



### Índice

#### I Resoluções, recomendações e pareceres

##### PARECERES

##### Comité Económico e Social Europeu

##### 521.a reunião plenária de 14 e 15 de dezembro de 2016

2017/C 075/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A economia da funcionalidade» (parecer de iniciativa) . . . . .	1
2017/C 075/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Promover as empresas inovadoras e de elevado crescimento» (parecer de iniciativa) . . . . .	6
2017/C 075/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Um quadro adequado para a transparência das empresas» (parecer de iniciativa) . . . . .	14
2017/C 075/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Principais fatores que influenciam a política agrícola comum pós-2020» (parecer de iniciativa) . . . . .	21
2017/C 075/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Integrar o encorajamento positivo ( <i>nudge</i> ) nas políticas europeias» (parecer de iniciativa) . . . . .	28

#### III Atos preparatórios

##### COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

##### 521.a reunião plenária de 14 e 15 de dezembro de 2016

2017/C 075/06	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 — Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa» [COM(2016) 356 final] . . . . .	33
2017/C 075/07	Parecer Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Programa de Trabalho Anual da União para a Normalização Europeia para 2017» [COM(2016) 357 final] . . . . .	40

2017/C 075/08	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 1286/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros no que diz respeito à sua data de aplicação» [COM(2016) 709 final — 2016/0355 (COD)] . . . . .	44
2017/C 075/09	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 345/2013 relativo aos fundos europeus de capital de risco e o Regulamento (UE) n.º 346/2013 relativo aos fundos europeus de empreendedorismo social» [COM(2016) 461 final] . . . . .	48
2017/C 075/10	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 99/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Programa Estatístico Europeu 2013-17, tornando-o extensivo a 2018-2020» [COM(2016) 557 final — 2016/0265(COD)] . . . . .	53
2017/C 075/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) n.º 1316/2013 e (UE) 2015/1017 no que se refere ao prolongamento da vigência do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e à introdução de melhorias técnicas nesse Fundo e na Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento» [COM(2016) 597 final — 2016/0276 (COD)] . . . . .	57
2017/C 075/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 — Um orçamento da UE centrado nos resultados» [COM(2016) 603 final] sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020» [COM(2016) 604 final — 2016/0283 (APP)] e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (UE) n.º 2012/2002, os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014, (UE) n.º 652/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão n.º 541/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho» [COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD)] . . . . .	63
2017/C 075/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva (UE) 2016/1164 no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros» [COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS)] . . . . .	70
2017/C 075/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado» [COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)] . . . . .	75
2017/C 075/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços» [COM(2016) 128 final — 2016-70-COD] . . . . .	81
2017/C 075/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)» [COM(2016) 465 final] sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração» [COM(2016) 466 final] e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE» [COM(2016) 467 final] . . . . .	97

2017/C 075/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à inclusão das emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a alteração do uso do solo e as florestas no quadro relativo ao clima e à energia para 2030 e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas» [COM(2016) 479 final — 2016/0230(COD)] e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 para uma União da Energia resiliente e para cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas» [COM(2016) 482 final — 2016/0231 (COD)] . . . . .	103
2017/C 075/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um plano plurianual para as unidades populacionais demersais do mar do Norte e para as pescarias que exploram essas unidades populacionais e que revoga o Regulamento (CE) n.º 676/2007 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1342/2008 do Conselho» [(COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD))] . . . . .	109
2017/C 075/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Pacote de medidas sobre o setor da aviação — Parte II, composto pela «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho» [COM(2015) 613 final — 2015/0277 (COD)] e pelo «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação» [COM(2015) 599 final] . . . .	111
2017/C 075/20	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 — As plataformas em linha e o mercado único digital: Oportunidades e desafios para a Europa» [COM(2016) 288 final] . . . . .	119
2017/C 075/21	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 — Reforçar o sistema de ciberresiliência da Europa e promover uma indústria de cibersegurança competitiva e inovadora» [COM(2016) 410 final] . . . . .	124
2017/C 075/22	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Reforço das relações comerciais bilaterais entre a UE e a Turquia e modernização da União Aduaneira» . . . . .	129
2017/C 075/23	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Viver com dignidade: da dependência da ajuda à autossuficiência» [COM(2016) 234 final] . . . . .	138
2017/C 075/24	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Uma política integrada da UE para o Ártico» [JOIN(2016) 21 final] . . . . .	144



## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

521.A REUNIÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE DEZEMBRO DE 2016

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A economia da funcionalidade»**

**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 075/01)

Relator: **Thierry LIBAERT**

Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento
	Parecer de iniciativa
Decisão da plenária:	21 de janeiro de 2016
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4 de outubro de 2016
Adoção em plenária	15 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação	169/0/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

### 1. Conclusões e recomendações

1.1. Com o presente parecer, o CESE manifesta-se a favor de uma transição económica operada na sociedade, que permita passar de uma fase de exploração excessiva dos recursos e de desperdício para uma fase mais sustentável, que valorize mais a qualidade do que a quantidade e seja mais intensiva em termos de emprego. O CESE gostaria de ver a Europa tomar a iniciativa em matéria de criação de novas formas de economia.

1.2. O CESE considera que é necessário apoiar a economia da funcionalidade, na medida em que esta permite responder, de forma cabal ou parcial, aos desafios enunciados. A economia da funcionalidade não constitui um fim em si mesma, mas um meio ao serviço de novos objetivos associados ao modelo de consumo.

1.3. Tendo em conta que os alegados benefícios da economia da funcionalidade, em termos económicos, ambientais e sociais, estão rodeados por numerosas incertezas e dúvidas, impõe-se proceder a uma avaliação completa dos diversos tipos de produtos ou serviços, a fim de identificar as vantagens e, eventualmente, as condições a respeitar para um bom desenvolvimento desta economia.

1.4. Seguidamente, há que promover a divulgação dos impactos (ambientais, sociais, económicos, entre outros) do produto ou serviço adquirido através de uma solução baseada na economia da funcionalidade — «acesso» ou «utilização» versus «propriedade» —, o que permitirá ao consumidor avaliar melhor a conveniência de adquirir um produto ou serviço, e fazer escolhas informadas. Para tal, a qualidade e a credibilidade das informações fornecidas pelas empresas são fundamentais. Por conseguinte, há que definir autoridades e mecanismos que sirvam de garantia às mesmas aos olhos dos consumidores.

1.5. O CESE recomenda que os Estados-Membros e as partes interessadas promovam o consumo responsável, sobretudo na fase da educação, colocando a tónica na economia da funcionalidade. Desde que desenvolvida de forma inteligente, a economia da funcionalidade pode ajudar a superar muitos desafios, atualmente ligados ao consumo.

1.6. De um modo mais geral, o CESE recomenda que se acelere a investigação e o desenvolvimento de novos modos de produção e consumo relacionados com a economia da funcionalidade:

- A ecoconceção dos produtos, que permite assegurar, desde a origem, a sustentabilidade dos recursos utilizados e ter em conta o impacto ambiental dos bens ao longo do seu ciclo de vida. A economia da funcionalidade pode conduzir a novas conceções de produtos, por exemplo produtos mais reparáveis, moduláveis, etc.;
- A economia circular, referida no parecer do CESE sobre o «Pacote de medidas relativas à economia circular»<sup>(1)</sup>, que visa obter um fluxo circular de reciclagem e reutilização de materiais (*cradle to cradle*), a fim de converter os resíduos de uma empresa em recursos de outras. A economia da funcionalidade permite valorizar melhor os produtos secundários e as externalidades de alguns destes para fins de criação de novos produtos;
- A economia colaborativa, referida nomeadamente no parecer do CESE de 21 de janeiro de 2014<sup>(2)</sup>, que se apoia, nos seus fundamentos teóricos, na economia da funcionalidade. Os desenvolvimentos deste tipo de intercâmbios podem, em conjunto e em determinadas condições, aumentar as vantagens da economia da funcionalidade, nomeadamente no domínio do ambiente;
- A economia do bem comum, em articulação com o parecer do CESE de 17 de setembro de 2015<sup>(3)</sup>;
- A economia da partilha, a que se dedicou em especial o parecer do CESE de 13 de maio de 2016<sup>(4)</sup>.

1.7. Um pacote legislativo europeu permitiria estruturar as ofertas em matéria de economia da funcionalidade, nomeadamente tendo em conta as novas problemáticas do consumo — o consumo colaborativo, a obsolescência, a compreensão destes modelos por parte dos consumidores e um contexto jurídico e fiscal mais favorável às empresas inovadoras.

1.8. A territorialização da economia da funcionalidade permite responder aos novos desafios do desenvolvimento sustentável dos territórios, através da experimentação de novos modelos económicos. A economia da funcionalidade é útil para valorizar as potencialidades dos territórios, sair da normalização da produção em massa, em parte responsável pelo desencanto do consumo atual, e ter em conta o conjunto das externalidades do sistema produtivo. Além disso, os municípios, graças à sua densidade que favorece as lógicas mutualistas, são dos territórios mais propícios ao desenvolvimento de soluções baseadas na economia da funcionalidade.

1.9. Para fazer face à transição fundamental para um novo modelo económico que tem consequências significativas e sistémicas em muitos domínios, recomenda-se a criação no CESE de uma nova estrutura transversal permanente incumbida de analisar esta evolução.

1.10. A existência de uma plataforma de intercâmbio que tornasse as iniciativas da funcionalidade visíveis à escala europeia seria útil, num contexto em que os bons exemplos são ainda escassos e nem sempre têm a visibilidade que merecem. Esta plataforma poderia ser incluída no projeto de plataforma europeia sobre a economia circular aprovado pelo CESE aquando da votação do seu parecer sobre o pacote de medidas relativas à economia circular apresentado pela Comissão Europeia.

1.11. A economia da funcionalidade pode permitir reestruturar os diferentes valores que compõem o valor de um bem. O valor de uso, mas também o valor-trabalho, devem assim encontrar uma forma de coexistir na economia da funcionalidade.

1.12. É fundamental esclarecer e simplificar os desafios que se colocam em matéria de seguros dos modelos da economia da funcionalidade, que devem, por conseguinte, ser mais explícitos para o consumidor final, numa perspetiva de desenvolvimento das novas ofertas da economia da funcionalidade.

<sup>(1)</sup> JO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

<sup>(2)</sup> JO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 26.

<sup>(4)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

## 2. Definição e conteúdo: da propriedade à utilização

2.1. A economia da funcionalidade visa desenvolver a utilização dos produtos em vez da sua posse. Trata-se, no entanto, de ir além da simples incorporação de «serviços» adicionais num «produto», e considerar o conjunto das alterações do consumo, tendo mais em conta o utilizador final e os modelos económicos mais eficientes em termos de recursos, podendo até gerar benefícios colaterais para os territórios. Nesta ótica, as empresas não vendem um produto mas uma função, que é faturada consoante a sua utilização. Assim, os industriais têm, em princípio, interesse em desenvolver, no âmbito do seu modelo económico, objetos robustos, reparáveis e de fácil manutenção, e assegurar uma cadeia de produção e uma logística adequadas.

2.1.1. O paradigma económico subjacente continua a ser que o valor de um produto reside nos benefícios decorrentes da sua utilização, ou seja, no seu valor de uso, mas também no próprio bem ou serviço, ou no modo como os outros o consideram, ou seja, no seu valor-trabalho ou no seu valor de troca.

2.1.2. No modelo económico tradicional, os produtores criam valor e os consumidores destroem-no através do consumo. Na economia da funcionalidade, os interesses de ambas as partes devem conjugar-se ou, pelo menos, convergir, para que cada um possa manter, ou mesmo criar, valor. Com a revolução digital em curso, a produção e a exploração dos dados gerados a partir das práticas e dos conhecimentos dos utilizadores constituem um exemplo destes novos recursos e valores criados por ambas as partes.

2.1.3. As novas dinâmicas emergentes em torno da figura, por enquanto puramente teórica, do «prossumidor» (neologismo que associa os dois papéis historicamente distintos de produtor e consumidor), demonstram esta reconfiguração de relações económicas muito lineares ou verticais em modelos e organizações mais complexos ou horizontais.

2.1.4. A economia da funcionalidade, que pode favorecer a desmaterialização da economia, integrando a totalidade dos custos no preço final, deve permitir favorecer a dissociação entre a atividade económica e o impacto ambiental.

2.2. Há duas escolas teóricas que se referem a dois modelos, mais ou menos sólidos, de aplicação do conceito de economia da funcionalidade. A primeira considera que se trata de uma oferta de serviço centrada na utilização, e remete para o conceito geral de economia de serviços. Repensa as relações de propriedade mas não questiona muito os produtos. A segunda centra-se nas externalidades da economia da funcionalidade que permitem definir novas soluções, em que a venda de bens e serviços é vista como um conjunto integrado (questionando o trabalho ou a produção de recursos imateriais, nomeadamente para o território) e em que o consumidor faz parte integrante da solução concebida.

2.3. O CESE preconiza uma abordagem equilibrada. Não se trata de promover em bloco a economia da funcionalidade, mas de promovê-la desde que dê resposta aos novos desafios enunciados.

## 3. Desafios

3.1. A economia da funcionalidade é interessante por permitir, em teoria ou em determinadas condições, dar resposta aos múltiplos desafios associados ao consumo atual, sejam eles económicos, sociais, ambientais ou culturais.

3.2. No quadro de uma abordagem integrada, nomeadamente nos territórios, pode gerar benefícios colaterais ou externalidades positivas. Assim, por exemplo, através de métodos de trabalho cooperativos e transversais, alguns municípios incluem na prestação do serviço de iluminação pública o desempenho económico, a segurança dos espaços públicos, mas também a redução da poluição luminosa, bem como a redução do consumo de energia. A integração destes diferentes objetivos, em vez da otimização de um parâmetro único, permite dar resposta a múltiplos desafios com custos controlados.

3.2.1. Ao mutualizar os investimentos, a economia da funcionalidade constitui um meio para promover a inovação ao serviço do desenvolvimento sustentável, nomeadamente as inovações tecnológicas limpas ou ecológicas. Estas últimas, frequentemente mais intensivas em capital do que as soluções tradicionais, encontram assim um modelo económico que promove a sua divulgação através de consumidores que, individualmente, não teriam capacidade financeira suficiente. Por exemplo, um contrato de desempenho energético pode permitir ao utilizador dispor de tecnologias e serviços de eficiência energética por vezes dispendiosos, mediante o pagamento mensal de uma prestação reduzida.

3.3. Do ponto de vista ambiental, os modos de consumo atuais, baseados na propriedade individual, levam à subutilização dos bens e, conseqüentemente, a um desperdício de recursos naturais considerável: por exemplo, hoje em dia um automóvel não é utilizado 95 % do tempo e, na cidade, é geralmente utilizado por pouco mais de uma pessoa (1,2).

3.3.1. A aquisição de um serviço de mobilidade (um lugar num veículo para um certo número de quilómetros, um automóvel por tempo determinado e com quilometragem definida, etc.) permite intensificar a utilização destes recursos. Por conseguinte, a economia da funcionalidade pode permitir aumentar a intensidade da utilização de muitos bens de consumo e, assim, criar mais valor e reduzir a pegada ambiental.

3.3.2. A fixação de preços dos serviços da economia da funcionalidade, que integra todos os custos do produto e dos serviços e não apenas o custo marginal, permite ao utilizador ter uma melhor compreensão dos custos reais. Isto oferece um sinal de preço mais próximo dos impactos reais da produção, incentivando comportamentos mais responsáveis (por exemplo, na compra de uma hora de partilha de viaturas, o utilizador paga a amortização do veículo, o seguro, o estacionamento, o combustível, etc., ou seja, o conjunto dos custos calculados proporcionalmente. Ora, neste caso, o consumidor será mais sensível a uma utilização racional do veículo do que um proprietário, para quem, geralmente, só o combustível constitui um custo de utilização).

3.4. Em termos sociais, ao reduzir os custos de acesso a determinado produto ou serviço, quer através da mutualização de um investimento realizado coletivamente ou da limitação do custo da utilização apenas ao custo de acesso, a economia da funcionalidade pode permitir a um maior número de consumidores aceder a serviços que até aí lhes eram inacessíveis. A questão fundamental, tanto do ponto de vista económico como jurídico ou em matéria de seguros, diz respeito ao investidor e ao detentor do capital disponibilizado aos utilizadores. Estas questões representam grandes desafios para as novas regulamentações a criar.

3.4.1. As questões sociais são numerosas e devem ser analisadas atentamente, a par dos desafios ambientais, com vista a apurar a eventual pertinência da economia da funcionalidade neste domínio e, em particular, as modalidades de aplicação da economia da funcionalidade que permitem promover o progresso social.

3.5. A mudança de paradigma implícita na transição da «propriedade» para o «acesso» não é insignificante. Pressupõe a transição de um modelo de consumo baseado na ostentação e no desejo mimético para um consumo mais moderado, menos fundado em lógicas compulsivas, claramente menos dependente da propriedade de bens materiais.

3.6. A tecnologia digital pode permitir alargar o campo de aplicação da economia da funcionalidade, fazendo-a sair da esfera exclusiva e, em todo o caso, originária, do «empresa a empresa». Ao reduzir, nomeadamente, os custos de divulgação e distribuição, as técnicas digitais podem oferecer a todos soluções de economia da funcionalidade, em domínios muito diversos (música, mobilidade, equipamentos, alojamentos, etc.). Nesta perspetiva, a fim de favorecer a coexistência com o modelo económico atual, há que conceber a aplicar rapidamente um quadro fiscal e regulamentar adequado.

3.7. Os trabalhos e os resultados das experiências recentes mostram que as práticas ligadas à economia da funcionalidade têm êxito e são adotadas sempre que as soluções permitem melhorar a experiência do utilizador e a qualidade de vida do consumidor, e não tanto em função de critérios puramente económicos ou ambientais. É o caso da partilha de viaturas, que permite resolver o problema crucial do estacionamento no centro da cidade, ou ainda da transferência em contínuo (*streaming*), que permite aceder de forma quase imediata a um catálogo extremamente vasto.

#### 4. Obstáculos e limites

4.1. A economia da funcionalidade pode, em alguns casos, provocar uma aceleração dos ritmos de consumo e de substituição dos produtos. De facto, no caso da telefonia móvel ou da venda de veículos em regime de aluguer de longa duração, não há uma certeza intuitiva de que estes modelos (locação de longa duração geralmente com opção de compra) contribuem para prolongar a duração de vida dos produtos ou para melhorar a reciclagem no final do seu ciclo de vida.

4.2. Apesar de os grandes grupos industriais serem os mais conhecidos na aplicação de exemplos concretos, os setores mais tradicionais como a agricultura — por exemplo através das aquisições coletivas —, mas também as empresas em fase de arranque, podem desempenhar um papel na consolidação e divulgação da economia da funcionalidade na sociedade. Além disso, este conceito e a sua aplicação também podem oferecer às PME novas soluções para os seus clientes. Algumas estruturas, sob a forma de cooperativas, podem ainda promover formas de governação mais horizontais que associam plenamente o utilizador.

4.3. Ao reduzir os custos de acesso a um produto ou serviço, a economia da funcionalidade pode ser vantajosa para os cidadãos com rendimentos mais baixos. Permite, nomeadamente, uma certa maleabilidade e flexibilidade no acesso aos serviços e produtos. Ao mesmo tempo, porém, pode aumentar a vulnerabilidade dos cidadãos com rendimentos mais baixos, caso estes se encontrem numa situação em que já não conseguem pagar os direitos de acesso, de utilização ou a assinatura de um serviço. Deste ponto de vista, e no contexto atual de crescente precariedade em muitos países europeus, a propriedade pode ser uma melhor solução, mais segura para os cidadãos em situação precária. Além disso, a desigualdade de acesso a determinados bens e serviços não é apenas uma questão de capital económico (recursos financeiros), mas também de capital cultural ou educativo (contexto social, formação).

4.4. De um ponto de vista social, a economia da funcionalidade pode tornar o consumidor e, em consequência, o cidadão, ainda mais dependente das organizações económicas ou de um determinado sistema técnico e económico. Uma vez inscrito num determinado serviço, é difícil, ou mesmo impossível, reparar, alterar, modificar, etc., o produto disponibilizado. Por conseguinte, a economia da funcionalidade pode reforçar a heteronomia se os serviços não associarem suficientemente os utilizadores à conceção dos produtos e soluções desenvolvidos. Importa procurar e promover modelos económicos e de governação que favoreçam a autonomia dos consumidores (nas suas escolhas, hábitos e usos).

4.5. A tecnologia digital pode permitir alargar o campo de aplicação da economia da funcionalidade a todos os consumidores. No entanto, suscita igualmente numerosas questões: captação de valor por determinadas plataformas, otimização ou evasão fiscais, respeito pela vida privada (nomeadamente no que diz respeito à utilização dos dados recolhidos), concentração económica (monopólios de plataformas) e questões especificamente laborais (como atrás referido no ponto 1.6).

4.6. A mera passagem à «economia de serviços» não pode proteger a economia da funcionalidade de todos esses riscos ou obstáculos. Uma abordagem mais integrada da economia da funcionalidade, que questione a governação da empresa, o trabalho, a relação com o território, e tenha em conta o consumidor desde a conceção do serviço e ao longo de todo o ciclo de vida do produto, pode permitir ultrapassar estes riscos.

4.7. No entanto, impõe-se uma intervenção jurídica em vários domínios e, nomeadamente, em matéria de concorrência e de respeito pela vida privada.

## **5. Por uma dinâmica europeia da economia da funcionalidade**

5.1. A União Europeia deve examinar a questão da economia da funcionalidade por vários motivos, nomeadamente de natureza ambiental, social e cultural mas também económica. Além disso, os desafios digitais e, de modo geral, a relação com os novos modelos económicos como a economia colaborativa, a economia circular, etc., assumem importância no âmbito desta reflexão, nomeadamente no que se refere à rapidez das mudanças introduzidas.

5.2. Na Europa, a economia da funcionalidade surge como uma forma de as empresas voltarem a gerar valor acrescentado, promoverem soluções intensivas em termos de emprego (nomeadamente a jusante, nos domínios da manutenção, da reparação, etc., mas também a montante, na elaboração de modelos económicos inovadores e na conceção de serviços conexos) e, em particular, reforçarem a competitividade de determinados setores. Ao desenvolver ofertas de serviços que acompanham as necessidades dos consumidores em vez de uma produção normalizada e pouco adaptada, a economia da funcionalidade pode permitir restabelecer uma relação de confiança entre as empresas e os consumidores e dar um novo sentido ao consumo.

5.3. Num momento em que os serviços de inovação das grandes empresas, os territórios e um grande número de peritos se empenham na promoção da economia da funcionalidade, é surpreendente verificar a fraca dinâmica europeia. Embora a economia da funcionalidade esteja no cerne da economia circular, o recente relatório da Comissão, intitulado «Fechar o ciclo», é omissivo quanto a este assunto.

5.3.1. Apesar destas incertezas e destes limites, na situação de incerteza política e económica que se verifica atualmente na Europa, a economia da funcionalidade constitui uma oportunidade para a UE valorizar e desenvolver o saber-fazer e as competências de um grande número de intervenientes.

Bruxelas, 15 de dezembro de 2016

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Promover as empresas inovadoras e de elevado crescimento»**

**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 075/02)

Relator: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Decisão da plenária	21 de janeiro de 2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	29 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	220/1/8

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE encoraja a Comissão a prosseguir os seus esforços no sentido de elaborar propostas políticas que promovam a criação de empresas inovadoras e de elevado crescimento, e recomenda que essas iniciativas sejam levadas a cabo, dirigidas e coordenadas por uma única entidade responsável pela avaliação, monitorização e criação de sinergias entre as políticas inovadoras propostas pelas diversas direções-gerais. Estas propostas políticas devem reforçar o mercado único, consolidar os agrupamentos e os ecossistemas em que são criadas as empresas inovadoras em fase de arranque, desenvolver a componente de capitais próprios dos mercados de capitais europeus, promover uma agenda académica centrada nos empregos do futuro e minimizar os custos e a burocracia associados à criação de novas empresas.

1.1.1. A Comissão deve continuar a envidar esforços para assegurar o respeito pelas regras existentes do mercado único: os projetos de harmonização a longo prazo, como as normas de contabilidade e insolvência, o reconhecimento automático das qualificações profissionais e académicas, a implementação acelerada da Estratégia para o Mercado Único Digital e a plena realização da iniciativa para a União dos Mercados de Capitais<sup>(1)</sup> contribuiriam muito para que a UE tirasse partido de todas as potencialidades de um verdadeiro mercado único. A existência de normas simples e eficazes em matéria de contratos transfronteiras fomentaria o comércio eletrónico transfronteiras, reduzindo a fragmentação jurídica no domínio do direito do consumidor, bem como os custos de conformidade para as empresas.

1.1.2. Importa continuar a ampliar o financiamento por capitais próprios, a fim de apoiar as empresas em fase de arranque na sua fase de desenvolvimento. Entre outros fatores, tal implica um regime fiscal mais neutro, que trate da mesma forma os financiamentos por empréstimos e por capitais próprios, permitindo a dedução tanto dos juros como dos dividendos<sup>(2)</sup>. As empresas em fase de arranque devem poder recorrer a pacotes de «opções de aquisição de ações» para atrair e reter talentos.

<sup>(1)</sup> O CESE expressou o seu apoio a iniciativas relativas à União dos Mercados de Capitais nos seus pareceres sobre o «Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais» (JO C 133 de 14.4.2016, p. 17), «Titularização» (JO C 82 de 3.3.2016, p. 1) e «Diretiva Prospeto» (JO C 177 de 18.5.2016, p. 9).

<sup>(2)</sup> O CESE tem apelado repetidamente para a adoção de medidas que eliminem as distorções a favor do endividamento nos regimes fiscais, por exemplo no seu parecer, intitulado «Financiamento das empresas — Mecanismos de oferta alternativos» (JO C 451 de 16.12.2014, p.20).

1.1.3. Há que criar e promover uma cultura de capitais próprios, nomeadamente através de iniciativas educativas e não legislativas. O sistema financeiro europeu deve desenvolver produtos de investimento líquido adaptados aos pequenos investidores, a fim de os incentivar a investir em pequenas empresas inovadoras.

1.1.4. É igualmente fundamental eliminar a burocracia desnecessária e reduzir a sobre-regulamentação, a fim de minimizar os encargos administrativos e evitar custos desnecessários e perdas de tempo para os empresários.

1.1.5. Há que reforçar e acelerar o desenvolvimento de novos tipos de colaboração entre as universidades e as empresas, sejam estas de pequena ou grande dimensão, em todos os Estados-Membros que adotem novas políticas destinadas a atrair talentos para a UE.

1.1.5.1. O CESE encoraja a Comissão a eliminar quaisquer restrições jurídicas aos intercâmbios de estudantes e de jovens empresários <sup>(3)</sup>, por exemplo mediante a criação de um programa Erasmus para jovens empresários.

1.1.5.2. A fim de aumentar a sensibilização para as empresas promissoras, o CESE preconiza a criação de uma base de dados informativa baseada numa plataforma, integrada na Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI) e no Portal Europeu de Projetos de Investimento (PEPI) <sup>(4)</sup>. Esta base de dados incluiria as empresas europeias de elevado crescimento, em diversos setores, selecionadas com base em critérios objetivos e transparentes, e permitiria realizar comparações e avaliações comparativas entre empresas.

1.1.6. O CESE considera que a partilha e a avaliação de boas práticas oferecem informações valiosas para a experimentação de novas políticas <sup>(5)</sup>.

1.2. O Fundo Europeu de Investimento (FEI) e o Banco Europeu de Investimento (BEI) são convidados a apoiar as empresas inovadoras com capital de risco e capital semente específicos, a fim de facilitar a transferência de tecnologia das universidades e centros de investigação. Este apoio poderia assumir a forma de garantias para o primeiro empréstimo, que ajudariam a ultrapassar a resistência inicial ao financiamento privado.

1.3. O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), um fundo de 21 mil milhões de euros constituído por garantias da União Europeia e capital do Banco Europeu de Investimento, deve desempenhar um papel fundamental para ajudar os projetos inovadores a alcançar dimensão suficiente e aceder ao mercado. Além disso, o FEIE pode servir de modelo para os futuros orçamentos da UE: o método tradicional de financiamento de projetos mediante subvenções seria substituído por um modelo mais eficaz orientado para os investimentos, suscetível de atrair fundos para os projetos. O FEIE permitiu financiar com êxito setores que apresentam um risco relativamente elevado e poderiam ter sido facilmente ignorados <sup>(6)</sup>.

1.4. O CESE insta à criação de um conjunto mais amplo de instrumentos de investimento para promover o investimento na fase de crescimento, incluindo «fundos assimétricos», com diferentes resultados para diferentes categorias de investidores, e instrumentos de financiamento alternativos, tais como o financiamento colaborativo <sup>(7)</sup>. Importa considerar igualmente a criação de submercados, a fim de permitir às PME europeias aceder mais facilmente aos mercados.

1.5. A Comissão deve corrigir as assimetrias regulamentares entre a UE e os EUA relativamente ao tratamento dos investimentos em *software* e eliminar os obstáculos regulamentares que impedem o setor financeiro europeu de investir no desenvolvimento digital.

## 2. Análise da situação atual

2.1. As pequenas e médias empresas (PME) são um elemento essencial da economia europeia, contribuindo de forma significativa para a criação de emprego e o crescimento económico <sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Ver o parecer do CESE sobre «Universidades empenhadas em formar a Europa» (JO C 71 de 24.2.2016, p. 11).

<sup>(4)</sup> Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>.  
Informações sobre o Portal Europeu de Projetos de Investimento: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/pt/index.html>.

<sup>(5)</sup> Ver o ponto 4.

<sup>(6)</sup> European Digital Forum, *From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy* [Da fase de arranque à fase de expansão: Fazer crescer a economia digital europeia], Sergey Filippov e Paul Hofheinz, 2016, p. 3-5.

<sup>(7)</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>(8)</sup> Definição de PME adotada pela UE (JO L 124 de 20.5.2003, p. 36).

2.1.1. Em 2015, o número de PME na União Europeia ascendia a mais de 22,3 milhões, representando 99,8 % de todas as empresas não financeiras. Estas PME empregavam 90 milhões de pessoas (66,9 % do emprego total), geraram 57,8 % do valor acrescentado total<sup>(9)</sup> e criaram 85 % dos novos empregos. A Europa deve assegurar a criação de uma nova geração de PME para compensar as 200 000 que todos os anos vão à falência<sup>(10)</sup>, afetando 1,7 milhões de trabalhadores. Contudo, as empresas mais importantes para o futuro crescimento económico são aquelas que pretendem inovar, crescer e exportar.

2.2. É fundamental criar empresas em fase de arranque com taxas de crescimento elevadas, devido à sua focalização na inovação em setores de rápido crescimento com um elevado valor acrescentado. São estas as empresas que, no futuro, serão responsáveis pela criação de emprego e pelo aumento da produtividade, dois elementos essenciais para a melhoria do nível de vida. Numa altura em que a Europa regista progressos em alguns domínios, continua atrasada no que se refere à transição das empresas em fase de arranque para a fase de expansão, que deve conduzir, em última análise, ao crescimento e à criação de emprego de que o continente precisa<sup>(11)</sup>.

2.3. O presente parecer de iniciativa centra-se nas empresas em fase de expansão: empresas de elevado crescimento, com um aumento médio anual de trabalhadores (ou volume de negócios) superior a 20 % ao longo de um período de três anos, e com 10 ou mais trabalhadores no início do período de observação<sup>(12)</sup>. Uma das principais características das empresas em fase de expansão reside no facto de as suas atividades assentarem em modelos empresariais com um alto grau de escalabilidade. Entende-se por escalabilidade a capacidade de crescer em termos de acesso ao mercado, volume de negócios e estrutura, um crescimento impulsionado, por exemplo, por uma rápida reprodução do modelo de negócios em diferentes mercados ou por novas práticas de gestão.

2.3.1. Um estudo da OCDE realizado em 11 países<sup>(13)</sup> concluiu que as empresas em fase de expansão representavam menos de 10 % do tecido empresarial nesses países, apesar de chegarem a criar dois terços da totalidade dos novos empregos<sup>(14)</sup>.

2.4. As empresas em fase de arranque tendem a ser menos rentáveis a curto prazo e dependem de financiamento externo. Se estas empresas inovadoras não forem capazes de financiar os seus planos de expansão, não conseguirão crescer, o que poderá prejudicar o seu potencial de aumento da produtividade e criação de emprego.

2.4.1. Segundo uma análise realizada pelo Banco Mundial<sup>(15)</sup>, a taxa média de créditos malparados das PME nos mercados desenvolvidos ascendeu a 6,93 % em 2007, mais do dobro do valor registado no caso das grandes empresas, que se situava em 2,54 %. O crédito malparado aumentou drasticamente durante a crise em Portugal, Espanha, Itália e Irlanda, atingindo um nível entre 10 % e 25 %.

2.4.1.1. Políticas que incentivem a concessão de créditos bancários a empresas mais expostas a riscos, sobretudo novas empresas com garantias limitadas, poderiam criar uma série de bancos de risco, conduzir a restrições de crédito e a uma maior instabilidade financeira<sup>(16)</sup>.

2.5. A Europa deve centrar-se no bom funcionamento do «financiamento da transição», que falta atualmente.

2.5.1. O financiamento da transição comporta quatro vertentes: fase de arranque (financiamento mediante subvenções, capital semente, familiares e amigos); fase de crescimento dos capitais próprios (financiamento colaborativo, microfinanciamento, investidores providenciais); crescimento sustentado (titularização, capitais fechados, capital de risco, investidores institucionais, colocação privada de dívida) e saída (aquisição, mercados de ações).

<sup>(9)</sup> [http://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_annual\\_report\\_2015.pdf](http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf).

<sup>(10)</sup> *Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs — the European Commission's policy* [Falência e uma segunda oportunidade para os empresários honestos em situação de falência — Política da Comissão Europeia]. Dia do Empresário, 12 de novembro de 2015.

<sup>(11)</sup> Uma empresa em fase de arranque é normalmente definida como um projeto empresarial concebido para procurar um modelo de negócios repetível e escalável. Estas novas empresas são geralmente muito inovadoras e costumam basear-se em ideias, tecnologias ou modelos de negócios que não existiam anteriormente. Em contrapartida, uma empresa em expansão caracteriza-se por um desenvolvimento e crescimento rápidos em termos de acesso ao mercado, volume de negócios ou número de trabalhadores. Ver o *Octopus High Growth Small Business Report 2015* [Relatório de 2015 da Octopus sobre as pequenas empresas de elevado crescimento] (Londres, Octopus, 2015).

