilaterais.

2.10 Para ultrapassar a questão da ausência destas disposições na Diretiva geral sobre contratos públicos e o facto de alguns países terceiros não quererem abrir os seus mercados de contratos públicos à concorrência internacional, embora desfrutem de um acesso relativamente fácil ao mercado europeu, a Comissão apresentou, em 2012, uma proposta de regulamento com vista a introduzir uma certa reciprocidade no acesso aos mercados de contratos públicos.

2.11 A primeira proposta da Comissão, de 2012, recordava antes de mais o princípio geral segundo o qual, no mercado interno da UE, os bens e serviços estrangeiros que beneficiam de compromissos da UE em matéria de acesso ao mercado são tratados da mesma forma que os bens e serviços da UE nos processos de adjudicação de contratos públicos; além disso, a Comissão estendeu esse tratamento aos bens e serviços provenientes dos países menos desenvolvidos.

Relativamente aos bens e serviços que não beneficiam de compromissos de acesso ao mercado, a proposta baseava-se em dois pilares:

- **O pilar descentralizado (artigo 6.º)**, que permitia à entidade adjudicante notificar a Comissão da sua intenção de rejeitar determinadas propostas em que o valor dos bens e serviços não abrangidos por compromissos internacionais ultrapassava 50 % do valor total dos bens e serviços da proposta. A Comissão podia dar o seu consentimento em caso de ausência substancial de reciprocidade entre a UE e os países de onde provêm os bens e serviços. Aprovaria também a exclusão nos casos em que os bens e serviços em causa fossem afetados por limitações de acesso ao mercado formuladas pela UE no quadro de um acordo internacional.

- **O mecanismo centralizado (artigos 8.º a 13.º)**, que permitia à Comissão lançar uma investigação, quer por sua própria iniciativa, quer a pedido de um Estado-Membro ou de uma parte interessada, a fim de verificar a existência de práticas restritivas na adjudicação de contratos públicos nos países terceiros. A Comissão podia chegar a acordo com o país em causa com vista a resolver o problema e a melhorar as condições de acesso das empresas da UE ao mercado desse país ou, se isso falhasse, impor medidas restritivas de natureza temporária, que podiam consistir, em princípio, na exclusão de determinadas propostas que incluíssem mais de 50 % de bens ou serviços originários do país terceiro em causa (encerramento do mercado europeu), ou na aplicação de uma penalidade pecuniária obrigatória aos bens e serviços propostos originários do país terceiro em causa. O inquérito da Comissão deveria estar concluído num prazo máximo de nove meses, podendo esse prazo ser prorrogado por três meses em casos devidamente justificados.

2.12 O Parlamento adotou o seu relatório em 2014 ⁽⁴⁾, onde manifestava uma certa oposição ao procedimento descentralizado. Na opinião do Parlamento, só a Comissão, e não os órgãos de poder local, podem decidir excluir uma proposta, uma vez que o comércio internacional é uma competência exclusiva da UE. Assim, propôs que o procedimento descentralizado fosse integrado no procedimento centralizado. Foram também levantados outros pontos de divergência, como, por exemplo, a ausência de reciprocidade no que diz respeito ao cumprimento das normas sociais e ambientais e das normas fundamentais da OIT, a não definição da substancial falta de reciprocidade, relativamente aos quais o Parlamento propõe uma presunção de falta de reciprocidade em caso de incumprimento das disposições internacionais em matéria de direito laboral. O Parlamento manifestou igualmente preocupação pelo facto de o regulamento não defender as normas ambientais e sociais europeias.

2.13 Por seu turno, a primeira leitura no Conselho não produziu nenhuma decisão. Cerca de quinze Estados-Membros não aprovavam inteiramente a proposta e formaram uma minoria de bloqueio. Entre eles, os mais importantes foram a Alemanha, o Reino Unido, os Países Baixos e a Suécia, bem como alguns países da Europa de Leste, que manifestaram o receio de que um instrumento deste tipo fosse visto como protecionista a nível mundial. Os países que apoiavam a proposta, liderados pela França, realizaram uma discussão técnica em 2014 e tinham esperança de que seria possível chegar a um consenso durante a Presidência italiana (segundo semestre de 2014). Infelizmente, não foi esse o caso, e a Comissão adotou uma proposta alterada em janeiro ⁽⁵⁾, na esperança de quebrar o impasse no Conselho.

3. Observações na generalidade

3.1 A Comissão apresenta a nova proposta com vista a corrigir certas consequências negativas da anterior. Retira, na nova proposta, o procedimento descentralizado, que foi criticado por impor uma elevada carga administrativa e favorecer uma certa fragmentação do mercado interno. Elimina também a possibilidade de encerramento total do mercado europeu, mantendo a possibilidade de impor, após investigação da Comissão, penalidades pecuniárias de 20 % às ofertas contendo mais de 50 % de bens e serviços de países que apliquem práticas restritivas ou discriminatórias. Esta medida de ajustamento dos preços aplica-se exclusivamente aos contratos com um valor estimado igual ou superior a 5 milhões de euros, o que reduziria, na opinião da Comissão, o risco de represálias da parte dos países terceiros. A proposta prevê igualmente que a medida de ajustamento dos preços não seja aplicável às pequenas e médias empresas (PME) europeias nem aos proponentes e produtos originários dos países menos avançados e mais vulneráveis, conforme definidos no regulamento relativo ao Sistema de Preferências Generalizadas (SPG).

3.2 Em diversas ocasiões, o CESE manifestou o seu apoio ao objetivo da UE de uma maior abertura dos mercados de concursos públicos de todos os países à concorrência internacional, mas frisou também a necessidade de fazer prevalecer os princípios da simplificação das regras de contratação pública, da transparência, da não discriminação, da igualdade de tratamento, da responsabilidade social e ambiental e do respeito dos direitos fundamentais ⁽⁶⁾.

3.3 O CESE compreende a preocupação da Comissão ao pretender garantir uma maior abertura dos contratos públicos às empresas da UE nos países terceiros. O CESE concorda também com a ideia de que a proposta de regulamento pode ser um primeiro passo não só nas negociações sobre contratos públicos empreendidas no âmbito da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) entre a UE e os EUA, mas também no âmbito das negociações com o Japão e das negociações de adesão da China ao ACP, uma vez que os mercados de contratos públicos destes países são menos abertos do que os da União Europeia, mas também nas relações com países não signatários do ACP, como a Rússia, o Brasil ou a Argentina.

⁽⁴⁾ P7_TA(2014)0027.

⁽⁵⁾ COM(2016) 34 final.

⁽⁶⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Contratos públicos internacionais», adotado em 28 de maio de 2008, relator Henri Malosse (JO C 224 de 30.8.2008, p. 32); e parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Empresas públicas de países terceiros nos mercados dos contratos públicos da UE» (JO C 218 de 23.7.2011, p. 31).

3.4 No entanto, o CESE duvida que, uma vez adotado, o regulamento proposto possa ajudar a alcançar o objetivo da abertura dos mercados de contratos públicos nos países terceiros. O Comité considera que a nova proposta de regulamento não é suficientemente ambiciosa, uma vez que o seu âmbito de aplicação é limitado; a sua incidência sobre a abertura dos mercados de contratos públicos nos países terceiros é muito incerta e corre o risco de ser igualmente muito limitada.

3.5 Na opinião da própria Comissão, apenas 7 % de todos os contratos públicos têm um valor superior a 5 milhões de euros, mas representam 61 % do valor dos contratos públicos da UE. No entanto, dado que o regulamento só será aplicável aos contratos não abrangidos por compromissos internacionais da UE, há que questionar que percentagem de contratos públicos será abrangida, sobretudo após uma eventual adesão da China ao ACP e uma eventual conclusão das negociações com os Estados Unidos e o Japão. O risco de se aplicar a um número muito limitado de contratos e a um número igualmente limitado de países pode reduzir fortemente o interesse do regulamento. O Comité propõe que se apliquem medidas de ajustamento dos preços a contratos com um valor estimado igual ou superior a 2 500 000 euros.

3.6 É também lamentável que a proposta de regulamento não faça qualquer referência ao desenvolvimento sustentável, assunto que a Comissão destaca, no entanto, na sua Comunicação «Comércio para Todos», quando afirma que irá «ter em conta as considerações em matéria de desenvolvimento sustentável em todos os domínios relevantes dos ACL (por exemplo, energia e matérias-primas ou contratos públicos)»⁽⁷⁾. As dimensões sociais e ambientais, o respeito dos direitos humanos fundamentais e a defesa do consumidor têm de ser devidamente reforçados na condução da política comercial europeia, em conformidade com o artigo 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, que apela a uma maior coerência com os princípios e objetivos da União.

3.7 As novas Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sobre os contratos públicos e as concessões visam promover o respeito do desenvolvimento sustentável e o reforço das dimensões sociais e ambientais, dos direitos humanos fundamentais, da defesa do consumidor e da integração ou reintegração social e profissional das pessoas com deficiência. O respeito destes princípios é essencial para uma concorrência livre e sem distorções no mercado interno. O CESE considera útil que a proposta de regulamento em apreço lembre que as empresas de países terceiros participantes em concursos públicos na UE são obrigadas a respeitar estas disposições.

3.8 A Comissão fala, com efeito, de medidas ou práticas restritivas, mas não faz qualquer referência à dificuldade de obter contratos públicos em países terceiros devido ao facto de as empresas concorrentes não respeitarem as mesmas regras sociais e ambientais, nem os direitos humanos fundamentais e a defesa do consumidor. Segundo o Comité, o desrespeito dessas regras fundamentais pode ter um impacto negativo na competitividade das empresas europeias, pelo que considera que a definição de «medida ou prática restritiva» constante do artigo 2.º da proposta deve abranger o incumprimento destas regras. O Comité considera igualmente que o relatório que a Comissão deve apresentar, o mais tardar até 31 de dezembro de 2018 e, posteriormente, pelo menos de três em três anos (artigo 16.º da proposta), deve incidir não só sobre o acesso dos operadores económicos aos processos de adjudicação de contratos públicos em países terceiros, mas também sobre o cumprimento, nos processos de adjudicação nesses países, das normas sociais e ambientais, do respeito pelos direitos humanos fundamentais e da defesa do consumidor, aspetos que devem igualmente ser tidos em conta nos relatórios da Comissão sobre a aplicação do regulamento.