<sup>(12)</sup> <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>.

<sup>(13)</sup> Reino Unido, Finlândia, Espanha, Itália, EUA, Canadá, Noruega, Países Baixos, Dinamarca, Nova Zelândia, Áustria.

<sup>(14)</sup> *Supporting investors and growth firms* [Apoio aos investidores e às empresas em crescimento] — T. Aubrey, R. Thillaye e A. Reed, 2015, p. 11.

<sup>(15)</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemircukuntMartinezPeria.pdf>.

<sup>(16)</sup> *Supporting investors and growth firms* [Apoio aos investidores e às empresas em crescimento] — T. Aubrey, R. Thillaye e A. Reed, 2015, p. 21.

### 3. Elementos de base do desenvolvimento de um ecossistema de inovação favorável à expansão

3.1. Os ecossistemas de inovação bem-sucedidos que favorecem as empresas em fase de expansão são caracterizados por redes fortemente interligadas de institutos de investigação e ensino, grandes empresas, investidores de capital de risco, e pela presença de talento criativo e empresarial <sup>(17)</sup>.

3.1.1. Geralmente, as empresas em fase de arranque são criadas em polos tecnológicos localizados junto a universidades de excelência, que desempenham um papel fundamental no desenvolvimento de um ambiente empresarial dinâmico, uma vez que são uma fonte de talentos, tanto em termos de estudantes como de pessoal académico. Os agrupamentos de empresas fortes e com boas conexões aumentam a produtividade das empresas, determinam a direção e o ritmo da inovação e estimulam a criação de novas empresas. Os EUA e a China, bem como alguns centros na Europa, estão a levar a cabo um combate a longo prazo para atrair talentos e capital e promover a inovação.

3.1.2. No entanto, a fragmentação dos mercados de trabalho europeus impede a transição das empresas em fase de arranque para a fase de expansão. A este respeito, é da máxima importância facilitar a mobilidade da mão de obra em toda a UE, bem como atrair talentos de países terceiros, que funcionam como um íman, criando, assim, um círculo virtuoso.

3.1.3. A criação de um programa Erasmus para jovens empresários poderia ser fomentada. Uma tal iniciativa está em consonância com o princípio orientador de crescimento e emprego, facilitaria a mobilidade e seria bem acolhida pelas empresas.

3.1.3.1. Foram recentemente adotadas algumas políticas para atrair talentos de países terceiros. O Cartão Azul, criado em 2009, facilitou a entrada de trabalhadores qualificados com contrato de trabalho na UE <sup>(18)</sup>. A nível nacional, alguns países europeus já criaram procedimentos de concessão de vistos especificamente destinados a empresários, e outros países estão a começar a adotar esta prática <sup>(19)</sup>.

3.1.4. Oxbridge, um termo que se refere à zona de influência das universidades de Oxford e Cambridge, no Reino Unido, oferece um exemplo notável de êxito de um polo tecnológico. A comunidade do setor de alta tecnologia do Reino Unido continuou a crescer e a inovar durante o prolongado período de recessão e estagnação económica que se verificou entre 2008 e 2012 <sup>(20)</sup>.

3.1.4.1. No entanto, muitas das universidades da UE não possuem a reputação, a estrutura ou a disposição para a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento de projetos empresariais nos *campus* ou para defender estes programas junto das autoridades governamentais <sup>(21)</sup>. Os responsáveis universitários e os governos devem criar ligações com a indústria, investindo em serviços de transferência de tecnologias nos *campus* e na educação para o empreendedorismo <sup>(22)</sup>.

3.1.5. As empresas derivadas criadas em resultado de transferências tecnológicas das universidades enfrentam dificuldades de expansão devido à falta de recursos e de gestão especializada. Por conseguinte, é essencial as empresas derivadas poderem contar com um apoio público institucional para ultrapassar a relutância inicial dos fornecedores de financiamento privado em investir neste tipo de empresas com um perfil técnico, uma vez que são consideradas demasiado técnicas e arriscadas e, muitas vezes, não são bem compreendidas.

3.2. Apesar de possuírem um nível de instrução semelhante, os cidadãos europeus criam com muito menos frequência novas empresas do que os norte-americanos. Entre as causas desta situação incluem-se um elevado nível de aversão ao risco, os encargos administrativos, o fraco desenvolvimento de uma cultura da segunda oportunidade e de programas de ensino relacionados com o empreendedorismo, bem como a falta de uma cultura de capitais próprios. Importa também prestar atenção ao desenvolvimento precoce de uma cultura empresarial no ensino primário e secundário.

<sup>(17)</sup> Tataj D., *Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis* [Inovação e empreendedorismo. Um modelo de crescimento para a Europa para além da crise], Tataj Innovation Library, Nova Iorque, 2015.

<sup>(18)</sup> <https://www.apply.eu/directives/>.

<sup>(19)</sup> <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>.

<sup>(20)</sup> [www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf](http://www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf).

<sup>(21)</sup> *Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe* [Criação de agrupamentos para o crescimento, como criar agrupamentos de inovação dinâmicos na Europa], p. 11.

<sup>(22)</sup> Ver o parecer do CESE sobre «Universidades empenhadas em formar a Europa» (JO C 71 de 24.2.2016, p. 11).

3.2.1. De facto, o risco de falência é o maior receio dos europeus quando ponderam criar uma nova empresa: 43 %, em comparação com 19 % nos EUA. Nos EUA <sup>(23)</sup>, a existência de um regime de falências razoavelmente eficiente e não punitivo, bem como uma maior aceitação geral da falência empresarial, contribui para uma maior disposição para assumir riscos. O desenvolvimento de uma cultura mais orientada para o empreendedorismo deve tornar-se uma prioridade, quer para os decisores políticos, quer para as instituições de ensino.

3.2.1.1. Um estudo recente revela que as empresas criadas por empresários em recomeço de atividade apresentam um volume de negócios e um crescimento do emprego superiores, bem como mais possibilidades de obter financiamento externo <sup>(24)</sup>. Em Espanha, apenas 20 % dos empresários que criam uma empresa pela primeira vez têm êxito, ao passo que a taxa de êxito daqueles que fazem uma segunda tentativa aumenta para uns surpreendentes 80 %.

3.3. As empresas inovadoras e de elevado crescimento têm mais tendência a verem os seus pedidos de crédito rejeitados por não possuírem capital, um elemento crucial nas avaliações de crédito dos bancos <sup>(25)</sup>. O financiamento por capitais próprios é, por conseguinte, fundamental para as empresas em fase de arranque e para as empresas que têm planos de expansão ambiciosos mas cujos fluxos de caixa são incertos ou são objeto de previsões negativas. O crédito bancário deve, portanto, ser complementado por uma maior diversidade e flexibilidade das fontes de financiamento, com especial ênfase para o papel desempenhado pelo financiamento por capitais próprios.

3.4. Há que criar e promover uma cultura de capitais próprios na Europa, e os sistemas financeiros europeus devem desenvolver produtos de investimento que sejam adequados aos pequenos investidores e lhes forneçam a liquidez necessária para investir em pequenas empresas inovadoras.

3.4.1. Devido à ausência de financiamento nas fases posteriores do seu desenvolvimento, as empresas em fase de arranque europeias não conseguem acompanhar o ritmo de crescimento das suas homólogas norte-americanas, sendo forçadas a gerar receitas mais rapidamente para se manterem em atividade, sob pena de serem vendidas numa fase precoce a preço de desconto. Com efeito, em 2009, apenas 5 % das empresas europeias criadas a partir do zero desde 1980 ocupavam os 1000 primeiros lugares em termos de capitalização bolsista. Nos Estados Unidos, a percentagem ascendia a 22 % <sup>(26)</sup>.

3.4.1.1. É de salientar que mais de metade de todo o capital de risco a nível mundial é concedido nos Estados Unidos, contra apenas 15 % na Europa. Em 2013, foram concedidos 26 mil milhões de euros de capital de risco nos EUA, e 5 mil milhões de euros na Europa, enquanto os investidores providenciais forneceram 6 mil milhões de euros às empresas em fase de arranque europeias e 20 mil milhões de euros às norte-americanas.

3.4.1.2. Por conseguinte, a UE sofre de um importante défice em matéria de investidores providenciais e de financiamento de capital de risco, que representavam, respetivamente, um valor três e cinco vezes superior nos EUA. Esta diferença é crucial, uma vez que este é o tipo de capital necessário para que as empresas cresçam e tenham mais êxito.

3.4.1.3. Este fenómeno deve-se, principalmente, à elevada fragmentação do setor de capital de risco da UE ao longo das fronteiras nacionais. Representando cerca de 60 milhões de euros, os fundos de capital de risco europeus têm, em média, apenas metade da dimensão dos fundos dos EUA, e 90 % do investimento em capital de risco na UE concentra-se em apenas oito Estados-Membros (Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos, Espanha, Suécia e Reino Unido) <sup>(27)</sup>. Devido à diversidade de normas aplicáveis nos Estados-Membros, as empresas de capital de risco enfrentam custos elevados na angariação de fundos em toda a Europa. Como resultado, têm pequena dimensão e dispõem de menos capital para apoiar as empresas em crescimento. Se os mercados europeus de capital de risco fossem tão avançados como os dos EUA, cerca de 90 mil milhões de euros de fundos adicionais teriam estado disponíveis para financiar as empresas entre 2008 e 2013 <sup>(28)</sup>.

3.4.1.4. A insuficiente participação dos investidores privados é uma questão igualmente problemática. Ao longo da última década, o setor europeu do capital de risco tem vindo a depender cada vez mais das instituições do setor público, cuja contribuição representou 31 % <sup>(29)</sup> do investimento total em 2015, contra apenas 15 % <sup>(30)</sup> em 2007. O objetivo não deve ser diminuir o dinheiro público mas aumentar as fontes do setor privado. A base de investidores deve ser alargada e diversificada, para que o setor se torne autónomo a longo prazo.

<sup>(23)</sup> *Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs — the European Commission's policy* [Falência e uma segunda oportunidade para os empresários honestos em situação de falência — Política da Comissão Europeia].

<sup>(24)</sup> Investigação realizada por Kathryn Shaw, professora da Stanford Graduate School of Business.

<sup>(25)</sup> *Supporting investors and growth firms* [Apoio aos investidores e às empresas em crescimento] — T. Aubrey, R. Thillaye e A. Reed, 2015, p. 40.

<sup>(26)</sup> <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>.

<sup>(27)</sup> Comissão Europeia, Construção de uma União dos Mercados de Capitais, Livro Verde, *op. cit.*

<sup>(28)</sup> *Idem.*

<sup>(29)</sup> <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>.

<sup>(30)</sup> [http://www.investeurope.eu/media/340371/141109\\_EVCA\\_FOF\\_scheme.pdf](http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf).

3.4.1.5. A fim de incentivar as parcerias público-privadas, poderia ponderar-se o recurso a fundos assimétricos. Trata-se de fundos de capital de risco em que os investidores beneficiam de condições e rendimentos diferentes em função dos seus objetivos de investimento, sendo os diversos interesses dos parceiros reconhecidos nas diferentes formas de colaboração. Estes fundos já existem na Finlândia, na Grécia, no Reino Unido e nos Países Baixos.

3.4.2. Importa considerar igualmente a criação de submercados, a fim de permitir às PME europeias aceder mais facilmente aos mercados. Estes mercados devem prever custos de cotação baixos e uma abordagem flexível, adaptada às necessidades das empresas mais pequenas e dinâmicas. O Alternative Investment Market (AIM) de Londres, o Nouveau Marché de Paris e o Mercado Alternativo Bursátil (MAB) de Madrid constituem bons exemplos. Este sistema de regulamentação flexível pode ser uma faca de dois gumes. As pequenas empresas podem aceder mais facilmente à bolsa para emitir ações, mas, por outro lado, os investidores inexperientes podem ter dificuldade em avaliar com rigor o perfil de risco de uma empresa<sup>(31)</sup>.

3.4.3. A regulamentação específica do setor limita, por vezes, a capacidade das empresas da UE em investir no desenvolvimento de tecnologias, em comparação com os seus homólogos dos EUA. Por exemplo, existe uma assimetria regulamentar entre as entidades financeiras europeias, norte-americanas e suíças no que diz respeito aos investimentos necessários em *software* e em outros ativos incorpóreos, essenciais para o desenvolvimento digital.

3.4.3.1. O setor bancário representa, de longe, o maior setor de tecnologias da informação do mundo: este setor gasta 700 mil milhões de dólares em inovação em matéria de tecnologias da informação — o setor financeiro gasta 1 em cada 5 euros e representa 5% a 10% do investimento<sup>(32)</sup>. Por conseguinte, os bancos desempenham um papel importante na transformação digital e são os principais financiadores da economia digital.

3.4.3.2. No entanto, o quadro regulamentar penaliza os seus tão necessários investimentos em tecnologias da informação. A regulamentação financeira deve tratar o *software* como um ativo ordinário e não deve obrigar os bancos da UE a deduzir este investimento para efeitos dos requisitos de capital.

3.5. As diferenças de tratamento fiscal entre os Estados-Membros e entre diversos tipos de financiamento constituem um obstáculo para o desenvolvimento dos mercados de capitais pan-europeus, com impacto tanto nos investidores como nos emissores.

3.5.1. Na Europa, a maior parte dos regimes de tributação das empresas favorece o financiamento por empréstimos em detrimento do recurso a capitais próprios, ao permitir a dedução dos encargos com juros; quando são utilizados capitais próprios, não há lugar à dedução do pagamento de dividendos. Esta distorção a favor do endividamento poderia ser resolvida aplicando deduções fiscais tanto ao financiamento por capitais próprios como ao financiamento por empréstimos<sup>(33)</sup>.

3.5.1.1. Os incentivos fiscais desempenham um papel importante no financiamento da fase inicial das empresas de elevado crescimento, e vários governos de todo o mundo permitem deduções fiscais a particulares e empresas que investem em empresas de alta tecnologia em fase de arranque ou em fundos de capital de risco qualificados<sup>(34)</sup>.

3.5.1.2. A introdução de programas de opções de aquisição de ações é um benefício tradicionalmente atraente tanto para os trabalhadores como para os empresários no caso das empresas em fase de arranque, uma vez que muitos estariam dispostos a renunciar a uma compensação salarial. Na maior parte dos Estados-Membros, o tratamento fiscal das opções de aquisição de ações é muito penalizante, uma vez que estas são consideradas um rendimento normal e tributadas a uma taxa marginal. Há que promover um tratamento fiscal preferencial para as opções de aquisição de ações, à semelhança do sistema de *Incentive Stock Options (ISO)* [planos de incentivos]<sup>(35)</sup> dos EUA.

3.5.2. O cumprimento das obrigações em matéria de IVA é oneroso para as empresas, sobretudo no caso das vendas transfronteiras de bens ou serviços. O CESE regista com satisfação que a Comissão anunciou, como parte da sua Estratégia para o Mercado Único Digital, a apresentação de propostas legislativas até ao final de 2016, com vista a reduzir os encargos administrativos sobre as empresas causados pelos diversos regimes de IVA. Entre estas medidas, a Comissão propõe a introdução de um limiar de isenção do IVA, para ajudar as empresas em fase de arranque e as microempresas<sup>(36)</sup>.

<sup>(31)</sup> [www.ft.com/intl/cms/s/0/851d118c-0516-11e4-b098-00144feab7de.html](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/851d118c-0516-11e4-b098-00144feab7de.html).

<sup>(32)</sup> Federação Bancária Europeia, 16 de setembro de 2016.

<sup>(33)</sup> Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn e Gaëtan Nicodème, *The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions* [A distorção dívida-capital próprio na tributação: Consequências e soluções], Documentos sobre fiscalidade da Comissão Europeia/Documento de trabalho 33-2012: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_33\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf).

<sup>(34)</sup> Ver, por exemplo, o ponto 4.3.

<sup>(35)</sup> <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>.

<sup>(36)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1024\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm).

3.6. É fundamental libertar todo o potencial do mercado único para que, logo na fase inicial, as empresas em fase de arranque possam oferecer os seus serviços e produtos em toda a UE e possam desenvolver-se rapidamente para competir nos mercados mundiais.

3.6.1. Regras simples e eficazes em matéria de contratos transfronteiras em benefício dos consumidores e das empresas são uma prioridade no âmbito da Estratégia para o Mercado Único Digital. Fomentariam o comércio eletrónico transfronteiras na UE, reduzindo a fragmentação jurídica no domínio do direito dos contratos de consumo. A eliminação dos obstáculos decorrentes das diferenças em matéria de direito contratual seria traduzida num acréscimo do consumo na UE de 18 mil milhões de euros e num aumento de 4 mil milhões de euros do produto interno bruto em relação ao seu nível atual <sup>(37)</sup>.

3.7. Os encargos administrativos desnecessários constituem igualmente custos adicionais e uma fonte de perda de tempo para os empresários.

3.7.1. No período 2013-2015, o custo médio para criar uma empresa na UE atingiu 4,1 % do PIB *per capita*, enquanto nos EUA esse valor se situou em 1,17 % <sup>(38)</sup>.

3.7.2. No que diz respeito ao tempo necessário para criar uma empresa na UE, em média, o processo de registo demorava 11,6 dias a ficar concluído. Nos EUA, bastam seis dias para criar uma empresa.

3.8. A assimetria de informação constitui um motivo adicional para que a Europa não produza um número suficiente de empresas de elevado crescimento. Os investidores não dispõem de uma visão completa de todas as oportunidades de investimento. Além disso, os investidores de países terceiros enfrentam limitações adicionais, uma vez que têm de tentar compreender as especificidades dos diferentes mercados nacionais. Um portal especializado, integrado na Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI) e no Portal Europeu de Projetos de Investimento (PEPI) <sup>(39)</sup>, contribuiria para conferir visibilidade a projetos com um elevado crescimento e reduzir a assimetria de informação.

#### 4. Alguns exemplos de boas práticas entre os muitos existentes atualmente

4.1. Vários países desenvolveram boas práticas para apoiar as empresas em fase de arranque e em fase de expansão. O CESE recomenda à Comissão que analise atentamente as possibilidades da sua aplicação a nível europeu.

4.1.1. Na Alemanha, as empresas devem aderir a uma câmara de comércio (IHK) que, em contrapartida, lhes fornece apoio e consultoria <sup>(40)</sup>.

4.1.2. As garantias de empréstimo concedidas pelo Estado, utilizadas em Itália, Polónia e França, bem como o cofinanciamento público utilizado na Alemanha e na Suécia, constituem soluções a explorar <sup>(41)</sup>.

4.1.3. Através dos programas EIS, SEIS e VCT <sup>(42)</sup>, o Reino Unido oferece regimes de incentivos fiscais com vista a aumentar o fluxo de fundos para ativos de maior risco.

4.1.4. A região do Piemonte, em Itália, desenvolveu redes em 12 agrupamentos industriais nos quais reuniu empresas, universidades e o governo local <sup>(43)</sup>.

4.1.5. Na região basca de Espanha, a cooperativa Elkar-Lan promove a criação de outras cooperativas, mediante uma análise completa da viabilidade do projeto, de ações de formação e de apoio ao acesso a subvenções e auxílios financeiros <sup>(44)</sup>.

<sup>(37)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6264\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_pt.htm).

<sup>(38)</sup> [www.theglobaleconomy.com/USA/Cost\\_of\\_starting\\_business](http://www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business).

<sup>(39)</sup> Ver nota de rodapé 4.

<sup>(40)</sup> <http://www.dihk.de/en>.

<sup>(41)</sup> *Supporting investors and growth firms* [Apoiar os investidores e as empresas em crescimento] — T. Aubrey, R. Thillaye e A. Reed, 2015, p. 36.

<sup>(42)</sup> *Enterprise Investment Scheme* (EIS) [Programa de investimento nas empresas], *Seed Enterprise Investment Scheme* (SEIS) [Programa de investimento em novas empresas] e *Venture Capital Trust* (VCT) [Fundo de capital de risco].

<sup>(43)</sup> [cordis.europa.eu/piemont/infra-science\\_technology\\_en.html](http://cordis.europa.eu/piemont/infra-science_technology_en.html).

<sup>(44)</sup> [www.elkarlan.coop](http://www.elkarlan.coop).

4.1.6. A digitalização dos serviços públicos, como demonstra o caso da Estónia, pode facilitar substancialmente o crescimento de empresas inovadoras e de alta tecnologia. À escala pan-europeia, o impacto do desenvolvimento da administração em linha seria enorme.

4.1.7. Na era da economia dos dados, os ativos incorpóreos, que são difíceis de analisar e avaliar utilizando os mecanismos de financiamento tradicionais, podem representar uma vantagem competitiva. O Instituto da Propriedade Intelectual do Reino Unido criou métodos para identificar e avaliar estes ativos em termos de fluxo de caixa <sup>(45)</sup>.

4.1.8. No Reino Unido, uma equipa especializada da Tech City UK denominada Future Fifty apoia as 50 principais empresas digitais do país em fase de crescimento. O programa permite que as empresas beneficiem de conhecimentos especializados do setor público e privado, cria ligações com a base de investidores institucionais do Reino Unido, e oferece apoio específico para ajudar as empresas a crescer rapidamente e a preparar a OPI <sup>(46)</sup>, fusões e aquisições e a expansão a nível mundial <sup>(47)</sup>.

4.1.9. Em 2015, o Governo federal dos EUA lançou o programa STEM, que tem por objetivo incentivar as crianças a prosseguirem os seus estudos nas áreas da ciência, da tecnologia, da engenharia e da matemática. Um dos principais pilares deste programa consiste em preparar os estudantes para as necessidades futuras do mercado de trabalho <sup>(48)</sup>. É dada uma atenção crescente às qualificações transferíveis e à iniciativa STEAM, em que o «A» se refere às artes.

## 5. Iniciativas adotadas pela Comissão Europeia para promover a criação e o crescimento das empresas em fase de arranque

5.1. A Comissão Europeia tem realizado um esforço notável para apoiar os empreendedores, lançando numerosas iniciativas nestes últimos anos, no âmbito de um processo liderado por várias direções-gerais, nomeadamente a DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias <sup>(49)</sup>, a DG Educação e Cultura <sup>(50)</sup>, a DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME <sup>(51)</sup>, a DG Investigação e Inovação <sup>(52)</sup>, e a DG Estabilidade Financeira, Serviços Financeiros e União dos Mercados de Capitais <sup>(53)</sup>.

5.2. Muitas destas iniciativas são recentes e ainda é muito cedo para avaliar os seus efeitos. Contudo, o CESE considera que a Comissão se encontra no caminho certo, e encoraja-a a continuar a trabalhar nesta direção, sempre em consulta com as partes interessadas europeias e nacionais relevantes.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(45)</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>.

<sup>(46)</sup> Oferta pública inicial ou colocação no mercado bolsista.

<sup>(47)</sup> <http://futurefifty.com/>.

<sup>(48)</sup> <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>.

<sup>(49)</sup> Plano de Ação «Empreendedorismo 2020».

<sup>(50)</sup> Programa Erasmus.

<sup>(51)</sup> Estratégia para o Mercado Único.

<sup>(52)</sup> Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação.

<sup>(53)</sup> União dos Mercados de Capitais.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Um quadro adequado para a transparência das empresas»**

**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 075/03)

Relatora: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Decisão da plenária	21 de janeiro de 2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	29 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	219/3/14

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité considera que é essencial que as empresas sejam transparentes e apoia todas as iniciativas que visem tornar a atividade empresarial sustentável e previsível a longo prazo. A transparência é importante tanto para a globalidade das partes interessadas como para as próprias empresas, que assim melhoram a sua imagem e reforçam a confiança dos trabalhadores, consumidores e investidores.

1.2. O Comité reconhece que a maioria das empresas que operam na União Europeia é efetivamente transparente. Contudo, uma série de escândalos recentes demonstrou que a transparência tem de ser melhorada para passar a fazer parte, de uma forma geral, das estratégias sustentáveis de uma empresa. Os investidores e os acionistas estão cada vez mais atentos não só aos indicadores de rentabilidade das empresas, mas também aos indicadores qualitativos da responsabilidade social das empresas<sup>(1)</sup>, que contribuem para reduzir os riscos sociais e para assegurar o desenvolvimento sustentável da empresa. Para satisfazer as necessidades das empresas e das demais partes interessadas, as informações devem ser pertinentes e poder ser recolhidas de forma economicamente rentável.

1.3. O Comité faz notar que os governos dos Estados-Membros devem motivar e incentivar as empresas a fazerem da transparência um ativo, dado que esta também é uma boa oportunidade para os negócios e as ajuda a preencher esses requisitos.

1.4. O Comité considera importante centrar a atenção simultaneamente na eficácia e na extensão das informações fornecidas e na sua qualidade e veracidade. Importa centrar a melhoria da transparência nos resultados obtidos e no processo de comunicação e divulgação de informações. A comunicação de informações deve ser orientada para o futuro e fornecer informações sobre o desempenho passado.

1.5. O Comité recomenda que a Comissão defina medidas adicionais para que as empresas possam cumprir as suas obrigações em matéria de transparência e para que permaneçam competitivas a nível mundial.

1.6. De um modo geral, o CESE entende que as pequenas e médias empresas funcionam em condições diferentes. Por isso, as regras que se lhes aplicam deveriam ser simplificadas a fim de lhes permitir apresentar relatórios de forma mais adequada, de modo a assegurar total transparência. O CESE congratula-se com o projeto de reforço das capacidades para ajudar as PME a enfrentar estes desafios.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 681 final.

1.7. O Comité considera que qualquer iniciativa adicional em matéria de divulgação de informações deve centrar-se nas informações de que as partes interessadas realmente precisam, as quais devem incluir um conjunto comum de indicadores e, ao mesmo tempo, ter em consideração a natureza da empresa e do setor em que esta opera.

1.8. O Comité destaca que a política de transparência e a responsabilidade social de uma empresa são ineficazes sem o empenho dos seus trabalhadores e que, por conseguinte, estes devem participar nas consultas entre os parceiros sociais.

1.9. À medida que o número de destinatários dos relatórios das empresas aumenta, mais grupos de atores se interessam por mais aspetos dos assuntos empresariais. O Comité considera, por conseguinte, que é importante avaliar o atual modelo de apresentação de relatórios e torná-lo adequado à sua finalidade.

## 2. Contexto geral

2.1. Em 2010, a Comissão publicou uma **comunicação com cinquenta propostas para melhorar o mercado interno**, na qual defendia que também as empresas devem contribuir para este esforço comum dando provas de responsabilidade e de transparência não só para com os seus trabalhadores e acionistas como para a sociedade em geral. A Comissão salientou que a governação das empresas pode ser melhorada, nomeadamente no que se refere à composição e à diversidade dos conselhos de administração, incluindo a representação das mulheres, com vista a aumentar o emprego, a atividade empresarial e o comércio <sup>(2)</sup>. Os valores e a ética empresariais foram reconhecidos como um contributo para a recuperação económica.

2.2. Em 2011, a Comissão publicou **uma nova estratégia da UE para o período de 2011-2014 sobre a responsabilidade social das empresas (RSE)** <sup>(3)</sup>, em que apresentava uma nova definição segundo a qual as empresas são responsáveis pelo seu impacto na sociedade. Um dos elementos essenciais da estratégia era um plano de ação que previa a integração de relatórios de informação social e financeira.

2.3. Em 2012, o Comité adotou um parecer sobre a nova estratégia da UE para a responsabilidade social das empresas <sup>(4)</sup>, salientando que, num clima económico e político difícil, a iniciativa política da RSE oferecia uma oportunidade de estabelecer contactos positivos com a comunidade empresarial. É importante reconhecer as diversas motivações subjacentes à responsabilidade social das empresas. A comunicação aponta vários aspetos positivos que deveriam ser devidamente promovidos, juntamente com exemplos de boas práticas, a fim de incentivar as empresas a empenharem-se mais na responsabilidade social das empresas.

2.4. Nos últimos anos, o Comité adotou outros pareceres, que são mencionados no presente parecer. Estes pareceres sublinham a importância da responsabilidade social das empresas, da transparência das empresas, da divulgação de informação não financeira e da participação no processo das partes interessadas pertinentes — investidores, consumidores, trabalhadores e seus representantes sindicais, ONG. No presente parecer, o Comité gostaria de se centrar num quadro adequado para todo o processo.

## 3. Por empresas socialmente responsáveis e transparentes

3.1. A crise económica de 2008 e os seus efeitos sociais afetaram de algum modo a confiança dos cidadãos nas empresas. O grande público e os investidores concentraram a sua atenção no desempenho ético e social das empresas. Mais grupos de atores estão agora interessados em mais aspetos dos assuntos empresariais.

3.2. Os investidores querem transparência e controlo do seu investimento e querem saber de que modo o seu dinheiro está a afetar o ambiente e a sociedade de forma negativa ou positiva. As principais fontes de informação não financeira para os investidores são os relatórios anuais e os relatórios sobre a sustentabilidade e a responsabilidade social das empresas. As declarações políticas sobre a qualidade são relevantes para avaliar os benefícios financeiros, mas o carácter quantitativo dos indicadores de desempenho fundamentais é considerado essencial.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 608 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(4)</sup> JO C 229 de 31.7.2012, p. 77.

3.3. Os trabalhadores são as primeiras vítimas das empresas que dão pouca importância à legislação e à sua falta de transparência. E, no entanto, os trabalhadores desempenham um papel central no desenvolvimento das suas empresas: a segurança do seu emprego, a sua remuneração, a sua saúde e as suas condições de trabalho dependem disso. Têm o direito de exigir transparência e de ser informados e associados às decisões sobre a situação financeira e as políticas sociais, ambientais e económicas das suas empresas.

3.4. Os consumidores querem e esperam transparência em áreas específicas que consideram importantes. É do interesse das próprias empresas, em termos das suas relações com outras partes interessadas (trabalhadores, cidadãos e consumidores), levar a cabo uma política de transparência. Muitas vezes, tal significa simplesmente disponibilizar factos aos clientes e ajudá-los a tomar decisões informadas sobre as suas aquisições. Em última análise, são estas as empresas que beneficiam da fidelidade dos clientes **mais bem informados** <sup>(5)</sup>. A indústria alimentar é um domínio muito sensível a este respeito. A investigação mais recente do Centro para a Integridade dos Alimentos <sup>(6)</sup> demonstra que uma maior transparência se traduz no aumento da confiança dos consumidores nos alimentos e define uma trajetória para a alcançar.

3.5. No contexto da globalização, um vasto leque de parceiros empresariais e de atores está interessado em obter mais informações sobre uma vasta gama de assuntos empresariais de um grande número de países.

3.6. A transparência promove a confiança e as empresas necessitam que a sociedade confie nelas. Porém, é frequente existir uma discrepância entre as expectativas dos cidadãos e a perceção que estes têm do comportamento real das empresas. Esta discrepância deve-se, em parte, ao comportamento irresponsável de algumas empresas, bem como ao facto de algumas empresas exagerarem as suas credenciais ambientais ou sociais. Por outro lado, é explicável pelo conhecimento insuficiente que os cidadãos têm das realizações das empresas e dos condicionalismos que lhes são impostos.

3.7. **Por este motivo, em 2009, a Comissão Europeia lançou uma série de seminários sobre a transparência das empresas.** As empresas europeias acolheram favoravelmente esta iniciativa oportuna, sobretudo num período de crise, em que a transparência e a responsabilidade social das empresas (RSE) em geral podiam ajudar a restabelecer a confiança do grande público nas empresas, algo abalada pela crise em curso. A iniciativa destinava-se a diferentes grupos de partes interessadas (empregadores, sindicatos, ONG e meios de comunicação social) e a servir de orientação à Comissão para definir o fio condutor das etapas posteriores.

3.7.1. Ensinaamentos retirados desta iniciativa:

- Muitas empresas já obtiveram resultados positivos em matéria de transparência. Atualmente, a responsabilidade social das empresas está enraizada na estratégia comercial das empresas;
- O acesso às informações é importante para várias partes interessadas, mas estas requerem diversas categorias de informações para vários fins. As condições e as necessidades variam consoante os setores;
- As opiniões divergem, nomeadamente no que toca aos indicadores de desempenho fundamentais. A maior parte dos outros grupos de interesses nos Estados-Membros prefere que se estabeleça um núcleo claro de indicadores que inclua as questões laborais e ambientais. As empresas consideram que é preciso flexibilidade e que há que ter consciência de que um modelo único para todos não é a solução adequada;
- A questão essencial para as PME é a capacidade de fornecer informações. Quando existe um amplo espectro de partes interessadas, e cada uma exige dados distintos e tem expectativas diferentes, os encargos administrativos para as empresas podem ser elevados;
- Importa centrar o processo de transparência tanto nos resultados obtidos como no processo de comunicação e divulgação de informações. A responsabilidade social das empresas deve ser integrada nas estratégias das empresas e a comunicação de relatórios integrados é uma forma de o fazer;

<sup>(5)</sup> <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>

<sup>(6)</sup> *A clear view of transparency and how it builds consumer trust* [Uma visão clara da transparência e de como esta aumenta a confiança dos consumidores], Investigação sobre a confiança dos consumidores, 2015, Centro para a Integridade dos Alimentos.

— A transparência e a prática de publicar relatórios sobre a responsabilidade social das empresas é uma mais-valia para as empresas e os seus trabalhadores, para os beneficiários dos seus produtos e serviços — os consumidores e os cidadãos — e para os investidores.

#### 4. A Comissão está a intensificar os requisitos em matéria de transparência e de publicação de relatórios sobre questões não financeiras

4.1. Na estratégia da UE em matéria de responsabilidade social das empresas, a Comissão afirma que a divulgação de informações de índole social e ambiental, incluindo informações relativas ao clima, pode facilitar o diálogo com as partes interessadas e a deteção de riscos importantes para a sustentabilidade. Trata-se de um elemento importante de responsabilização que pode levar o público a confiar mais nas empresas. Para satisfazer as necessidades das empresas e das demais partes interessadas, as informações devem ser pertinentes.

4.1.1. A Comissão reconhece também que um número crescente de empresas divulga informações de natureza social e ambiental. É frequente as PME comunicarem essas informações numa base informal e voluntária. Segundo uma fonte, cerca de 2 500 empresas europeias publicam relatórios sobre a responsabilidade social das empresas ou a sustentabilidade, número que faz da UE um líder mundial neste domínio <sup>(7)</sup>.

4.2. Em 2013, por iniciativa do Parlamento Europeu, a Comissão apresentou uma proposta legislativa sobre a **transparência das informações sociais e ambientais fornecidas pelas empresas de todos os setores** <sup>(8)</sup>. Esta alteração das chamadas «diretivas contabilísticas» pretendia introduzir a obrigação para certas grandes sociedades (atualmente cerca de 6 000 empresas e entidades da UE) de divulgarem informações não financeiras e sobre a diversidade pertinentes, nos seus relatórios anuais.

4.2.1. Em alguns países, a diretiva é transposta para o direito nacional após consulta das empresas, de modo que a sua aplicação tire partido da flexibilidade que dela decorre, não exceda o âmbito respetivo, proporcione segurança jurídica às empresas e corresponda às verdadeiras necessidades destas últimas. Neste sentido, o CESE elaborou um parecer <sup>(9)</sup> em que sublinha o direito a beneficiar deste mecanismo flexível e adequado para melhorar a comunicação com os acionistas, investidores, trabalhadores e outras partes interessadas e congratula-se com o facto de esta proposta se dirigir apenas às grandes sociedades.

4.2.2. A Comissão está a preparar orientações não vinculativas sobre a divulgação de informações não financeiras, com base nos resultados da consulta pública. A fim de facilitar a consulta de seguimento com as partes interessadas <sup>(10)</sup>, a Comissão Europeia apresentou um documento ilustrativo de apoio ao debate sobre os princípios fundamentais para a divulgação de informações não financeiras. As informações não financeiras devem ser pertinentes, fiáveis, equilibradas e compreensíveis, abrangentes e concisas, estratégicas e prospetivas, orientadas para as partes interessadas, específicas por empresa/setor, qualitativas e quantitativas e coerentes.

4.3. Em conformidade com a Estratégia Europa 2020, que visa a melhoria do enquadramento empresarial na Europa, a Comissão publicou em 2014 uma **proposta de diretiva que visa apoiar a criação de uma estrutura de governo das sociedades moderna e eficiente para as empresas, os investidores e os trabalhadores** <sup>(11)</sup>, adaptada às necessidades da sociedade atual e a um contexto económico de mudança.

4.3.1. A proposta deve contribuir para a sustentabilidade das empresas da UE a longo prazo e criar perspetivas a mais longo prazo para os acionistas, melhorando assim as condições de funcionamento das sociedades cotadas nos mercados regulados da UE. No seu parecer <sup>(12)</sup>, o Comité salienta que a proposta conduzirá a uma governação das empresas e a um clima de investimento na Europa mais estáveis e viáveis e assinala também que, na sua avaliação de impacto, a Comissão alega que as suas propostas provocarão apenas um aumento marginal dos encargos administrativos para as empresas cotadas. Será importante analisar este equilíbrio aquando da avaliação da diretiva.

4.4. Em outubro de 2015, a Comissão publicou uma nova estratégia intitulada «Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento», que retrata uma visão da orientação da política da UE que reflete a necessidade de uma política comercial mais responsável e mais transparente.

<sup>(7)</sup> Ver: CorporateRegister.com (em inglês).

<sup>(8)</sup> COM(2013) 207 final.

<sup>(9)</sup> JO C 327 de 12.11.2013, p. 47.

<sup>(10)</sup> Seminário com as partes interessadas sobre as orientações não vinculativas relativas à divulgação de informações não financeiras, em 27 de setembro de 2016, em Bruxelas, organizado pela Comissão Europeia/DG FISMA.

<sup>(11)</sup> COM(2014) 213 final.

<sup>(12)</sup> JO C 451 de 16.12.2014, p. 87.

4.4.1. No capítulo que dedica à política comercial e de investimento baseada em valores, a Comissão prevê a promoção dos direitos dos consumidores através do reforço das iniciativas de responsabilização social das empresas e da devida diligência em toda a cadeia de produção, com destaque para o respeito dos direitos humanos e sociais (incluindo laborais), e para os aspetos ambientais das cadeias de valor. A Comissão afirma pretender reforçar a dimensão de desenvolvimento sustentável dos acordos de comércio livre.

4.4.2. No seu parecer<sup>(13)</sup> sobre o trabalho digno nas cadeias de aprovisionamento mundiais, o CESE recorda que «tem grande experiência no domínio da sustentabilidade, tendo participado na aplicação e no seguimento dos capítulos dedicados a esta temática no acordo de comércio livre e num vasto leque de comités da sociedade civil, o que lhe permite propor um equilíbrio justo entre os requisitos legais necessários em matéria de direitos humanos e laborais, a transparência, o combate à corrupção e a flexibilidade de que as multinacionais necessitam para organizar e fazer evoluir as suas cadeias de abastecimento mundiais de forma eficaz e adaptada às diferentes situações locais».

4.4.3. A adoção de normas mais exigentes para a publicação de relatórios sobre questões não financeiras poderia ser um assunto importante no domínio da política comercial. A regulamentação a nível mundial, incluindo os acordos comerciais, deve aumentar a transparência na divulgação de informações não financeiras em países como os Estados Unidos e a China, de modo a assegurar condições de concorrência equitativas para as empresas europeias.

4.4.4. A Comissão Europeia tenciona reforçar os incentivos, em especial para as multinacionais, para a prestação de informações sobre a realização das diligências devidas, **uma abordagem mais ambiciosa relativamente à extração de minerais nas zonas de conflito**<sup>(14)</sup>, a procura de novas parcerias responsáveis no interior da cadeia de aprovisionamento e a divulgação da lista dos relatórios das empresas sobre a cadeia de aprovisionamento responsável.

4.4.5. No que se refere às disposições da Comissão em matéria de comércio ético e de promoção e proteção dos direitos humanos, podem esperar-se novos requisitos para as empresas na sequência da execução do seu Plano de Ação para os Direitos Humanos no período de 2015-2018<sup>(15)</sup>. Nas suas conclusões, o Conselho dos Negócios Estrangeiros (junho de 2016) destaca o papel crucial da transparência económica para permitir que os mercados reconheçam, incentivem e recompensem o respeito dos direitos humanos.

4.5. Em janeiro de 2016, a Comissão apresentou o **pacote antielisão fiscal** com vista a assegurar uma tributação eficaz e maior transparência fiscal.

4.5.1. Um dos domínios examinados minuciosamente que **afetará os grupos e as empresas multinacionais é a comunicação de informações por país** (a obrigação de elaborar uma declaração que contenha as transações no grupo, os dados relativos a receitas, lucros e imposto sobre o rendimento pago e de a apresentar às autoridades fiscais). Nesta fase, o pacote de medidas abrange o intercâmbio de informações entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros.

4.6. No início de abril de 2016<sup>(16)</sup>, a Comissão propôs que as multinacionais publicassem uma declaração separada relativa ao imposto sobre o rendimento que pagam, juntamente com outras informações fiscais. As multinacionais com um volume de negócios líquido e consolidado superior a 750 milhões de euros terão de cumprir estes requisitos adicionais de transparência, independentemente de estarem ou não domiciliadas na UE. Esta obrigação aplica-se igualmente às suas sucursais e filiais. Neste contexto, o Comité acaba de adotar um parecer sobre a luta contra a evasão fiscal<sup>(17)</sup> em que incentiva a Comissão a ser mais ambiciosa na exigência de transparência fiscal das empresas mediante a redução do limiar do volume de negócios de 750 milhões de euros ou elaboração de um calendário que estipule uma diminuição gradual do limiar.

4.6.1. No entanto, a Comissão deverá ter em conta os princípios do mercado interno da UE e a competitividade da União. Pedidos unilaterais no interior da UE poderiam ter consequências indesejadas se as empresas não domiciliadas da União estivessem isentas desta obrigação. As empresas de países terceiros devem, por conseguinte, ficar sujeitas a esta obrigação através da negociação de acordos comerciais internacionais.

<sup>(13)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 17.

<sup>(14)</sup> JOIN(2014) 8 final.

<sup>(15)</sup> SWD(2015) 144 final.

<sup>(16)</sup> COM(2016) 198 final.

<sup>(17)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 62.

4.7. A Comissão Europeia colabora com outras organizações internacionais, tais como a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial de Saúde e o Banco Mundial, e reforça as sinergias com os seus instrumentos para uma boa governação das empresas, transparência e responsabilidade das empresas<sup>(18)</sup>. Estes instrumentos são revistos regularmente e definem requisitos para a responsabilidade e transparência das empresas nas suas políticas sociais, ambientais e em matéria de direitos humanos. Por outro lado, promovem a análise e a prevenção dos riscos e estipulam medidas de vigilância. Os instrumentos são principalmente concebidos para as multinacionais, mas também devem servir de orientação para as empresas que operam a nível nacional. Qualquer revisão de tais instrumentos deve centrar-se, em particular, na melhoria da sua aplicação.

4.8. A crescente vontade, a nível mundial e europeu, de transparência das empresas está a ser transferida para empresas que operam nos Estados-Membros. O papel da Comissão Europeia deve centrar-se em orientar e coordenar as políticas dos Estados-Membros da UE e, assim, reduzir o risco de abordagens divergentes<sup>(19)</sup>.

4.8.1. A estratégia da Comissão em prol de empresas responsáveis e as recomendações para os Estados-Membros levam frequentemente a crer a nível nacional que o empreendedorismo responsável e a transparência devem ser administrados e controlados apenas pelo Estado.

4.8.2. As empresas reconhecem-se a si próprias como um motor de um comportamento responsável e transparente, o que foi também reconhecido na comunicação da Comissão Europeia — Implementação da parceria para o crescimento e o emprego: tornar a Europa um polo de excelência em termos de responsabilidade social das empresas<sup>(20)</sup>.

4.8.3. A principal responsabilidade de cada empresa é criar valor não apenas para os seus acionistas, mas também para os seus trabalhadores, o ambiente e a comunidade, e gerar e preservar postos de trabalho. Os Estados-Membros devem criar as condições adequadas para facilitar a realização desse objetivo e apoiar os esforços das empresas para serem responsáveis e transparentes.

## 5. Procura de um quadro adequado para a apresentação de relatórios pelas empresas

5.1. O Comité reconhece que a divulgação de informações não financeiras é muito importante para a apresentação de relatórios pelas empresas, pois ajuda a criar uma imagem completa dos assuntos empresariais.

5.2. Para as empresas, o enquadramento regulamentar em que operam é cada vez mais complexo. Para ter melhor em conta as necessidades das partes interessadas, há que estabelecer um quadro adequado para a apresentação de relatórios pelas empresas e, ao mesmo tempo, evitar os encargos administrativos e financeiros desnecessários. Importa promover a responsabilidade social das empresas e a transparência e utilizá-las como uma oportunidade para as empresas de evitarem riscos sociais e assegurarem o seu desenvolvimento sustentável.

5.3. Desde a última década, a tónica tem vindo a ser colocada em diferentes aspetos das informações não financeiras. Há uma série de quadros internacionais para a divulgação de informação social e ambiental, incluindo a iniciativa «Global Reporting».

5.4. A questão que se coloca é a de *saber se é possível satisfazer todas estas partes interessadas com um mesmo relatório ou com um conjunto de relatórios*. Deve haver uma multiplicidade de relatórios ou um modelo de um relatório único abrangente — como por exemplo o modelo «Core&More»<sup>(21)</sup> proposto pela Federação Europeia de Contabilistas em 2015?

5.5. O debate sobre os futuros relatórios das empresas deve ter em conta as diferenças das necessidades de informação dos diversos grupos de partes interessadas, em função da dimensão e natureza da entidade que apresenta o relatório.

<sup>(18)</sup> Orientações da OCDE para as empresas multinacionais; Declaração de Princípios Tripartida sobre Empresas Multinacionais e Política Social da OIT.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 681 final.

<sup>(20)</sup> COM(2006) 136 final.

<sup>(21)</sup> «The future for corporate reporting — creating the dynamic for change» [O futuro da apresentação de relatórios pelas empresas — criar uma dinâmica para a mudança], Federação Europeia de Contabilistas, outubro de 2015.

5.6. O Comité Económico e Social Europeu destaca, no seu parecer sobre a «Divulgação de informações não financeiras», que a Comissão é instada a iniciar ou facilitar um processo «com uma “abordagem multilateral”<sup>(22)</sup>, a fim de definir melhor os princípios orientadores e os padrões de referência que facilitarão a comparabilidade e, a mais longo prazo, a harmonização».

5.6.1. A este respeito, o Comité já sublinhou a necessidade de medidas corretivas contra a subversão dos valores empresariais por via da lógica a curto prazo. No seu parecer sobre o tema «Participação e envolvimento dos trabalhadores»<sup>(23)</sup>, o Comité destacou a necessidade de indicar caminhos para uma política europeia que permita ultrapassar a abordagem atualmente predominante — que visa criar uma transparência unilateral das empresas em relação aos seus acionistas — através de uma compreensão mais lata da empresa enquanto «empresa sustentável», a favor de um desenvolvimento das empresas a longo prazo.

5.7. Mesmo que o futuro das empresas sustentáveis esteja estreitamente ligado ao ambiente social e ao respeito do consumidor, qualquer outra iniciativa sobre a divulgação de informação deve centrar-se nas necessidades reais das partes interessadas.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(22)</sup> JO C 327 de 12.11.2013, p. 47.

<sup>(23)</sup> JO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Principais fatores que influenciam a política agrícola comum pós-2020»**

**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 075/04)

Relator: **Simo TIAINEN**

Decisão da Plenária	21 de janeiro de 2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	24 de novembro de 2016
Adoção em plenária	15 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	188/2/8

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. Durante mais de um século, a política agrícola comum (PAC) ajudou a construir a União Europeia. Neste momento, um regresso ao essencial deve constituir uma oportunidade para uma nova visão a longo prazo para a PAC, por forma a dar uma orientação clara e concreta não apenas aos agricultores, mas também aos milhões de cidadãos. Tal como afirmado sistematicamente pelo Comité, a futura PAC deve defender o modelo agrícola europeu, assente nos princípios da soberania alimentar, da sustentabilidade e da adaptação às necessidades reais dos cidadãos europeus, sejam eles agricultores, trabalhadores agrícolas ou consumidores.

1.2. O CESE saúda os debates iniciais e as ideias quanto ao futuro da PAC pós-2020. Embora os objetivos da PAC constantes do Tratado, que se mantêm inalterados desde 1957, assim como os novos desafios com que a PAC se defronta, nunca tenham sido tão pertinentes, a realização de uma análise aprofundada da atual PAC e do resultado da anterior reforma afiguram-se da maior importância. A finalidade do presente parecer é apresentar algumas sugestões e participar na reflexão sobre o futuro da PAC.

1.3. Em primeiro lugar, tendo em conta a complexidade da PAC e a dificuldade de execução da sua última reforma, os agricultores precisam de estabilidade política e de uma visão a longo prazo quanto à política agrícola. Especialmente no contexto do Tratado de Lisboa, serão inevitavelmente necessários vários anos para refletir, partilhar objetivos, debater desafios e encontrar soluções. Por conseguinte, as instituições europeias devem chegar rapidamente a acordo no sentido de prolongar a atual PAC, no mínimo, por dois anos.

1.4. O estabelecimento de jovens e novos agricultores e agricultoras deve ser reforçado na PAC, não apenas mediante instrumentos específicos, mas através de uma estabilidade efetiva da política. Com efeito, os agricultores precisam de mais estabilidade para poderem investir ao longo de décadas e assumir o desafio da renovação de gerações.

1.5. A futura PAC deve ter em consideração, por um lado, a diversidade de modelos agrícolas e as especificidades regionais e, por outro, a diversidade dos objetivos: económicos, sociais e ambientais. A produção alimentar e a agricultura próprias são importantes e fazem parte da cultura de todas as nações no mundo. A política alimentar europeia deve basear-se em alimentos saudáveis e de qualidade e criar sinergias com a PAC. Um dos princípios essenciais da PAC deve ser manter uma agricultura viva e sustentável em todas as regiões da UE.

1.6. A simplificação deve ser a grande prioridade subjacente à próxima reforma da PAC. Cabe simplificar a implementação da PAC e conceber sistemas de controlo e sancionatórios mais razoáveis. É extremamente importante assegurar o pagamento atempado aos agricultores.

1.7. Considerando que a PAC é uma política com intervenção direta a nível europeu, e que a supressão da preferência comunitária implicará uma diminuição dos preços do produtor, a futura PAC tem de ser capaz de responder a todos os desafios que enfrenta, incluindo a turbulência dos mercados. É, pois, necessário reorientar o quadro de ação para responder a todos estes novos desafios e proporcionar instrumentos adequados a nível europeu.

1.8. Em 2017, a Comissão Europeia prosseguirá os seus trabalhos e efetuará consultas alargadas sobre a simplificação e modernização da PAC. É importante que a sociedade civil europeia tenha um papel ativo neste processo e o CESE deveria criar um grupo de estudo para acompanhar e contribuir para o mesmo.

## 2. Introdução

2.1. A agricultura é essencial para fazer face aos desafios estratégicos, económicos, ambientais e sociais do futuro. A PAC tem sido uma história de sucesso para a Europa, nomeadamente porque, ao longo das últimas décadas, os consumidores europeus têm beneficiado de alimentos mais seguros a preços cada vez mais baixos. No entanto, algumas regiões enfrentam problemas que se prendem com a biodiversidade, o ambiente e as paisagens que cumpre resolver. A produção de alimentos de elevada qualidade através de uma agricultura sustentável está no centro das preocupações dos cidadãos e dos consumidores. Para responder a estas expectativas, é necessário que haja uma política agrícola comum que garanta alimentos saudáveis, seguros e de elevada qualidade, a preços justos, bem como a proteção do ambiente e a conservação da paisagem e uma economia dinâmica nas zonas rurais.

2.2. Quando os agricultores produzem alimentos na nossa sociedade orientada para o mercado, garantido assim a segurança alimentar, também influenciam a disponibilidade e a qualidade da água, bem como a qualidade do ar e dos solos, ou o ambiente natural, enquanto criam emprego nas zonas rurais e mantêm as paisagens dessas zonas. Muitas destas externalidades devem ser encaradas como bens públicos.

2.3. A agricultura e a silvicultura estão estreitamente interligadas, uma vez que a maior parte da utilização dos solos na UE é consagrada a estas atividades. Por conseguinte, a silvicultura contribui amiúde para o fornecimento de bens públicos.

2.4. Os fatores que influenciam a PAC pós-2020 são, em primeiro lugar, os desafios que se colocam à agricultura, mas também o facto de se tratar de uma questão europeia, com um processo de reforma e disponibilidade orçamental específicos, e, acima de tudo, uma visão clara para as próximas décadas.

2.5. A política agrícola comum, enquanto uma das principais políticas da UE, é um tema de grande interesse para a sociedade civil europeia. Por conseguinte, é importante que o CESE seja proativo no que diz respeito à preparação da próxima reforma da PAC pós-2020.

## 3. A agricultura enfrenta desafios importantes

### *O desafio da segurança alimentar*

3.1. Tendo por base a previsão das tendências da demografia mundial, em 2050 existirão cerca de 9 000 milhões de pessoas para alimentar. Com a melhoria das condições de vida em diversas regiões do mundo, observa-se uma maior procura de alimentos e uma mudança para dietas que incluem mais produtos de origem animal. Esta evolução resultará numa duplicação da procura de alimentos em 2050. A UE deve assumir a sua responsabilidade pela segurança alimentar mundial. No entanto, as exportações europeias de produtos agrícolas não resolvem o problema da fome a nível mundial. É de salientar que a segurança alimentar deve basear-se em sistemas alimentares locais sustentáveis. Cada país tem de assumir a responsabilidade pela sua própria segurança alimentar, o que, de resto, também é recomendado pela FAO. O CESE considera necessário que a UE se concentre igualmente na transferência de conhecimento e no intercâmbio de experiências sobre o modo de produzir, noutras partes do mundo, mais e melhores alimentos, de forma sustentável e a nível local.

3.2. Simultaneamente, espera-se que a procura de alimentos na Europa permaneça bastante estável, mas distinta no que se refere à qualidade, saúde, ética, origem, etc.

### *Desafios ambientais*

3.3. A agricultura e o ambiente estão estreitamente interligados de muitas formas em todas as regiões. A agricultura e a silvicultura são essenciais para a conservação da natureza, a proteção da biodiversidade, a qualidade da água, a qualidade dos solos e a redução da poluição.

### *O desafio energético*

3.4. O quadro de ação da UE relativo ao clima e à energia estabeleceu como meta o aumento da quota de energias renováveis para, no mínimo, 27 % do consumo de energia até 2030. Esta percentagem deverá aumentar no futuro. A agricultura e a silvicultura podem fornecer biomassa para que esta meta seja alcançada no âmbito de um crescimento económico ecológico. Além disso, devem melhorar a sua própria eficiência energética.

### *Alterações climáticas: adaptação e atenuação*

3.5. Em 20 de julho de 2016, a Comissão apresentou um pacote de propostas legislativas que estabelecem regras pormenorizadas para o quadro de ação da UE relativo ao clima e à energia para 2030. Esta será a resposta da UE no sentido de atenuar as alterações climáticas, conforme decidido no acordo da COP 21, em dezembro de 2015. A agricultura e a silvicultura são parte da solução para reduzir as emissões e armazenar carbono no solo ou na madeira. A fim de responder ao desafio da segurança alimentar e de atenuar as alterações climáticas, afigura-se necessário o crescimento verde, uma abordagem agroecológica e uma intensificação sustentável no âmbito de uma produção agrícola eficiente. Além disso, a adaptação às alterações climáticas será crucial para a agricultura do futuro.

### *Desenvolvimento rural equilibrado*

3.6. A agricultura e a silvicultura, bem como todas as formas de bioeconomia conexas, são essenciais para manter o dinamismo rural e reforçar um desenvolvimento rural equilibrado. Ambas são importantes em termos de emprego, cultura, coesão territorial e turismo nas zonas rurais em toda a UE. A tendência demográfica dominante continua a ser o despovoamento e o envelhecimento em muitas zonas remotas, montanhosas ou desfavorecidas. As políticas públicas, especialmente a PAC, devem atuar no sentido de manter a agricultura e apoiar os produtores em toda a UE, incluindo em regiões com problemas específicos. Os pagamentos efetuados a explorações agrícolas em zonas rurais com desvantagens naturais são essenciais para o desenvolvimento rural. Caso contrário, a atividade agrícola nestas zonas não seria viável.

3.7. As sinergias entre os dois pilares da PAC são importantes e devem ser reforçadas. A última reforma reforça a relação e a coerência entre todos os FEEL e é algo que deve continuar.

3.8. O CESE é favorável a que se generalize e torne obrigatória a utilização do método do desenvolvimento local de base comunitária no âmbito de todos os FEEL, tendo em vista um desenvolvimento equilibrado das zonas rurais. O recurso aos grupos de ação local (GAL) enquanto parceiros locais (com a participação dos agricultores) para procurar e financiar projetos locais influencia positivamente a qualidade de vida das populações. Poder-se-ia, assim, combater eficazmente o despovoamento e o envelhecimento da população das zonas rurais da UE.

3.9. A renovação geracional é uma questão fundamental para a manutenção da agricultura, devendo reforçar-se o estabelecimento de jovens e/ou novos agricultores e agricultoras utilizando todos os instrumentos disponíveis. Os pagamentos associados são igualmente uma necessidade para os setores ou regiões, nos quais tipos particulares de agricultura ou setores agrícolas específicos são especialmente importantes por razões económicas, sociais ou ambientais. A PAC também deve centrar-se claramente no incentivo aos agricultores ativos e à produção.

### *Preço e volatilidade dos rendimentos*

3.10. A agricultura é uma atividade económica específica que não segue a lei económica normal. Numa economia de mercado, as variações nos preços e nos rendimentos são o resultado de mudanças na oferta e na procura. Mas a natureza dos alimentos enquanto necessidade básica faz com que estes sejam, por definição, inelásticos no que respeita aos preços. Além disso, a oferta de alimentos também não consegue responder com rapidez às oscilações dos preços. Por conseguinte, as mudanças inesperadas nos volumes de produção exigem frequentemente um período de tempo mais longo e grandes variações de preços para restabelecer o equilíbrio do mercado. Por estes motivos, os mercados agrícolas são considerados extremamente voláteis. Poder-se-ão testar também outros mecanismos de mercado inovadores.

### *Procura por parte dos consumidores*

3.11. Os consumidores procuram alimentos seguros, sustentáveis, nutritivos e de elevada qualidade. Além disso, querem alimentos a preços acessíveis, aspeto este reforçado pela crise económica. Muitos consumidores apreciam alimentos de origem conhecida e de produção local. O Eurobarómetro Especial n.º 410 mostra que uma larga maioria dos inquiridos em todos os Estados-Membros considera necessário conhecer a origem da carne. Cabe a todas as partes interessadas na cadeia alimentar responder a este desafio.

#### *Desenvolvimento sustentável*

3.12. A próxima PAC, tal como outras políticas da UE, deve ser coerente com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). A PAC é pertinente relativamente a diversos objetivos, mas o mais importante é o Objetivo n.º 2: «Erradicar a fome, obter segurança alimentar e nutrição adequada e promover a agricultura sustentável».

#### *Incertezas do comércio internacional*

3.13. Inevitavelmente, o papel do comércio internacional aumentará no futuro. No entanto, o recente embargo russo a produtos alimentares provenientes da União Europeia tem provocado grandes incertezas em relação ao comércio internacional. O embargo russo tem exercido enorme pressão sobre os mercados agrícolas da UE, em particular em alguns Estados-Membros. Combater os desafios relacionados com as incertezas do comércio internacional será fundamental para o futuro da agricultura.

#### *Mudança em termos de poder de negociação nas cadeias de abastecimento alimentar*

3.14. Nos últimos anos, verificou-se uma deslocação do poder de negociação na cadeia de abastecimento, sobretudo em benefício do setor retalhista e de algumas empresas transnacionais e em detrimento dos fornecedores, em especial dos agricultores. A futura PAC deverá reforçar o poder de negociação dos agricultores.

### **4. Na UE, a agricultura é uma questão europeia**

4.1. A agricultura é uma questão essencial para a UE. Os objetivos da política agrícola comum foram estabelecidos no primeiro Tratado de Roma, em 1957, e ainda se encontram em vigor. Hoje colocam-se novos desafios, como por exemplo preocupações ambientais, assuntos relacionados com o desenvolvimento das zonas rurais, questões de qualidade e de saúde e o problema da fome no mundo, sem que os Tratados tenham sido adaptados.

4.2. A PAC é uma política integrada e europeia fundamental, que cada vez mais está interligada com outras políticas, nomeadamente no domínio do emprego, do ambiente, do clima, da concorrência, do orçamento, do comércio e da investigação, com um valor acrescentado europeu específico.

4.3. A PAC constitui uma condição prévia para a realização do mercado único no setor alimentar na UE. A indústria alimentar europeia é o maior setor industrial na UE, assegurando mais de cinco milhões de postos de trabalho.

#### *Preparação da nova reforma da PAC*

4.4. Complexidade e subsidiariedade são palavras-chave na adaptação a todos os setores e territórios. Estas componentes foram reforçadas com a última reforma. Tem sido uma tarefa especialmente complexa preparar e negociar regras comuns ao abrigo do Tratado de Lisboa e com a participação dos 28 Estados-Membros e do Parlamento Europeu.

4.5. Ainda não foram realizadas avaliações das atuais medidas estratégicas. A avaliação do primeiro ano de execução da obrigação de «ecologização» ainda está a decorrer. O mesmo acontece no que se refere às superfícies de interesse ecológico. Não nos devemos precipitar para outra reforma da PAC sem que exista uma avaliação transparente e exaustiva da atual PAC, a fim de identificar até que ponto as medidas estratégicas alcançaram os seus objetivos estratégicos. Para este efeito, é necessária uma avaliação adequada, especialmente em relação a medidas que necessitam de mais tempo para obter resultados, por exemplo no que se refere à obrigação de «ecologização».

4.6. Tendo em conta que a última reforma foi lançada em 2010 e que a sua execução se iniciou em 2015, foram necessários cinco anos para a concluir. Durante o atual mandato da Comissão e do PE não haverá tempo suficiente para concluir a próxima reforma da PAC, com possível execução em 2021. Deste modo, é preciso que haja um período transitório que dê continuidade à atual PAC durante um período de tempo suficiente após 2020.

#### *Subsidiariedade e valor acrescentado europeu*

4.7. Desde 1962 que a PAC assenta em três princípios básicos: unidade do mercado, preferência comunitária e solidariedade financeira. O mercado único é hoje uma realidade, mas a preferência comunitária e a solidariedade financeira ainda têm de ser reafirmadas a nível político.

4.8. Com a globalização, os EUA utilizam o apoio financeiro para promover a sua agricultura junto dos consumidores através do programa de selos alimentares e da lei que promove a aquisição de produtos norte-americanos («Buy American Act»). A União Europeia deve implementar medidas semelhantes, podendo salientar a importância estratégica da preferência europeia com uma espécie de «Buy European Act», ou seja, uma lei que promova a aquisição de produtos europeus.

## 5. Observações gerais

### *Brexit*

5.1. O Brexit terá um grande impacto na UE, especialmente no mercado único e no comércio internacional e, por conseguinte, no futuro da PAC. Durante as negociações para o Brexit, se o Reino Unido abandonar a União Aduaneira da UE, os atuais fluxos comerciais devem ser utilizados como critério-chave para dividir a quota da UE-28 no âmbito da OMC entre o Reino Unido e a nova UE.

### *Competitividade, produtividade e sustentabilidade*

5.2. Após a reforma de 1992, a competitividade tornou-se a principal prioridade da PAC, com a introdução de pagamentos diretos. Contudo, para impulsionar a competitividade, a produtividade e a sustentabilidade são necessários novos incentivos que se concentrem na promoção da inovação (desenvolvimento, disseminação e incorporação de novas tecnologias).

5.3. O setor agrícola precisa de muito investimento, que pode ser alcançado se o rendimento previsto for suficiente e os riscos económicos forem controláveis. Apoiar os rendimentos agrícolas com pagamentos diretos é, na situação atual, uma necessidade.

### *Gestão de riscos e da crise na agricultura*

5.4. Os produtores da UE já não se encontram isolados do mercado mundial caracterizado por uma maior volatilidade de preços. Além disso, a agricultura está sujeita a fenómenos naturais extremos e a um aumento dos problemas sanitários devido à crescente circulação de bens e de pessoas (pandemias), com perdas consideráveis na produção. A PAC deve prever instrumentos específicos para permitir ao setor agrícola limitar e gerir esses riscos.

5.5. A atual PAC dispõe de alguns instrumentos de gestão de riscos. Os preços de intervenção, a armazenagem privada, a promoção ou os mercados de futuros e os instrumentos disponibilizados pela OCM única devem ser mantidos ou desenvolvidos.

5.6. Mas existe uma clara necessidade de desenvolver novos instrumentos:

- Devem ser criados **mecanismos de observação do mercado**. A Comissão Europeia deve definir diferentes níveis de crise, de modo a preveni-los de forma mais eficiente. É essencial uma maior transparência do mercado, no que se refere ao volume de produção e aos preços, para o funcionamento correto da cadeia de abastecimento.
- Importa realizar experiências com sistemas de fundos mutualistas ou **regimes de seguros** (colheitas, volume de negócios ou rendimentos) a fim de avaliar se as companhias de seguros ou outros organismos podem oferecer opções eficientes. Note-se que a mais recente legislação agrícola dos EUA («Farm Bill») introduziu a opção de utilizar regimes de seguros, embora nenhum dos nossos parceiros comerciais esteja a utilizar a «caixa verde» para notificar estes instrumentos de seguros à OMC. Qualquer eventual passo nesse sentido não deve, em circunstância alguma, aumentar a distorção da concorrência entre produtores. Importa também determinar o custo deste mecanismo.

### *A dimensão ambiental da PAC*

5.7. As preocupações de natureza ambiental são claramente uma prioridade na atividade agrícola. Consequentemente, foi introduzida a «ecologização» na última reforma. Os decisores políticos salientam reiteradamente esta grande evolução da PAC. A dimensão ambiental da PAC é global e complexa, pois a atividade agrícola tem impacto nos solos, água, biodiversidade, silvicultura e emissões de CO<sub>2</sub>. Uma política mais eficiente deve ser mais compreensível, exequível e simples para os agricultores.

5.8. São necessários pagamentos que compensem os agricultores por fornecerem bens públicos (especialmente serviços ecossistémicos).

### *Uma política alimentar comum*

5.9. A Presidência neerlandesa da UE, em especial, promoveu a ideia de uma política alimentar comum. Com a nova PAC, a UE reconhece que a agricultura europeia tem de atingir níveis mais elevados de produção sustentável de alimentos seguros e de qualidade. A PAC promove iniciativas de distribuição de fruta e leite nas escolas para crianças em idade escolar, a fim de promover bons hábitos alimentares desde tenra idade. Fomenta também a produção biológica, garantindo uma escolha informada com regras claras em matéria de rotulagem e regimes de apoio específico no âmbito da política de desenvolvimento rural.

5.10. Atualmente, a promoção da saúde pública e de regimes alimentares e estilos de vida saudáveis é uma questão de competência nacional, mas a União Europeia tem de garantir a todos os cidadãos da Europa o acesso a alimentos saudáveis e de qualidade através de sistemas alimentares sustentáveis. Considerando que as ações a nível europeu complementam e coordenam os esforços nacionais, há que reforçar as sinergias entre a PAC e a futura política alimentar europeia.

5.11. Tendo em conta as expectativas dos cidadãos e a procura dos consumidores, deve ser feito um esforço especial para desenvolver sistemas alimentares locais e, por conseguinte, as cadeias curtas de abastecimento, nomeadamente no setor da restauração coletiva.

### *A política para as alterações climáticas e a PAC*

5.12. Desde 1990, a pegada ambiental da agricultura diminuiu. Não obstante, mantém-se a necessidade de reduzir as emissões agrícolas até 2030, o que deve ser concretizado de acordo com um modelo agrícola europeu e uma política de redução das emissões eficiente em termos de custos. É possível aumentar o teor de carbono no solo e substituir a energia fóssil e produtos petroquímicos por produtos agrícolas e silvícolas.