3.9 Dada a divisão registada no seio do Conselho que motivou o bloqueio deste dossiê, há razões para duvidar do êxito deste novo regulamento. Com efeito, a eliminação do pilar descentralizado poderá dar origem a um novo bloqueio devido, sobretudo, ao conjunto das outras alterações.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE congratula-se com a clarificação introduzida pelo artigo 1.º, n.º 5, da proposta de regulamento, que estabelece que os países membros «não devem aplicar medidas restritivas no que respeita a operadores económicos, bens e serviços de países terceiros para além das previstas no presente regulamento», o que tem a vantagem de tornar mais uniforme a aplicação aos operadores estrangeiros das regras europeias sobre os contratos públicos. Todavia, o Comité interroga-se sobre se esta proibição não equivale a uma liberalização *de facto* e sem qualquer contrapartida dos mercados públicos europeus para as empresas de países terceiros abaixo do limiar de 5 milhões de euros. Com efeito, alguns Estados-Membros aplicam hoje em dia restrições no que respeita aos contratos públicos não abrangidos por obrigações internacionais, e o artigo 85.º da Diretiva 2014/25/UE relativa à adjudicação de contratos públicos nos setores da água, da energia e dos serviços postais prevê expressamente a possibilidade de rejeitar as propostas que incluam mais de 50 % de bens originários de um país terceiro com o qual a União não celebrou compromissos internacionais. Este artigo será suprimido pelo regulamento proposto.

(7) Ver COM(2015) 497 final.

4.2 O Comité é inteiramente favorável a que o regulamento não seja aplicável aos países menos avançados e mais vulneráveis, nos termos do regulamento SPG (artigo 4.^o). Para que esta exclusão seja eficaz e possa beneficiar os países menos desenvolvidos e as suas empresas, insta a Comissão a incluir, no *Export Helpdesk* destinado aos países em desenvolvimento, explicações relativas aos contratos públicos na União Europeia e uma hiperligação para as publicações no Jornal Oficial (TED). Solicita ainda que a Comissão garanta a assistência técnica necessária às empresas dos países em desenvolvimento que pretendam obter informações sobre o funcionamento das regras de contratação pública na União Europeia.

4.3 O CESE concorda igualmente com a não aplicação do regulamento às PME europeias (artigo 5.^o). No entanto, gostaria de recordar à Comissão que as PME precisam de assistência especial, tanto para aceder aos contratos públicos «transfronteiriços» na União Europeia como para aceder aos contratos públicos em países terceiros. Esta abordagem é compatível com a atenção especial que a comunicação da Comissão «Comércio para Todos» concede às PME. No capítulo da TTIP dedicado às PME e nos de futuros acordos comerciais que tenham capítulos desta natureza, dever-se-á definir um objetivo de melhoria do acesso das PME aos contratos públicos. O CESE já se pronunciou contra a fixação de quotas para as PME nos mercados de contratos públicos, segundo o modelo do *Small Business Act* nos Estados Unidos, mas apela a uma política proativa de acompanhamento da participação das PME, a fim de lhes permitir aceder a um maior número de contratos públicos ⁽⁸⁾. O CESE já referiu também a necessidade de melhorar a base de dados da Comissão sobre o acesso aos mercados (*Market Access Data Base*) por forma a que, por um lado, contenha informações fiáveis e acessíveis sobre os concursos públicos, as formalidades e as especificações técnicas do caderno de encargos que impedem, na prática, uma participação nos países terceiros, e, por outro, forneça bases estatísticas e indicadores de impacto dos fenómenos de distorção ⁽⁹⁾.

4.4 O CESE compreende a preocupação da Comissão no que respeita à ausência de um instrumento jurídico que permita garantir um acesso efetivo das empresas europeias à contratação pública nos países terceiros, pois o Regulamento (UE) n.º 654/2014 relativo ao exercício dos direitos da União tendo em vista a aplicação e o cumprimento das regras do comércio internacional não é aplicável se não houver um acordo internacional. Todavia, o procedimento de investigação previsto nos artigos 6.^o a 8.^o do regulamento parece particularmente lento e ineficaz. Em primeiro lugar, o Comité tem dúvidas quanto ao amplo poder de apreciação deixado à Comissão para decidir da oportunidade de realizar ou não uma investigação. Em segundo lugar, a duração da investigação, não foi reduzida na nova proposta, contrariamente ao que afirma a Comissão, e a duração total possível continua a ser de 12 meses, o que parece particularmente longo já que, em muitos casos, e sobretudo nos casos em que lança a investigação por sua própria iniciativa, a Comissão já dispõe de um certo número de elementos e, muitas vezes, já abordou o assunto no espaço de diálogo existente com os países terceiros. O Comité compreende também que a investigação seja suspensa durante eventuais negociações comerciais. No entanto, dada a duração das negociações comerciais e da implementação dos acordos negociados, considera desejável definir um período de suspensão, que não deve exceder dois anos.

4.5 O CESE considera que o facto de a investigação poder conduzir apenas a um ajustamento de preço de 20 % dos contratos de mais de 5 milhões de euros, disposição ainda por cima acompanhada de um grande número de exceções, é insuficiente e priva o regulamento da sua eficácia.

4.6 O Comité lamenta a supressão dos artigos 85.^o e 86.^o da Diretiva 2014/25/UE pelo novo regulamento, visto que estas disposições são ambiciosas e mais adequadas ao objetivo de se ter em conta o desenvolvimento sustentável, uma vez que integram uma dimensão social e ambiental. O CESE considera, além disso, que seria útil analisar melhor uma possível integração de alguns dos seus elementos na atual proposta de regulamento.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Contratos públicos internacionais», adotado em 28 de maio de 2008, relator Henri Malosse (JO C 224 de 30.8.2008, p. 32).

⁽⁹⁾ Ver nota 3.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Estado da União da Energia — 2015»

[COM(2015) 572 final]

(2016/C 264/16)

Relator: Stéphane BUFFETAUT

Em 18 de janeiro de 2016, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 194.º, n.º 2, 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, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento — Estado da União da Energia — 2015»

[COM(2015) 572 final]

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 5 de abril de 2016.

Na 516.^a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 28 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 137 votos a favor, um voto contra e três abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 A estratégia-quadro para uma União da Energia foi lançada em fevereiro de 2015. Será portanto em 2016 que começará a tomar forma. Teve a sua origem nas reflexões levadas a cabo por diversos círculos de reflexão ou personalidades europeias em torno do conceito de Comunidade Europeia da Energia, projeto levado a cabo nomeadamente pelo Instituto Jacques Delors e por Jerzy Buzek. O Comité Económico e Social Europeu apoiou plenamente esta iniciativa desde o início.

1.2 O conceito não foi muito favoravelmente acolhido por muitos Estados-Membros, pois teria implicado uma revisão dos Tratados, o que seria no mínimo arriscado nestes tempos de euroceticismo. No entanto, a ideia de uma melhor coordenação das políticas energéticas, as necessidades de uma diplomacia energética eficaz, os imperativos de luta contra as alterações climáticas, a crescente dependência energética da União Europeia, a necessidade de minimizar as pressões externas sobre o aprovisionamento, a implementação da transição energética e o acompanhamento social dos setores afetados por essa transição constituíram argumentos a favor de uma iniciativa empreendida a nível europeu. É assim que nasce a União da Energia, simplificada no plano institucional, mas visando a eficácia através da convergência em domínios concretos e do cumprimento de compromissos.

1.3 Cabe recordar que o CESE apoiou desde muito cedo a iniciativa em prol de uma União Europeia da Energia e, no mínimo, de uma melhor coordenação das políticas energéticas⁽¹⁾, da diplomacia no domínio da energia e da transição energética, sublinhando simultaneamente a necessidade de associar plenamente a estas iniciativas a sociedade civil. Esta é diretamente afetada não apenas enquanto consumidora, mas também na qualidade de agente da transição energética, que não poderá ser bem-sucedida sem a participação, e até mesmo o apoio ativo, da sociedade civil, que, no futuro, será cada vez mais produtora de energia descentralizada.

1.4 A comunicação da Comissão faz um primeiro balanço de nove meses de União da Energia. É evidente que tal análise da situação só pode ser parcial e não verdadeiramente significativa, dada a importância dos desafios e a profundidade das transformações a efetuar. Importa, pois, encarar com prudência as primeiras indicações, que refletem apenas o início de uma política que se pretende que seja prosseguida com perseverança, a longo prazo, com a cooperação dos Estados-Membros.

⁽¹⁾ JO C 82 de 3.3.2016, p. 13, e JO C 82 de 3.3.2016, p. 22.

1.5 Não obstante, o quadro em que se prosseguirá esta política é conhecido: os compromissos assumidos na Conferência de Paris sobre o Clima (COP 21), a forte instabilidade geopolítica no domínio da energia, os objetivos europeus em matéria de clima e de energia, a segurança do aprovisionamento, a eficiência energética, a descarbonização das economias europeias, o desenvolvimento das infraestruturas e a realização do mercado interno da energia. Como se pode constatar, os desafios políticos são enormes e não podem ser superados através de uma simples abordagem administrativa e regulamentar. O que é necessário é uma política firme e uma visão forte, mas realista e partilhada pelos Estados-Membros, que tenha em conta a situação económica e as oportunidades técnicas disponíveis, com os factos a imporem-se à vontade política.

1.6 O CESE acolhe favoravelmente este primeiro relatório sobre o Estado da União da Energia para 2015, mas lamenta determinadas lacunas na grelha de análise da implementação desta iniciativa. A sua correção reforçaria a abordagem que a Comissão propõe e contribuiria para aumentar a adesão da sociedade civil a este projeto, que implica uma transição energética suscetível de constituir uma fonte de preocupação.

1.7 O Comité considera que os pontos significativos de análise definidos pela Comissão são pertinentes, mas devem ser completados. De acordo com a atual redação do texto, trata-se dos seguintes pontos:

- a descarbonização da economia;
- a eficiência energética como contributo para a moderação do consumo de energia;
- a realização de um mercado interno da energia;
- a segurança energética, a solidariedade e a confiança;
- a investigação, a inovação e a competitividade;
- a implementação da União da Energia.