5.13. Importa reconhecer os múltiplos objetivos do setor da agricultura e uso do solo, que encerram um potencial inferior de atenuação, assim como a necessidade de garantir a coerência entre os objetivos políticos da UE nos domínios da segurança alimentar e do clima<sup>(1)</sup>.

### *Investigação, inovação e sistemas de aconselhamento*

5.14. A nível agrícola, são continuamente descobertas importantes inovações em plataformas experimentais e laboratórios, devendo ser intensificados os esforços de investigação e desenvolvimento, a fim de acompanhar a evolução da agricultura no sentido de uma maior sustentabilidade dos sistemas. Além disso, é essencial dar a conhecer estas inovações a outras partes interessadas. Cabe promover a extensão dos serviços e a cooperação entre partes interessadas, bem como outros meios de disseminação da informação e de partilha das boas práticas.

5.15. O programa de investigação da UE relativo à agricultura deve ser reforçado no próximo período de programação, por forma a ter em consideração os desafios e a importância geoestratégica dos alimentos no século XXI. A economia digital pode ser a próxima «revolução agrícola», após a revolução ecológica do século XX.

### *Funcionamento da cadeia de abastecimento*

5.16. Existem provas inequívocas do mau funcionamento da cadeia de abastecimento em quase todos os Estados-Membros, devido a uma elevada concentração a jusante. A distribuição de valor acrescentado entre as partes interessadas da cadeia alimentar é injusta.

5.17. Devido à competência na UE em matéria de concorrência e mercado único, este problema deve ser resolvido a nível europeu. A Comissão Europeia deve propor quadros regulamentares europeus que rejam as relações contratuais dentro da cadeia e prevejam juridicamente a possibilidade de os agricultores organizarem ações coletivas. Com efeito, as organizações de produtores são intervenientes importantes na cadeia de abastecimento alimentar e contribuem para a consolidação da posição dos produtores. A próxima PAC deve reforçar o poder de negociação das organizações de produtores. Há que ter em conta os resultados do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Missão para os Mercados Agrícolas.

5.18. A PAC tem de ser adaptada à realidade e à rapidez das mudanças económicas. No âmbito da PAC, importa aprofundar os artigos 219.º a 222.º do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 por forma a serem viáveis e exequíveis para a Comissão Europeia e o produtor.

---

<sup>(1)</sup> Consultar ponto 2.14 das conclusões do Conselho de 23 e 24 de outubro de 2014.

*Comércio internacional*

5.19. O comércio mundial e os mercados abertos reforçam a competitividade e podem reduzir os preços dos alimentos. Todavia, o comércio justo é da maior importância para UE, por forma a poder competir com países terceiros utilizando os mesmos métodos de produção e regras. As barreiras não pautais podem prejudicar o desenvolvimento internacional. De entre as diferentes e inúmeras soluções para alcançar a segurança alimentar global, o comércio tem um papel a desempenhar no que toca a aumentar as exportações agrícolas.

5.20. Ainda assim, a PAC e a política comercial devem permitir aos produtores europeus competir em condições equitativas com os produtos importados. Por conseguinte, a UE deve exigir que os produtos importados cumpram as mesmas normas.

*Orçamento europeu*

5.21. Historicamente, a PAC tem sido financiada a nível europeu, representando uma parte importante do orçamento da UE (38 % em 2015), mas corresponde a apenas 0,4 % da despesa pública europeia. O orçamento da PAC é inferior ao dos seus homólogos nos EUA ou na China. Além disso, tem-se mantido estável ou vindo a diminuir há vários anos, não obstante o alargamento da UE. A PAC tem de dar resposta aos inúmeros desafios que terá de enfrentar no futuro, sendo, portanto, necessário aumentar o orçamento para a política agrícola a nível europeu.

5.22. Existem aspetos específicos do orçamento europeu, como a anualidade, que constituem uma enorme limitação para a conceção da PAC. Os fundos mutualistas ou as medidas de luta contra a crise são condicionados por estas limitações. Além disso, a distribuição do orçamento é fonte de tensão política e pode resultar em ineficiências.

*Simplificação*

5.23. Durante muitos anos a simplificação foi uma prioridade na PAC, em especial nos primeiros anos de execução da reforma da PAC de 2013. No entanto, a simplificação deve ser a grande prioridade subjacente à próxima reforma. Cabe, em especial, melhorar os sistemas controlo e de sanções, para os tornar mais adequados e proporcionais, respetivamente. Atualmente, as reduções dos pagamentos destinados a medidas de «ecologização» e condicionalidade podem ser irrazoáveis e desproporcionadas. É extremamente importante assegurar o pagamento atempado dos apoios diretos.

*Estrutura da PAC*

5.24. Durante as últimas décadas, a estrutura da PAC tem assentado em dois pilares. Enquanto o pilar I é completamente financiado pela UE, o pilar II é cofinanciado e adaptado às necessidades de cada Estado-Membro mediante programas plurianuais. A diversidade dos Estados-Membros e das regiões e as suas necessidades distintas exigem que se mantenha a estrutura de dois pilares na futura PAC.

*Preparação para a PAC pós-2020*

5.25. No seu programa de trabalho para 2017, publicado em 25 de outubro de 2016, a Comissão afirma que trabalhará e procederá a uma ampla consulta sobre a simplificação e modernização da PAC, por forma a maximizar o seu contributo para as dez prioridades da Comissão e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. É importante que a sociedade civil europeia participe ativamente neste processo.

Bruxelas, 15 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Integrar o encorajamento positivo (*nudge*) nas políticas europeias»**

**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 075/05)

Relator: **Thierry LIBAERT**

Decisão da Plenária	21 de janeiro de 2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	24 de novembro de 2016
Adoção em plenária	15 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	162/3/3

### 1. Conclusões e recomendações

1.1. Os encorajamentos positivos (*nudges*) constituem um instrumento de política pública complementar aos já utilizados pelos poderes públicos europeus (informação e sensibilização, incentivo financeiro, legislação e liderança pelo exemplo). No entanto, estão a revelar-se particularmente úteis para responder a determinados desafios sociais, ambientais e económicos.

1.2. O CESE **incentiva a utilização de encorajamentos positivos nas políticas públicas**, complementarmente aos instrumentos tradicionais e, em especial, a mudança de abordagem que eles propõem para os comportamentos individuais. Os encorajamentos positivos poderiam ser, deste modo, integrados no âmbito de políticas públicas abrangentes e acelerar a aplicação das mesmas a baixo custo. A sua flexibilidade e simplicidade permitem-lhes ser utilizados em diferentes contextos e por diferentes categorias de intervenientes em simultâneo: por um organismo intergovernamental, no âmbito das unidades internas de cada ministério, pelos órgãos de poder local e regional, por ONG, por intervenientes do setor privado, etc.

1.3. **Deve privilegiar-se, em particular, os encorajamentos positivos que prosseguem objetivos ambientais, sociais, etc.** (transição energética/ecológica, luta contra o desperdício de recursos, bem-estar social, melhoria da saúde pública, etc.). É, portanto, possível inseri-los no âmbito de medidas direcionadas para objetivos coletivos predefinidos, mas em relação aos quais os instrumentos tradicionais das políticas públicas se revelam ineficazes e/ou excessivamente onerosos.

1.4. **Deve favorecer-se o intercâmbio de informações e boas práticas relativas aos encorajamentos positivos** entre todas as categorias de intervenientes potencialmente envolvidos (poderes públicos, coletividades, empresas, associações, ONG, etc.) a nível europeu. Poderia prever-se a criação de uma plataforma que abrangesse as diversas iniciativas e/ou um observatório específico.

1.5. **Deve investigar-se mais profundamente os diferentes impactos dos encorajamentos positivos** em função das culturas, dos perfis socioeconómicos, dos territórios, etc. Tal permitiria compreender melhor as vantagens e os limites da difusão e da transposição dos encorajamentos positivos entre países, setores, etc. A questão da duração e do impacto dos encorajamentos positivos nos comportamentos, em particular, mereceria ser objeto de estudos mais aprofundados.

1.6. **Deve identificar-se as condições gerais de utilização dos encorajamentos positivos** que permitem reduzir os seus impactos negativos e garantir a sua aceitabilidade ética. Essas condições poderiam ser agrupadas numa carta de boas práticas conjuntamente elaborada pelas diversas partes interessadas e adotada à escala europeia, que seria seguidamente transposta por cada um dos países membros. Também se poderia publicar um guia e distribuí-lo pelos diversos interessados.

1.7. **Deve instituir-se procedimentos de informação** sobre a utilização dos diversos tipos de encorajamentos positivos, a fim de garantir a sua transparência para as pessoas visadas. Os encorajamentos positivos devem ser compreendidos, debatidos e partilhados para serem aceites da melhor forma. Deste modo, evitar-se-iam «desvios» e riscos de manipulação na sua utilização.

1.8. **Deve assegurar-se uma verdadeira deontologia do encorajamento positivo** para evitar que este seja desviado para objetivos irresponsáveis. O recurso a um mecanismo de encorajamento positivo deve respeitar quatro condições: a transparência do processo, a sua flexibilidade para as pessoas implicadas, que devem ter sempre a opção de agir num sentido ou no outro, a fiabilidade das informações que lhes são dadas e a não culpabilização dos indivíduos.

1.9. **Deve conceber-se dispositivos de acompanhamento e de avaliação dos encorajamentos positivos** em função de diversos critérios (sociais, ambientais e económicos), eventualmente durante uma fase experimental inicial, para compreender a influência exata do encorajamento positivo em função da sua natureza, do público visado, do contexto, etc. Deste modo, o encorajamento positivo poderá ser rapidamente ajustado, se os resultados forem decepcionantes, ou mesmo abandonado, se for considerado ineficaz.

1.10. **Deve incentivar-se nos cursos de formação** (inicial e contínua) as disciplinas relativas à economia comportamental. Poder-se-á melhorar, assim, o conhecimento deste instrumento e promover a sua utilização razoável e crítica por diferentes públicos (funcionários públicos, trabalhadores de empresas, representantes eleitos, etc.). Será igualmente necessário eliminar fronteiras entre as disciplinas universitárias, uma vez que o encorajamento positivo se baseia numa abordagem transversal.

1.11. **Deve assegurar-se alguma flexibilidade na utilização do encorajamento positivo** para tirar o máximo partido das suas potencialidades. Com efeito, tal como os outros instrumentos à disposição dos poderes públicos, o encorajamento positivo não é milagroso nem totalmente novo, mas pode revelar-se um instrumento complementar e muito útil para fazer evoluir determinados comportamentos. O seu principal interesse reside no incentivo que proporciona para que, na conceção das políticas públicas, se tenha em conta a dimensão psicológica dos comportamentos e não apenas a sua «racionalidade económica».

1.12. **Deve organizar-se, por iniciativa do CESE, as primeiras jornadas europeias sobre os encorajamentos positivos (*nudges*)**, que constituirão uma oportunidade única de intercâmbio de experiências entre os interessados pela aplicação deste instrumento na União Europeia.

1.13. **Deve criar-se no CESE**, a fim de fazer face à mudança radical para um novo modelo económico que terá consequências sistémicas significativas em muitos domínios, **um novo órgão permanente de natureza transversal incumbido de analisar esta evolução**, o que inclui questões como o encorajamento positivo e outros temas conexos, tais como a economia circular, a economia da partilha e a economia funcional.

## 2. Um quinto instrumento ao dispor dos poderes públicos

2.1. Para estimular a evolução dos comportamentos individuais, os poderes públicos dispõem tradicionalmente de quatro tipos de instrumentos: a informação e sensibilização, os incentivos financeiros, a legislação (proibição ou obrigação) e a liderança pelo exemplo. Todavia, estes quatro instrumentos já revelaram os seus limites, nomeadamente em matéria de comportamento e de consumo responsável, isto é, com menor utilização de recursos naturais. Com efeito, é frequente persistir um desfasamento entre a sensibilização dos indivíduos e os seus comportamentos quotidianos.

2.2. As razões deste desfasamento entre as intenções e os atos têm sido analisadas pela economia e as ciências comportamentais, uma disciplina que se especializou na compreensão dos fatores que influenciam os comportamentos dos indivíduos. Segundo os investigadores dessa disciplina, as ações individuais são determinadas por múltiplos fatores. Somos seres complexos, dotados de uma racionalidade limitada, muito emocionais, influenciados pelos outros e pelas interações sociais, mas também pelo contexto e pelo ambiente no qual tomamos as decisões.

2.3. Em última análise, as nossas decisões e os nossos comportamentos emanam maioritariamente daquilo que Daniel Kahneman, prémio Nobel da Economia, designa por nosso «sistema 1»: um modo de reflexão em grande medida inconsciente, automático, ultrarrápido, que nos permite tomar múltiplas decisões quotidianas com um mínimo de esforço e economizando os nossos recursos em termos de atenção, mas que se alimenta de estereótipos e associações e nos afasta com frequência de uma racionalidade matemática.

## 3. Ter em conta os comportamentos para orientar as escolhas

3.1. A economia comportamental considera, por conseguinte, que os incentivos tradicionais das políticas públicas se podem revelar insuficientes para induzir uma evolução dos comportamentos, visto não terem em conta as diversas dimensões suscetíveis de influenciar a tomada de decisões. Foi a partir desta constatação que dois professores americanos, Richard Thaler (professor de Economia em Chicago e figura proeminente da economia comportamental) e Cass Sunstein

(professor de Direito em Harvard) publicaram, em 2008, a primeira obra sobre os encorajamentos positivos (*nudges*)<sup>(1)</sup>, baseada na ideia de que as mudanças comportamentais devem assentar em «pequenos incentivos». Os autores definem o termo *nudge* como «qualquer aspeto da arquitetura da escolha que altera de forma previsível o comportamento das pessoas, sem proibir nenhuma opção nem modificar significativamente os incentivos financeiros». Para um ato ser considerado um simples encorajamento positivo, deve poder ser evitado com facilidade, dado que os encorajamentos positivos não têm qualquer natureza vinculativa.

3.2. O encorajamento positivo visa conceber «arquiteturas das escolhas» que privilegiem a escolha considerada benéfica para o indivíduo e/ou a coletividade, sem alterar o número nem a natureza das opções disponíveis. Trata-se de impelir o consumidor ou utilizador para a escolha que se considera ser a melhor. Apresenta também três características: a total liberdade de escolha concedida aos indivíduos, a simplicidade de execução e o custo limitado da intervenção.

3.3. Os encorajamentos positivos suscitam um interesse crescente por parte dos poderes públicos de alguns países, na medida em que oferecem duas grandes vantagens: não restringem as liberdades individuais e têm um custo limitado, ao passo que o seu impacto pode ser significativo. Podem constituir, por conseguinte, uma ferramenta complementar, inscrevendo-se no âmbito das políticas públicas que visam tornar os comportamentos individuais mais «responsáveis» para a saúde, o ambiente, etc. A nível do indivíduo, o encorajamento positivo permite uma escolha simplificada, que facilita a tomada de decisões.

#### 4. O encorajamento positivo (*nudge*): um conceito, diferentes incentivos

4.1. A escolha por definição. Trata-se de propor uma solução automática por definição, considerada a mais desejável pela autoridade que a formula, mas que é também a mais simples de aplicar. Baseia-se na força da inércia dos indivíduos. É o caso, por exemplo, das declarações de impostos sobre o rendimento em França, onde, desde 2005, se considera por definição que o agregado familiar possui uma televisão. Desta forma, foi possível reduzir a taxa de fraude estimada de 6 % para 1 %. A escolha por definição também é cada vez mais utilizada pelos bancos, os fornecedores de energia e outras empresas, que propõem a emissão de faturas eletrónicas em substituição das faturas em papel, a impressão frente-verso por definição, etc.

4.2. A força da norma social é considerada pelos defensores do encorajamento positivo (*nudge*) um poderoso fator determinante dos comportamentos. Pode, conseqüentemente, ser utilizada para incentivar os indivíduos a agir num determinado sentido. Consiste, em especial, em valorizar um comportamento adotado pela maioria das pessoas que compõem o círculo próximo (vizinhos, colegas, etc.) de um indivíduo. O objetivo dessa mensagem é incitá-lo a comportar-se da mesma forma para se adequar à norma social. Em 2011, o fornecedor de energia OPOWER realizou uma experiência nos Estados Unidos. A partir das informações sobre o consumo de eletricidade de 600 000 agregados familiares, foram enviadas cartas a esses agregados em que, por exemplo, se indicava: «no mês passado, gastou mais 15 % de eletricidade do que os seus vizinhos mais poupados». Com recurso a gráficos era possível comparar o consumo de energia de cada agregado com o dos vizinhos e os dos outros consumidores, assinalando-se com um *smiley* os casos de redução do consumo. Na sequência destes envios, registaram-se reduções de 2 %, em média, no consumo de eletricidade dos agregados familiares participantes, que geraram uma poupança total de 250 milhões de dólares americanos, segundo a OPOWER<sup>(2)</sup>. Várias experiências semelhantes têm obtido resultados que variam entre 1 % e 20 % de redução do consumo de energia.

4.3. O risco de perda procura realçar o prejuízo (nomeadamente financeiro) que um indivíduo se arrisca a sofrer se não alterar o seu comportamento, por exemplo em matéria de consumo de energia. Trata-se, por exemplo, de lhe dar a conhecer o montante indicativo que perde ao não alterar as suas práticas ou, pelo contrário, o montante que poderia ganhar se o fizesse. Esta visualização da perda também pode ser expressa mediante indicadores não financeiros (calorias, emissões de CO<sub>2</sub>, etc.)

4.4. A emulação consiste, por exemplo, em organizar concursos para incentivar determinadas práticas, tais como a luta contra o desperdício. É desta forma que a ONG francesa Prioriterre pretende sensibilizar as pessoas para economizarem energia. Para o efeito, organiza todos os anos o desafio «Famille à énergie positive» [Família com energia positiva], ao qual aderiram cerca de 7 500 famílias em 2014, com o objetivo de diminuírem o seu consumo de energia em 8 % para ganharem diversas recompensas<sup>(3)</sup>.

4.5. Recurso ao jogo e às formas de apresentação lúdicas. Um dos encorajamentos positivos mais conhecidos foi criado pelo aeroporto de Amesterdão: no interior dos urinóis, foram pintadas moscas para incitar os seus utilizadores a urinarem com mais pontaria. Em 2009, a Volkswagen transformou a escadaria que leva à saída da estação de Odenplan, em Estocolmo, num gigantesco teclado de piano. Cada pressão exercida num degrau ativava uma nota de música<sup>(4)</sup>. O objetivo era incentivar os utilizadores a usarem essas escadas em vez das escadas rolantes. Na Coreia do Sul, uma marcação no chão indica o risco de excesso de peso das pessoas que optam pelas escadas rolantes.

<sup>(1)</sup> Thaler, Richard H.; Sunstein, Cass R., *Nudge\* (\*estímulo, empurrãozinho, toque): Como melhorar as decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*, Alfragide: Academia do Livro, 2009.

<sup>(2)</sup> Opower.com.

<sup>(3)</sup> <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>.

<sup>(4)</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>.

4.6. O encorajamento positivo também pode destinar-se a alterar a forma como as escolhas são apresentadas ou a aparência de certos produtos, a fim de valorizar os que são considerados mais saudáveis, mais ecológicos, etc. Por vezes, este tipo de encorajamento positivo pode aproximar-se do princípio da rotulagem. Foram igualmente realizadas várias experiências em cantinas para instigar os clientes a consumirem alimentos saudáveis. Para o efeito, estes alimentos eram colocados no início do expositor, o que permite, em alguns casos, duplicar o seu consumo em relação a uma situação em que estejam expostos a meio ou no fim. Outras cantinas procuraram reduzir o desperdício diminuindo o tamanho dos pratos utilizados: estes são igualmente cheios, mas a quantidade servida é menor (sendo que os clientes podem voltar a servir-se, se quiserem) <sup>(5)</sup>.

## 5. Um instrumento cada vez mais utilizado pelos poderes públicos

5.1. Desde 2008 que há cada vez mais países interessados no potencial dos instrumentos de políticas públicas classificáveis como encorajamentos positivos, os quais prometem ser não só mais bem aceites pela opinião pública do que as normas ou as taxas, mas também pouco onerosos e muito eficazes. Os pontos que se seguem apresentam alguns exemplos de forma não exaustiva.

5.2. Em 2010, o Governo britânico de David Cameron criou a *Behavioural Insights Team*, dirigida por David Halpern e incumbida de aplicar as ciências comportamentais às políticas públicas britânicas. Um exemplo da sua ação foi a alteração da página do sítio *web* do governo que permite aderir à doação de órgãos, na qual inseriu a seguinte afirmação: «Diariamente, milhares de pessoas que veem esta página decidem registar-se» e após-lhe o logótipo do NHS (*National Health Service*), o serviço nacional de saúde britânico. No espaço de um ano, a taxa de adesão ao programa passou de 2,3 % para 3,2 % (+ 96 000 adesões). Desde 2014 que a *Nudge Unit* [Unidade para o Encorajamento Positivo] funciona autonomamente e aconselha governos estrangeiros, órgãos de poder local, empresas, etc. <sup>(6)</sup>

5.3. A administração Obama também lançou em 2014 a sua *Nudge Squad* [Brigada para o Encorajamento Positivo], sob a direção de Maya Shankar. Num decreto publicado em setembro de 2015, o Presidente Obama «encoraja» os ministérios e organismos governamentais a utilizarem os contributos da ciência comportamental <sup>(7)</sup>. Os Governos de Singapura, da Austrália e da Alemanha também criaram equipas de peritos em economia comportamental.

5.4. Em França, desde 2013 que o Secretariado-Geral para a Modernização da Ação Pública (SGMAP) e a Direção-Geral das Finanças Públicas (DGFIP) <sup>(8)</sup> multiplicam as experiências relacionadas com os encorajamentos positivos.

5.5. A Comissão Europeia criou uma Unidade de Prospetiva e Ciências Comportamentais no Centro Comum de Investigação, sob a responsabilidade de Xavier Troussard. Esta unidade publicou, nomeadamente, um relatório em 2016, no qual salienta que as políticas públicas na União Europeia integram cada vez mais os contributos da economia comportamental <sup>(9)</sup>. No seu entender, é desejável aprofundar o diálogo sobre este tema entre o mundo da política e os meios académicos. Recomenda, sobretudo, que se aumente o recurso aos instrumentos da economia comportamental em todas as etapas das políticas públicas, melhorando ao mesmo tempo a comunicação sobre a sua utilização e o conhecimento dos seus impactos.

## 6. Riscos e limites que não podem ser ignorados

6.1. O encorajamento positivo tem limitações. Exige um grande rigor na sua conceção e adoção, além de colocar questões técnicas e éticas. Não substitui a obrigação de informar os cidadãos e os esforços pedagógicos para que façam escolhas mais informadas, nem os meios de intervenção tradicionalmente utilizados pelos poderes públicos, ou seja, a lei e os incentivos de carácter económico. Além disso, os riscos e limitações associados à sua utilização não devem ser subestimados.

6.2. Por enquanto, há poucos estudos disponíveis sobre a eficácia dos encorajamentos positivos, nomeadamente a médio e a longo prazo. Alguns estudos salientam a heterogeneidade das reações individuais a esse instrumento. Deste modo, na experiência levada a cabo pela OPOWER, os agregados familiares cujo consumo de eletricidade já era inferior à média mostraram tendência para aumentá-lo quando foram informados da posição que ocupavam. Pelo contrário, entre os habitantes que são informados de que consomem muito mais eletricidade do que os vizinhos, o encorajamento positivo pode gerar um sentimento de culpa ou de inferioridade. Alguns estudos indicam que a recetividade em relação aos

<sup>(5)</sup> Liebig Georg, *Nudging to Reduce Food Waste* [Encorajamentos positivos para reduzir o desperdício alimentar], URL: [http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging\\_to\\_reduce\\_food\\_waste\\_Georg\\_Liebig.pdf](http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf).

<sup>(6)</sup> Sítio *web* da unidade: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

<sup>(7)</sup> *Executive Order — Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People* [Decreto — Utilizar a ciência comportamental para melhor servir os americanos], decreto de 15 de setembro de 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

<sup>(8)</sup> Ver, por exemplo, «Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique» [O encorajamento positivo: um novo instrumento ao serviço da ação pública], 13 de março de 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique>.

<sup>(9)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf)

encorajamentos positivos também pode variar em função dos valores e opiniões individuais<sup>(10)</sup>, bem como do contexto político e cultural. De uma forma mais geral, os estudos realizados sublinham que os encorajamentos positivos têm impactos diferenciados consoante os públicos, as culturas e os contextos. É, portanto, necessário avaliar diretamente ou de forma aleatória os efeitos dos encorajamentos positivos.

6.3. Outra questão que se coloca é a da duração do impacto dos encorajamentos positivos. No domínio do consumo de água e de eletricidade, os estudos revelaram que o efeito repetido das normas sociais tende a diminuir ao longo do tempo, embora possa perdurar durante vários anos, de forma atenuada<sup>(11)</sup>. O efeito dos encorajamentos positivos a longo prazo depende da sua capacidade de alterarem os hábitos de uma forma profunda. Uma vez que uma opção por definição seja alterada, se essa alteração se mantiver não há razões para pensar que os comportamentos não vão perdurar. O problema, neste caso, prende-se sobretudo com a possibilidade de ir mais longe, ou seja, de os modular. Com efeito, parece ser mais fácil ajustar gradualmente uma taxa ou uma norma do que uma opção por definição.

6.4. Os encorajamentos positivos podem induzir efeitos negativos, que levam um indivíduo a poder ter tendência para agir de forma mais correta depois de ter agido mal, e vice-versa. Por exemplo, algumas experiências revelaram que, após a compra de bens de consumo «verdes», em determinadas circunstâncias, comportamentos negativos como burlar ou roubar se podem tornar mais frequentes<sup>(12)</sup>. Por conseguinte, os esforços para estimular a adoção de atitudes corretas nuns domínios podem ter consequências negativas noutros domínios. A confirmarem-se estes efeitos perversos, será muito difícil avaliar o impacto global dos encorajamentos positivos. São provavelmente muito raros e não põem em causa o interesse das iniciativas de encorajamento positivo. Todavia, importa não excluir a possibilidade deste tipo de efeitos.

6.5. A eficácia de um encorajamento positivo é determinada relativamente a um comportamento desejável, o que coloca a questão da definição do que é desejável e em que medida é desejável. Com efeito, pode ser muito difícil conhecer a opinião dos cidadãos sobre a sua própria felicidade. O encorajamento positivo suscita igualmente a questão de saber quem decide qual o objetivo a atingir e, logo, o que é desejável para o indivíduo e/ou para a sociedade. No caso de um decisor político, este pode orientar esse objetivo, e o encorajamento positivo, de uma forma oportunista, bem como de maneira menos intencional, por falta de informação, por exemplo.

6.6. Por último, às vezes é difícil definir a fronteira entre informação, comunicação e manipulação. Deste modo, entre os muitos hotéis que incitam os clientes a reutilizar as toalhas, alguns indicam taxas propositadamente empoladas de utilizadores que já o fazem<sup>(13)</sup>. O objetivo destas mensagens não é enganar os destinatários, mas sim induzir, de certa forma, uma profecia autorrealizável, para assegurar que essas taxas se tornam verdadeiras. Na verdade, porém, os clientes são levados a basear o seu comportamento numa mentira. Este recurso à mentira, mesmo que conduza a comportamentos mais corretos, não se afigura moralmente aceitável, sobretudo por parte de um decisor público. Além disso, pode macular a reputação desse decisor e reduzir, a prazo, a eficácia dos encorajamentos positivos, ao infantilizar os consumidores.

Bruxelas, 15 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Costa Dora L. e Kahn Matthey E., «Energy conservation nudges and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment» [Encorajamentos positivos para a poupança de energia e ideologia ambiental: dados aleatórios de uma experiência de campo com o consumo de eletricidade nas residências], *Journal of European Economic Association*, 2013.

<sup>(11)</sup> Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose e Price Michael K., «The persistence of treatment effects with norm-based policy» [Persistência dos efeitos das abordagens com políticas baseadas na norma], *American Economic Review*, vol. 101, n.º 3, maio de 2011.

<sup>(12)</sup> Mazar Nina e Zhong Chen-Bo, «Do green products make us better people?» [Os produtos «verdes» fazem de nós melhores pessoas?], *Psychological Science*, 2010.

<sup>(13)</sup> Simon Stephanie, «The Secret to Turning Consumers Green» [O segredo para tornar os consumidores ecologicamente responsáveis], *The Wall Street Journal*, 18 de outubro de 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.

## III

*(Atos preparatórios)*

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

## 521.A REUNIÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE DEZEMBRO DE 2016

**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 — Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa»**

[COM(2016) 356 final]

(2017/C 075/06)

Relator: **Carlos Trias PINTÓ**Correlator: **Mihai MANOLIU**

Consulta	Comissão Europeia, 8 de dezembro de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	17 de novembro de 2016
Adoção em plenária	15 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação	157/1/4
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. O cenário emergente de uma economia digital descentralizada sugere que uma parte significativa das novas trocas económicas entre pares estará intimamente ligada às relações sociais e implantada nas comunidades, o que conduzirá à transformação daquilo que significa exercer uma atividade ou um emprego, numa ótica de «democratização do modo como produzimos, consumimos, governamos e resolvemos os problemas sociais», devendo evitar-se a todo o custo que tal se faça à custa da precarização do trabalho e da evasão fiscal e que o valor acrescentado se transfira maciçamente dos agentes industriais para os proprietários de plataformas digitais privadas <sup>(1)</sup>.

1.2. Confrontado com este novo paradigma, o CESE exorta a Comissão a levar a cabo uma abordagem conceptual mais detalhada e abrangente da economia colaborativa, a fim de evitar tendências para a equiparar à economia digital. Assim, a economia colaborativa, que, à semelhança da economia social, adota dinâmicas democráticas e participativas, apresenta as seguintes características:

- a) não se desenvolve necessariamente num ambiente digital, mas também em ambientes de proximidade que permitem enfatizar as relações interpessoais (por exemplo, a troca de bens);

<sup>(1)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 50.

- b) muitas vezes não tem fins lucrativos, inspirando-se, com frequência, em princípios cooperativos e solidários (por exemplo, determinadas modalidades de financiamento colaborativo, ou *crowdfunding*, como o financiamento colaborativo através de donativo);
- c) nem sempre existe à escala mundial ou transnacional, encontrando também, frequentemente, o seu ecossistema em áreas territoriais mais reduzidas e circunscritas (por exemplo, grupos de consumo);
- d) não se cinge apenas aos interesses económicos, abrangendo também questões ambientais e sociais (por exemplo, a mobilidade sustentável);
- e) não se limita a uma nova forma de prestação de serviços a pedido, em que o bem que se partilha é a capacidade de trabalho, antes enfatizando o acesso a esses serviços (por exemplo, o uso partilhado de bens);
- f) não se circunscreve a ativos corpóreos e de elevado valor económico, operando com qualquer tipo de produto ou serviço (por exemplo, «bancos de tempo»).

1.3. Em última análise, a economia colaborativa abrange diferentes modalidades com contributos e desafios específicos. Por exemplo, «a economia do acesso» coloca no mercado bens subutilizados, o que proporciona maior oferta para os consumidores e uma utilização mais eficiente dos recursos, mas acarreta o risco de estimular a produção mundial através do efeito de ricochete. Na «economia a pedido» atomiza-se a força de trabalho, proporcionando mais flexibilidade, mas aumentando o risco de precariedade laboral. E a «economia da dádiva» (*gift economy*), em que se partilham bens e serviços de forma altruísta, permite o reforço das comunidades, mas é frequentemente invisível aos olhos das administrações.

1.4. Por seu lado, as plataformas digitais, em particular as que desenvolvem uma atividade lucrativa, merecem toda a atenção da Comissão Europeia, que deve regulamentar e harmonizar as suas atividades e garantir condições de concorrência equitativas, com base na transparência, na informação, no acesso sem restrições, na não discriminação e na utilização adequada dos dados. Mais especificamente, é imperativo redefinir o conceito de subordinação jurídica no contexto da dependência económica dos trabalhadores e garantir os direitos laborais, independentemente dos formatos de que se revista a atividade.

1.5. O desafio consiste, portanto, em definir as diferentes modalidades desta economia e propor abordagens regulatórias diversificadas<sup>(2)</sup>, privilegiando as iniciativas digitais assentes numa governação democrática, solidária e inclusiva, com base na inovação social, donde decorre a necessidade de informar os consumidores sobre os seus valores identitários e as suas fórmulas de organização e gestão. A este respeito, o Comité recomenda uma pesquisa qualitativa sobre a rede de relações estabelecidas pelos seus agentes no próprio contexto da economia colaborativa.

1.6. Assim, o CESE está empenhado na elaboração de uma metodologia específica para regulamentar e medir uma nova economia com padrões diferentes. Nesta perspetiva, o valor da confiança — do ponto de vista da simetria informativa — ocupa um lugar central. Cabe também reforçar os critérios de transparência, honestidade e objetividade na avaliação do produto ou serviço, indo além da mera utilização automática de algoritmos.

1.7. O Comité recomenda ainda a criação de uma agência europeia independente de notação das plataformas digitais, com competências harmonizadas em todos os Estados-Membros, com vista a avaliar a sua governação nos domínios da concorrência, do emprego e da fiscalidade.

1.8. Além disso, a abordagem da economia colaborativa adotada na comunicação ignora aspetos importantíssimos neste domínio, como as questões relativas às moedas virtuais e sociais enquanto instrumentos operacionais deste tipo de economia, ou ao conhecimento, à informação e à energia como objetos da sua atividade, ou ainda o papel que desempenham na economia colaborativa a criação partilhada e a inovação tecnológica, nomeadamente.

1.9. Perante a complexidade da abordagem da economia colaborativa no contexto atual, o CESE recomenda que se assegure que possam coexistir de forma equilibrada modelos que garantam o seu pleno desenvolvimento sem provocar impactos negativos no mercado, sobretudo no que se refere à defesa **da concorrência, da fiscalidade e do emprego** de qualidade. Para o efeito, é necessário prever a elaboração de um quadro adequado de acompanhamento e monitorização dos novos parâmetros da economia colaborativa, com a participação das partes interessadas (organizações empresariais, organizações sindicais, associações de consumidores, etc.).

---

<sup>(2)</sup> JO C 51 de 10.2.2016, p. 28.