O CESE tem para si que não é dado suficiente relevo à dimensão social da União da Energia, e que este aspeto deveria fazer parte dos critérios de apreciação da União da Energia. Com efeito, esta União deve, por um lado, ter um impacto positivo ao nível da criação de emprego, da competitividade e da inovação, mas pode, por outro lado, afetar alguns setores de atividade, o que exigirá medidas em matéria de acompanhamento social e de formação. É importante que estas medidas tenham um caráter preventivo, a fim de evitar o desemprego das pessoas em causa, e que as formações ministradas antecipem a evolução futura do setor da energia. Por conseguinte, seria oportuno incluir esta dimensão social nos critérios de apreciação, no próximo relatório anual. É igualmente imperativo abordar as consequências económicas das escolhas que a transição energética implica, tanto mais que os impactos sociais estão intimamente ligados às consequências económicas das escolhas efetuadas.

1.8 No que diz respeito à questão da eficiência energética, a Comissão Europeia preconiza que esta constitui em si mesma uma fonte de energia. O CESE recomenda vivamente que não se utilize esta formulação, uma vez que dá azo a confusão, para além de não ser exata no plano científico, já que nenhuma fonte de energia primária pode ser «substituída» por economias de energia. Esta observação não põe em causa o facto de a eficiência energética ser, com efeito, um tema de grande importância para o futuro do sistema energético europeu. Aumentar a eficiência energética, em todos os âmbitos de utilização da energia, pode ser um meio poderoso de redução de custos para a economia europeia.

1.9 O Comité desejava que, para além dos parceiros sociais, a sociedade civil fosse também associada ao processo do relatório anual. As associações de consumidores, as associações representativas das famílias, os representantes do mundo económico, os agricultores, as associações ambientalistas, os cientistas e investigadores, em suma, a sociedade civil, estão plenamente interessados nesta abordagem europeia. É por esse motivo que o CESE defende o lançamento de um Diálogo Europeu sobre a Energia que permita associar melhor a sociedade civil à reflexão e à execução da política europeia neste domínio. O diálogo poderia ter lugar no quadro do relatório anual sobre o estado da União da Energia e incidir sobre os elementos-chave definidos com vista a avaliar a sua aplicação.

1.10 No que diz respeito aos dados estatísticos, o CESE destaca que alguns deles são bastante antigos, ou mesmo inexistentes. Tal implica que devem ser envidados esforços para obter dos Estados-Membros dados mais atuais, sem os quais será difícil efetuar o acompanhamento dos efeitos da implementação da União da Energia.

1.11 Por último, o CESE sublinha que os procedimentos administrativos de acompanhamento e de informação não podem resumir, por si só, a União da Energia. São um instrumento útil e necessário, ao serviço de uma política cujos objetivos devem ser partilhados pelos Estados-Membros com o apoio da sociedade civil.

2. Conteúdo do documento e metodologia da Comissão Europeia

2.1 O documento é, antes de mais, um relatório intercalar, que visa fazer o ponto da situação quanto à implementação da União da Energia, e não um texto político. Analisa os dados recolhidos junto dos Estados-Membros à luz dos critérios políticos definidos pela Comissão. A metodologia da Comissão baseia-se, pois, na análise e no acompanhamento, através de indicadores fundamentais, da implementação da União da Energia. Este acompanhamento é, por definição, delicado, uma vez que as decisões políticas em matéria de energia dependem da evolução dos mercados e dos acontecimentos geopolíticos aos quais os Estados-Membros devem reagir com alguma rapidez. Os objetivos a longo prazo podem, assim, ser contrariados por imperativos a curto prazo, pelo que o acompanhamento deve ser efetuado sem rigidez.

2.2 Em todo o caso, a Comissão definiu seis temas, seis ângulos estratégicos de análise, para medir a implementação concreta dos compromissos dos Estados na realização desta União da Energia:

- a descarbonização da economia;
- a eficiência energética como contributo para a moderação do consumo de energia;
- a realização de um mercado interno da energia plenamente integrado;
- a segurança energética, a solidariedade e a confiança;
- uma União da Energia em prol da investigação, da inovação e da competitividade;
- a implementação da União da Energia.

2.3 É, portanto, à luz destas temáticas que a Comissão tenciona apresentar uma primeira avaliação da implementação da União da Energia.

3. Observações gerais

3.1 Em matéria de descarbonização, a Comissão considera que a União Europeia é a mais eficaz das grandes economias mundiais, baseando-se no facto de que o PIB global da zona aumentou 46 % entre 1990 e 2014 e as emissões de gases com efeito de estufa diminuíram 23 %. Mas importa ainda avaliar os efeitos da crise que assolou o mundo, e particularmente a Europa, da apatia económica persistente e da desindustrialização da UE sobre esses números, que são talvez menos lisonjeiros do que parecem.

3.2 A Comissão sublinha também que a União Europeia gera mais de metade da sua eletricidade sem emissões de gases com efeito de estufa. Recordemos que este resultado não seria possível sem o contributo de energias que são por vezes criticadas ou abandonadas em certos Estados-Membros (por exemplo, a energia nuclear ou a energia hidroelétrica produzida pelas barragens).

3.3 O objetivo declarado continua a ser o de «abandonar uma economia alimentada a combustíveis fósseis». Neste contexto, a diminuição atual e a volatilidade do preço do petróleo não são elementos favoráveis, embora o objetivo de 20 % de energias renováveis em 2020 pareça realista. Mas uma política energética não se pode basear numa abordagem negativa e restritiva. O CESE recomenda, pois, que seja avaliado, na medida do possível, o papel que poderiam desempenhar no futuro certos recursos tais como a energia eólica, a energia marítima, o hidrogénio, etc., e que o seu desenvolvimento seja apoiado por uma política ambiciosa de investigação e desenvolvimento.

3.4 A Comissão nota que a transição para uma economia hipocarbónica necessitará de investimentos significativos. A este respeito, uma queda continuada dos preços do petróleo tornaria o custo comparativo desses investimentos ainda mais pesado. Assim, a implementação concreta dos compromissos assumidos em Paris no âmbito da COP 21 será acompanhada de perto.

3.5 O CESE sublinha que os resultados da COP 21 fornecem pela primeira vez as bases de uma proteção do clima coordenada a nível mundial e legitimam assim os consideráveis esforços envidados pela Europa, cujo impacto sobre as alterações climáticas mundiais teria sido pouco significativo se o resto do mundo não tivesse seguido a mesma via. Podemos, portanto, seguir o roteiro europeu no espírito do Acordo de Paris e velar por que cada Estado-Membro possa dar o seu contributo pleno para a proteção do clima, em função das suas próprias capacidades.

3.6 A Comissão indica que implementou ferramentas e instrumentos que consideram a eficiência energética como uma fonte em si mesma. O CESE recomenda vivamente que não se utilize esta formulação, que dá azo confusão, para além de não ser exata no plano científico, já que nenhuma fonte de energia primária pode ser substituída por economias de energia. A poupança de energia é sem dúvida uma necessidade, mas não constitui em si uma energia. Também é verdade que a eficiência energética é um parâmetro importante no futuro sistema energético europeu. Melhorar a eficiência energética, em todos os domínios de utilização da energia, pode ser um meio poderoso de redução dos custos adicionais para a economia europeia. Em teoria, um aumento da eficiência energética proporcional ao aumento dos custos de uma dada energia poderia estabilizar os preços no seu nível atual.

3.7 Mas um aumento significativo da eficiência energética exige inevitavelmente investimentos significativos por parte dos consumidores, dos industriais e das organizações públicas (construção, infraestruturas, veículos automóveis, etc.). Por um lado, a limitação geral dos investimentos determinará a rapidez de realização das melhorias. Por outro lado, alguns setores da sociedade europeia poderiam suportar investimentos significativos e beneficiar de poupanças consideráveis, ao passo que outros não teriam possibilidades de o fazer. Isto poderia criar um fosso a nível económico entre as diferentes partes da União Europeia. O CESE considera, portanto, que é necessário prever medidas de acompanhamento para garantir que a eficiência energética será benéfica para todos.

3.8 A realização do mercado interno da energia necessitará de novas infraestruturas de transporte de energia, linhas elétricas ou gasodutos. Ou seja, de investimentos avultados. A Comissão congratula-se, e com razão, com os progressos alcançados neste domínio e também com o lançamento do Fórum de Copenhaga, que será decerto útil para identificar os problemas, mas que, todavia, não constitui em si uma solução. Foram implementados diversos acordos de cooperação entre Estados, como por exemplo, entre a Polónia e a Lituânia, ou entre a Noruega e a Suécia. Contudo, sabe-se que pode ter havido diferenças de pontos de vista entre certos Estados-Membros relativamente a projetos como o Nord-Stream, a respeito do qual se ouviram críticas na Polónia, nos países bálticos e na Suécia. Importa, pois, garantir que certas decisões de investimento não sejam contrárias ao espírito da União da Energia. Além disso, certas decisões políticas podem ter um impacto considerável nos investimentos, o que implica que essas escolhas sejam bastante refletidas e ponderadas com uma prudência científica e técnica.

3.9 Importa sublinhar que a Comissão reconhece que os consumidores – particulares, famílias ou empresas – querem maior transparência no que respeita aos preços e aos custos da energia, que, além disso, devem ser ponderados à luz da situação dos nossos principais concorrentes. O CESE apoia vivamente esta abordagem em prol de uma informação transparente e simples, que preconizou em várias ocasiões. Contudo, numa época em que a pobreza energética está a aumentar, importa reafirmar a necessidade de um serviço universal da energia e ter à disposição indicadores específicos sobre o papel que os serviços de interesse económico geral podem desempenhar neste contexto. As nossas sociedades dependem da energia, que condiciona a nossa qualidade de vida, as nossas deslocações, as nossas comunicações e a vida das nossas empresas. O CESE preconiza que a sociedade civil seja representada nas instâncias em que são definidas, a nível europeu, as condições de funcionamento dos serviços universais. Os consumidores devem poder participar plenamente na definição deste serviço universal e terem condições para acompanhar a sua concretização na prática.

3.10 O CESE está cada vez mais ciente da necessidade de encetar, nesta perspetiva, um novo debate sobre a liberalização do mercado da produção de energia, iniciada no final dos anos noventa. Esta liberalização foi acompanhada, de modo insidioso e com base em argumentos genericamente pertinentes, de instrumentos não conformes com o mercado, como subvenções (para a produção sustentável de energia) e restrições (por exemplo, em matéria de emissões de CO₂). Para as empresas e os trabalhadores do setor, a segurança do quadro do investimento é importante, tendo em conta os avultados montantes que estão em jogo e os prazos longos de retorno do investimento. A insegurança resultante das alterações constantes à política energética não incentiva a tomada de riscos e refreia, por conseguinte, a inovação tecnológica conducente ao desenvolvimento sustentável no setor energético europeu.