1.10. Por fim, tendo em vista abordar a transição para uma **nova economia** com consequências sistémicas significativas, recomenda-se que o CESE crie uma estrutura permanente de carácter horizontal com o objetivo de analisar estes fenómenos emergentes, unindo os seus esforços aos da Comissão Europeia, o Comité das Regiões e o Parlamento Europeu.

## 2. Introdução e antecedentes

2.1. A cultura social, os hábitos de consumo e as formas de satisfazer as necessidades dos consumidores encontram-se num processo de profunda transformação, revisão e racionalização dos consumos, numa perspetiva mais inclusiva, estando o fator preço intimamente ligado ao impacto ambiental e à pegada social dos produtos e serviços, e tudo isto marcado pelo efeito disruptivo da Internet e das redes sociais.

2.2. A posse de bens de uso pessoal, as divisas fortes e o emprego *in situ*, fixo e remunerado, vão ceder terreno às trocas virtuais, ao acesso partilhado, ao dinheiro digital e a uma maior flexibilidade da mão de obra.

2.3. Na transição para novas formas de produção e consumo, certos setores da atividade económica viram-se arrastados por um poderoso tsunami desencadeado pelo aparecimento de novos intervenientes, alguns deles motivados pela cooperação e pelo compromisso para com a comunidade, outros simplesmente guiados pela oportunidade negocial (nem sempre respeitando condições de concorrência equitativas).

2.4. Face aos numerosos apelos para um novo quadro de regulação<sup>(3)</sup> do consumo colaborativo (que incentive o uso da tecnologia digital para tirar partido da capacidade excedentária descentralizada, em vez de criar novos monopólios centralizados), a Comissão Europeia decidiu lançar «Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa», após verificar que os órgãos de poder nacional e local da União estavam a abordar a questão com uma panóplia de medidas de regulação diversas. Tal deve-se ao facto de o consumo colaborativo apresentar contornos diferentes conforme o setor em causa.

2.5. Esta abordagem fragmentada dos novos modelos empresariais gera insegurança (a nível económico e regulamentar, no que respeita à mão de obra, etc.) e incerteza (no que se refere à confiança, aos novos instrumentos digitais como as *blockchains* — cadeias de blocos —, às redes de segurança e à privacidade) junto dos operadores tradicionais, dos novos prestadores de serviços e dos consumidores, o que limita a inovação, a criação de emprego e o crescimento.

2.6. Assim, a Comissão emitiu as seguintes orientações com vista a ajudar os operadores de mercado e os poderes públicos dos diferentes Estados-Membros:

- **Requisitos de acesso ao mercado:** os prestadores de serviços só devem ser obrigados a obter autorizações ou licenças para a consecução de objetivos de interesse público pertinentes. A proibição absoluta de uma atividade só deve ser imposta em último recurso. As plataformas colaborativas não devem estar sujeitas à obtenção de autorizações ou licenças quando a sua atividade consiste exclusivamente em servir de intermediário entre os consumidores e os prestadores do serviço em questão (por exemplo, serviços de transporte ou alojamento). Os Estados-Membros devem também distinguir entre os cidadãos que prestam um serviço ocasional e os prestadores que atuam como profissionais, por exemplo definindo limites com base no volume de atividade.
- **Regimes de responsabilidade:** as plataformas colaborativas podem estar isentas de responsabilidade pela informação que armazenam em nome daqueles que prestam um serviço. No entanto, não devem estar isentas de responsabilidade pelos serviços que elas próprias prestam, por exemplo, serviços de pagamento.
- **Proteção dos utilizadores:** os Estados-Membros devem assegurar que os consumidores gozam da máxima proteção contra práticas comerciais desleais, sem impor obrigações de informação desproporcionadas aos particulares que prestem serviços ocasionais.
- **Relações de emprego (por conta própria e de outrem):** o direito do trabalho é, em grande medida, da competência nacional; é complementado pela jurisprudência e por normas sociais mínimas a nível da União. Os Estados-Membros podem ter em consideração critérios como a relação de subordinação com a plataforma, a natureza do trabalho ou a remuneração na altura de decidir se uma determinada pessoa pode ser considerada como trabalhador de uma plataforma.

<sup>(3)</sup> O CESE foi um dos primeiros a lançar o apelo (JO C 177 de 11.6.2014, p. 1).

- **Fiscalidade:** os prestadores de serviços da economia colaborativa devem pagar impostos. Os impostos aplicáveis incluem o rendimento das pessoas singulares, o imposto sobre as sociedades e o imposto sobre o valor acrescentado. Exortam-se os Estados-Membros a continuarem a simplificar e clarificar a aplicação das regras fiscais à economia colaborativa. As plataformas colaborativas devem colaborar plenamente com as autoridades nacionais no registo da atividade económica e na facilitação da cobrança de impostos.

### 3. Observações na generalidade sobre a proposta da Comissão

3.1. A Comissão introduz alguma confusão ao abordar num mesmo plano as plataformas digitais e a economia colaborativa, sem proceder a uma definição conceptual que relacione a economia colaborativa e o interesse geral, a partir do reconhecimento dos seus impactos positivos na implementação dos valores da cooperação e da solidariedade.

3.2. Na sua comunicação a Comissão falha o que deveria ser o seu objetivo principal e não responde às legítimas expectativas das partes interessadas — a definição do modelo e dos parâmetros de um quadro jurídico claro e transparente em que as múltiplas formas da economia colaborativa se possam desenvolver e atuar no espaço europeu e sejam apoiadas, implementadas e ganhem credibilidade e confiança.

3.3. O modelo de economia digital, por seu lado, apresenta quatro especificidades: a deslocalização das atividades, o papel central das plataformas digitais, a importância das redes e a exploração maciça de dados<sup>(4)</sup>. Embora se trate de âmbitos de natureza distinta, economia digital e economia colaborativa têm pontos de interceção, pois operam frequentemente em ambientes semelhantes: redes participativas, com fronteiras pouco nítidas entre dimensão pessoal e profissional, entre trabalho estável e ocasional, entre trabalho por conta própria e por conta de outrem, etc.

3.4. Para facilitar essa delimitação conceptual, o CESE propõe que a Comissão Europeia integre a noção de «**comportamento pró-social não recíproco**» da economia colaborativa, distinga claramente a utilização partilhada sem fins lucrativos e ofereça um espaço interativo para o consumo, a produção, o financiamento e o conhecimento colaborativos.

3.5. Em suma, o modelo de economia colaborativa pressupõe uma transformação não só económica, mas também social e ambiental. A comunicação assim o entende ao referir-se à sustentabilidade e à transição para uma economia circular ou ao descrever os mercados sociais como espaços próprios da economia colaborativa.

3.6. Se estas circunstâncias não forem tidas em conta, só parcialmente se poderá compreender a atual importância das iniciativas colaborativas, como acontece também se limitarmos a análise à troca de serviços ou às plataformas colaborativas, independentemente de aspetos como a recirculação e troca de bens, a otimização do uso de ativos ou a construção de conexões sociais.

3.7. No que respeita às questões relacionadas com a incerteza na aplicação dos quadros jurídicos com vista à regulamentação das iniciativas de economia colaborativa, embora as dificuldades assinaladas pela Comissão sejam reais, a vontade de «normalizar» e «ajustar» um novo modelo económico aos «critérios de avaliação tradicionais» também o é. Tal poderá exigir um esforço para definir novos critérios e normas para o seu tratamento jurídico, laboral e fiscal, sobretudo na perspetiva da transição para um novo modelo de produção e consumo, que implica uma redefinição dos intervenientes.

3.8. Além disso, só poderemos falar de uma **nova economia mais inclusiva geradora de coesão social** se dotarmos todos os cidadãos de competências digitais e financeiras para a ela poderem aceder e nela poderem operar. Também as políticas públicas devem assegurar o pleno acesso das pessoas mais vulneráveis à exclusão digital, em especial, das pessoas com deficiência.

3.9. Por último, o CESE não pode ignorar os seguintes aspetos não abrangidos pela comunicação da Comissão:

- A necessidade de abordar os instrumentos operacionais de ação, como as moedas digitais, virtuais e sociais, não pode ser ignorada no debate sobre a economia colaborativa. Devido ao fator das *blockchains*, a segunda geração de utilizadores da Internet, os empresários e os operadores tradicionais estão a criar novas formas de cumprir as oito funções básicas dos intermediários financeiros através de registos contabilísticos dispersos a nível mundial, da tecnologia e das *bitcoins*.
- Se considerarmos que os pilares básicos da transformação colaborativa são a energia e a informação, em caso algum devemos conceber uma análise da economia colaborativa que ignore a transferência da propriedade intelectual que deriva do conhecimento partilhado e dos códigos de acesso aberto, bem como as questões relativas ao setor da energia.

<sup>(4)</sup> J. Charrié e L. Janin (2015), *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière* [A tecnologia digital: como regular uma economia sem fronteiras].

- Importa examinar mais aprofundadamente os efeitos no mundo do trabalho — como a tendência para um mercado de trabalho excessivamente flexibilizado, a erosão do poder de negociação coletiva para os trabalhadores da economia colaborativa, o risco de individualização no mercado de trabalho, a falta de formação, os potenciais efeitos (negativos) dos sistemas de notação e o tratamento dos algoritmos.

#### 4. Observações na especialidade sobre a proposta da Comissão: questões essenciais

##### 4.1. *Requisitos de acesso ao mercado, economias de escala e «efeitos de rede» locais*

4.1.1. O Comité considera que, em conformidade com a legislação vigente na UE, nomeadamente a Diretiva Serviços e a Diretiva Comércio Eletrónico, os Estados-Membros devem promover o acesso aos mercados colaborativos, já que uma oferta mais variada estimula o consumo, estabelecendo, se for caso disso, restrições, devidamente justificadas, que tenham exclusivamente por base razões de interesse público. É de esperar que venha a existir um conflito legislativo, pois a economia colaborativa cria novas formas de prestar serviços já conhecidos que, tradicionalmente, são muito regulamentados.

4.1.2. Note-se, a este respeito, que, sendo uma amálgama de iniciativas não limitadas no espaço ou no tempo, a economia colaborativa deve ser objeto de um tratamento aberto e descentralizado, pelo que qualquer limitação baseada em critérios territoriais restritivos pode gerar uma concorrência fiscal e social que distorça os seus efeitos positivos.

4.1.3. Daí que, mais do que um fator transnacional de acesso ao mercado, a economia colaborativa deva ser vista como uma expressão de capacitação dos cidadãos (ganhos de capital humano) que deve traduzir-se em dois aspetos fundamentais: por um lado, num princípio de harmonização que evite tratamentos desiguais que gerem novas assimetrias de mercado; e, por outro, na necessidade de estabelecer práticas de regulação partilhada <sup>(5)</sup> (modelos: regulação entre pares, organismos de autorregulação e regulação delegada mediante dados).

4.1.4. Tal como a Comissão, o CESE defende uma regulamentação mais flexível dos mercados de serviços (novas definições de trabalho na economia colaborativa) e, portanto, insta a uma avaliação, em cada Estado-Membro, da justificação e proporcionalidade da legislação aplicável à economia colaborativa em conformidade com os objetivos de **interesse público** (regulamentação destinada a corrigir as deficiências do mercado, facilitando o reforço da confiança), tendo em conta as características específicas dos diferentes modelos de negócio e os instrumentos em matéria de acesso, qualidade e segurança.

4.1.5. O CESE realça também que a especificidade do modelo gera ferramentas de notação e de reputação dos prestadores que, embora cumpram o objetivo de interesse público de reduzir os riscos para os consumidores associados a assimetrias de informação, podem também conduzir a uma «seleção adversa» e a um «risco moral». A este respeito, os poderes públicos e os gestores das plataformas digitais devem garantir a qualidade e a fiabilidade das informações, avaliações e notações das plataformas colaborativas, recorrendo a organismos independentes de controlo.

4.1.6. O CESE partilha da ideia de que o estabelecimento de limites destinados a distinguir, setor a setor, a prestação de serviços profissionais dos não profissionais, pode constituir uma metodologia útil para superar a fragmentação dos mercados da UE. No entanto, pode não ser tão eficaz como se prevê para a integração das atividades não profissionais entre pares.

##### 4.2. *Regimes de responsabilidade e seguros*

4.2.1. O CESE considera que a manutenção do atual regime de responsabilidade <sup>(6)</sup> dos intermediários é essencial para o desenvolvimento da economia digital da União Europeia.

4.2.2. Para reforçar a credibilidade e a confiança, cruciais para o desenvolvimento da economia colaborativa, o CESE apela, tal como a Comissão na sua comunicação, para a adoção de medidas voluntárias restritivas com vista a combater os conteúdos ilegais em linha através de atividades conexas ou subjacentes, sem, no entanto, renunciar ao benefício da exoneração de responsabilidade.

<sup>(5)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

<sup>(6)</sup> Em conformidade com a Diretiva relativa ao comércio eletrónico.

4.2.3. Contudo, o CESE reitera a importância de abordar de forma abrangente a atividade colaborativa, independentemente da centralidade concedida às plataformas digitais, para não afastar do espírito de cidadania que a inspira.

### 4.3. *Proteção dos utilizadores*

4.3.1. Num cenário novo em que se esfuma a fronteira entre produtor e consumidor (agentes de capacitação de pessoas, criadores conjuntos, microfinanciadores coletivos, pares, clientes), o CESE defende um sistema que garanta os direitos dos consumidores. Todavia, dadas as peculiaridades da economia colaborativa, não devemos limitar a pluralidade de iniciativas que ela oferece.

4.3.2. Assim, às relações multilaterais que gera devemos acrescentar outras decorrentes da emergência da figura do **prossumidor** (trata-se da contribuição económica mais importante para a economia colaborativa, pelo que deve ser protegida, assegurada e definida), chamado a desempenhar um papel muito importante na economia colaborativa, bem como os processos de criação de valor partilhado, sobretudo na perspetiva da economia circular e da funcionalidade.

4.3.3. O CESE sempre defendeu condições de concorrência equitativas. De acordo com os princípios orientadores das práticas comerciais desleais, os fatores que se devem avaliar para distinguir as figuras do consumidor e do comerciante de forma não restritiva <sup>(7)</sup> são os seguintes: **frequência dos serviços, fins lucrativos e volume de negócios**.

4.3.4. O CESE secunda esta abordagem, mas adverte que será necessário rever a sua análise, bem como a pertinência de outros fatores na aplicação dos critérios com vista a uma classificação adequada, sem pretensões de ser exaustiva dada a complexidade e variabilidade com que a economia colaborativa se pode exprimir e a dificuldade em prever o seu futuro (um modelo que deve ser independente, transferível, universal e propício à inovação).

4.3.5. O CESE reitera que a forma mais útil de melhorar a confiança dos consumidores consiste em reforçar a credibilidade e a confiança dos serviços entre pares (um «porto seguro» para plataformas específicas de economia colaborativa que permita prestações, formação, garantias e outras formas de proteção) mediante serviços de avaliação em linha adequados <sup>(8)</sup> e certificações externas (rótulo de qualidade) e um novo sistema de «arbitragem civil». Esta afirmação está intimamente relacionada com a confiança e a reputação do desenvolvimento harmonioso da economia colaborativa num novo sistema de referências a nível económico, social e ambiental.

### 4.4. *Trabalhadores por contra de outrem e por conta própria na economia colaborativa*

4.4.1. No contexto do pilar europeu dos direitos sociais, o CESE apoia inequivocamente a revisão do acervo jurídico com vista a assegurar condições de trabalho justas e uma proteção social adequada, com base nos critérios — cumulativos — de subordinação do prestador do serviço, de natureza do trabalho e de remuneração.

4.4.2. Mais especificamente, importa criar, no respeito das competências nacionais, um quadro jurídico para os trabalhadores que determine com exatidão os estatutos laborais correspondentes: um salário digno e o direito a participar na negociação coletiva, a proteção contra a arbitrariedade e o direito de «desconectar», a fim de confinar o tempo de trabalho digital dentro dos parâmetros da dignidade, etc.

4.4.3. Além disso, o CESE defende uma análise mais aprofundada dos modelos de trabalho da economia colaborativa ligados ao comportamento pró-social não recíproco.

4.4.4. A particularidade da economia colaborativa como motor do emprego deve ser abordada de forma convergente em todos os Estados-Membros, para que as políticas adotadas não desvirtuem a prática colaborativa e reflitam um espírito mais empreendedor em matéria de incubação, independência e infraestrutura.

### 4.5. *Fiscalidade*

4.5.1. O CESE, ciente dos riscos do planeamento fiscal agressivo e da opacidade tributária no domínio da economia digital, defende o reforço de um sistema de controlo dos fluxos comerciais através das plataformas digitais, já que estas permitem rastrear o produto ou serviço e facilitar a coleta de impostos. O caso da Estónia no que respeita às plataformas de partilha de veículos constitui um exemplo a ser replicado nos restantes Estados-Membros.

<sup>(7)</sup> Como salienta a Comissão, nenhum destes fatores seria suficiente por si só para um prestador poder ser considerado comerciante.

<sup>(8)</sup> Devem ser sujeitos a uma supervisão e a um controlo rigorosos.

4.5.2. A adaptação das formas de tributação, nomeadamente do IVA, aos modelos da economia colaborativa exigirá alterações substanciais. Além disso, as plataformas digitais — cujos lucros têm origem, em grande parte, na venda dos dados de natureza privada a empresas comerciais — devem ser integralmente sujeitas ao imposto sobre as sociedades no local onde a atividade é realizada, evitando assim a concorrência fiscal entre Estados-Membros.

4.5.3. O CESE, consciente da importância de uma boa governação fiscal, advoga a criação de instrumentos *ad hoc* (balcões únicos e troca de informações em linha), bem como a adoção de medidas de simplificação administrativa, harmonização, transparência e cooperação entre as administrações fiscais.

#### 4.6. **Monitorização**

4.6.1. As atividades de monitorização propostas na comunicação são adequadas ao objetivo em vista. Em particular, o CESE está empenhado em reforçar o diálogo entre as partes interessadas (organizações sindicais, organizações empresariais, associações de consumidores, etc.), com vista a identificar boas práticas e a desenvolver iniciativas de autorregulação e regulação conjunta que abranjam os novos parâmetros da economia colaborativa <sup>(9)</sup> a nível europeu (por exemplo, nos setores do alojamento, dos transportes, do imobiliário comercial, dos cuidados de saúde e do aprovisionamento energético).

Bruxelas, 15 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 36.

**Parecer Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Programa de Trabalho Anual da União para a Normalização Europeia para 2017»**

[COM(2016) 357 final]

(2017/C 075/07)

Relatora única: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

Consulta	Comissão Europeia, 17 de agosto de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	17 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 d dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	206/0/3

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe favoravelmente o Programa de Trabalho Anual da União para a Normalização Europeia para 2017, que é parte integrante de um pacote abrangente de normalização.

1.2. O programa anual apresentado pela Comissão continua e complementa as medidas previstas no programa para 2016, sobre as quais o Comité teve a ocasião de se pronunciar em pareceres anteriores<sup>(1)</sup>.

1.3. Não é a primeira vez que o Comité frisa a importância das normas para o reforço da competitividade do mercado interno, para o desenvolvimento de produtos e serviços inovadores e para a melhoria das respetivas qualidade e segurança, em proveito dos consumidores, dos trabalhadores, das empresas e do ambiente.

1.4. Enquanto representante da sociedade civil organizada, o Comité apoia um sistema de normalização desse tipo, que corresponde às necessidades tanto da sociedade como da economia.

1.5. O Comité recorda, por isso, que a instauração de um sistema de normalização europeia pluralista e que conte com a participação das organizações referidas no anexo III do Regulamento (UE) n.º 1025/2012 assegurará maior transparência e um melhor acesso a esse sistema. A participação de representantes da sociedade no sistema de normalização não deve limitar-se ao nível da União. Antes, as partes interessadas devem ser associadas igualmente aos sistemas de normalização nacionais.

1.6. As normas são elaboradas para apoiar a legislação e as políticas da UE (normas relacionadas com a «nova abordagem legislativa», União da Energia, etc.). Além disso, o desenvolvimento da digitalização na indústria, nas cadeias de aprovisionamento e no setor dos serviços torna as normas aplicáveis às TIC e à prestação de serviços fundamentais para as empresas de diversos ramos económicos. Por esse motivo, a Comissão classificou como prioritárias as medidas nesses domínios, o que o Comité acolhe positivamente.

1.7. Ao mesmo tempo, o Comité frisa a necessidade de promover a competitividade das PME, associando-as ao desenvolvimento e à aplicação das normas e tomando medidas de sensibilização para as vantagens decorrentes dessas normas.

<sup>(1)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 81, parecer sobre «As normas europeias no século XXI» INT/794, e parecer sobre as «Prioridades de normalização no domínio das TIC para o Mercado Único Digital» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 92).

1.8. Nas negociações atualmente conduzidas pela Comissão sobre a PTCI, assim como nas negociações já concluídas sobre o CETA, a normalização encontra-se no centro dos debates, dado que se trata de sistemas diferentes. O Comité entende, por isso, que as partes interessadas deveriam ser informadas sobre as diferenças entre os sistemas de normalização das partes na negociação e sobre os eventuais riscos e vantagens que daí poderão resultar.

1.9. O Comité apoia a proposta de estabelecimento de um diálogo interinstitucional sobre a normalização, como salientou no seu anterior parecer <sup>(2)</sup>.

1.10. O Comité considera igualmente positiva a proposta da Comissão de examinar o impacto das normas na economia e na sociedade.

## 2. Propostas da Comissão Europeia

2.1. Em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1025/2012, a Comissão apresentou, na sua comunicação, o programa de trabalho anual da União para a normalização europeia para 2017.

2.2. O programa de trabalho anual faz parte de um pacote abrangente em matéria de normalização que inclui igualmente a comunicação da Comissão — Normas europeias para o século XXI, o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a normalização no domínio dos serviços e a comunicação sobre o relatório, elaborado ao abrigo do artigo 24.º, relativo à aplicação do Regulamento (UE) n.º 1025/2012.

2.3. O programa de trabalho para a normalização para 2017 complementa as medidas previstas no programa para 2016, a maioria das quais foi entretanto executada.

2.4. Entre as prioridades estratégicas no domínio da normalização europeia para 2017 contam-se:

- a normalização no domínio das TIC para o Mercado Único Digital <sup>(3)</sup>;
- a normalização no domínio dos serviços;
- o desenvolvimento, pelos organismos europeus de normalização, de normas e de documentos sobre normalização nos domínios do mercado único digital conectado, de uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro e de um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo, dotado de uma base industrial reforçada;
- a cooperação internacional no domínio da normalização;
- o apoio ao trabalho de normalização através da investigação.

2.5. Além disso, a Comissão tenciona empreender as ações seguintes, a fim de reforçar a base científica do ciclo anual de governação da política de normalização da UE:

- análise do impacto económico e social da normalização;
- estabelecimento de um diálogo interinstitucional.

## 3. Observações gerais

3.1. O Comité acolhe favoravelmente o atual programa de trabalho para a normalização, uma vez que a aplicação de normas na produção e no setor dos serviços contribui (como o Comité salientou repetidamente) para aumentar a competitividade no mercado interno.

3.2. O Comité saúda a continuação das medidas previstas no programa do ano precedente, possibilitando assim a continuidade e a concretização das prioridades da estratégia para o mercado único.

<sup>(2)</sup> Parecer INT/794 sobre as «As normas europeias no século XXI» (JO C 34 de 2.2.2017, p. 86).

<sup>(3)</sup> Objeto da Comunicação da Comissão COM(2016) 176 final, de 19 de abril de 2016, sobre a qual o CESE elaborou parecer (JO C de 28.12.2016, p.92).

3.2.1. O programa de trabalho anual para 2017 descreve com mais precisão e completa as prioridades já em fase de aplicação, a fim de adaptar o sistema de normalização europeia à evolução das condições-quadro internacionais e aos desafios do mercado mundial.

#### **4. Prioridades estratégicas no domínio da normalização europeia**

4.1. Numa altura em que as tecnologias da informação conhecem uma evolução fulgurante, é indispensável elaborar normas adequadas para assegurar a interoperabilidade e a segurança cibernética.

4.1.1. Tecnologias como a comunicação 5G, a computação em nuvem, a Internet das coisas ou as tecnologias de megadados estão a começar a ser usadas nomeadamente nos domínios dos serviços de saúde eletrónicos, da energia inteligente, das cidades inteligentes, das tecnologias de ponta e das fábricas inteligentes, assim como dos automóveis conectados e automatizados, e tornam necessário adotar normas em matéria de segurança cibernética, gerir os riscos e definir diretrizes de controlo para as autoridades de supervisão e para as entidades reguladoras.

4.1.2. São ainda necessárias melhorias no que diz respeito ao nível de segurança, à proteção dos dados e à acessibilidade na Internet das coisas. A normalização neste domínio poderia criar as condições para a interoperabilidade da Internet das coisas e para assegurar a cibersegurança, a proteção dos dados e a acessibilidade para os consumidores.

4.2. O Comité aplaude a intenção da Comissão de solicitar aos organismos europeus de normalização uma verificação das normas adequadas já existentes, antes de solicitar a elaboração de novas normas para os serviços.

4.2.1. Ao mesmo tempo, o Comité considera que uma boa prática para os futuros trabalhos consiste em informar as partes interessadas sobre as missões da Comissão que estão ainda em fase de elaboração e sobre as que já estão concluídas ou foram suspensas.

4.2.2. Na avaliação das normas existentes, importa examinar se têm em conta as necessidades especiais dos grupos vulneráveis, como é o caso das pessoas com deficiência. Por exemplo, as normas para a assinatura eletrónica não são adequadas para as necessidades dos consumidores portadores de deficiência. Neste caso, justificar-se-ia recomendar a elaboração de uma nova norma.

4.2.3. Quando se iniciam novos processos de normalização, as necessidades específicas de grupos vulneráveis, como é o caso das pessoas com deficiência, devem ser tidas em conta, sempre que seja pertinente, na definição das condições aplicáveis ao processo de normalização. Deve ser adotado um novo procedimento que permita a participação gratuita de especialistas em acessibilidade e de organizações de pessoas com deficiência nos processos de normalização, sempre que for pertinente.

4.3. O Comité salientou já várias vezes as repercussões consideráveis das normas para a qualidade dos produtos e dos serviços no mercado interno, pelo que aplaude os projetos da Comissão no sentido de melhorar o desenvolvimento das normas para os serviços, tendo presentes as normas nacionais e as necessidades do mercado e identificando os domínios em que devem ser elaboradas normas europeias.

4.3.1. O Comité subscreve a recomendação da Comissão de que os organismos de normalização nacionais tenham em conta a dimensão europeia quando decidem se devem ou não elaborar uma norma de serviço nacional e ponderem se não seria preferível elaborar uma norma europeia, o que poderia ajudar a suprimir os entraves e potenciais litígios no setor dos serviços.

4.4. A disseminação crescente de serviços em linha, tanto privados como públicos (hospitais, estruturas de acolhimento, transporte inteligente, etc.), requer soluções técnicas que assegurem um maior anonimato do consumidor e limitem os riscos de um tratamento excessivo dos seus dados.

4.5. As futuras atividades de normalização devem contribuir para a melhoria da qualidade, a acessibilidade e a segurança dos serviços de transporte, assim como para a redução da poluição ambiental provocada pelos transportes.

4.6. No domínio da energia, as medidas da Comissão visam a ligação em rede das infraestruturas, a diversificação das fontes de energia, a diminuição do consumo de energia e a promoção de tecnologias respeitadoras do ambiente.

4.6.1. O Comité concorda que o desenvolvimento de normas uniformes para as redes de energia inteligentes melhora a interoperabilidade das redes e que a otimização de todos os seus componentes contribui para a redução dos custos, o aumento da eficiência e a integração das fontes de energia descentralizadas, nomeadamente as fontes de energia renováveis. Em última análise, tal permitirá aos consumidores recorrer plenamente a sistemas de energia inteligentes.

4.7. O Comité considera positivo que o documento da Comissão tenha examinado os seguintes problemas: biodegradabilidade do plástico de embalagens, produtos químicos sustentáveis produzidos a partir de matérias-primas secundárias e métodos para a avaliação do risco de substâncias que não figuram nas listas correspondentes, mas são utilizados na produção de materiais e objetos de matéria plástica destinados a entrar em contacto com os alimentos.

4.7.1. Dado o risco elevado, as normas para os domínios acima referidos deveriam incluir a obrigação de cumprir condições estritas para assegurar a proteção quer da saúde dos consumidores quer do ambiente.

## **5. Cooperação internacional**

5.1. A Comissão encoraja os organismos europeus de normalização a empenhar-se, a nível mundial, na promoção conjunta das normas europeias e internacionais, a fim de apoiar a indústria europeia e facilitar o acesso ao mercado.

5.2. Atendendo a que o CETA negociado com o Canadá é alvo de controvérsia nos Estados-Membros e que as negociações sobre a PTCI ainda estão em curso, há que vincar continuamente a importância das normas nas trocas comerciais internacionais.

5.2.1. O diálogo com parceiros extraeuropeus (China, Índia, etc.) não só teria a vantagem de suprimir os entraves técnicos ao comércio como contribuiria também para a disseminação do sistema de normalização europeia, para o intercâmbio de informações entre os organismos de normalização europeus e nacionais e para a aplicação das normas ISO e IEC, assim como para a elaboração e aplicação das normas europeias em setores em que a normalização internacional seja insuficiente ou inexistente.

## **6. A normalização como incentivo à inovação**

6.1. O Comité saúda a proposta de apoiar a normalização através da investigação e de aproveitar as descobertas científicas na elaboração das normas.

6.2. O diálogo entre as instituições de investigação e os comités técnicos CEN, Cenelec e ETSI no âmbito do programa Horizonte 2020 deverá conduzir a um reforço da capacidade de inovação.

Bruxelas, 14 de dezembro 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 altera o Regulamento (UE) n.º 1286/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros no que diz respeito à sua data de aplicação»**

[COM(2016) 709 final — 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Relator-geral: **Daniel MAREELS**

Consulta	Conselho da UE, 17 de novembro de 2016 Parlamento Europeu, 21 de novembro de 2016
Base jurídica	Artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Decisão do presidente	17/11/2016 (artigo 57.º do Regimento, processo de urgência)
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	152/1/2

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. Tendo em conta as circunstâncias, e sem prejuízo das condições adiante enunciadas, o CESE concorda com a proposta da Comissão de adiar por um ano a entrada em vigor do Regulamento PRIIP <sup>(1)</sup>, ou seja, até 1 de janeiro de 2018.

1.2. O Regulamento PRIIP contém medidas que se destinam a reforçar a proteção dos clientes de retalho e dos investidores e a restabelecer a confiança dos consumidores no setor dos serviços financeiros, aumentando a transparência no mercado de investimento de retalho. Exige, nomeadamente, que os produtores de pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (PRIIP) elaborem um documento de informação fundamental (KID <sup>(2)</sup>).

1.3. A proposta de adiamento vem na sequência de um pedido do Parlamento Europeu e de uma maioria de Estados-Membros após a rejeição pelo Parlamento, em 14 de setembro de 2016, de um «ato delegado» <sup>(3)</sup> da Comissão relativo aos PRIIP. O ato delegado visava concretizar normas técnicas de regulamentação relativas aos documentos de informação fundamental para os PRIIP, com base em projetos elaborados pelo conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão.

<sup>(1)</sup> PRIIP corresponde ao termo inglês «packaged retail and insurance-based investment products», que em português se traduz por «pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros».

<sup>(2)</sup> «KID» corresponde ao termo inglês «key information document», que em português se designa por «documento de informação fundamental».

<sup>(3)</sup> Os atos delegados constituem uma novidade introduzida pelo Tratado de Lisboa. Nos termos do disposto no artigo 290.º do TFUE, o legislador da UE (na maioria dos casos, o Parlamento Europeu e o Conselho) pode delegar na Comissão o poder de adotar atos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais de um ato legislativo.

Por exemplo, os atos delegados podem acrescentar novas regras (não essenciais) ou constituir uma modificação posterior de determinados elementos de um ato legislativo. Assim, o legislador pode concentrar-se na orientação política e nos objetivos sem entrar excessivamente em pormenores ou em debates de natureza altamente técnica.

No entanto, a delegação de poderes com vista à adoção de atos delegados está sujeita a restrições rigorosas. Só a Comissão pode ser autorizada a adotar atos delegados. Além disso, os elementos essenciais de um domínio não podem ser objeto de delegação de poderes. Acresce que os objetivos, o conteúdo, o âmbito de aplicação e o período de vigência da delegação de poderes devem ser delimitados no ato legislativo. Por último, o legislador deve estabelecer explicitamente no ato legislativo as condições a que a delegação fica sujeita. A este respeito, o Parlamento e o Conselho podem prever o direito de revogar a delegação ou de formular objeções ao ato delegado. Consultar: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0032&from=PT>.

1.4. O CESE já se pronunciou favoravelmente, num parecer anterior<sup>(4)</sup>, sobre a introdução dos PRIIP e sublinhou a importância de um ato legislativo que, pela primeira vez, regulamenta todos os casos de produtos financeiros complexos e que determina a sua comparabilidade independentemente do tipo de entidade criadora (bancos, seguradoras ou sociedades de investimento).

1.5. Na mesma ocasião, o Comité apelou, neste contexto, para a criação de um mercado único financeiro com informações claras, precisas, simples e comparáveis e de um sistema homogéneo, simplificado e normalizado que permita compreender e comparar as informações, aumentando a transparência do mercado e a sua eficiência<sup>(5)</sup>.

1.6. Se não se optasse por um adiamento, na opinião do Comité, correr-se-ia o risco de comprometer os principais objetivos estabelecidos neste domínio (cf. *supra* e *infra*), o que seria verdadeiramente lamentável. O Comité concorda que a maior transparência prevista no Regulamento PRIIP e a harmonização da obrigação de disponibilização de informações beneficiam o mercado único dos serviços financeiros, mediante a criação de condições equitativas de concorrência entre diferentes produtos e canais de distribuição. Por esse motivo, o regulamento em apreço não só será favorável aos clientes de retalho e aos investidores, mas contribuirá igualmente para reforçar a confiança dos consumidores no setor dos serviços financeiros. De igual modo, a rejeição do ato delegado a menos de quatro meses da entrada em vigor dos textos normativos poderia ter gerado incerteza jurídica para os operadores de mercado e problemas gravíssimos na sua execução.