3.11 Para os cidadãos, o êxito da União da Energia será também medido em termos de elementos bastante concretos, nomeadamente o nível dos preços, que resultam primeiramente dos impostos sobre a energia, a acessibilidade das redes, a segurança do aprovisionamento (evitar os cortes ou avarias gerais) e a informação dos consumidores relativamente aos equipamentos que utilizam, que deve ser simples e de compreensão imediata (rótulos energéticos para os equipamentos eletrónicos ou eletrodomésticos, medição do consumo para os veículos)⁽²⁾.

⁽²⁾ JO C 82 de 3.3.2016, p. 6.

3.12 Importa também salientar que os trabalhadores das empresas são inteiramente afetados pelas escolhas efetuadas em matéria de política energética. A transição energética implica transformações e mudanças tecnológicas. Surgem novas profissões e outras talvez desaparecerão devido ao encerramento ou à redução de certos tipos de exploração (como as minas de carvão ou as centrais nucleares). Outras profissões evoluem ou transformam-se — por exemplo, o telhador que assenta telhas ou ardósias deverá aprender a instalar painéis solares. Os esforços necessários em matéria de formação dos trabalhadores e dos artesãos dos setores direta ou indiretamente afetados devem ser devidamente tidos em conta na execução dos diferentes capítulos da União da Energia. Será igualmente necessário assegurar a manutenção das competências de alto nível, muito valiosas em termos de concorrência económica (por exemplo, no domínio da energia nuclear). Mas será também necessário antecipar o apoio e a reclassificação dos trabalhadores que poderão perder os seus empregos em consequência das transformações decorrentes da transição energética. Importa, do mesmo modo, avaliar a montante as consequências económicas das escolhas políticas tomadas, a fim de medir devidamente os seus efeitos, nomeadamente no contexto de uma concorrência mundial muito intensa.

3.13 No que diz respeito às próprias empresas, os objetivos de descarbonização, de eficiência energética e de moderação da procura deverão ter plenamente em conta a concorrência mundial, nomeadamente no que respeita às indústrias com utilização intensiva de energia (siderurgia, alumínio, pneus, química, etc.). O setor dos transportes representa uma dificuldade especial no que respeita aos objetivos de emissão de carbono. Todos os modos de transporte devem contribuir para reduzir as emissões, em função da intensidade do seu consumo de combustíveis fósseis. As técnicas disponíveis proporcionam uma solução viável para os pequenos trajetos, ou seja, na prática, os trajetos urbanos. Os longos trajetos, excluindo o transporte ferroviário elétrico, dependem dos combustíveis fósseis. A transferência modal pode contribuir para a descarbonização, mas é difícil de realizar na Europa, pelo que os investimentos têm de ser mais bem direcionados, a fim de integrar diversos modos de transporte e dar vantagem aos menos poluentes. A energia é também uma arma geopolítica e a dependência em termos de atividades estratégicas é perigosa no plano político para as nações afetadas, mas também para os seus cidadãos, sejam eles trabalhadores, consumidores ou empresários. Deverá portanto, evitar-se as deslocalizações que implicariam uma perda não só de poder económico, mas também de competências preciosas e de independência.

3.14 A segurança energética, a solidariedade e a confiança entre os Estados-Membros são elementos essenciais do êxito da União da Energia num mundo muito instável no plano da geopolítica energética. Não podemos deixar de subscrever a ideia de que mais eficiência energética, mais energias renováveis e mais energias endógenas contribuem para reduzir a dependência e a vulnerabilidade da União Europeia. Trata-se de uma evidência. A dificuldade consiste em alcançar este objetivo em condições económicas sustentáveis.

3.15 A necessária estabilização das relações diplomáticas da UE com os seus parceiros de Leste, do Sul, do Médio Oriente e do Ocidente constitui um fator de desenvolvimento e de independência para a União da Energia. O CESE considera imperativo ter uma diplomacia energética clara e unificada em relação aos países terceiros, e norteada em função dos interesses bem definidos da União Europeia.

3.16 A Comissão sublinha, e com toda a razão, que a investigação e a inovação são fundamentais para acelerar a transição energética. Por diversas vezes, o CESE sublinhou a necessidade imperiosa de coordenar os esforços dos Estados-Membros neste domínio e de lançar projetos comuns a fim de reduzir os custos e partilhar os resultados da investigação. Será com certeza através dos progressos da investigação e do desenvolvimento e pela via da regulamentação que poderemos alcançar os nossos objetivos em matéria de energia. A este respeito, um dos objetivos da União Europeia da Energia deveria consistir em mobilizar os esforços em torno de projetos comuns e evitar uma dispersão dos recursos contrária à eficácia científica, técnica e económica. Tal exige, obviamente, a mobilização de fundos, mas é pouco provável que o Regime de Comércio de Licenças de Emissão, que atualmente funciona de maneira insatisfatória, possa bastar. De facto, o nosso Regime de Comércio de Licenças de Emissão confronta-se com o problema do preço demasiadamente baixo dos certificados de carbono — imputável à oferta excedentária dos direitos disponíveis —, não permitindo de modo algum alcançar o objetivo almejado de redução das emissões, bem como com o impacto das subvenções a determinadas energias verdes.

3.17 O CESE apoia a abordagem da Comissão no que se refere a uma participação estreita dos parceiros sociais no processo de transição energética, que necessitará obviamente de esforços ao nível da formação e da adaptação a novas tecnologias e a novas profissões. Nenhuma transição energética poderá ser bem-sucedida sem a mobilização dos intervenientes na vida social e económica. O que importa é proporcionar-lhes os meios para que se tornem agentes da mudança e não se limitem a segui-la de uma maneira passiva ou resignada. Além disso, deverão ser propostas requalificações aos trabalhadores que venham a perder os seus empregos no setor da energia.

3.18 Por fim, a Comissão expõe a sua visão da implementação da União da Energia e apela para um processo de governação fiável e transparente. No entanto, a Comissão acrescenta que este processo deve assentar na legislação; ora, o CESE entende que uma política não se pode reduzir aos procedimentos legislativos ou a um planeamento administrativo. O êxito de uma política energética só pode ser assegurado mediante a ação política dos governos em questão, a adesão das populações a objetivos claros e compreensíveis, a tomada em consideração das realidades económicas, o desenvolvimento da inovação, o apoio da sociedade civil e a utilização das alavancas da economia de mercado. A ideia de um relatório anual de acompanhamento, posto que necessária, não é suficiente. Um relatório é sempre um documento formal, que corre o risco de cair na abstração tecnocrática. Para superar este obstáculo, o CESE considera que é necessário instaurar um verdadeiro diálogo europeu sobre a energia capaz de motivar os cidadãos, sejam eles consumidores, representantes de organizações de proteção do ambiente, trabalhadores, empresários, agricultores, populações urbanas e rurais ou reformados, ou seja ⁽³⁾, a sociedade civil que, no seu conjunto, é afetada diariamente e de forma muito concreta pelas questões de energia. É necessário preparar o futuro e não sujeitar-se a ele; ora, neste futuro, existirão «prossumidores», consumidores, produtores, e «aforradores» de energia. Só ultrapassando a burocracia e empenhando-se firmemente numa ação política, é que a União da Energia encontrará as condições para ter êxito.

Bruxelas, 28 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽³⁾ JO C 68 de 6.3.2012, p. 15; JO C 161 de 6.6.2013, p. 1; JO C 291 de 4.9.2015, p. 8; JO C 383 de 17.11.2015, p. 84.

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 — Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento»

[COM(2015) 497 final]

(2016/C 264/17)

Relator: Jonathan PEEL

Em 11 de novembro de 2015, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.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 — Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento»

[COM(2015) 497 final]

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 31 de março de 2016.

Na 516.^a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 28 de abril de 2016), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 159 votos a favor, sete votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente a Comunicação da Comissão Europeia ⁽¹⁾ — Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento, publicada em outubro de 2015, que constitui uma atualização oportuna e positiva da política da UE em matéria de comércio e de investimento.

1.1.1 A comunicação em apreço apresenta uma agenda positiva para as empresas e demonstra que a nova comissária responsável pelo Comércio escutou as principais preocupações da sociedade civil e de outros intervenientes, após dois anos conturbados em que, pela primeira vez na última década, o comércio se tornou uma questão política de elevado peso. A agenda ambiciosa apresentada no documento é importante numa altura de crescente incerteza quanto à economia mundial. O comércio e o investimento são extremamente importantes para o bem-estar económico da UE, o mais importante bloco comercial do mundo, e a assinatura da Parceria Transpacífico lembra oportunamente à UE a necessidade de manter a sua competitividade.

1.1.2 O CESE está preocupado com a dificuldade em cumprir as numerosas expectativas que se geraram, o que poderá dar origem a problemas e desilusões quando as negociações comerciais da UE chegarem a um inevitável compromisso. A Comunicação «Comércio para Todos» será avaliada em função da capacidade da Comissão de demonstrar que os acordos comerciais não enfraquecem as normas ambientais, laborais e outras. Pelo contrário, os acordos devem procurar reforçar essas normas.

1.2 O CESE considera que a melhor forma de fazer isso é através de uma participação muito mais intensa da sociedade civil durante as negociações e, posteriormente, ao longo do processo de implementação. A sociedade civil espera que a transparência, a responsabilidade, a avaliação e a análise estejam no cerne do processo de decisão política da UE em matéria de política comercial.

1.2.1 Devido à sua função institucional, o CESE está bem colocado para fazer este trabalho, através do seu vasto leque de contactos, tanto dentro da UE como em países terceiros. Este diálogo reforçado deve incluir também uma maior consulta dos parceiros sociais sobre os possíveis impactos do comércio e do investimento no emprego.

⁽¹⁾ COM(2015) 497 final.

1.3 O Comité acolhe favoravelmente o facto de ter sido consultado sobre a Comunicação – Comércio para Todos, já que tal implica um reconhecimento do papel e importância acrescidos desta instituição no domínio da política comercial. No entanto, está desiludido com o facto de a comunicação nunca referir o papel do CESE.

1.4 O Comité acolhe favoravelmente o destaque que a comunicação dá à necessidade de tornar o comércio e o investimento da UE mais eficientes, de assegurar maior transparência, de promover os valores da UE e de articular o comércio com outras políticas fundamentais da UE. Acima de tudo, o documento aborda aprofundadamente o desenvolvimento sustentável, em particular no que diz respeito aos direitos humanos e sociais e ao ambiente. Na sequência da COP 21, o combate ao aquecimento global também deverá ser considerado parte integrante dos valores da UE.

1.5 O CESE louva também o empenho da comunicação para com as pequenas empresas, que enfrentam obstáculos maiores na entrada em novos mercados. Após o precedente aberto pela Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento entre os EUA e a UE (TTIP), a Comissão promete incluir disposições específicas para as PME em todas as negociações, para além de anunciar «inquéritos regulares sobre os obstáculos enfrentados pelas PME em mercados específicos». O parecer do Comité ⁽²⁾ sobre «A TTIP e o seu impacto nas PME» é pertinente para esta questão.

1.6 O Comité acolhe favoravelmente as sugestões apresentadas para revitalizar a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o sistema multilateral, especialmente à luz da 10.^a Conferência Ministerial, em Nairóbi. As propostas destacam a função regulamentadora da OMC e a necessidade de uma abordagem mais focada, que é particularmente importante à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das metas da COP 21, bem como face ao crescimento das cadeias de valor e de abastecimento globais, do comércio mundial e do comércio eletrónico. Há que continuar a conceder uma importância primordial à abordagem multilateral, evitando, por exemplo, a existência de regras ou normas contraditórias. Importa também ter especial cuidado para garantir que certos países fulcrais não são excluídos, em particular os países mais pobres e em desenvolvimento, nomeadamente os países africanos.

1.7 É importante argumentar a favor do comércio e do investimento na UE, especialmente na sequência do debate sobre a TTIP. O CESE é favorável à promessa, expressa na comunicação, de que «nenhum acordo comercial da UE [conduzirá] a níveis inferiores de proteção dos consumidores, do ambiente ou dos direitos sociais e laborais» ⁽³⁾. A política comercial deve ser vista como estando em consonância com o desenvolvimento sustentável, incluindo a sustentabilidade económica a longo prazo.

1.7.1 É necessário um nível elevado de debate informado, tanto ao nível da UE como dos Estados-Membros, e é essencial que todas as partes interessadas estejam certas de que a sua voz é ouvida.

1.7.2 O Comité considera muito positiva a intenção de tornar a política comercial mais aberta e transparente e mais benéfica para os consumidores, cujas opiniões devem ser tidas em conta, a fim de reforçar a confiança e ajudar a garantir que o comércio se torna mais sustentável e responsável. No entanto, o CESE partilha também a preocupação do BEUC, a organização de consumidores da UE, quanto à inexistência de mecanismos que consagrem na política comercial o princípio da precaução e a abordagem baseada no risco, de uma forma que seja, por seu turno, plenamente integrada com o princípio da inovação ⁽⁴⁾.

1.8 O Comité entende que a Comissão tem de fazer mais, devendo demonstrar que também ela presta contas das suas negociações sobre o comércio e o investimento, e que pode ser chamada a provar que a política gera de facto benefícios para todos.

1.8.1 O Comité acolhe com agrado o compromisso, assumido na comunicação, de conferir a todas as negociações o mesmo nível de transparência que o aplicado à TTIP (exceto, por enquanto, no caso do Japão). A divulgação de informações periódicas durante cada ronda de negociações é importante para a sociedade civil. O Comité está desiludido por não ter sido formalmente incluído no grupo consultivo para a TTIP, dada a sua função institucional. Essa exclusão deve ser retificada em futuras negociações.

⁽²⁾ JO C 383 de 17.11.2015, p. 34.

⁽³⁾ Ver nota 1.

⁽⁴⁾ «Better Framework for Innovation» [Quadro mais favorável à inovação], publicado pela BusinessEurope *et al*, junho de 2015.

1.9 O Comité considera notoriamente dececionante o facto de a comunicação não referir os mecanismos de acompanhamento pela sociedade civil dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos comerciais da UE em vigor, e de não apontar formas de desenvolver e reforçar esses mecanismos. Considera ainda que os mecanismos de execução também se devem aplicar aos próprios capítulos relativos ao comércio e desenvolvimento sustentável, começando pela proposta da Comissão para a TTIP.

1.9.1 Os mecanismos de acompanhamento têm um elevado potencial e podem alcançar resultados concretos. Apesar de se tratarem de uma importante via de diálogo e de cooperação com a sociedade civil dos países parceiros, não são referidos. Essa omissão contradiz a intenção de promover capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável ambiciosos e inovadores em futuros acordos, que acompanhem as disposições substanciais apresentadas na comunicação.

1.9.2 Recolheu-se até hoje experiência suficiente para refletir e tirar ilações que produzam recomendações claras e positivas para o futuro. São necessários Grupos Consultivos Internos equilibrados, estruturados e reforçados. Igualmente importante é reforçar as capacidades e melhorar a promoção, não só junto dos países parceiros, mas também junto dos atores da sociedade civil local, a fim de incentivar mais organizações a participar.

1.9.3 Há que inscrever nos acordos a realização de reuniões conjuntas entre os Grupos Consultivos Internos de ambas as partes, apoiadas por financiamento adequado e por atribuições alargadas por forma a incluírem também atividades destinadas à realização de objetivos de comércio e desenvolvimento sustentável mais amplos.

1.10 A comunicação em apreço apresenta outras lacunas surpreendentes. Apesar de ser uma «comunicação da Comissão», não demonstra suficiente articulação com outras direções-gerais. O Comité ainda não está convencido de que a Comissão aplique a certas questões fundamentais uma abordagem que englobe várias DG.

1.10.1 O Comité lamenta a incapacidade de delinear uma abordagem plenamente coordenada para os ODS. O comércio e o investimento serão fulcrais para realizar os ODS, que determinarão a agenda mundial para os próximos 15 anos. No entanto, a comunicação só refere estes objetivos duas vezes, o que constitui claramente uma oportunidade perdida. O CESE reclama um diálogo urgente para assegurar que a sociedade civil participa na avaliação do impacto do comércio e do investimento para a realização dos ODS.

1.10.2 A comunicação em apreço também não refere a renovação do Acordo de Parceria ACP-UE (Acordo de Cotonu), que deverá ser concluída até 2020. A UE tem de encorajar ativamente a dinâmica cada vez mais favorável à cooperação comercial intra-africana, que é essencial para o desenvolvimento de África. Cerca de 50 % dos países africanos não são abrangidos pelos atuais acordos de parceria económica. No entanto, não se vislumbra qualquer estratégia da UE que englobe toda a África, para além destes acordos ou do quadro dos ACP.

1.10.3 O CESE expressa igualmente a sua desilusão por a comunicação não se manifestar em relação a outras áreas fundamentais da política comercial. Embora se mencione frequentemente a importância da energia e das matérias-primas, nunca se refere a necessidade de assegurar estas importações essenciais a partir de países relevantes com os quais ainda não esteja previsto um acordo de comércio livre, assim como também não se refere, em alternativa, a necessidade de reduzir a nossa dependência energética.

1.11 Por último, o Comité solicita que sejam consagrados recursos suficientes à implementação da comunicação em apreço, para que esta ambiciosa política de comércio e investimento seja bem sucedida. Essa atribuição de recursos deverá contemplar também o papel desempenhado pelas missões e delegações da UE no estrangeiro.

2. Contexto

2.1 O comércio e o investimento são extremamente importantes para a UE. Conforme afirma a comunicação, cerca de 30 milhões de empregos na UE, ou seja, um em cada sete, dependem das exportações. Além disso, o comércio é um dos poucos instrumentos disponíveis para impulsionar a economia sem sobrecarregar os orçamentos dos Estados, prevenindo-se que 90 % do crescimento económico mundial nos próximos 15 anos ocorra fora da Europa.

2.2 Um ano após a tomada de posse da atual Comissão, a Comunicação «Comércio para Todos» constitui uma revisão oportuna da estratégia comercial da UE. Trata-se da terceira comunicação do género, tendo a primeira sido a Comunicação «Europa global»⁽⁵⁾, publicada em 2006 quando as negociações da OMC sobre a Agenda de Doa para o Desenvolvimento estavam num impasse.

2.2.1 A comunicação salienta a necessidade de tornar o comércio e o investimento da UE mais eficientes, de assegurar maior transparência, de promover os valores da UE e de articular esta política com outras políticas europeias fundamentais. Também promete prestar mais atenção às pequenas empresas, que enfrentam obstáculos maiores na entrada em novos mercados.

2.2.2 A comunicação salienta a necessidade de concluir as negociações em curso, nomeadamente as negociações da TTIP e as negociações com o Japão e a China⁽⁶⁾ relativas ao investimento — destacando-se, neste último caso, a estratégia chinesa «One belt, one road». Além disso, salienta a ratificação do acordo económico e comercial global entre a UE e o Canadá (AECG).

2.2.3 A Comissão promete dar mais relevo às relações comerciais com a Ásia no seu conjunto, com uma ênfase renovada num acordo de comércio livre entre regiões com os países da ASEAN, em acordos de investimento com Hong Kong e Taiwan e num apelo em prol do fim do impasse nas negociações com a Índia. Estão também planeados acordos de comércio livre com a Austrália e a Nova Zelândia e confirmada a revisão dos acordos com o México e o Chile.

2.3 A comunicação descreve em que medida o crescimento significativo e constante do volume do comércio e do investimento mundial nas últimas décadas melhorou o bem-estar geral e aumentou o emprego, tanto na UE como fora dela.

2.3.1 Também reconhece que o comércio «pode ter impactos negativos temporários em certos trabalhadores e regiões, se a nova concorrência se revelar demasiado intensa para determinadas empresas» e sublinha que «uma alteração deste tipo não é insignificante para as pessoas diretamente afetadas». O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, que ajudou mais de 27 600 trabalhadores entre 2013 e 2014⁽⁷⁾, é importante neste contexto. Os benefícios do comércio nunca são repartidos de forma equitativa e, embora o saldo global seja positivo, podem surgir efeitos negativos em setores, zonas geográficas ou indivíduos específicos.

2.3.2 A comunicação refere que mais dois terços dos empregos dependem de exportações do que há 15 anos, tratando-se esses empregos de «postos de trabalho [...] altamente qualificados e mais bem remunerados do que a média»⁽⁸⁾, e que «[m]ais de 600 000 PME, que empregam mais de 6 milhões de pessoas, exportam diretamente mercadorias para fora da UE, o que representa um terço das exportações da UE»⁽⁹⁾, sendo que «muitas outras exportam serviços» ou são fornecedoras de empresas de maior dimensão.