1.7. No tocante ao período escolhido de um ano, o Comité entende que, pelas mesmas razões, esse prazo é aceitável, tanto mais que a entrada em vigor coincide com a da nova Diretiva DMIF II. O Comité considera necessário que este adiamento seja excepcional e ocorra uma única vez e que o período restante seja aproveitado para definir e divulgar o ato delegado definitivo o mais rapidamente possível. Trata-se, efetivamente, de estabelecer clareza e certeza quanto antes, tanto para os operadores de mercado como para os clientes de retalho e os investidores.

1.8. No entender do Comité, os objetivos e as concretizações do Regulamento PRIIP não podem ficar comprometidos. É por este motivo que eventuais adaptações do ato delegado se devem inscrever nesse quadro, tanto mais que a avaliação do Regulamento PRIIP será efetuada logo após um ano e que eventuais questões poderão ser colocadas nessa ocasião, tendo já em conta as primeiras experiências relativas à prática e à supervisão. As referidas adaptações devem, contudo, contribuir desde o início para uma melhoria efetiva da confiança dos consumidores. Ao mesmo tempo, devem estar em conformidade com as regras previstas na futura Diretiva DMIF.

## 2. Contexto

2.1. O Regulamento (UE) n.º 1286/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(6)</sup> (Regulamento PRIIP) estabeleceu medidas destinadas a aumentar a transparência no mercado dos investimentos de retalho. Mais concretamente, o regulamento obriga os produtores de PRIIP a elaborarem um documento de informação fundamental.

2.2. Este regulamento habilita as Autoridades Europeias de Supervisão<sup>(7)</sup> (ESA) a elaborarem normas técnicas de regulamentação (NTR) que especifiquem os elementos que deverão figurar no documento de informação fundamental.

2.3. Após as ESA terem transmitido à Comissão os seus projetos conjuntos relativos às normas supramencionadas, esta adotou, no final de junho de 2016, o ato delegado destinado à concretização efetiva das referidas NTR estabelecidas.

2.4. O Parlamento Europeu (PE), por resolução de 14 de setembro de 2016, formulou objeções ao ato delegado adotado pela Comissão<sup>(8)</sup>. O PE solicitou à Comissão uma avaliação das disposições sobre os PRIIP que oferecem múltiplas opções, os cenários de desempenho futuro e a advertência relativa à compreensão.

2.5. Além disso, o PE apelou, juntamente com uma grande maioria de Estados-Membros, para um adiamento da data de aplicação do regulamento.

<sup>(4)</sup> Ver o parecer do CESE (JO C 11 de 15.1.2013, p. 59, ponto 1.2).

<sup>(5)</sup> Ver o parecer indicado na nota de rodapé n.º 4, pontos 3.2 e 2.3.

<sup>(6)</sup> Regulamento (UE) n.º 1286/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, sobre os documentos de informação fundamental para pacotes de produtos de investimento de retalho e de produtos de investimento com base em seguros (PRIIP) (JO L 352 de 9.12.2014, p. 1).

<sup>(7)</sup> Por ESA entende-se a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, a Autoridade Bancária Europeia e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados.

<sup>(8)</sup> Consultar <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//PT>.

2.6. A proposta de regulamento agora apresentada propõe adiar por um ano a entrada em vigor de todo o regulamento, até 1 de janeiro de 2018.

### 3. Observações e comentários

3.1. Em termos globais, o Regulamento PRIIP visa proteger melhor os clientes de retalho e os investidores, em especial os que investem em PRIIP. A maior transparência prevista e a harmonização da obrigação de disponibilização de informações beneficiam também o mercado único dos serviços financeiros, ao criarem condições equitativas de concorrência entre diferentes produtos e canais de distribuição. Deste modo, a confiança dos consumidores no mercado dos serviços financeiros será igualmente reforçada.

3.2. A fim de concretizar esses objetivos, é exigido que os produtores de PRIIP cumpram uma série de requisitos uniformes em matéria de divulgação da informação sobre os produtos e que os clientes de retalho e os investidores recebam o documento de informação fundamental sobre os PRIIP disponibilizados. Tal deverá permitir que os pequenos investidores compreendam melhor a natureza económica e os riscos de um produto específico, bem como permitir a comparação entre os diferentes produtos propostos.

3.3. Na sua versão original, a entrada em vigor do regulamento estava prevista para o final de 2016. Em princípio, essa data aplica-se também às «medidas de execução» que a Comissão definiu, em meados deste ano, através de um ato delegado com base nos projetos de NTR elaborados pelas ESA. As NTR especificam a apresentação e o conteúdo do documento de informação fundamental, o seu formato normalizado, a metodologia na base da apresentação do risco e da remuneração, bem como do cálculo dos custos, e ainda as condições e a frequência mínima de revisão das informações contidas no documento de informação fundamental, ademais das condições a preencher quanto ao requisito de fornecer esse documento aos pequenos investidores.

3.4. Apesar de o Conselho não ter apresentado, durante o período de análise, quaisquer objeções ao ato delegado da Comissão, o PE rejeitou esse ato delegado através da sua resolução de 14 de setembro de 2016<sup>(9)</sup>.

3.5. Apesar de o regulamento ser diretamente aplicável a partir do final de 2016 e de a produção de um documento de informação fundamental não depender da adoção do ato delegado, o PE solicitou simultaneamente um adiamento da entrada em vigor do Regulamento PRIIP. Uma grande maioria dos Estados-Membros formulou também o mesmo pedido de adiamento, argumentando que a falta de normas técnicas constitui um entrave à aplicação eficiente do regulamento.

3.6. Perante este cenário, o CESE concorda com o princípio de adiar a data de entrada em vigor do regulamento. De outro modo, correr-se-ia o risco de não alcançar, ou de alcançar apenas parcialmente, os principais objetivos estabelecidos (cf. *supra* e *infra*). Além disso, a rejeição do ato delegado ocorreu a menos de quatro meses da entrada em vigor dos textos normativos, o que teria gerado incerteza jurídica para os operadores de mercado e problemas graves na sua execução.

<sup>(9)</sup> A resolução apresenta as seguintes justificações para rejeitar o ato delegado:

- «A. Considerando que é essencial que a informação dos consumidores sobre os produtos de investimento seja comparável, de molde a promover condições de concorrência equitativas no mercado, independentemente do tipo de intermediário financeiro que os concebe ou comercializa;
- B. Considerando que o facto de eliminar o risco de crédito do cálculo da classificação do risco dos produtos de seguros poderia induzir os investidores em erro;
- C. Considerando que o tratamento dos produtos que oferecem múltiplas opções necessita ainda de ser clarificado, em particular no que se refere à isenção explícita concedida aos fundos OICVM nos termos do Regulamento (UE) n.º 1286/2014;
- D. Considerando que o ato delegado adotado pela Comissão contém erros no método de cálculo dos cenários de desempenho futuro e que, por conseguinte, não cumpre o requisito, previsto no Regulamento (UE) n.º 1286/2014, de fornecer informações que sejam «exatas, corretas, claras e não induzam em erro» e, em especial, não mostra, em relação a alguns PRIIP, mesmo num cenário desfavorável, e mesmo para os produtos que tenham causado perdas regularmente durante o período mínimo de detenção recomendado, que os investidores poderão perder dinheiro;
- E. Considerando que a falta de orientações pormenorizadas no regulamento delegado sobre a «advertência relativa à compreensão» cria um grave risco de aplicação incoerente deste elemento no documento de informação fundamental em todo o mercado único;
- F. Considerando que o Parlamento mantém a sua opinião de que seria necessário aditar ao mandato das NTR uma maior normalização do momento em que a advertência relativa à compreensão será utilizada;
- G. Considerando que, a manterem-se inalteradas, as regras estabelecidas no regulamento delegado poderão contrariar o espírito e o objetivo da legislação, que consiste em fornecer aos pequenos investidores informações sobre os PRIIP que sejam claras, comparáveis, compreensíveis e não induzam em erro;
- H. Considerando que na carta enviada à Comissão em 30 de junho de 2016 pelo presidente da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, a equipa de negociação do Parlamento solicita à Comissão que avalie se a aplicação do Regulamento (UE) n.º 1286/2014 deve ser adiada;».

3.7. De resto, o CESE recorda o seu anterior parecer sobre os PRIIP, no qual se pronunciou a favor das propostas neste domínio e do rumo traçado<sup>(10)</sup>. Nessa ocasião, o Comité sublinhou a importância de um ato legislativo que, pela primeira vez, regulamenta todos os casos de produtos financeiros complexos e que determina a sua comparabilidade independentemente do tipo de entidade criadora (bancos, seguradoras ou sociedades de investimento).

3.8. Além disso, o Comité apelou para a criação de um mercado único financeiro com informações claras, precisas, simples e comparáveis<sup>(11)</sup>. Defendeu igualmente que um sistema homogéneo, simplificado e normalizado permite compreender e comparar as informações, aumentando a transparência do mercado e a sua eficiência<sup>(12)</sup>. O Comité acrescenta ainda que as futuras NTR devem contribuir efetivamente desde o início para melhorar a confiança dos consumidores. Assim, deve ser claro quais são os produtos complexos, os investidores devem tomar a sua decisão com conhecimento de causa e deve ser prestada atenção aos aspetos relacionados com os custos e a remuneração. A fim de evitar incoerências, há que ter em conta, neste contexto, as regras previstas na futura regulamentação DMIF<sup>(13)</sup>.

3.9. O Comité entende igualmente que o período escolhido de um ano é aceitável, desde que este adiamento seja excecional e ocorra uma única vez e que o período restante seja aproveitado para definir e divulgar o ato delegado definitivo o mais rapidamente possível. Tal deverá ocorrer quanto antes, de modo a gerar, o mais depressa possível, clareza e certeza para os operadores de mercado, os clientes de retalho e os investidores.

3.10. Aliás, ao optar por um período de um ano, a entrada em vigor do Regulamento PRIIP coincide novamente com entrada em vigor da regulamentação DMIF II<sup>(14)</sup>, que beneficiará igualmente os consumidores. A entrada em vigor da Diretiva DMIF II também foi adiada por um ano<sup>(15)</sup> e o Comité emitiu parecer favorável a esse adiamento<sup>(16)</sup>.

3.11. Nesse contexto, os objetivos inicialmente estabelecidos, que o Comité subscreve, não podem ficar comprometidos. É por este motivo que eventuais adaptações do ato delegado se devem inscrever no atual quadro dos PRIIP.

3.12. De resto, na medida do necessário, parece mais adequado aguardar a avaliação do Regulamento PRIIP, que, perante o adiamento da entrada em vigor agora proposto, se realizará logo um ano após a entrada em vigor do mesmo<sup>(17)</sup>. Nessa ocasião, poderão então ser tidas em conta as experiências relativas à prática e à supervisão.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(10)</sup> Ver o parecer indicado na nota de rodapé n.º 4, ponto 1.2.

<sup>(11)</sup> Ver o parecer indicado na nota de rodapé n.º 4, ponto 3.2.

<sup>(12)</sup> Ver o parecer indicado na nota de rodapé n.º 4, ponto 2.3.

<sup>(13)</sup> Ver a Diretiva 2014/65/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0065>).

<sup>(14)</sup> A nova regulamentação DMIF II entrará em vigor em 3 de janeiro de 2018, ou seja, dois dias depois da data prevista na atual proposta que altera a regulamentação sobre os PRIIP.

<sup>(15)</sup> Ver a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera, no que diz respeito a determinadas datas, o Regulamento (UE) n.º 600/2014 relativo aos mercados de instrumentos financeiros, o Regulamento (UE) n.º 596/2014 relativo ao abuso de mercado e o Regulamento (UE) n.º 909/2014 relativo à melhoria da liquidação de valores mobiliários na União Europeia e às Centrais de Valores Mobiliários, COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1486717110458&uri=CELEX:52016PC0057>).

<sup>(16)</sup> O CESE concordou com a prorrogação da entrada em vigor da Diretiva DMIF II; ver parecer do CESE (JO C 303 de 19.8.2016, p. 91).

<sup>(17)</sup> Ver artigo 33.º do Regulamento PRIIP, que não é alterado pela proposta em apreço. Esse artigo prevê um reexame do regulamento «até 31 de dezembro de 2018».

**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 345/2013 relativo aos fundos europeus de capital de risco e o Regulamento (UE) n.º 346/2013 relativo aos fundos europeus de empreendedorismo social»**

[COM(2016) 461 final]

(2017/C 075/09)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Correlator: **Michael IKRATH**

Consulta	Conselho da União Europeia, 27 de julho de 2016 Parlamento Europeu, 12 de setembro de 2016
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Data da decisão da Mesa	12 de julho de 2016
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	29 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	117/1/2

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) saúda os esforços que a Comissão e os Estados-Membros têm vindo a desenvolver ao longo dos últimos anos para ultrapassar a estagnação económica. Dito isto, não pode, contudo, deixar de exigir que os órgãos da UE deem mostras de maior determinação na definição e aplicação de uma estratégia abrangente para o financiamento da economia real.

1.2. O CESE considera importante assegurar que o investimento europeu beneficia, em primeiro lugar, a economia real que se distinga pela capacidade de inovação, o crescimento e a responsabilidade social.

1.3. As pequenas e médias empresas (PME) são o pilar da economia europeia. Por isso, assegurar às PME e empresas de rápido crescimento um acesso adequado ao financiamento constitui um requisito decisivo não só para o desenvolvimento destas empresas, mas também para a inovação, o crescimento económico, o emprego, a garantia da competitividade europeia e o exercício da responsabilidade social. Na UE, o financiamento por empréstimos representa a principal fonte de financiamento para as PME. Dada a necessidade de desenvolver novas áreas de crescimento e colocar a Europa na posição de líder em matéria de inovação, há que criar novas vias de financiamento para apoiar as empresas em fase de arranque, as PME inovadoras e as empresas em fase de crescimento.

1.4. O CESE concorda com o reforço dos fundos europeus de capital de risco (EuVECA) e dos fundos europeus de empreendedorismo social (EuSEF) e sublinha que é necessário garantir a proteção dos investidores nesse processo.

1.5. O CESE está, portanto, convicto de que o financiamento por empréstimos em moldes tradicionais para as empresas referidas no ponto 1.2 deve ser complementado por métodos de financiamento alternativos, tais como capital de risco, financiamento colaborativo, capitais próprios, etc. Assim sendo, a UE deve aplicar medidas concretas e coerentes para, por um lado, permitir que os bancos voltem a cumprir a sua tarefa nuclear de financiar a economia real e, por outro lado, melhorar substancialmente as possibilidades de financiamento com fundos próprios e com o mercado de capitais e eliminar os entraves existentes a este respeito no âmbito da criação da União dos Mercados de Capitais.

1.6. O CESE saúda e apoia, por conseguinte, a iniciativa da Comissão Europeia de rever os Regulamentos relativos aos fundos europeus de capital de risco (EuVECA) e aos fundos europeus de empreendedorismo social (EuSEF).

1.7. O CESE estima que o instrumento do regulamento tende a limitar o risco de diferentes interpretações a nível nacional, promovendo assim a criação de uma União dos Mercados de Capitais. Pronuncia-se, simultaneamente, a favor da eliminação das divergências de interpretação existentes ao nível nacional.

1.8. O CESE exorta, além disso, a União Europeia a empenhar-se no reforço das sinergias entre os objetivos da Estratégia Europa 2020, tais como o Mercado Único Digital e a União da Energia/COP 21, e os dezassete objetivos de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas, de modo a tornar os investimentos a longo prazo altamente eficazes. O aprofundamento da integração económica para assegurar a competitividade global da UE deverá igualmente obter prioridade máxima em todas as estratégias de investimento.

1.9. O CESE observa que há uma parte do setor financeiro que, em vez de investir na economia real, prefere objetivos de investimento alternativos, que estão muitas vezes associados a um elevado risco de especulação, com vista a maximizar o retorno do investimento. Para tal contribuem também as regras relativas aos capitais próprios dos bancos europeus, ao favorecerem claramente os investimentos em valores mobiliários, especialmente em obrigações do Tesouro, face ao financiamento de empresas através de empréstimos. É também de sublinhar que, até à data, a legislação da UE, de um modo alarmante, pouco fez para regular as instituições financeiras que atuam de modo puramente especulativo (como os fundos especulativos e o sistema bancário paralelo). Nesta perspetiva, o CESE recomenda às instituições europeias que fomentem de forma resoluta os investimentos produtivos na economia real e combatam as especulações financeiras com elevado perfil de risco. Um exemplo atual desta evolução: numa reunião do FMI realizada este ano, em Washington, um dos temas centrais foi o financiamento da economia ecológica, o «financiamento ecológico». Os chineses reconheceram cedo este novo domínio e impulsionaram-no no contexto da sua presidência do G20. A UE é, por conseguinte, chamada, também no âmbito dos EuVECA e dos EuSEF, a adotar medidas que promovam e reforcem o financiamento da economia ecológica (na sequência da COP 21), a fim de combater atempadamente a especulação financeira neste domínio (financiamento ecológico) <sup>(1)</sup>.

1.10. No caso concreto do regulamento em apreço, o CESE chama a atenção para o facto de, ao nível da UE, já existir um grande número de fontes de financiamento importantes como, por exemplo, o mecanismo InnovFin no âmbito do Horizonte 2020, o COSME ou o EaSI, apenas para referir os mais importantes além dos FEEI (Fundos Europeus Estruturais e de Investimento) e do FEIE (Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos). Daí o CESE ter a expectativa de que esta reorientação dos EuVECA e dos EuSEF resulte numa estreita coordenação. Há que ter em consideração que os critérios de acesso, até à data bastante limitados, bem como outras condições restritivas, foram substancialmente simplificados pela Comissão, a fim de melhorar claramente a eficácia dos fundos face aos objetivos definidos. Um elevado nível de flexibilidade terá de ser a linha de orientação.

1.11. O CESE espera que esta revisão conduza à alteração das normas de crédito no âmbito do Acordo de Basileia III, de modo que, a par do fator de apoio às PME, seja também introduzido um fator de apoio às empresas sociais. Deste modo, deverá ser possível diminuir os requisitos de fundos próprios aplicáveis ao risco de crédito em caso de compromisso financeiro em empresas sociais.

1.12. Para alargar a participação neste tipo de fundos de investimento, o CESE propõe que se possibilite a criação de um «fundo de fundos», o qual poderá contribuir para aumentar a participação de investidores não institucionais — também sob a forma de grupos de interesses — ao criar «fundos de garantia» apoiados por fundos públicos e geridos a nível europeu. Tais fundos destinam-se a apoiar investimentos em empresas e instituições com forte vertente social.

1.13. O CESE considera igualmente importante que sejam criados enquadramentos no seio dos quais se possam desenvolver os objetivos de financiamento dos fundos de investimento sociais, como é o caso das empresas sociais e das organizações do setor social. Para tal, impõe-se a eliminação dos obstáculos que dificultam substancialmente a operação dos intervenientes num «ambiente de mercado em condições equitativas». Assim, são necessários instrumentos inovadores que permitam ao setor público desenvolver iniciativas de índole social no âmbito de relações comerciais com empresas sociais e organizações do setor social.

---

<sup>(1)</sup> [www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf](http://www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf).

1.14. O CESE solicita ainda, nos termos do parecer TEN/584 sobre o potencial dos seniores em linha, que, no quadro dos fundos EuVECA e EuSEF, seja facilitado o acesso ao financiamento para a economia grisalha. Tal também terá, subsequentemente, repercussões positivas nos orçamentos dos vários países, ao aliviar o regime de pensões devido à existência de fundadores de empresas de idade avançada ainda no ativo. Surge assim uma nova cadeia de valor que gera novas fontes de receita para o Estado. O mesmo se aplica às mulheres <sup>(2)</sup> enquanto empresárias e fundadoras de novas empresas, empreendedoras sociais, etc.

## 2. Objeto principal da proposta da Comissão

2.1. A proposta persegue o objetivo de articular os EuVECA e os EuSEF com as medidas já adotadas ao nível da UE para estimular a retoma económica (a saber, Plano de Investimento para a Europa, Plano de Ação para a criação de uma União dos Mercados de Capitais, Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos).

2.2. No entender da Comissão, o acesso ao capital de risco e ao capital para o empreendedorismo social é fundamental para financiar o crescimento das empresas em fase de arranque, das PME inovadoras e das empresas sociais.

2.3. No entanto, no que diz respeito ao mercado de capital de risco, o atraso da UE em relação aos EUA tem vindo a acentuar-se, e não a diminuir.

2.4. Por este motivo, a Comissão decidiu alterar o quadro dos fundos EuVECA e EuSEF, antecipando-se à revisão prevista originalmente (2017), de modo a garantir que estes — em coordenação com outras medidas — reforçam o seu contributo em prol do capital de risco e do investimento social em toda a União.

2.5. A proposta de alteração concentra-se nas regras que regem: i) a forma como os fundos investem em ativos; ii) a forma como os gestores gerem os fundos; iii) a forma como ambos os regulamentos interagem com outras leis existentes relativas a fundos de investimento; iv) os requisitos que os fundos devem satisfazer para beneficiarem do passaporte transfronteiras.

2.6. A proposta da Comissão tem como base jurídica o artigo 114.º do TFUE e assenta numa avaliação de impacto alargada <sup>(3)</sup>.

## 3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1. O CESE saúda a iniciativa da Comissão Europeia de rever os Regulamentos sobre os fundos europeus de capital de risco (EuVECA) e sobre os fundos europeus de empreendedorismo social (EuSEF), a respeito dos quais já se pronunciou favoravelmente por ocasião das primeiras propostas que visavam a sua introdução em 2012, nos seus pareceres sobre os «Fundos de capital de risco europeus» <sup>(4)</sup> e os «Fundos de Empreendedorismo Social Europeus» <sup>(5)</sup>, bem como, em particular, à luz do «Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais» <sup>(6)</sup>.

3.2. O CESE concorda e dá o seu apoio aos esforços em prol do financiamento de novas empresas. O grupo-alvo inclui as PME, em especial empresas em fase de arranque, e as empresas unipessoais que possuam capacidade de inovação, não só na fase de arranque, mas sobretudo na segunda e na terceira fases de crescimento. Deve prestar-se especial atenção às PME com capacidade para crescer rapidamente, mas que são demasiado pequenas para o mercado de capitais, além de não satisfazerem os critérios para obter empréstimos. Igualmente importante será dar prioridade às empresas com objetivos sociais e um modelo de negócio sustentável (empreendedores sociais).

3.3. O CESE considera necessário que os órgãos da UE e os Estados-Membros adotem medidas para o desenvolvimento de instrumentos de capitalização, investimento e financiamento para atividades empresariais, numa perspetiva complementar ao crédito bancário. No entanto, há que reconhecer que numerosos bancos europeus — em especial os bancos regionais, como é o caso das cooperativas e das caixas económicas nos Estados-Membros — adotaram medidas para apoiar novas empresas e contam-se entre as mais importantes fontes de financiamento para os empreendedores sociais e para empresas inovadoras em fase de arranque <sup>(7)</sup>.

<sup>(2)</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>.

<sup>(3)</sup> A proposta baseia-se igualmente em anteriores consultas públicas — sobre o Livro Verde «Construção de uma União dos Mercados de Capitais» (de 18 de fevereiro de 2015 a 13 de maio de 2015), sobre a revisão do Regulamento (UE) n.º 345/2013 e do Regulamento (UE) n.º 346/2013 (de 30 de setembro de 2015 a 6 de janeiro de 2016), uma consulta pública por sondagem sobre o quadro regulamentar da UE para os serviços financeiros (de 30 de setembro de 2015 a 31 de janeiro de 2016) e um seminário técnico específico (27 de janeiro de 2016).

<sup>(4)</sup> JO C 191 de 29.6.2012, p. 72.

<sup>(5)</sup> JO C 229 de 31.7.2012, p. 55.

<sup>(6)</sup> JO C 133 de 14.4.2016, p. 17.

<sup>(7)</sup> Consultar o relatório do Ministério de Desenvolvimento Económico italiano, segundo o qual se registou um aumento considerável do número de bancos de pequena dimensão e, em especial, de cooperativas a disponibilizar recursos financeiros às empresas em fase de arranque (valores disponibilizados adiante).

3.4. Constata-se, contudo, que, frequentemente, não são apenas as PME, mas também os empreendedores sociais e as empresas em fase de arranque que dispõem de uma capitalização diminuta. Daí não lhes ser possível cumprir os critérios de solvabilidade, extremamente rigorosos, impostos pelo pacote CRD IV/CRR para obter crédito bancário. Esta situação, já de si insatisfatória, pode vir a agravar-se com o Acordo de Basileia IV.

3.5. Neste contexto, o CESE entende que a atualização dos Regulamentos EuVECA e EuSEF é adequada, mas não constitui a única medida necessária. A par da melhoria destes regulamentos, outros passos terão de ser dados para criar uma cultura de investimento mais dinâmica, que se adapte a todos os modelos empresariais atualmente representados no mercado. Tal reforça, por um lado, o empreendedorismo e ajuda, por outro, a concretizar o pilar social da UE.

3.6. É fundamental assinalar que uma parte do setor financeiro não demonstra qualquer interesse pelo financiamento sustentável da economia real, investindo unicamente onde pode obter elevados rendimentos imediatos, o que acontece frequentemente num período muito curto como, por exemplo, entre a compra e a revenda de uma empresa. Os órgãos da UE pouco fizeram para limitar as repercussões destes fundos e bancos de investimento puramente especulativos (como os fundos especulativos e o sistema bancário paralelo) e para os submeter a um regime de regulação coerente.

3.7. As instituições europeias deveriam tornar cada vez mais interessantes os investimentos em atividades empresariais da economia real (e não apenas em instrumentos financeiros), proporcionando incentivos e apresentando uma agenda de desenvolvimento ambiciosa.

3.8. Tal como a Comissão, o CESE entende que um maior desenvolvimento dos fundos EuVECA e EuSEF facultará às empresas inovadoras e aos empreendedores sociais, bem como às PME em geral, o acesso a crédito bancário, e que o financiamento por empréstimos e o capital de risco podem combinar-se para obter um efeito multiplicador positivo. O CESE recomenda o desenvolvimento de um «método europeu para os fundos de capital de risco».

3.9. Na análise dos fundos europeus de capital de risco verifica-se, além disso, que oito dos onze fundos mais ativos recebem fundos públicos ou, pelo menos, uma participação substancial de entidades públicas, com diferentes comportamentos entre os vários Estados-Membros. Assim sendo, o CESE recomenda que os projetos europeus essenciais, como o Plano de Ação para o Mercado Único Digital, a União da Energia e o estabelecimento do pilar social da UE, sejam tidos em conta aquando da reorientação dos fundos.

3.10. É necessário que a reorientação das medidas referentes aos EuVECA e aos EuSEF seja rapidamente coordenada com os seguintes instrumentos: a) o Fundo Europeu de Investimento; b) a iniciativa para a criação de uma União dos Mercados de Capitais; c) o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (com uma importância cada vez maior, embora porventura subaproveitado pelos sistemas económicos e bancários nacionais, que estão longe de esgotar as suas potencialidades).

3.11. A proposta de revisão dos Regulamentos EuVECA e EuSEF contribui para a concretização de um objetivo central da política da UE: melhorar as possibilidades de acesso ao crédito pelas PME e pelas empresas sociais. Assim, o CESE está convicto da necessidade de alterar as normas de crédito no âmbito do Acordo de Basileia III, transpostas na UE por meio de uma diretiva (CRD IV) e de um regulamento (CRR). Esta alteração deverá contemplar, juntamente com o fator de apoio às PME, a introdução no CRR de um fator de apoio às empresas sociais, de modo a reduzir drasticamente os requisitos de fundos próprios aplicáveis ao risco de crédito em caso de compromisso financeiro em empresas sociais. Trata-se de coeficientes fáceis de determinar e que não envolvem custos para as finanças públicas dos Estados-Membros. O CESE considera-o indispensável, visto que as PME são o pilar da economia europeia e o garante da competitividade global da UE. Este facto torna-as fundamentais para o crescimento e o emprego.

3.12. Recorde-se que, em muitíssimos casos, não são apenas as empresas da economia social, mas também diversas PME que se caracterizam por uma forte ligação às comunidades locais. Estas poderiam ter interesse, por exemplo, em investir em instituições sociais ou no abastecimento cooperativo de energia a partir de fontes de energia renováveis<sup>(8)</sup>. A atual configuração dos Regulamentos EuVECA e EuSEF permite unicamente a participação de investidores profissionais. No entanto, se se pretende um aumento dos investimentos, seria desejável, no entender do CESE, alargar o leque dos investidores potencialmente interessados.

---

<sup>(8)</sup> Em Itália, por exemplo, as cooperativas de crédito (Banche di credito cooperativo — BCC) criaram, através da sua organização central, o consórcio energético «Consorzio BCC Energia», no qual participam mais de 110 cooperativas de crédito, que no mercado liberalizado — mediante licitação pública — adquire energia 5-10 % mais barata e produzida exclusivamente a partir de fontes de energia renováveis. A energia é então disponibilizada aos sócios da cooperativa e aos clientes (domésticos, empresariais, da administração local) das comunidades nas quais operam as respetivas cooperativas.

3.13. Sem desvalorizar a necessidade de garantir uma proteção adequada dos investidores, poderia ser permitida a participação nestes fundos de investidores não institucionais motivados. Já estão a aumentar os métodos alternativos de obtenção de capitais, tais como, por exemplo, o financiamento colaborativo, que frequentemente funcionam de modo totalmente informal e sem regras claras. Consequentemente, uma abertura moderada dos fundos EuVECA e EuSEF, inclusive aos investidores não institucionais, poderia ser interessante, podendo mesmo prever-se a possibilidade de organizar os investidores não institucionais em grupos uniformes.

3.14. Também é de louvar a atenção consagrada às empresas de média dimensão (até 499 trabalhadores), que não podem, de modo algum, ser descuradas para que o seu crescimento — muitas vezes resultante do desenvolvimento de empresas fundadas como PME — se consolide e, se possível, seja reforçado.

3.15. O princípio da subsidiariedade é devidamente tomado em consideração na proposta. As medidas a nível da UE (em vez de a nível nacional) através dos fundos EuVECA e EuSEF são, portanto, de saudar numa perspetiva de criação de um quadro harmonizado a nível europeu, sem com isso limitar demasiado a liberdade dos Estados-Membros relativamente à abordagem geral da questão do capital de risco. Neste sentido, o CESE congratula-se com a proposta de regulamento. Um quadro mais harmonizado poderia ajudar a impedir a concentração de capital de risco num pequeno número de Estados-Membros, contribuindo para uma maior expansão geográfica e um efeito reforçado. Presentemente, os investimentos realizados sob a forma de capital de risco perfazem apenas 0,1 % do PIB da UE e estão concentrados num pequeno número de Estados-Membros.

3.16. Parece uma solução adequada permitir aos gestores de fundos de investimento alternativos que acedam aos fundos EuVECA e EuSEF, nos termos da Diretiva 2011/61/UE, a fim de tornar realidade a aplicação e o efeito destes fundos através de uma referência cruzada aos regimes já existentes a nível europeu.

3.17. A expansão qualitativa e quantitativa do acesso das empresas aos fundos encontra-se, portanto, em plena sintonia com a abordagem geral adotada pela Comissão para reforçar os dois fundos.

3.18. Parece igualmente adequada a decisão de manter um limite mínimo de investimento para se aceder aos fundos. No entanto, também se devem promover mecanismos para alargar a participação: uma possível proposta passaria por permitir a criação de um «fundo de fundos» — uma possibilidade que, de resto, também é mencionada na análise da Comissão Europeia, anexada à proposta de revisão dos regulamentos em apreço.

3.19. Muito louvável é a proposta de redução dos custos administrativos para o registo, especialmente na medida em que tal aponta para a eliminação de obstáculos burocráticos ao pleno desenvolvimento das medidas promovidas pela Comissão, evitando assim que os custos de acesso tenham um efeito dissuasor nos investidores potencialmente interessados. Estes últimos deverão poder concentrar-se no potencial de desenvolvimento das empresas com acesso ao capital de risco, e não nos custos de acesso a um sistema desmedidamente complicado.

3.20. A regulamentação técnica relativamente aos fundos próprios de que os investidores terão de dispor para obter acesso aos fundos é muito corretamente atribuída a uma autoridade técnica como a ESMA. É esta que se encontra na melhor posição para garantir uma regulamentação de elevado nível num domínio extremamente técnico. O CESE espera que esta regulamentação secundária relativa à execução possa ser elaborada mediante o diálogo com as partes interessadas e a participação dos parceiros sociais, dando-lhes a oportunidade de apresentar observações e comentários sobre uma versão provisória dos textos, nomeadamente com vista à simplificação de regulamentações por vezes excessivamente complexas.

3.21. Os fundos EuVECA e EuSEF poderão desempenhar um papel extremamente importante na orientação e classificação de investimentos, sobretudo nos domínios da inovação, da inovação social e da sustentabilidade ambiental, em consonância com as prioridades atuais da Comissão Europeia. Neste contexto, seria muito útil introduzir «fundos de garantia» para apoiar e promover investimentos em domínios de elevado valor social, laboral e ecológico, geridos com fundos públicos e mais bem administrados a nível europeu. O CESE finaliza, salientando o caráter imperativo de a Comissão Europeia adotar medidas gerais e promotoras do desenvolvimento para a elaboração de uma estratégia coerente e holística. A soma de medidas pontuais já deixou de ser suficiente para aumentar a competitividade das economias nacionais europeias num enquadramento global cada vez mais complexo.

Bruxelas, 14 de dezembro 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 altera o Regulamento (UE) n.º 99/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Programa Estatístico Europeu 2013-17, tornando-o extensivo a 2018-2020»**

[COM(2016) 557 final — 2016/0265(COD)]

(2017/C 075/10)

Relator: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Parlamento Europeu, 15 de setembro de 2016 Conselho da União Europeia, 26 de outubro de 2016
Base jurídica	Artigos 304.º e 338.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	29 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	221/1/4

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE subscreve e apoia a iniciativa da Comissão Europeia que propõe prorrogar o atual Programa Estatístico Europeu (PEE) pelo período de 2018-2020.

1.2. O CESE entende que a opção política privilegiada pela Comissão é a que melhor satisfaz as necessidades dos utilizadores das estatísticas, podendo igualmente contribuir para o desenvolvimento de produtos estatísticos úteis para os decisores políticos, que assim disporão de uma base de apoio mais coerente para o desenvolvimento de políticas no âmbito do Semestre Europeu.

1.3. O CESE considera que o aperfeiçoamento dos produtos existentes e o desenvolvimento de novos produtos, necessários para medir os progressos realizados na UE com base nos 17 objetivos e nas 169 metas da estratégia das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável, devem constituir uma prioridade para o Sistema Estatístico Europeu (SEE).

1.4. O CESE remete para uma anterior proposta<sup>(1)</sup> e recomenda à Comissão que tire partido da oportunidade proporcionada por este regulamento para introduzir medidas relativas à elaboração de inquéritos estatísticos, a nível da UE e dos Estados-Membros, que permitam avaliar o valor económico do trabalho voluntário. O CESE considera que a abordagem metodológica deve basear-se no Manual de Medição do Trabalho Voluntário da Organização Internacional do Trabalho.

1.5. O CESE entende que os novos produtos estatísticos propostos pela Comissão para medir a globalização devem incluir estudos estatísticos que possibilitem avaliar os efeitos positivos ou negativos no mercado único, designadamente o impacto das deslocações no mercado de trabalho da UE ou a pressão da concorrência desleal baseada em mão de obra barata e no não cumprimento das normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em matéria de relações laborais, especialmente nos setores da indústria e dos serviços na Europa.

1.6. O CESE concorda com a proposta da Comissão de lançar um trabalho de investigação com vista a um futuro inquérito social da UE, o qual deverá incluir também dados sobre a adequação dos sistemas de segurança social e sobre a sua sustentabilidade no novo contexto demográfico.

<sup>(1)</sup> Ver parecer do CESE sobre as «Ferramentas estatísticas para medir o voluntariado» (JO C 170 de 5.6.2014, p. 11).

1.7. Tendo em conta o aumento do fluxo migratório, o CESE recomenda a rápida identificação e correção das lacunas dos inquéritos estatísticos sobre migração e asilo. A implementação integral do programa é necessária para a integração das estatísticas sobre migração, em cooperação com os serviços nacionais de estatística.

1.8. O CESE recomenda que os Estados-Membros aumentem os investimentos destinados ao desenvolvimento do SEE, permitindo-lhe, assim, dar resposta à procura crescente de dados, bem como à rapidez do seu desenvolvimento e divulgação.

1.9. O CESE remete para o seu apelo lançado num anterior parecer <sup>(2)</sup>, no qual solicita que o Eurostat e os institutos nacionais de estatística sejam dotados dos melhores recursos humanos, materiais e informáticos para que possam cumprir as tarefas, cada vez mais necessárias ao desenvolvimento de informação estatística de elevada qualidade, em espaços de tempo cada vez mais curtos.

1.10. O CESE recomenda que se evite que os esforços da Comissão e do SEE no sentido de melhorar a qualidade dos dados estatísticos, bem como o desenvolvimento de novos produtos, resultem num aumento excessivo da pressão administrativa sobre os fornecedores de dados, os agregados familiares ou as empresas.

1.11. Tendo em conta que os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil podem prestar um contributo importante para a melhoria dos produtos estatísticos, nomeadamente respondendo de forma mais eficaz aos pedidos de dados, o CESE apoia a proposta da Comissão que prevê um diálogo regular entre os utilizadores de dados estatísticos e o SEE.

## 2. Proposta de regulamento apresentada pela Comissão Europeia

2.1. A proposta de regulamento apresentada pela Comissão Europeia <sup>(3)</sup> altera o Regulamento (UE) n.º 99/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Programa Estatístico Europeu 2013-17, tornando-o extensivo a 2018-2020.

2.2. Nos termos do Regulamento (CE) n.º 223/2009, o Programa Estatístico Europeu estabelece o quadro para o desenvolvimento, produção e divulgação das estatísticas europeias para um período correspondente ao do quadro financeiro plurianual. O Regulamento (UE) n.º 99/2013 abrange apenas o período entre 2013 e 2017, enquanto o atual quadro financeiro plurianual se prolonga até 2020. Deve, por conseguinte, ser alterado de modo a prorrogar o Programa Estatístico Europeu até 2020.

2.3. O objetivo da proposta consiste em prorrogar o PEE pelo período de 2018-2020 e fornecer o apoio financeiro de que o SEE precisa para:

- fornecer informações de alta qualidade e colmatar as lacunas estatísticas mais prementes, centrando as atenções num determinado conjunto de domínios prioritários que refletem as 10 prioridades políticas da Comissão,
- criar a capacidade permanente necessária para responder mais rapidamente às necessidades emergentes e adaptar a infraestrutura estatística, por forma a explorar o potencial de novas fontes de dados, e
- reforçar as parcerias dentro e fora do SEE, a fim de aumentar a respetiva produtividade e assegurar a sua liderança mundial em matéria de estatísticas oficiais.

2.4. No seguimento da análise de impacto e da consulta <sup>(4)</sup> das partes interessadas, a Comissão selecionou uma política de entre as cinco opções inicialmente apresentadas. A opção escolhida, a 2c, teria o impacto mais favorável na atualidade dos dados devido às ações destinadas a melhorar a atualidade das estatísticas relativas à desigualdade, à pobreza e à privação material, bem como dos dados no domínio da energia e do ambiente.

2.5. O montante afetado ao apoio à prorrogação do PEE pelo período de 2018-2020 é de 218,1 milhões de euros.

<sup>(2)</sup> Ver parecer do CESE sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Programa Estatístico Comunitário de 2008 a 2012» (JO C 175 de 27.7.2007, p. 8).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 557 final.

<sup>(4)</sup> Esta consulta foi realizada através da plataforma em linha «A sua voz na Europa», entre 23 de julho e 15 de outubro de 2015, e divulgada através dos canais de comunicação do Eurostat e dos institutos nacionais de estatística.

### 3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1. Tendo em conta a necessidade de fazer corresponder o Programa Estatístico Europeu ao quadro financeiro plurianual, o CESE subscreve e apoia a iniciativa da Comissão Europeia, que propõe a prorrogação do atual PEE pelo período de 2018-2020.

3.2. A opção política escolhida pela Comissão implica um melhor ajustamento dos indicadores estatísticos com as 10 prioridades políticas da Comissão, o que pode ser alcançado melhorando as atuais ferramentas estatísticas, bem como desenvolvendo novos produtos. O CESE entende que esta opção é a que melhor satisfaz as necessidades dos utilizadores das estatísticas, podendo também contribuir para o desenvolvimento de produtos estatísticos úteis para os decisores políticos, que assim disporão de uma base de apoio mais coerente para a elaboração de políticas no âmbito do Semestre Europeu.

3.3. O CESE saúda a iniciativa de incluir nos novos produtos estatísticos inquéritos relativos à medição de progressos com base nos objetivos de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas. O aperfeiçoamento dos produtos existentes e o desenvolvimento de novos produtos, necessários para medir os progressos realizados na UE com base nos 17 objetivos e nas 169 metas da estratégia das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável, devem constituir uma prioridade para o Sistema Estatístico Europeu.

3.4. Durante muito tempo, o indicador estatístico utilizado a nível mundial para medir o nível de desenvolvimento foi o PIB (produto interno bruto). A Comissão reconheceu, numa comunicação <sup>(5)</sup> de 2009, as limitações deste indicador para a correta avaliação do nível de desenvolvimento nos domínios social e ambiental. O CESE remete para as suas propostas apresentadas em anteriores pareceres <sup>(6)</sup> emitidos na altura e mais tarde, que considera extremamente pertinentes no contexto da proposta de regulamento em apreço.

3.5. O CESE remete para uma anterior proposta <sup>(7)</sup> e recomenda à Comissão que tire partido da oportunidade proporcionada por este regulamento para introduzir medidas relativas à elaboração de inquéritos estatísticos, a nível da UE e dos Estados-Membros, que permitam avaliar o valor económico do trabalho voluntário. A abordagem metodológica deve basear-se no Manual de Medição do Trabalho Voluntário da OIT, que contém uma definição descritiva que se reporta a três características fundamentais. O trabalho voluntário é definido como uma atividade produtiva, não remunerada, facultativa e prestada a outros indivíduos não pertencentes ao agregado familiar do prestador.

3.6. É necessária uma melhor integração com as contas nacionais dos indicadores sociais e ambientais. O CESE incentiva a Comissão a empreender esforços neste domínio no âmbito do PEE para o período de 2018-2020.

3.7. No que respeita aos novos produtos estatísticos relativos à medição da globalização, o CESE entende que os novos produtos estatísticos propostos pela Comissão devem incluir estudos estatísticos que possibilitem a medição dos impactos positivos ou negativos no mercado único, designadamente o impacto das deslocações no mercado de trabalho ou a pressão da concorrência desleal baseada em mão de obra barata e no não cumprimento das normas da Organização Internacional do Trabalho em matéria de relações laborais, especialmente nos setores da indústria e dos serviços na Europa.

3.8. O CESE entende que a confiança dos utilizadores de dados estatísticos pode ser reforçada através da aplicação, pelos governos dos Estados-Membros, da recomendação <sup>(8)</sup> do Conselho Consultivo Europeu para a Governação Estatística (CCEGE) relativa à criação de «Compromissos de Confiança nas Estatísticas».

3.9. O CESE concorda com a proposta da Comissão de lançar um trabalho de investigação com vista a um futuro inquérito social da UE. Tendo em conta o envelhecimento da população europeia, tal inquérito deverá incluir também dados sobre a adequação dos sistemas de segurança social e sobre a sua sustentabilidade no novo contexto demográfico. As limitações dos inquéritos estatísticos relativos à migração e ao asilo devem também ser rapidamente identificadas e corrigidas.

<sup>(5)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — O PIB e mais além: medir o progresso num mundo em mudança, COM(2009) 433 final.

<sup>(6)</sup> Ver os pareceres do CESE sobre o tema «O PIB e mais além — Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 14), e sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — «O PIB e mais além — Medir o progresso num mundo em mudança»» (JO C 18 de 19.1.2011, p. 64).

<sup>(7)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(8)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>

3.10. O CESE remete para o seu apelo lançado num anterior parecer <sup>(9)</sup> para que o Eurostat e os institutos nacionais de estatística sejam dotados dos melhores recursos humanos, materiais e informáticos para que possam cumprir as tarefas, cada vez mais necessárias ao desenvolvimento de informação estatística de elevada qualidade, em espaços de tempo cada vez mais curtos. O CESE recomenda que os Estados-Membros aumentem os investimentos destinados ao desenvolvimento do SEE, permitindo-lhe, assim, dar resposta à procura crescente de dados, bem como à rapidez do seu desenvolvimento e divulgação.

3.11. O CESE recomenda evitar que os esforços da Comissão e do SEE no sentido de melhorar a qualidade dos dados estatísticos, bem como o desenvolvimento de novos produtos, resultem num aumento significativo da pressão administrativa sobre os fornecedores de dados, os agregados familiares ou as empresas.

3.12. O CESE apoia a proposta da Comissão relativa ao diálogo regular que deve existir entre os utilizadores de estatísticas e o SEE. As organizações da sociedade civil podem prestar um contributo importante para a melhoria dos produtos estatísticos, de modo a poderem responder mais eficazmente aos pedidos de dados. No seu relatório anual de 2016, o CCEGE apresentou uma proposta nesse sentido.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> Ver nota de rodapé 2.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) n.º 1316/2013 e (UE) 2015/1017 no que se refere ao prolongamento da vigência do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e à introdução de melhorias técnicas nesse Fundo e na Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento»**

[COM(2016) 597 final — 2016/0276 (COD)]

(2017/C 075/11)

Relator: **Alberto MAZZOLA**

Consulta	Conselho da União Europeia, 26 de setembro de 2016, e Parlamento Europeu, 3 de outubro de 2016
Base jurídica	Artigos 172.º, 173.º, 175.º e 182.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	29 de novembro de 2016
Adoção em plenária	15 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação	172/0/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu apoia firmemente a iniciativa da Comissão de prorrogar a vigência e aumentar o financiamento do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), subscreve o seu objetivo e reconhece a importância de que se reveste para garantir estabilidade e segurança aos investidores e promotores de projetos. O Comité é também a favor do alargamento do FEIE para além do período inicialmente previsto e do reforço da sua capacidade de financiamento de forma a assegurar uma intervenção contínua e sistemática.

1.2. O CESE congratula-se com os resultados positivos alcançados no primeiro ano de execução do FEIE, na medida em que foi imediatamente mobilizado o montante de investimento previsto, e considera, em particular, que a vertente PME tem sido um êxito. O Observatório do Mercado Único do CESE deve monitorizar constantemente a utilização do FEIE em benefício das PME através de indicadores de impacto.

1.3. Na opinião do Comité, o FEIE 2.0 deve ter como objetivo uma maior participação de capital privado, indo além dos 62 % alcançados no primeiro ano. A este respeito, o Comité propõe que se pondere cuidadosamente a possibilidade de alargar o seu âmbito de aplicação a outros setores financeiros para além do bancário, nomeadamente o mercado de obrigações, os fundos de seguro e os fundos de pensões. Os fundos de seguro e os fundos de pensões europeus e internacionais podem assumir uma importância fundamental para o investimento.

1.4. O CESE sublinha a importância de manter uma orientação centrada no mercado, tendo verdadeiramente em conta o impacto social e no emprego do FEIE, reforçando a adicionalidade do FEIE relativamente a outros instrumentos da UE e às operações normais do BEI. Lamenta que o FEIE não assegure que os fundos sejam investidos nos países que mais deles necessitam. Apela para que o FEIE assegure uma cobertura geográfica equilibrada em toda a UE, tendo em conta a atividade económica global de cada país, a criação de novos empregos e o caráter da iniciativa, orientada para a procura e para o mercado, sem fixar antecipadamente quotas e mantendo suficiente flexibilidade entre os setores em que é utilizado.

1.5. O Comité considera que o FEIE 2.0 deve concentrar as suas próprias intervenções em setores do futuro, tais como a indústria 4.0, a energia inteligente, as redes de infraestruturas digitais e de transportes, a proteção do ambiente, os projetos transfronteiras, nomeadamente grandes projetos europeus em setores com o maior efeito multiplicador do PIB, com base no montante potencial de investimento, sem perder de vista a agricultura, a fim de maximizar o impacto do crescimento e do emprego, incluindo a possibilidade de recurso a outros fundos da UE, bem como tecnologias duais ligadas às indústrias da segurança e da defesa, e alterar a lista dos setores excluídos do BEI.

1.6. O CESE recomenda um reforço da Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI), que deverá intensificar as suas próprias operações nos vários países e assumir um papel proativo, em particular nas regiões mais desfavorecidas, bem como reforçar o papel dos bancos de fomento nacionais e a criação de plataformas de assistência territorial. Deve também ser ponderada a possibilidade de utilizar os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para cofinanciar os projetos apoiados ao abrigo do FEIE de forma contínua e sem entraves burocráticos, melhorando o diálogo com os órgãos de poder local e regional.

1.7. O CESE apela para o reforço da dimensão social do FEIE, nomeadamente nos domínios da educação, ensino, formação profissional para a aquisição de competências e aprendizagem ao longo da vida, desenvolvimento das indústrias criativas e culturais, inovação nos cuidados de saúde e na medicina, bem como nos setores dos serviços sociais, da habitação social, do acolhimento de crianças, do turismo e da proteção ambiental. O Plano de Investimento para a Europa deve apoiar claramente os compromissos da COP 21.

1.8. O CESE recomenda que seja dada mais visibilidade ao financiamento do FEIE através de uma vasta campanha de informação no terreno em toda a UE, desenvolvendo um logótipo específico que será apostado nas iniciativas financiadas pelo FEIE — nomeadamente nos projetos em benefício das PME — e reforçando o diálogo com os órgãos de poder local e regional.

1.9. Dada a importância do êxito do FEIE para a sociedade civil e para a marca europeia, o Comité gostaria de ser consultado regularmente a fim de apresentar relatórios de informação sobre as operações financeiras e de investimento e sobre o funcionamento do fundo de garantia. Será dada particular atenção à criação de emprego, ao impacto ambiental, bem como à avaliação, por peritos independentes, da execução do Regulamento FEIE e das respetivas alterações com base em indicadores socioeconómicos e ambientais claros e clarificando a adicionalidade desta iniciativa.

1.10. Face aos múltiplos efeitos positivos do investimento social, em particular no mercado de trabalho e nas finanças públicas, o CESE considera que se deveria aprofundar a reflexão sobre a forma de vincular o «Plano Juncker 2» aos objetivos do pacote do investimento social.

## 2. Contexto de desenvolvimento do FEIE: situação atual

2.1. Em 28 de junho de 2016, o Conselho Europeu concluiu que o «Plano de Investimento para a Europa, em especial o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), já apresentou resultados concretos e é um grande passo para ajudar a mobilizar o investimento privado, utilizando simultaneamente de forma inteligente os recursos orçamentais limitados».

2.2. Desde a apresentação do Plano de Investimento, em novembro de 2014, têm vindo a ser restabelecidos alguns elementos de confiança na economia e no crescimento da Europa. Não obstante, há ainda 22 milhões de desempregados, o investimento continua a ser 15 % inferior ao registado antes da crise em 2008 e, anualmente, seriam necessários mais 300 mil milhões de euros de investimento para regressar aos níveis anteriores à crise. Pelo quarto ano consecutivo, a UE apresenta uma retoma moderada, tendo o PIB registado um crescimento de 2 % em 2015: embora os projetos de investimento de maior envergadura não produzam efeitos imediatos a nível macroeconómico, o forte compromisso assumido através do Plano de Investimento já começou a dar resultados concretos.

2.3. Durante o seu primeiro ano de execução, o FEIE demonstrou a solidez do plano inicial que, implementado e copatrocinado pelo Grupo BEI, está no bom caminho para atingir o objetivo de mobilizar pelo menos 315 mil milhões de euros em investimentos adicionais na economia real até meados de 2018. As operações aprovadas no primeiro ano valeram mais de 115 mil milhões de euros, dos quais 62 % foram financiados por investidores privados — em 15 de novembro de 2016, representavam 154 mil milhões de euros e 49 % do montante total previsto<sup>(1)</sup>.

2.4. A absorção pelo mercado tem sido particularmente rápida na vertente PME, em que os resultados do FEIE estão a superar todas as expectativas, razão pela qual, em julho de 2016, a vertente PME foi reforçada em 500 milhões de euros dentro dos parâmetros existentes previstos pelo Regulamento (UE) 2015/1017. No final do primeiro ano, as operações aprovadas em benefício das PME perfaziam mais de 47 mil milhões de euros, no equivalente a 64 % do montante previsto para todo o período de três anos.

<sup>(1)</sup> Valores do Grupo BEI, 12 de outubro de 2016.

2.5. O FEIE, uma iniciativa conjunta da Comissão Europeia e do Banco Europeu de Investimento, mas que tem a sua própria estrutura de governação, também contribui para o financiamento de projetos de infraestruturas e de inovação numa série de setores: em 15 de novembro de 2016, investigação e desenvolvimento (20 %), energia (22 %), digitalização (12 %), transportes (7 %), ambiente e eficiência na utilização de recursos (4 %) e infraestruturas sociais (4 %).

2.6. O Comité acolheu favoravelmente o lançamento de um Plano de Investimento para a Europa e congratulou-se «com a mudança de enfoque, deixando de pôr a austeridade e a consolidação orçamental em primeiro plano». Salientou que o Plano de Investimento é um passo na direção certa, mas levanta uma série de questões importantes sobre a sua dimensão face às enormes necessidades de investimento da Europa, o elevado nível de alavancagem esperado, o potencial fluxo de projetos de investimento adequados, a participação das PME (com destaque para as microempresas e para as pequenas empresas) e a sua calendarização <sup>(2)</sup>. No entanto, o CESE lamenta que o FEIE não tenha garantido o investimento dos fundos nos países mais carenciados. Os Estados-Membros que estão sujeitos ao procedimento por défice excessivo, ao abrigo da vertente corretiva do Pacto de Estabilidade, não beneficiam de qualquer possibilidade de flexibilidade (Ecofin 2012 e Ecofin 2014).

2.7. O Comité tirou partido da experiência e dos pontos de vista — essencialmente positivos no que toca ao FEIE — manifestados pelos representantes dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada numa audição realizada em 10 de novembro de 2016.

### 3. Propostas da Comissão

3.1. A Comissão propõe prorrogar a vigência do FEIE por mais dois anos — até 2020 — e aumentar a garantia da UE de 16 mil milhões de euros para 26 mil milhões de euros e a contribuição do BEI de 5 mil milhões de euros para 7,5 mil milhões de euros, a fim de incentivar investimentos no valor de aproximadamente 500 mil milhões de euros ao longo de todo o período de vigência. Para o efeito, a Comissão propõe reforçar o fundo de garantia em 1,1 mil milhões de euros, aumentando-o para 9,1 mil milhões de euros. Este reforço será essencialmente financiado através dos fundos do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) e das receitas das operações do BEI relacionadas com o FEIE.

3.2. Os objetivos estratégicos plurianuais do FEIE 2.0 para apoiar o investimento no crescimento, em linha com as prioridades orçamentais da UE, incidem nos seguintes setores prioritários:

- infraestruturas estratégicas com investimentos nos domínios digital e da energia, em consonância com as políticas da UE;
- infraestruturas de transportes nos centros industriais, ambiente, educação, investigação e inovação;
- investimentos de estímulo ao emprego, em especial através do financiamento às PME e de medidas a favor do emprego dos jovens;
- capital humano, cultura e saúde.

3.3. De acordo com a Comissão Europeia, a iniciativa deverá permitir ao BEI e ao FEIE conceder financiamento a um maior número de operações de investimento nestes domínios e, no caso do BEI, a projetos de risco mais elevado, mas economicamente sustentáveis, graças à utilização da garantia da UE. O efeito multiplicador envolvido é capaz de gerar 15 euros investidos em projetos por cada euro da garantia — num montante de, pelo menos, 500 mil milhões de euros a partir de agora e até ao final do atual quadro financeiro plurianual.

3.4. As principais alterações propostas pela Comissão ao Regulamento n.º 2015/1017 consistem em:

- reforçar a adicionalidade dos projetos, nomeadamente dos projetos de infraestruturas transfronteiras, incluindo os serviços conexos, que tenham sido especificamente identificados como fonte de adicionalidade;
- aumentar o número de projetos de investimento apoiados ao abrigo do FEIE nas regiões menos desenvolvidas e/ou em transição, e facilitar a combinação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), do programa Horizonte 2020 e do Mecanismo Interligar a Europa com o FEIE;
- apoiar as regiões menos desenvolvidas e as regiões em transição mediante uma referência explícita a qualquer setor que não seria, de outro modo, abrangido pelos objetivos gerais;
- assegurar uma maior concentração do FEIE em projetos que cumpram os objetivos e as prioridades da COP 21 em matéria de alterações climáticas;

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre «Um Plano de Investimento para a Europa» (JO C 268 de 14.8.2015, p. 27).

- considerar a possibilidade de apoiar, ao abrigo do FEIE, projetos de investimento relacionados com a defesa, dado o seu importante efeito multiplicador económico;
- promover os objetivos de diversificação setorial e geográfica do FEIE, assegurando, simultaneamente, que permanece orientado para o mercado;
- aumentar a transparência no processo de governação do FEIE.

#### 4. Observações na generalidade

4.1. O CESE apoia firmemente a iniciativa da Comissão de prorrogar a vigência do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) e aumentar o seu financiamento, subscreve o seu objetivo e reconhece a importância de que se reveste para promover o investimento na União Europeia. O Comité reitera a sua posição <sup>(3)</sup> quanto à necessidade de um plano europeu para o crescimento e o emprego, que inclua um FEIE mais ambicioso juntamente com outros programas da UE em prol do crescimento, em particular o programa Horizonte 2020, o Mecanismo Interligar a Europa (MIE) e os fundos estruturais. O CESE apoia a mobilização de outros fundos da UE com o objetivo de apoiar financeiramente a garantia dos investimentos nos respetivos setores.

4.2. Estes programas de ajuda, bem como os investimentos públicos, têm de ser mantidos, sem prejuízo da sua especificidade, devido à sua importância e ao potencial que encerram em termos de crescimento e emprego.

4.3. O CESE congratula-se com os resultados positivos alcançados no primeiro ano de execução do FEIE, na medida em que foi imediatamente mobilizado o montante de investimento previsto, e, continuando a aguardar uma análise quantitativa e qualitativa mais precisa dos resultados, considera que a vertente PME tem sido um êxito. Tal corrobora a afirmação do Comité sobre o papel do FEIE no que respeita ao capital de risco e à necessidade de financiar a criação de mais emprego e o crescimento das empresas, em especial das PME <sup>(4)</sup>.

4.4. O Comité considera que o êxito do FEIE para as PME se deve, em parte, aos problemas persistentes do mecanismo de transferência de fundos dos bancos para as empresas, tal como demonstrado pelos depósitos mantidos inalterados no BCE: neste contexto, o Observatório do Mercado Único do CESE deve monitorizar constantemente a utilização do FEIE em benefício das PME através de indicadores de impacto.

4.5. Na opinião do Comité, o FEIE 2.0 deve ter como objetivo uma maior participação de capital privado, indo, se possível, além dos 62 % alcançados no primeiro ano. A este respeito, o Comité propõe que se pondere cuidadosamente o alargamento do seu âmbito de aplicação a outros setores financeiros para além do bancário, nomeadamente o mercado de obrigações, os fundos de seguro e os fundos de pensões <sup>(5)</sup>. O CESE concorda com a necessidade de um fundo suplementar destinado, em primeiro lugar, a mobilizar o investimento privado. A nível europeu, os investidores institucionais gerem ativos no valor de 13,5 biliões de euros <sup>(6)</sup>, dos quais menos de 1 % são investidos em infraestruturas.

4.6. O CESE insta as instituições europeias a refletirem sobre a possibilidade de conceder aos Estados-Membros que se encontram numa situação difícil uma maior flexibilidade que lhes permita aumentar os investimentos públicos recorrendo ao FEIE para financiar as infraestruturas, a investigação, o ensino de elevada qualidade, o acolhimento de crianças, os cuidados de saúde e os serviços sociais.

4.6.1. O aumento desses fundos implica alterar as regras do mercado único de capitais, nomeadamente o projeto Solvência II, que dificultam o investimento em infraestruturas através dos fundos de seguro e fundos de pensões europeus. No Canadá, por exemplo, a proporção destes fundos nos investimentos em infraestruturas, incluindo infraestruturas europeias, eleva-se a 15 % dos ativos geridos. Uma plataforma financiada pelo MIE, pelo BEI e pelos fundos de seguro poderia atenuar estes problemas e garantir a correta utilização destes fundos.

4.7. No entender do CESE, para o êxito do FEIE 2.0, importa continuar a assegurar a sua orientação para o mercado, bem como reforçar a sua adicionalidade relativamente a outros instrumentos da UE e à atividade central do BEI: cada um dos projetos deve não só estar em conformidade com as políticas da UE, mas deve também ser avaliado em função dos seus méritos e dos resultados económicos esperados.

<sup>(3)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Crescimento e dívida soberana na UE: duas propostas inovadoras» (JO C 143 de 22.5.2012, p. 10).

<sup>(5)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(6)</sup> *EU Action Plan making the best use of new financial schemes* [Plano de Ação da UE para uma melhor utilização dos novos sistemas financeiros].

4.8. O CESE concorda com a necessidade de reforçar a adicionalidade dos projetos apoiados ao abrigo do FEIE e, deste modo, aumentar a viabilidade financeira dos projetos de maior risco. Além disso, os critérios de elegibilidade têm de incluir o requisito de que os projetos apoiados devem dar resposta a deficiências do mercado e a situações de investimento insuficiente, e de que os projetos de infraestruturas transfronteiras, incluindo os serviços conexos, sejam expressamente identificados como projetos que cumprem intrinsecamente o requisito da adicionalidade, assegurando-se, assim, que o Plano de Investimento contribui efetivamente para relançar a economia europeia e promover a criação de emprego e a coesão económica e social.

4.9. O CESE apela com veemência para o reforço da aplicação do FEIE nos domínios da educação, ensino, formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida, desenvolvimento das indústrias criativas e culturais, e infraestruturas sociais, de saúde e de turismo.

4.10. O CESE reitera a sua opinião de que o FEIE deve assegurar uma cobertura geográfica equilibrada em toda a UE, tendo em conta a atividade económica global de cada país e o caráter da iniciativa, orientada para a procura e para o mercado, sem fixar antecipadamente quotas e mantendo suficiente flexibilidade no financiamento entre os setores. O CESE concorda que é oportuno reforçar a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI) de forma a poder intensificar as suas próprias operações nos vários países. Pronuncia-se também a favor da possibilidade de utilizar os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para cofinanciar os projetos apoiados ao abrigo do FEIE de forma contínua e sem entraves burocráticos.

4.10.1. Importa alargar o papel da Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI) e dos bancos de fomento nacionais, para que possam não só prestar serviços de assistência técnica mais orientados a nível local em toda a UE, como também assegurar uma melhor comunicação entre os órgãos de poder local e regional e o FEIE 2.0.

4.10.2. O papel dos bancos de fomento nacionais é igualmente essencial para o êxito do FEIE. A UE e os governos nacionais, através do FEIE, têm apoiado, e devem continuar a fazê-lo cada vez mais, projetos de instalações de fabrico novas e de espaços industriais abandonados, que de outra forma não seriam economicamente viáveis. Isto é particularmente válido no caso de projetos com riscos não quantificáveis ligados à utilização/procura. Alguns destes riscos poderão ser atenuados através da utilização parcial das garantias concedidas por bancos de fomento nacionais, que, em muitos casos, podem transformar uma operação não comercializável numa operação que seria comercializável para investidores institucionais.

4.11. O CESE concorda com a ideia de não incluir «as contribuições dos Estados-Membros para o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) no cálculo do défice orçamental» e gostaria que este princípio fosse alargado aos programas de investimento, por exemplo, configurando-se como uma verdadeira «regra de ouro» para investimentos públicos estratégicos.

4.12. Na opinião do Comité, a fim de incentivar o investimento europeu e atrair investimento estrangeiro <sup>(7)</sup> — o que o regulamento deverá prever numa base de reciprocidade — e de atingir efetivamente um efeito multiplicador, de forma que 1 euro da garantia gere 15 euros investidos, é preciso não só relançar a economia e o crescimento europeus, mas também acelerar a aplicação plena do terceiro pilar do Plano de Investimento através de reformas estruturais, da remoção dos entraves ao investimento e da incorporação da contribuição do FEIE.

4.13. O CESE recomenda dar mais visibilidade ao financiamento do FEIE através de uma vasta campanha de informação no terreno e da aposição de um logótipo específico em cada contrato de financiamento celebrado com o apoio do FEIE, sobretudo quando os beneficiários são PME. O Comité considera que, para o conjunto da sociedade civil que representa e para os órgãos de poder local e regional, é importante o controlo das operações de financiamento e investimento e da gestão e do funcionamento dos fundos de garantia, assim como a avaliação da execução do Regulamento FEIE e das respetivas alterações, efetuada por peritos independentes. Por conseguinte, o CESE solicita que os relatórios dessas atividades sejam apresentados não só ao Parlamento e ao Conselho, mas também ao CESE e ao CR.

---

<sup>(7)</sup> Ver, por exemplo, a iniciativa chinesa «Uma cintura, uma rota».

## 5. Observações na especialidade

5.1. Em termos de setores prioritários, o FEIE 2.0 deve proporcionar financiamento equilibrado e flexível, com base no montante de investimento potencial, aos diferentes setores da economia, em especial, nos domínios da energia, digitalização, economia circular, consecução dos objetivos da COP 21, transportes sustentáveis e redes transfronteiras, mas também a setores como a agricultura, bioeconomia, indústria transformadora e serviços nas regiões menos desenvolvidas e nas regiões em transição, a fim potenciar ao máximo o impacto no emprego, incluindo tecnologias duais ligadas às indústrias da segurança e da defesa e apoiando o lançamento de uma base industrial e tecnológica de defesa europeia (BITDE) única, robusta e mais claramente definida, em que haja «uma maior coordenação e um planeamento comum na perspetiva de [a defesa da UE] se orientar para uma união de defesa europeia»<sup>(8)</sup>.

5.1.1. O Comité recomenda, em particular, apoiar a digitalização da indústria transformadora (indústria 4.0) e o desenvolvimento seguro e uniforme de redes de computação em nuvem e de centros de dados.

5.2. No que diz respeito à governação do FEIE, o CESE considera que faria sentido instituir um sistema rotativo de representação da Comissão Europeia, excetuando a DG Assuntos Económicos e Financeiros e o BEL, no Comité Diretor, de modo a incluir os representantes das direções-gerais em setores como os transportes, a digitalização e o ambiente, a fim de promover um financiamento equilibrado em todos os setores. O Comité de Investimento, que decide quais os projetos a serem apoiados pela garantia da UE, deve também ser inteiramente independente e tomar decisões de forma transparente, sem interferência do BEL, da Comissão Europeia ou de outros participantes públicos ou privados. A sua composição deve também ser alargada de modo a incluir peritos dos setores específicos, que possam fornecer conhecimentos especializados sobre a situação dos mercados geográficos objeto de intervenção.

5.3. A capacidade de financiamento do FEIE é muito superior à de outras iniciativas da UE, o que permite realizar investimentos em grandes projetos europeus que valem mais de 10 mil milhões de euros, apoiados principalmente por capital privado<sup>(9)</sup>. O Comité entende que, para implementar estes projetos, importa reforçar o papel proativo da Comissão de forma a poder apoiar o lançamento conjunto de vários programas europeus e estabelecer o quadro regulamentar adequado, sobretudo nos setores dos transportes, energia e redes TIC, que têm o maior efeito multiplicador do PIB.

5.4. Na opinião do CESE, o FEIE deve centrar-se mais na economia digital colaborativa na Europa, na promoção de plataformas de investimento europeias para estimular o crescimento das empresas em fase de arranque neste setor e na criação de empregos de qualidade. Devem ser assegurados os direitos dos trabalhadores, bem como a defesa dos consumidores.

Bruxelas, 15 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(8)</sup> Ver parecer do CESE sobre a «Nova estratégia para a política externa e de segurança da UE» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 1).