2.3.3 Desde 2000, as exportações europeias de mercadorias quase triplicaram, aumentando cerca de 1,5 biliões de euros. Comparativamente ao aumento da China e ao declínio correspondente do peso dos EUA e do Japão a nível mundial, a UE continua a manter a sua «parte nas exportações mundiais de mercadorias» (15 %). A comunicação assinala igualmente o impacto significativo e positivo do acordo de comércio livre entre a UE e a Coreia do Sul, em que o défice comercial se tornou agora excedentário.

2.3.4 A comunicação realça a crescente interdependência entre as importações e as exportações. As importações de energia e matérias-primas continuam a ser fulcrais, mas, conforme refere o documento em apreço, «o mesmo é válido para as peças, componentes e bens de equipamento como a maquinaria. [...] A parte das importações nas exportações da UE aumentou mais de metade desde 1995»⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ COM(2006) 567 final.

⁽⁶⁾ No caso da China, a concessão do estatuto de economia de mercado é também uma questão essencial.

⁽⁷⁾ Comunicado de imprensa da Comissão Europeia, julho de 2015.

⁽⁸⁾ Ver nota 1.

⁽⁹⁾ Ibid.

⁽¹⁰⁾ Ibid.

3. A evolução do comércio mundial

3.1 A Comunicação «Comércio para Todos» realça, com razão, a necessidade de manter os princípios fundamentais da UE e de utilizar os acordos comerciais como alavanca para promover, em todo o mundo, valores como o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos e sociais, o comércio justo e ético e a luta contra a corrupção.

3.1.1 A comunicação foi publicada num momento em que o comércio está a sofrer mudanças profundas. Foram recentemente celebrados dois importantes acordos internacionais que terão um impacto profundo nos padrões do comércio mundial. Em primeiro lugar, as Nações Unidas adotaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015, como parte da sua Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, se bem que a comunicação só refere estes objetivos duas vezes.

3.1.2 Em segundo lugar, a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas de Paris (Cqnuac COP 21) conseguiu um bom resultado em dezembro.

3.2 O comércio e o investimento terão uma função primordial na promoção, definição de metas e realização dos ODS, sobretudo dada a estimativa da Cnuced de que, para alcançar as metas definidas, será necessário angariar anualmente 2,5 biliões de dólares americanos adicionais, grande parte a partir do setor privado.

3.2.1 A declaração da 10.^a Conferência Ministerial da OMC, realizada recentemente em Nairóbi, reconheceu que o comércio internacional pode ser importante para alcançar um crescimento sustentável, robusto e equilibrado para todos ⁽¹¹⁾ e envia a mensagem clara de que a OMC tem uma função importante a desempenhar na concretização dos ODS, que serão muito mais difíceis de realizar sem um mecanismo eficaz de comércio multilateral.

3.2.2 O contributo do comércio e do investimento para a atenuação das alterações climáticas também será importante. Resta ver que efeitos o Acordo de Paris terá sobre o comércio. Os avanços nas negociações do acordo plurilateral sobre produtos ambientais deixa antever um passo importante na articulação das alterações climáticas com a política comercial multilateral, mas continua a ser necessário tomar iniciativas multilaterais adicionais para promover a coerência e o apoio mútuo entre o comércio e o ambiente.

3.3 Outra evolução significativa que afeta o comércio internacional tem sido a notável expansão das cadeias de valor e de abastecimento globais, assim como o crescimento exponencial do comércio digital e do comércio eletrónico.

3.3.1 Uma elevada proporção das trocas comerciais diz atualmente respeito a produtos e serviços intermédios, componentes do produto final. Este processo fragmentado de produção pode abranger vários países diferentes e pode mudar, mas os países em vias de desenvolvimento procuram também especializar-se em pontos específicos de uma cadeia de valor global. As cadeias de abastecimento globais abrangem as partes das cadeias de valor globais que dizem respeito ao abastecimento, mas não à conceção, à produção final ou à distribuição de um produto ou serviço.

3.3.2 A comunicação aborda, acertadamente e em profundidade, a questão dos serviços e do seu crescimento exponencial enquanto parte vital do comércio (ponto 2.1.1). Todavia, para além da dimensão tradicional do comércio de serviços, a Comissão terá de monitorizar de perto a futura evolução deste crescimento e o modo como se repercute nas trocas comerciais à escala internacional.

3.3.3 Assim, o Comité acolhe favoravelmente o destaque que a comunicação concede à necessidade de a política comercial «abordar um leque mais alargado de questões» ⁽¹²⁾ para que a UE possa manter a sua posição nas cadeias de valor globais, incluindo a promoção do comércio de serviços, a facilitação do comércio digital e a proteção dos consumidores e dos seus dados pessoais.

⁽¹¹⁾ Declaração Ministerial de Nairóbi — ponto 4, WT/MIN(15)/DEC https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

⁽¹²⁾ Ver nota 1.

3.3.4 O CESE congratula-se com o compromisso assumido pela Comissão de continuar a desenvolver as suas políticas, a fim de garantir uma gestão responsável das cadeias de abastecimento globais, a qual, conforme afirma a comunicação, «é essencial para ajustar a política comercial aos valores europeus»⁽¹³⁾. O Comité acolhe favoravelmente os avanços já realizados pela Comissão neste ponto, nomeadamente a iniciativa sobre os direitos dos trabalhadores com o Mianmar/Birmânia. O controlo das cadeias de abastecimento deve desempenhar um papel fundamental na consecução dos objetivos da Comunicação «Comércio para Todos».

3.3.5 É oportuno procurar compreender melhor a forma como funcionam as cadeias de abastecimento globais, especialmente o seu impacto nas economias e mercados de trabalho de países terceiros, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, o crescimento inclusivo, os direitos humanos e, acima de tudo, a criação de postos de trabalho dignos. Neste ponto, o Comité chama a atenção para o seu relatório de informação sobre o tema «Responsabilidade social e societal das empresas»⁽¹⁴⁾. O CESE está também a elaborar um outro parecer sobre o «Trabalho digno nas cadeias de abastecimento globais», em antecipação da Conferência Internacional do Trabalho, em junho, e a preparar-se para reforçar a promoção de uma conduta empresarial responsável, que constitui uma prioridade para a Presidência neerlandesa.

3.4 A abordagem multilateral do comércio continua a ser fulcral, já que está no cerne do comércio mundial e deve continuar a ser «a pedra angular da política comercial da UE», conforme afirma a comunicação⁽¹⁵⁾. Todavia, a OMC tem um ponto de partida muito diferente dos ODS e da COP 21. Os ODS e os objetivos da COP 21 constituem metas claras, ao passo que a OMC dispõe apenas de um mecanismo claro, mas tem dificuldade em chegar a acordo quanto a metas, conforme demonstram os limitados acordos conseguidos em Bali e Nairóbi.

3.4.1 O Comité continua a apoiar firmemente o multilateralismo, em particular dada a necessidade de cumprir os ODS e os objetivos da COP 21, e dado o crescimento das cadeias de valor e de abastecimento globais, do comércio digital e do comércio eletrónico.

3.5 A Comunicação «Comércio para Todos» realça⁽¹⁶⁾ acertadamente o papel central da OMC no desenvolvimento e aplicação das regras do comércio mundial, afirmando que «[a]s regras da OMC constituem o fundamento da ordem mundial no domínio do comércio»⁽¹⁷⁾. A OMC garante a compatibilidade a nível mundial e, apoiada pelo seu mecanismo de resolução de litígios⁽¹⁸⁾, tem sido cada vez mais valorizada e utilizada. Existe o perigo real de que acordos de comércio livre entre grandes regiões e outros acordos bilaterais importantes comecem a estabelecer regras passíveis de se sobrepor ou mesmo de se contradizer, o que complicaria as regras do comércio mundial em vez de as simplificar. Por exemplo, o Comité constata com preocupação que as disposições relativas às regras de origem incluídas no recente acordo da UE com o Vietname podem entrar em conflito com disposições que este país aceitou no âmbito da Parceria Transpacífico.

3.6 Muitas das questões incluídas na Agenda de Doa da OMC só podem ser abordadas a nível multilateral, conforme se reconhece desde a Ronda do Uruguai. Entre essas questões inclui-se a celebração de qualquer acordo mundial eficaz sobre os níveis globais de subvenções no setor da agricultura, que constitui um importante objetivo da Agenda de Doa. Há, pois, que continuar a trabalhar em prol de soluções multilaterais.

3.6.1 Os acordos de comércio livre têm de gerar um verdadeiro valor acrescentado, prevendo mais flexibilidade para as diferenças regionais e nacionais, bem como para as sensibilidades culturais. Estes acordos devem, em última análise, reforçar o multilateralismo.

3.7 A Comunicação «Comércio para Todos» analisa formas de revitalizar a OMC e o sistema multilateral. Além do caráter de regulamentação, o documento em apreço realça com justeza a necessidade de adotar uma abordagem mais focalizada. É adequado chamar a atenção para o crescente desequilíbrio decorrente da ascensão de várias economias rapidamente emergentes, bem como para a necessidade de estas economias contribuírem de modo mais incisivo para ajudar outras economias que apresentam um desenvolvimento mais lento.

⁽¹³⁾ Ibid.

⁽¹⁴⁾ Relatório de Informação sobre a «Responsabilidade social e societal das empresas» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 497 final, ponto 5.1.

⁽¹⁶⁾ Ibid., ponto 5.1.1.

⁽¹⁷⁾ Ibid.

⁽¹⁸⁾ Atualmente a tratar o seu 500.º litígio.

3.8 No entanto, o CESE está preocupado com o facto de a comunicação conter duas propostas que parecem contradizer o propósito declarado do documento. Em primeiro lugar, há a sugestão de que «um grupo de membros da OMC avance na negociação de uma determinada questão» (a abordagem plurilateral), já aplicada nas negociações para o Acordo sobre os Produtos Ambientais e para a proposta de Acordo sobre o Comércio de Serviços (TiSA). Contudo, se essa abordagem se tornasse a regra, poderia excluir vários países importantes, em especial os países em desenvolvimento e os mais pobres, nomeadamente os países africanos. Há que manter uma vigilância apertada para garantir a plena compatibilidade entre os acordos plurilaterais e o pleno multilateralismo.