<sup>(9)</sup> Por exemplo: o sistema de controlo do tráfego aéreo europeu, o Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS), a condução automatizada e conectada, a exploração de redes emalhadadas *offshore* em parques eólicos no mar do Norte, Gigabyte na indústria, a computação de elevado desempenho e a implantação da banda larga em toda a Europa.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 — Um orçamento da UE centrado nos resultados»**

[COM(2016) 603 final]

sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020»

[COM(2016) 604 final — 2016/0283 (APP)]

e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (UE) n.º 2012/2002, os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014, (UE) n.º 652/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão n.º 541/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho»

[COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD)]

(2017/C 075/12)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Consulta	Comissão Europeia, 20 de abril de 2016 Conselho, 9 de dezembro de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Decisão da Mesa	20 de setembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação	169/5/9
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE reconhece os esforços realizados pela Comissão ao propor a revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP) para o período 2014-2020 e congratula-se com as disposições em matéria de flexibilidade introduzidas para fazer face às crises imprevistas dos últimos anos. Considera, contudo, que o quadro proposto é insuficiente para enfrentar os desafios e as prioridades da União Europeia (UE), sobretudo no que respeita ao projeto político europeu, hoje seriamente posto em causa.

1.1.1. A resposta aos desafios e às crises globais deve necessariamente ser procurada a nível europeu. Por essa razão, o CESE considera que o atual QFP e o quadro para o período pós-2020 devem concentrar de forma adequada os recursos próprios, orientando-os para programas capazes de:

- relançar o desenvolvimento económico, social e ambiental (incluindo o Acordo de Paris sobre as alterações climáticas), o emprego e a competitividade;
- dar resposta à crise da migração e dos refugiados, às questões de segurança interna, às crises externas e à crise do setor agrícola.

1.2. Para o CESE, a revisão intercalar do QFP para 2014-2020 e o debate sobre o QFP pós-2020 devem pautar-se pelo pleno respeito do artigo 3.º do Tratado de Lisboa, assegurando que os Estados-Membros proporcionam condições de vida dignas aos cidadãos da UE, e do artigo 311.º do TFUE, nos termos do qual «a União dota-se dos meios necessários para atingir os seus objetivos e realizar com êxito as suas políticas».

1.3. O CESE denuncia, em particular, uma crise de solidariedade no interior da UE, que deve ser enfrentada e ultrapassada. Não é admissível que alguns Estados-Membros aceitem como justo o princípio da solidariedade quando se trata de distribuir os recursos do QFP para 2014-2020 e, ao mesmo tempo, o neguem quando se trata de fazer face à crise dos refugiados e migrantes.

1.4. A capacidade da UE de responder aos desafios atuais e futuros dependerá, precisamente, da qualidade e da quantidade das suas estratégias de intervenção. O debate sobre o QFP deve centrar-se na sua capacidade — quer em termos de recursos afetados, quer em termos de estrutura orçamental — de dotar a UE dos meios necessários à consecução das suas prioridades estratégicas sem aumentar a carga fiscal para os cidadãos e as empresas, ou seja, na sua capacidade de gerar um «valor acrescentado» a nível europeu sem alterar os encargos para os cidadãos. Um valor acrescentado europeu em relação ao qual haja um amplo consenso político de apoio a uma atuação da UE capaz de assegurar benefícios reais para os seus cidadãos.

O CESE destaca, entre os elementos de maior valor acrescentado europeu: contribuir para o financiamento dos grandes investimentos e da inovação (Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos); fazer emergir os potenciais benefícios dos migrantes e refugiados para a economia, o mercado de trabalho e o dinamismo da sociedade; monitorizar e acompanhar a execução do ciclo 2014-2020 dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI); reforçar o pilar social. Poderá ser útil e necessário adotar um instrumento específico para combater o desemprego dos jovens, a precariedade do trabalho e o fenómeno dos jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (NEET).

1.4.1. Quanto aos aspetos quantitativos do QFP, o CESE concorda com o aumento dos recursos para determinados capítulos de despesa considerados de elevada eficácia, a saber, o Horizonte 2020, o Mecanismo Interligar a Europa (MIE), o Erasmus+, o COSME e o Wifi4EU, bem como o alargamento do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ).

1.4.2. O CESE concorda igualmente com as novas dotações destinadas a fazer face à crise da migração (Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, Europol, Agência da União Europeia para o Asilo, sistema comum de asilo de Dublin, ajuda de emergência dentro da UE e sistema de entrada/saída) e às condições de instabilidade política e económica nos países vizinhos (quadro de parceria, Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, assistência macrofinanceira, mandato relativo à concessão de empréstimos externos para o Banco Europeu de Investimento (BEI), adequação técnica das dotações relativas à política de coesão).

1.5. No tocante aos aspetos qualitativos da revisão do QFP, o CESE apoia o objetivo de tornar mais simples e flexíveis as regras financeiras gerais e setoriais, sendo particularmente favorável à simplificação dos procedimentos administrativos exigidos aos beneficiários dos recursos da UE, assim como dos controlos, das auditorias e das disposições em matéria de apresentação de relatórios.

1.5.1. Todavia, a introdução dos princípios respeitantes a um melhor controlo da despesa («better spending») e de um orçamento centrado nos resultados («performance based budgeting») não deve constituir uma forma indevida de reduzir a despesa em setores ou programas cujo valor seja menos evidente, quer porque os seus benefícios só se tornam visíveis a longo prazo quer porque são mais difíceis de quantificar, dado que isso prejudicaria particularmente programas como o Horizonte 2020, o Mecanismo Interligar a Europa e o COSME.

1.5.2. O CESE defende, por um lado, incentivos suscetíveis de promover uma despesa responsável e, por outro, um sistema adequado e oportuno de acompanhamento dos objetivos para os diferentes setores de intervenção do orçamento da UE.

1.6. Quanto ao debate sobre a proposta relativa ao QFP pós-2020, o CESE insta a que seja lançado a tempo de permitir avaliar atentamente os resultados do orçamento vigente, inclusivamente à luz da revisão intercalar, e debater as prioridades a ter em conta e as alterações que devem ser introduzidas.

1.7. O CESE considera que os próximos QFP devem ser alinhados com o ciclo político da Comissão e do Parlamento. Concorde com a proposta de fixar uma duração de 5 + 5 anos, com obrigatoriedade de revisão intercalar para determinadas rubricas que requerem uma programação a longo prazo (nomeadamente as políticas de coesão e de desenvolvimento rural), e, no caso de todas as outras rubricas, uma duração a médio prazo de 5 anos, sincronizada com as eleições europeias.

1.8. O CESE apoia o esforço da Comissão no sentido de introduzir novos tipos de recursos próprios e o trabalho que está a ser efetuado pelo Grupo de Alto Nível para os Recursos Próprios. É, contudo, oportuno que as propostas a elaborar pela Comissão sobre o sistema de recursos próprios sejam debatidas e decididas em 2017, associando devidamente o CESE, com vista à preparação do QFP pós-2020.

1.8.1. Assim, o CESE chama a atenção para a necessidade de a UE se dotar de um sistema de recursos próprios autónomo, transparente e equitativo, reduzindo o sistema das contribuições nacionais dos Estados-Membros, sem contudo aumentar a pressão fiscal, em particular para as pessoas mais desfavorecidas. O CESE salienta, além disso, a importância da luta contra a evasão fiscal graças a uma maior transparência<sup>(1)</sup>, assim como contra todas as formas de concorrência fiscal desleal entre os Estados-Membros.

1.8.2. O CESE exorta a Comissão a elaborar atempadamente uma estimativa das perdas orçamentais decorrentes da saída do Reino Unido da UE.

1.9. O CESE concorda com a ideia de que a União precisa de mais (e melhor) Europa, e não de menos Europa<sup>(2)</sup>. A crise da UE resulta da falta de uma visão estratégica sobre o futuro da Europa. Esta crise pode vir a agudizar-se se o QFP pós-2020 não procurar combater as suas causas, ligadas ao défice democrático, ao défice do Estado de direito e ao impacto nas classes sociais e nos setores produtivos «perdedores» com a globalização. A União deve voltar a ter uma visão elevada do seu futuro a fim de poder competir com os principais intervenientes a nível mundial, e, para isso, é necessário um QFP ambicioso e à altura dos desafios com que estamos confrontados.

1.10. Para que os objetivos do QFP se realizem efetivamente, o novo orçamento da UE deverá ser exemplar, eficiente, eficaz e transparente, de forma a tornar-se credível para os cidadãos europeus e tornar facilmente identificáveis as vantagens da Europa e os custos da não-Europa.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O pacote de medidas proposto pela Comissão Europeia quando da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP) para o período 2014-2020 inclui alterações normativas e a reafetação de recursos num montante de 12,8 mil milhões de euros até ao final do período, incluindo o projeto de orçamento para 2017, destinados ao crescimento e ao emprego, à migração e à segurança. Especificamente, a revisão propõe:

- do ponto de vista quantitativo, mais recursos para os programas considerados prioritários e mais eficazes, como o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE);
- do ponto de vista qualitativo, a simplificação das normas gerais e setoriais e uma maior flexibilidade na aplicação dos fundos da UE, com a ênfase nos resultados (*Budget Focused on Results* — BFOR).

2.2. O CESE já afirmou anteriormente<sup>(3)</sup>, e reafirma-o neste parecer, que compreende o equilíbrio alcançado em 2013 pela Comissão Europeia em relação ao QFP, que se situa a meio caminho entre duas exigências contraditórias num contexto social, económico e político complexo. A primeira exigência foi a vontade manifestada por alguns Estados-Membros de reduzir a afetação de recursos públicos na sequência da crise económica e financeira. A segunda foi a necessidade de enfrentar de forma adequada e eficaz os desafios significativos que a UE enfrenta, decorrentes tanto do Tratado de Lisboa como da Estratégia Europa 2020.

2.3. A revisão intercalar do QFP surge agora num contexto alterado, em várias vertentes, relativamente ao de 2013. A UE continua a atravessar dificuldades, devido às consequências da crise financeira e económica, ainda muito sensíveis em alguns Estados-Membros, sobretudo entre as classes de rendimentos médios e baixos, bem como à falta de uma resposta consensual à crise ao nível da UE. Mas vieram acrescentar-se outras inquietações, de carácter social, político e institucional, incluindo os ataques terroristas recentemente perpetrados na Europa.

2.3.1. Antes de mais, o afluxo para a Europa de migrantes e refugiados que procuram escapar à guerra e à pobreza em África e no Médio Oriente não tem cessado de aumentar, suscitando apreensão na opinião pública europeia, sobretudo nos países mediterrânicos e balcânicos que sofrem o seu impacto inicial, e nos países de destino, chamados a promover a sua integração.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Transparência fiscal pública (relatórios por país)» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 62).

<sup>(2)</sup> «[...] deslocando a tónica da subsidiariedade para mais e melhor Europa», parecer do CESE sobre o tema «Análise atualizada do custo da não-Europa» (JO C 351 de 15.11.2012, p. 36).

<sup>(3)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020» (JO C 229 de 31.7.2012, p. 32).

2.3.2. Em segundo lugar, há um ceticismo generalizado sobre a capacidade da política — e, portanto, também dos Estados-Membros da UE — de manter o bem-estar económico e a coesão social <sup>(4)</sup>, com o conseqüente apelo para mais margem de manobra para os governos nacionais, justamente num momento histórico em que a UE deveria, pelo contrário, afirmar-se como ator mundial.

2.3.3. Em terceiro lugar, o referendo sobre a saída do Reino Unido da UE, o chamado «Brexit», demonstrou que a UE não é uma opção evidente e irreversível, além de criar problemas institucionais e financeiros inéditos para o QFP perante a perspectiva da saída de um Estado-Membro da UE.

2.4. Neste contexto de rápidas mudanças, a avaliação da eficácia do QFP depende do pleno respeito dos princípios básicos do ordenamento comunitário, particularmente do artigo 3.º do Tratado de Lisboa, que estabelece o objetivo de proporcionar aos cidadãos da UE condições de vida dignas no respeito do seu bem-estar <sup>(5)</sup>, e do artigo 311.º do TFUE, nos termos do qual «a União dota-se dos meios necessários para atingir os seus objetivos e realizar com êxito as suas políticas».

2.5. A capacidade da UE de responder aos desafios atuais e futuros dependerá, precisamente, da qualidade e da quantidade das suas estratégias de intervenção. É preciso decidir em que setores se deve investir para conseguir o crescimento, o emprego e a resposta aos novos desafios, quais as formas de tornar a despesa mais eficaz, como realizar uma avaliação séria, e não meramente formal, dos investimentos e, finalmente, como comunicar a ação das instituições europeias num contexto de desconfiança generalizada por parte dos cidadãos <sup>(6)</sup>.

2.6. Assim, pode hoje dizer-se que, embora sejam compreensíveis os esforços da Comissão ao propor a revisão intercalar do QFP para 2014-2020, o quadro proposto é absolutamente insuficiente para enfrentar os desafios e as prioridades da UE.

### 3. Observações na especialidade

3.1. No tocante aos aspetos qualitativos da revisão do QFP, o CESE apoia o objetivo de tornar mais simples e flexíveis as regras financeiras gerais e setoriais, sendo particularmente favorável à simplificação dos procedimentos administrativos exigidos aos beneficiários dos recursos da UE, assim como dos controlos, das auditorias e das disposições em matéria de apresentação de relatórios.

3.2. Todavia, o CESE considera que a introdução dos princípios respeitantes a um melhor controlo da despesa («better spending») e de um orçamento centrado nos resultados («performance based budgeting») não deve constituir uma forma indevida de reduzir a despesa em setores ou programas cujo valor seja menos evidente, quer porque os seus benefícios só se tornam visíveis a longo prazo quer porque são mais difíceis de quantificar, o que prejudicaria particularmente programas como o Horizonte 2020, o Mecanismo Interligar a Europa e o COSME.

3.2.1. O CESE defende, por um lado, incentivos suscetíveis de promover uma despesa responsável, e, por outro, um sistema adequado e oportuno de acompanhamento dos objetivos para os diferentes setores de intervenção do orçamento da UE.

3.3. Todavia, essas soluções não parecem ser por si sós suficientes para responder concretamente às crescentes preocupações económicas, sociais e políticas, relançando o crescimento, o emprego e o pilar social, particularmente na ausência de recursos suplementares para os setores em que o orçamento da UE gera um valor acrescentado em comparação com as medidas que podem ser aplicadas pelos Estados-Membros.

3.4. Como afirmado nos pareceres anteriores do CESE, os desafios que se colocam à UE tornam não só desejável, mas também necessário um reforço do orçamento da UE <sup>(7)</sup>.

<sup>(4)</sup> Só um terço dos cidadãos europeus confia na UE e nas suas instituições. Comissão Europeia, «Public Opinion in the European Union», inquérito Eurobarómetro Standard 85, maio de 2016, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

<sup>(5)</sup> «A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.»

<sup>(6)</sup> Reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 — Um orçamento da UE centrado nos resultados, SWD(2016) 299 final

<sup>(7)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020» (JO C 229 de 31.7.2012, p. 32).

3.5. A resposta a esses desafios passa, em primeiro lugar, por um forte apoio e incentivo aos investimentos, tanto públicos como privados. Em 2014, o nível dos investimentos situava-se 15 % abaixo do verificado em 2007, imediatamente antes da grande crise financeira e económica, o que corresponde a uma redução de 430 mil milhões de euros relativamente ao pico máximo, e de cerca de 300 mil milhões de euros relativamente à média dos últimos anos; além disso, 75 % desta descida deve-se a apenas cinco países (Espanha, Itália, Grécia, Reino Unido e França)<sup>(8)</sup>.

3.6. Para compensar indiretamente a escassez de investimentos, a Comissão propôs e criou o FEIE, o qual, através do BEI, deverá mobilizar recursos privados complementares aos da UE. A avaliação destes financiamentos depende da capacidade de apoiar projetos para além dos que seriam normalmente financiados. As primeiras análises mostram, porém, que uma grande parte dos projetos do FEIE se assemelha muito a outros projetos normalmente financiados pelo BEI, sobretudo nas regiões mais desenvolvidas<sup>(9)</sup>. O CESE preconiza uma maior focalização em projetos realmente inovadores, que não possam ser financiados de outra forma devido ao risco envolvido, e suscetíveis de assegurar um verdadeiro crescimento da economia e do emprego na UE.

3.7. A crise dos migrantes e dos refugiados não afeta apenas as obrigações de acolhimento. Os recursos afetados pela UE podem servir também para transformar os tão temidos riscos para a segurança interna em oportunidades, fazendo emergir os potenciais benefícios dos migrantes e dos refugiados para a economia, o mercado de trabalho e o dinamismo da sociedade. O CESE — em sintonia com o Parlamento Europeu<sup>(10)</sup> — considera que os recursos afetados no âmbito das rubricas 3 (Segurança e cidadania) e 4 (Europa global), particularmente no tocante à crise dos refugiados e à ajuda externa, podem ser insuficientes nos próximos meses e anos, e solicita, portanto, que sejam revistos em alta os limites máximos de despesa previstos.

3.7.1. Além disso, a este respeito, o CESE denuncia uma crise de solidariedade no interior da UE que tem de ser enfrentada e ultrapassada. Não é admissível que alguns Estados-Membros aceitem como justo o princípio da solidariedade quando se trata de distribuir os recursos do QFP para 2014-2020 e, ao mesmo tempo, o neguem quando se trata de fazer face à crise dos refugiados e migrantes.

3.8. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) estão no centro da Estratégia Europa 2020 e dos seus objetivos, com um orçamento de 454 mil milhões de euros para o ciclo de programação 2014-2020. Sendo o principal instrumento de financiamento na UE, podem contribuir para o crescimento económico e para a criação de novos postos de trabalho com qualidade, mediante uma maior coesão social e territorial. A concretização do ciclo há pouco iniciado deve ser monitorizada e acompanhada com atenção pelas instituições europeias, com vista a garantir a consecução dos resultados esperados acordados entre a Comissão, os Estados-Membros e as regiões. Para tal, é necessária uma participação adequada das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais representados no âmbito do CESE.

3.9. O desemprego dos jovens (cerca de 20 % da população ativa, embora com grandes diferenças entre os Estados-Membros<sup>(11)</sup>), a precariedade do emprego e o fenómeno dos jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (19 % da população entre os 20 e os 34 anos<sup>(12)</sup>) permanecem a níveis inaceitáveis, em prejuízo do seu nível de instrução e, de uma forma geral, do capital humano da Europa. Para fazer face a estes problemas, no âmbito do Fundo Social Europeu, a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) deve ser reforçada e financiada com mais recursos, com o aumento dos limites máximos de despesa previstos para a rubrica 1B («Coesão económica, social e territorial»).

3.10. Finalmente, importa resolver a questão dos pagamentos em atraso. A diferença verificada nos últimos anos entre as autorizações de despesa e os pagamentos efetuados aos Estados-Membros ascendia, no final de 2014, a quase 25 mil milhões de euros, e deveria ser absorvida até ao fim de 2016. Os efeitos negativos dos atrasos na despesa afetam todos os beneficiários do orçamento da UE, incluindo as empresas, os institutos de investigação e as autarquias locais. Face a um orçamento já de si muito limitado relativamente ao PIB europeu, torna-se, no mínimo, necessário assegurar um pagamento atempado dos compromissos assumidos, adotando todas as medidas que possam evitar que tal situação se arraste ou se repita no próximo QFP.

<sup>(8)</sup> Comissão Europeia, Banco Europeu de Investimento, *Why does the EU need an investment plan?* («Por que razão necessita a UE de um plano de investimento?»), 2015.

<sup>(9)</sup> Claeys, G; Leandro, A., *Assessing the Juncker Plan after one year* («Avaliar o Plano Juncker passado um ano»), Bruegel.org, maio de 2016.

<sup>(10)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de julho de 2016, sobre a preparação da revisão pós-eleitoral do QFP para 2014-2020: contributo do Parlamento anterior à proposta da Comissão (P8\_TA-PROV(2016)0309).

<sup>(11)</sup> Eurostat, Estatísticas sobre o desemprego ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics)).

<sup>(12)</sup> Eurostat, Estatísticas sobre os jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_young\\_people\\_neither\\_in\\_employment\\_nor\\_in\\_education\\_or\\_training](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training)).

3.11. O CESE concorda, pois, com o aumento de recursos para determinados capítulos de despesa considerados de elevada eficácia, como o Horizonte 2020, o Mecanismo Interligar a Europa (Transportes), o Erasmus+, o COSME e o Wifi4EU, bem como o alargamento do FEIE e da IEJ.

3.11.1. O CESE concorda igualmente com as novas dotações destinadas a fazer face à crise migratória (Guarda Costeira e Fronteiras Europeia, Europol, Agência da União Europeia para o Asilo, sistema comum de asilo de Dublin, ajuda de emergência dentro da UE e sistema de entrada/saída) e às condições de instabilidade política e económica nos países vizinhos (quadro de parceria, Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, assistência macrofinanceira, mandato de financiamento externo para o BEI, adequação técnica das dotações relativas à política de coesão).

#### 4. O quadro financeiro plurianual pós-2020

4.1. Até 1 de janeiro de 2018, a Comissão Europeia apresentará a sua proposta de QFP pós-2020. O CESE propõe que sejam avaliados atentamente os resultados do orçamento vigente, inclusive à luz da revisão intercalar, e debatidas as prioridades a ter em conta e as alterações que devem ser introduzidas. O objetivo é que o QFP esteja à altura dos desafios e das prioridades a longo prazo da UE.

4.2. A crise da UE resulta da falta de uma visão estratégica sobre o futuro da Europa. Esta crise pode vir a agudizar-se se o QFP pós-2020 não procurar combater as suas causas, ligadas ao défice democrático, ao défice do Estado de direito e ao impacto nas classes sociais e nos setores produtivos «perdedores» com a globalização. A regulamentação fiscal da UE reduziu a capacidade dos Estados-Membros de intervir de forma autónoma, gerando incerteza no mercado de trabalho e no sistema de segurança social, mas até ao momento não criou, para os cidadãos, redes de proteção social a nível da UE, e muito menos um sistema económico europeu verdadeiramente inovador e competitivo capaz de enfrentar os desafios mundiais<sup>(13)</sup>.

4.3. É, pois, crucial uma maior atenção no âmbito do novo QFP, inclusivamente com novos recursos, no sentido das grandes prioridades estratégicas para a Europa, decisivas para a própria existência da UE:

- a promoção do crescimento e da criação de emprego, sobretudo para os jovens, nomeadamente nas novas profissões associadas ao desenvolvimento da informática e das telecomunicações (a começar pela «Internet das coisas», ou «Indústria 4.0»);
- a criação de fundos adequados de requalificação para gerir as profundas transformações em curso no sistema produtivo e no mercado de trabalho, induzidas pelas novas tecnologias, que promoverão o surgimento de novas profissões ao mesmo tempo que eliminarão outras;
- a superação do défice de investimentos resultante da crise económica e financeira e o combate aos efeitos ainda persistentes da própria crise, sobretudo para as pessoas com rendimentos médios e baixos, agudizados pelo recurso às políticas de austeridade nos países da área do euro;
- a sustentabilidade ambiental, inclusivamente na sequência do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, com um maior envolvimento dos recursos da política agrícola comum (PAC) e a necessidade de reconversão de trabalhadores e profissões afetados pela progressiva descarbonização da economia;
- o acompanhamento da saída do Reino Unido da UE, de forma a que não prejudique a economia dos outros Estados-Membros e as oportunidades de emprego dos cidadãos europeus;
- a ajuda externa aos países vizinhos e aos países em desenvolvimento, que veem na Europa um modelo e um interveniente global.

<sup>(13)</sup> P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?* [Que futuro para a UE depois do Brexit?], Centro de Estudos de Política Europeia (CEPE), outubro de 2016.

4.4. Quanto à alteração da duração do QFP, o CESE — em sintonia com o Parlamento Europeu <sup>(14)</sup> — considera que é útil realinhá-la com o ciclo político da Comissão e do Parlamento, de modo que a campanha eleitoral para as eleições europeias se centre no debate sobre as prioridades do orçamento da UE. Concorda com a proposta de fixar uma duração de cinco + cinco anos, com obrigatoriedade de revisão intercalar, de determinadas rubricas que requerem uma programação a longo prazo (nomeadamente as políticas de coesão e de desenvolvimento rural), e, no caso de todas as outras rubricas, uma duração a médio prazo de cinco anos, sincronizada com as eleições europeias.

4.5. A Comissão deve elaborar o mais depressa possível — tendo também em conta a proposta do QFP pós-2020 — uma estimativa rigorosa dos efeitos do Brexit em termos de impacto nas receitas e despesas da UE <sup>(15)</sup>.

4.6. Além disso, no âmbito da área do euro, um orçamento adequado deve ser capaz de responder aos problemas específicos dos Estados-Membros que adotam o euro. Reiterando o que já foi proposto pelo CESE, «é necessário avançar no sentido de um orçamento próprio para a área do euro, com regras definidas de comum acordo, sendo esta a única forma de tomar medidas no sentido de uma política orçamental comum e absorver os choques que possam vir a ocorrer» <sup>(16)</sup>.

4.7. Do lado das receitas, o novo QFP deverá ter em conta as propostas que estão a ser elaboradas pelo Grupo de Alto Nível para os Recursos Próprios, presidido por Mario Monti, cujo relatório final deverá ser apresentado até ao final de 2016, bem como numa proposta legislativa sobre este tema a ser elaborada pela Comissão.

4.7.1. O CESE considera particularmente importante dispor de um novo orçamento que inclua sobretudo recursos próprios bem orientados e sustentáveis, por oposição às contribuições nacionais, que, pelo contrário, reforçam o princípio errado do «justo retorno». Para isso, o CESE reitera a posição que defendeu em anteriores pareceres <sup>(17)</sup>, apoiando a proposta da Comissão sobre os recursos próprios, segundo a qual as receitas entrariam diretamente no orçamento da UE sem passar pelos Estados-Membros. Importa evitar que o novo sistema aumente a pressão fiscal, em especial para os cidadãos menos favorecidos e para as pequenas e médias empresas.

4.7.2. Há que definir uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCS), a fim de aumentar a transparência fiscal, de combater a fraude fiscal e de promover a criação de emprego, os investimentos e o comércio na UE.

4.8. O CESE concorda com a ideia de que a União precisa de mais (e melhor) Europa, e não de menos Europa. Para que os objetivos do QFP se realizem efetivamente, o novo orçamento da UE deverá ser exemplar, eficiente, eficaz e transparente, de forma a tornar-se credível para os cidadãos europeus e tornar facilmente identificáveis as vantagens da Europa e os custos da não-Europa.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(14)</sup> Ver nota de rodapé 10.

<sup>(15)</sup> O Instituto de Estudos Fiscais estimou que a contribuição líquida média anual do Reino Unido para o orçamento da UE é da ordem de 8 mil milhões de euros. Cf. Instituto de Estudos Fiscais, 2016, *The Budget of the EU: a guide* [O orçamento da UE: um guia]. IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

<sup>(16)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Realizar a União Económica e Monetária — Propostas do Comité Económico e Social Europeu para a próxima legislatura europeia» (JO C 451 de 16.12.2014, p. 10).

<sup>(17)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão dirigida ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e aos Parlamentos Nacionais: Reapreciação do orçamento da UE» (JO C 248 de 25.8.2011, p. 75. ).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva (UE) 2016/1164 no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros»**

[COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Relator-geral: **Mihai IVAȘCU**

Consulta	Conselho, 21 de novembro de 2016
Base jurídica	Artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	176/1/4

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) aprecia os esforços que a Comissão está a desenvolver para combater o planeamento fiscal agressivo, sob a forma da Diretiva Antielisão Fiscal<sup>(1)</sup>, que é consentânea com o projeto BEPS da OCDE<sup>(2)</sup> e com os pedidos formulados pelas partes interessadas europeias, nomeadamente a sociedade civil, os Estados-Membros e o Parlamento Europeu.

1.2. Embora seja difícil efetuar uma análise económica precisa do impacto das assimetrias híbridas, tal como refere também a OCDE, o CESE entende que a adoção da Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva (UE) 2016/1164 no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros<sup>(3)</sup> (a seguir designada por «diretiva») deverá aumentar substancialmente a receita do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) em todos os Estados-Membros.

1.3. O CESE considera que a diretiva só atingirá o seu pleno potencial se também forem aplicadas regras semelhantes nos países terceiros. A existência de condições de concorrência equitativas e de equidade na política fiscal a nível mundial é extremamente importante para uma aplicação eficaz. Sem isso, o mercado único poderá perder alguma da sua atratividade em favor de mercados menos regulamentados, enquanto o impacto positivo da diretiva será reduzido ao mínimo.

1.4. O CESE concorda que as assimetrias só devem ser contempladas se uma das empresas associadas tiver o controlo efetivo da outra empresa associada por intermédio de uma participação em termos de direitos de voto, posse do capital ou direito a receber 50 % ou mais dos lucros.

1.5. O Comité considera que deve ser prestada atenção especial às assimetrias importadas que retiram eficácia às regras destinadas a eliminar as assimetrias híbridas e entende que é necessária uma clarificação mais aprofundada para assegurar coerência na aplicação em todos os Estados-Membros.

1.6. No que toca aos diferentes períodos contabilísticos que figuram em diferentes jurisdições, o CESE concorda que as diferenças de calendarização não devem ser fonte de assimetrias nos resultados fiscais. No entanto, o contribuinte deve comunicar o pagamento em ambas as jurisdições, dentro de um período de tempo razoável.

1.7. Ainda que apoie a atual abordagem das assimetrias híbridas, o CESE considera que os Estados-Membros devem também analisar as causas dos dispositivos de assimetria híbrida, colmatar eventuais lacunas e impedir o planeamento fiscal agressivo, em vez de procurarem apenas obter receitas fiscais.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(2)</sup> BEPS (erosão da base tributável e transferência de lucros) remete para estratégias de elisão fiscal que exploram lacunas e assimetrias nas regras fiscais para transferir lucros artificialmente para territórios de tributação baixa ou nula (<http://www.oecd.org/ctp/beps/>).

<sup>(3)</sup> COM(2016) 687 final

1.8. O CESE recomenda a todos os Estados-Membros que examinem a possibilidade de criar e impor sanções aos contribuintes que beneficiem de dispositivos de assimetria híbrida, a fim de impedir e/ou combater tais práticas.

1.9. O CESE propõe que a Comissão se comprometa a elaborar um amplo relatório sobre o estado da aplicação da diretiva em todos os Estados-Membros, bem como sobre a situação global no que se refere aos dispositivos de assimetria híbrida.

1.10. O CESE considera que os Estados-Membros devem partilhar informações pertinentes e boas práticas, a fim de acelerar o processo e assegurar uma aplicação uniforme.

## 2. Contexto (incluindo a proposta legislativa em apreço)

2.1. Em janeiro de 2016, a Comissão apresentou um Pacote Antielisão Fiscal como parte da agenda para uma tributação das sociedades mais justa, simples e eficaz <sup>(4)</sup>. O pacote contém medidas concretas para impedir o planeamento fiscal agressivo, aumentar a transparência fiscal e criar condições equitativas para todas as empresas da UE.

2.2. O pacote é composto por uma comunicação-quadro <sup>(5)</sup>, que descreve o contexto político, económico e internacional do combate ao planeamento fiscal agressivo, e pelos seus principais componentes: uma proposta de diretiva contra as práticas de elisão fiscal <sup>(6)</sup>, uma proposta de diretiva que altera a Diretiva relativa à cooperação administrativa <sup>(7)</sup>, uma recomendação da Comissão relativa a convenções fiscais <sup>(8)</sup> e uma comunicação sobre a estratégia externa da UE em matéria de cooperação com países terceiros no domínio da boa governação fiscal <sup>(9)</sup>.

2.3. Em 12 de julho de 2016, o Conselho Ecofin emitiu uma declaração sobre as assimetrias híbridas, solicitando à Comissão Europeia que apresentasse uma proposta com regras consentâneas com as recomendadas no relatório sobre a Ação 2 do projeto BEPS da OCDE, e de eficácia pelo menos equivalente à dessas regras, relativamente às assimetrias híbridas em ligação com países terceiros. A maioria dos Estados-Membros comprometeu-se a aplicar essas recomendações.

2.4. A diretiva em análise constitui uma alteração à Diretiva Antielisão Fiscal e faz parte de um pacote que inclui a proposta relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) e a proposta relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades (MCCIS), sendo que as regras relativas às assimetrias híbridas nestas propostas estão relacionadas com as desta diretiva.

2.5. Perante o apoio dos Estados-Membros e as declarações do Conselho Ecofin sobre este assunto, a Comissão elaborou uma proposta de alteração da Diretiva (UE) 2016/1164 no que respeita a assimetrias híbridas com países terceiros, tais como as assimetrias em matéria de estabelecimentos estáveis híbridos, as transferências híbridas, as assimetrias importadas e as assimetrias em matéria de dupla residência.

2.6. Visto que os Estados-Membros não podem ser vinculados por orientações, é necessário adotar regras vinculativas para garantir que os mesmos combatem eficazmente estas assimetrias. Uma ação independente pelos Estados-Membros apenas aumentaria a fragmentação do mercado interno, perpetuaria as assimetrias e impediria a cobrança de um volume significativo de impostos.

2.7. A proposta da Comissão pretende contemplar situações de assimetria atribuíveis a diferenças na qualificação jurídica de uma entidade ou de um instrumento financeiro. Além disso, esta proposta aborda situações de assimetrias decorrentes da existência de regras diferentes relativas ao tratamento de uma presença comercial como um estabelecimento estável. Nos termos das regras previstas na proposta, os Estados-Membros serão obrigados a recusar a dedução da matéria coletável do pagamento efetuado por um contribuinte ou a exigir ao contribuinte que inclua o pagamento ou lucro nos seus rendimentos tributáveis, consoante o caso.

2.8. Por último, a diretiva não implica uma harmonização total, mas limita-se a lutar contra o planeamento fiscal agressivo que utilize dispositivos de assimetria híbrida, resolvendo situações em que existam deduções num Estado sem a inclusão dos rendimentos na matéria coletável do outro Estado, ou não tributação dos rendimentos num Estado sem a inclusão desses rendimentos no outro Estado, bem como retificando casos de dupla tributação.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en).

<sup>(5)</sup> COM(2016) 23 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 26 final.

<sup>(7)</sup> COM(2016) 25 final.

<sup>(8)</sup> C(2016) 271 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 24 final.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE reconhece que os atuais regimes de tributação das sociedades foram criados de acordo com as realidades económicas de uma era passada, quando as empresas estavam física e juridicamente ligadas aos mercados locais. Uma vez que tal já não é geralmente o caso, o enquadramento fiscal deve ser adaptado ao contexto internacional e aos desafios atuais.

3.2. O CESE aprecia os