3.8.1 Em segundo lugar, há a proposta de abrir um acordo como a TTIP à eventual adesão de outros países (proposta formulada com países como a Turquia, a Noruega e outros países do EEE em mente). Se esta sugestão fosse incluída também noutros acordos importantes (como o Acordo UE-Japão ou o AECG), poderia pôr em causa a própria pertinência da OMC, especialmente porque poderia constituir um retrocesso até aos tempos em que a organização era dominada pelo Grupo G4 ou «Quad».

4. Observações estratégicas e omissões

4.1 Embora a Comunicação – Comércio para Todos aborde várias questões estratégicas essenciais e importantes temas comerciais, continua a haver uma série de omissões.

4.2 Em primeiro lugar, os ODS, para os quais o comércio e o investimento têm uma importância fulcral, são referidos apenas duas vezes. Estes objetivos vão muito além dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e afetarão praticamente todos os países, sobretudo porque abrangem também as questões da energia e das alterações climáticas.

4.2.1 Apesar de o ponto 4.2 da comunicação apresentar uma série de observações e compromissos pertinentes, abordando várias questões relevantes, como as avaliações do impacto sobre a sustentabilidade e os efeitos dos novos acordos de comércio livre nos países menos desenvolvidos, falta estabelecer a ligação essencial à abordagem que a UE empregará para realizar os ODS. O Comité lamenta esta incapacidade de apresentar uma abordagem plenamente coordenada.

4.3 A comunicação em apreço também não refere nem a renovação do Acordo de Parceria ACP-UE (Acordo de Cotonu), nem as regiões, especialmente em África, em que ainda não foram celebrados acordos de parceria económica. Uma das principais mensagens de Nairóbi refere-se à vontade generalizada não só de desenvolver a União Africana como também de avançar rumo à criação de uma zona continental de comércio livre para a África no seu conjunto, que englobaria mais de 50 países. A UE tem uma capacidade única para promover esta ambição e deve dar-lhe prioridade.

4.3.1 A atenção considerável que a UE justamente dedica à ACP deve tornar-se ainda mais prioritária à medida que os ODS começarem a ser implementados. O Comité congratula-se com o compromisso de rever a estratégia da UE de ajuda ao comércio «para reforçar a capacidade de utilização pelos países em desenvolvimento das oportunidades oferecidas pelos acordos comerciais», em consonância com os ODS. Congratula-se igualmente com a ideia de utilizar o comércio para apoiar a integração regional.

4.3.2 O Comité chama a atenção da UE para a Declaração Final da 14.^a Reunião dos Meios Económicos e Sociais ACP-UE, reunidos em Iaundé em julho de 2015⁽¹⁹⁾, a qual apela à mobilização de todos os recursos financeiros disponíveis a fim de atingir os ODS, num quadro de governação orçamental sólida e transparente que envolva também o setor privado.

4.3.3 Esta abordagem está em consonância com dois outros pareceres recentes do Comité. Um desses documentos⁽²⁰⁾ salienta que a eficácia da ajuda ao comércio requer a participação ativa dos agentes económicos e sociais na conceção dos programas, no acompanhamento da sua implementação e na avaliação dos respetivos resultados e impactos. Para assegurar que as relações com os países ACP têm devidamente em conta a diversidade destes países, a Comissão deve procurar uma participação ampla e ativa desses agentes, incluindo os parceiros sociais e a sociedade civil alargada. É, pois, lamentável que o recente acordo de parceria económica com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral não inclua nenhuma dessas disposições.

⁽¹⁹⁾ Declaração Final da 14.^a Reunião dos Meios Económicos e Sociais ACP-UE em conformidade com o mandato conferido pelo Acordo de Cotonu.

⁽²⁰⁾ JO C 383 de 17.11.2015, p. 49

4.3.3.1 No segundo parecer ⁽²¹⁾, o CESE sublinha que as empresas e as organizações da sociedade civil nos países em desenvolvimento devem ser apoiadas para adquirirem competências e capacidades que lhes permitam exercer uma influência positiva no ambiente laboral, no sentido, nomeadamente, de respeitar os princípios democráticos reconhecidos, facilitar a criação e o crescimento das empresas, aumentar a transparência, reduzir os excessos burocráticos e a corrupção omnipresente e incentivar os investidores estrangeiros e locais.

4.4 Além disso, a comunicação não refere em ponto algum a necessidade de assegurar as importações essenciais de países relevantes com os quais ainda não esteja previsto um acordo de comércio livre, nem menciona, em alternativa, a necessidade de reduzir a dependência energética da UE. São numerosos os postos de trabalho que dependem de um aprovisionamento energético seguro e regular e de matérias-primas importantes. O CESE analisou esta questão num parecer anterior, apelando para uma estratégia global eficaz e para a criação de um procedimento claro de resposta a situações de emergência ou de crise para os casos em que, independentemente do motivo, uma determinada importação essencial se torne repentinamente indisponível ⁽²²⁾.

4.4.1 O Comité ficou desiludido por constatar que, na recente comunicação da Comissão sobre o pacote de medidas para a União da Energia ⁽²³⁾, a secção consagrada a «[u]m papel mais importante da Europa nos mercados mundiais da energia» é surpreendentemente débil. Essa comunicação coloca a Argélia e a Turquia em pé de igualdade, o que o Comité considera inadequado, e abstém-se de referir os principais corredores de energia, ou a Parceria Estratégica da UE com a China, especialmente no contexto da cooperação em matéria de energia e transportes.

4.4.2 O acordo COP21 foi alcançado após a publicação da Comunicação «Comércio para Todos». O sistema internacional de comércio terá de refletir os objetivos deste acordo, bem como os ODS. Os incentivos em matéria de pegada de carbono e de biodiversidade também terão de ser tidos em conta no combate às alterações climáticas.

4.5 Relativamente ao investimento, que só desde o Tratado de Lisboa se enquadra no âmbito de competências da UE, a Comunicação «Comércio para Todos» propõe atualizar os acordos de comércio livre da UE atualmente em vigor a fim de incluir um capítulo específico sobre o investimento. Propõe ainda a condução de novas negociações autónomas com Hong Kong e Taiwan.

4.5.1 A comunicação procura regularizar a arbitragem e a proteção dos investimentos, no seguimento da controvérsia sobre a resolução de litígios entre investidores e o Estado, bem como das subsequentes propostas para as negociações da TTIP. Propõe mais esforços para inscrever nos acordos de comércio livre o direito do Estado a regulamentar e sugere medidas destinadas a transformar o antigo sistema num «sistema público judicial do investimento, composto por um tribunal de primeira instância e um tribunal de recurso, que funcionarão como os tribunais tradicionais» ⁽²⁴⁾. Deverá ainda existir um código de conduta e juízes independentes aos quais se exigirão elevadas qualificações técnicas e jurídicas.

4.5.2 O Comité incentiva um debate aberto e transparente. Por isso, é lamentável que as propostas em causa, as quais foram contestadas por um amplo leque de organizações da sociedade civil por não serem substancialmente diferentes do mecanismo de resolução de litígios entre os investidores e o Estado criticado pelo CESE ⁽²⁵⁾, tenham agora sido incluídas no acordo com o Vietname e no AECG revisto, sem que para tal tenha havido um processo de consulta pleno e adequado.

4.6 Por último, uma política europeia de comércio e investimento ambiciosa requer recursos adequados, específicos e suficientes, seja para conduzir várias negociações em simultâneo, para acompanhar e implementar os acordos comerciais (prevendo, nomeadamente, financiamento suficiente para permitir o acompanhamento por parte da sociedade civil) ou para argumentar a favor dos benefícios do comércio junto do grande público. Um dos principais aspetos a ter em conta ao implementar a Comunicação «Comércio para Todos» é a atribuição de recursos suficientes aos domínios mais carenciados, incluindo a função desempenhada pelas missões e delegações da UE nos países terceiros.

⁽²¹⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 1.

⁽²²⁾ JO C 67 de 6.3.2014, p. 47.

⁽²³⁾ COM(2015) 80 final.

⁽²⁴⁾ Ibid.

⁽²⁵⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Proteção dos investidores e resolução de litígios entre os investidores e o Estado nos acordos comerciais e de investimento da União Europeia com países terceiros» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

5. Sustentabilidade e valores da UE — A chave para vencer o debate na UE

5.1 Para que as disposições da Comunicação «Comércio para Todos» sejam bem-sucedidas, será importante convencer o público europeu dos benefícios do comércio. Hoje em dia, o comércio e o investimento figuram na agenda pública e são considerados importantes por vários setores da sociedade civil, ao passo que muitos outros põem em causa alguns dos seus pressupostos de base. O público já não aceita sem questionar o anterior pressuposto da UE de que o comércio liberalizado é automaticamente benéfico.

5.2 A Comunicação «Comércio para Todos» aborda aprofundadamente as inquietações que surgiram durante as negociações da TTIP, declarando com firmeza que «[a] Comissão tem de prosseguir políticas que beneficiem a sociedade no seu conjunto e que promovam as normas e os valores europeus e universais, a par dos interesses económicos fundamentais, dando maior ênfase ao desenvolvimento sustentável, aos direitos do Homem, à evasão fiscal, à proteção dos consumidores e ao comércio justo e responsável»⁽²⁶⁾. Assim, as disposições de combate à evasão e fraude fiscais também serão importantes. A comunicação promete que «nenhum acordo comercial da UE [conduzirá] a níveis inferiores de proteção dos consumidores, do ambiente ou dos direitos sociais e laborais»⁽²⁷⁾. Na sequência da COP21, também se torna necessário levar em linha de conta o aquecimento global.

5.3 O Comité acolhe favoravelmente estas promessas, que dão seguimento à base estabelecida na comunicação «Europa global», a qual afirma que «[p]osto que perseguimos a justiça e coesão sociais a nível interno, devemos também tentar promover os nossos valores pelo mundo fora, incluindo as normas ambientais e sociais e a diversidade cultural»⁽²⁸⁾.

5.3.1 Parte da ênfase da UE no desenvolvimento sustentável decorre da sua vontade geral de promover e reforçar o empenho unânime na democracia, no Estado de direito, nos direitos humanos, na transparência e na previsibilidade. No cerne da questão estão a proteção do ambiente, o combate às alterações climáticas, a promoção do trabalho digno, a saúde e segurança no trabalho e o vasto leque de assuntos abordados pelas convenções fundamentais da OIT e pelas principais convenções multilaterais em matéria de ambiente. Hoje em dia, é essencial que os ODS ocupem também um lugar central.

5.3.2 Na maioria dos setores, com a exclusão notória dos têxteis e da cerâmica, as pautas ocupam uma posição secundária nas negociações comerciais, em detrimento das barreiras não pautais e das regras, incluindo a cooperação em matéria de regulamentação. Os efeitos desta cooperação suscitam questões relativamente a quem poderão ser os verdadeiros beneficiados. Conforme afirma a comunicação, é fundamental implantar uma cooperação em matéria de regulamentação sem reduzir os atuais níveis de proteção regulamentar em domínios essenciais como a saúde, a segurança, o ambiente, as condições de trabalho e a proteção dos consumidores. O capítulo do AECG relativo às medidas sanitárias e fitossanitárias indica uma via a seguir. Há que assegurar o direito a regulamentar e evitar a dualidade de critérios.

5.4 O Comité compraz-se com a intenção da Comissão — consonante com posições anteriores do CESE, do Parlamento Europeu e da sociedade civil — de proteger os serviços públicos nos acordos de comércio livre e entende que a melhor forma de o fazer é através de uma lista que enumere os países com desempenho positivo, tanto em relação ao acesso ao mercado, como em relação ao tratamento que concedem.

5.5 Visto que o comércio é uma questão cada vez mais amplamente debatida, já não se pode presumir que o Parlamento Europeu ratificará todos os acordos comerciais, dado o aumento dos poderes desta instituição e a existência de uma maior variedade de pontos de vista. Por conseguinte, o Comité espera que a Comissão leve em conta nas negociações comerciais as observações e as preocupações apresentadas pelo Parlamento nas suas resoluções, as últimas das quais sobre a TTIP e o TiSA. A probabilidade de alguns acordos de comércio livre abrangerem competências «mistas» significa que, nesses casos, também os parlamentos nacionais deverão ratificar o acordo. Para tal, será necessário dispor de um procedimento plenamente transparente e consonante com as disposições constitucionais nacionais. Nesses casos, será essencial que a Comissão empreenda iniciativas adicionais para conseguir a aprovação, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros.

⁽²⁶⁾ Ver nota 1.

⁽²⁷⁾ Ibid.

⁽²⁸⁾ COM(2006) 567 final, ponto 3.1, alínea iii).

5.6 A força da UE no domínio do comércio continua a ser um dos seus trunfos, mas importa reiterar constantemente os argumentos a favor do comércio e, sobretudo, do investimento. Há que conduzir um debate informado e de elevado nível, tanto na UE como nos Estados-Membros, que inclua também a sociedade civil e garanta que todas as partes interessadas se podem fazer ouvir.

5.6.1 Até à data, verificou-se que uma gama ampla e atrativa de produtos importados, apoiada pela diminuição dos custos decorrente da redução ou eliminação de pautas aduaneiras, trouxe benefícios notórios para os consumidores, oferecendo um leque mais alargado de escolhas e diversidade. Continuam pendentes algumas questões como a redução das taxas de itinerância para as telecomunicações com os parceiros comerciais. A promoção do consumo positivo ao nível interno é essencial para concretizar os benefícios gerais da liberalização do comércio na UE, nomeadamente através do aumento do crescimento económico e da criação de emprego.

5.7 Embora a comunicação saliente a importância do comércio para a UE em termos de crescimento e de emprego, é igualmente importante ouvir os consumidores preocupados com a potencial redução da qualidade das normas e com os possíveis impactos ambientais.

5.7.1 Os consumidores, reconhecidos na Comunicação «Comércio para Todos»⁽²⁹⁾ como tendo beneficiado da eliminação das barreiras comerciais, têm de poder confiar no mercado mundial. Para que isso aconteça, a política comercial deve ser vista como consonante com o desenvolvimento sustentável, incluindo a sustentabilidade económica a longo prazo. Além disso, as avaliações de impacto têm de refletir estes valores e ser consideradas consequentes.

5.7.2 É essencial que os consumidores e a sociedade civil em geral sejam colocados no centro do processo de elaboração das políticas. O Comité considera muito positivo o foco da Comissão em tornar a política comercial mais benéfica para os consumidores, mais aberta e mais transparente. No entanto, está preocupado com a inexistência de mecanismos que consagrem na política comercial o princípio da precaução e a abordagem baseada no risco, de uma forma que seja, por seu turno, plenamente integrada com o princípio da inovação⁽³⁰⁾.

6. Transparência e aprofundamento da participação da sociedade civil

6.1 A Comunicação «Comércio para Todos» será avaliada em função da capacidade da Comissão de demonstrar que os acordos comerciais não enfraquecem as normas ambientais, laborais e outras. Deverá também demonstrar que a própria Comissão presta contas das suas negociações sobre o comércio e o investimento e que pode ser chamada a provar que a política gera de facto benefícios para todos.

6.1.1 Para isso, é indispensável uma participação muito mais aprofundada da sociedade civil desde o início.

6.1.2 A Comunicação «Comércio para Todos» refere a necessidade de dialogar ativamente com a sociedade civil, mas não lhe atribui a importância que seria de esperar. No âmbito da sua função institucional, o CESE está bem colocado para ajudar a alargar essa participação graças às suas interações regulares com a sociedade civil, tanto na UE como em países terceiros. Este processo tem de incluir a consulta direta dos parceiros sociais sobre os possíveis impactos do comércio e do investimento no emprego.

6.2 Após as controvérsias relacionadas com a TTIP, a comunicação reconhece agora plenamente a necessidade de transparência. O Comité acolhe favoravelmente o compromisso de conferir a todas as negociações o mesmo nível de transparência acordado à TTIP. O Comité solicita, portanto, ao Conselho que publique sem demora o mandato e os textos das negociações para o Acordo de Comércio Livre UE-Japão.

6.2.1 O Comité considera particularmente importantes as sessões de informação à sociedade civil realizadas em cada ronda de negociação. O grupo consultivo específico criado para ouvir pontos de vista sobre o avanço das negociações da TTIP também foi benéfico. No entanto, o Comité está desiludido por não ter sido formalmente incluído enquanto instituição. Essa exclusão tem de ser retificada no futuro.

⁽²⁹⁾ COM(2015) 497 final; ponto 4.1.1.

⁽³⁰⁾ Ver nota 5.

6.3 Uma omissão notória da comunicação é a falta de referência a mecanismos de acompanhamento pela sociedade civil dos capítulos relativos ao comércio e desenvolvimento sustentável já existentes nos acordos comerciais da UE em vigor, bem como a falta de referência a formas de desenvolver e reforçar esses capítulos. O Comité considera que os mecanismos de execução também se devem aplicar aos próprios capítulos relativos ao comércio e desenvolvimento sustentável, começando pela proposta da Comissão para a TTIP.

6.3.1 Essa lacuna é dececionante. Na sua resposta à Comunicação da Comissão – Europa global, o Comité solicitou a inclusão de um capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável em todos os acordos de comércio livre posteriores, bem como a atribuição de um papel ativo de monitorização à sociedade civil ⁽³¹⁾.

6.3.2 Desde o Acordo UE-Coreia de 2010 registaram-se sete acordos comerciais da UE dotados de um importante capítulo sobre o comércio e o desenvolvimento sustentável. Entretanto, o Comité solicitou a inclusão destes capítulos também em acordos de investimento autónomos ⁽³²⁾.

6.3.3 Na opinião do Comité, o facto de não se ter, até à data, realizado uma avaliação pormenorizada destes capítulos, do acompanhamento de que foram objeto ou do seu potencial desenvolvimento contraria a boa intenção da Comissão de continuar a promover capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável ambiciosos e inovadores nos acordos europeus de comércio e investimento, que acompanhem as disposições substanciais destes acordos.

6.3.4 Cada um destes acordos prevê diversos tipos de mecanismos que permitem à sociedade civil acompanhar a implementação dos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável. Hoje em dia, já foi recolhida experiência suficiente e tiradas suficientes ilações para servir de base a uma reflexão e à apresentação de recomendações claras e positivas para o futuro.

6.3.5 Os mecanismos de acompanhamento têm um elevado potencial e podem eventualmente produzir resultados concretos, em termos do impacto positivo do comércio e do investimento. Constituem uma via importante de diálogo e cooperação com a sociedade civil dos países parceiros e requerem tempo, esforço e um reforço das capacidades, para que sejam plenamente operacionais e eficazes, em particular nos países cujo modelo de diálogo civil e social difere do da UE. As relações já forjadas pelo CESE contribuíram para a criação de grupos consultivos internos.

6.4 À medida que o número de órgãos deste género aumenta, torna-se mais difícil conseguir uma representação equilibrada de cada grupo de interessados dentro do grupo consultivo, o que provoca sérios atrasos.

6.4.1 Existem também os seguintes problemas recorrentes, entre outros:

- capacidades limitadas das organizações pertinentes: é necessária uma melhor promoção, tanto junto dos países parceiros como junto da sociedade civil;
- necessidade de incluir no texto dos acordos uma disposição que preveja reuniões conjuntas dos Grupos Consultivos Internos da UE e do país parceiro, a fim de trocar experiências e estabelecer valores de referência comuns para a monitorização;
- financiamento adequado para a participação da sociedade civil, que deve abranger também atividades mais alargadas, incluindo seminários ou estudos que contribuam para a realização de objetivos no domínio do comércio e desenvolvimento sustentável.

6.4.2 O CESE recomenda ainda um alargamento das competências dos grupos consultivos internos para que abranjam qualquer assunto de interesse para a sociedade civil, incluindo a cooperação no domínio da regulamentação, os capítulos dedicados às PME ou disposições relacionadas com os direitos humanos.

Bruxelas, 28 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽³¹⁾ JO C 211 de 19.8.2008, p. 82.

⁽³²⁾ JO C 268 de 14.8.2015, p. 19.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros»

[COM(2016) 71 final — 2016/43 (NLE)]

(2016/C 264/18)

Em 24 de fevereiro de 2016, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 43.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros»

[COM(2016) 71 final – 2016/43 NLE]

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no seu anterior parecer sobre as «Orientações para o Emprego» (EESC-2015-01167-00-02-AC-TRA), adotado em 27 de maio de 2015 (*), o Comité, na 516.^a reunião plenária de 27 e 28 de abril de 2016 (sessão de 27 de abril), decidiu, por 220 votos a favor, um voto contra e sete abstenções, não emitir parecer, remetendo para a posição defendida no documento supramencionado.

Bruxelas, 27 de abril de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

(*) Parecer do CESE (SOC/519) sobre a «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros» COM(2015) 098 final — 2015/0051 (NLE) (JO C 332 de 8.10.2015, p. 68).

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT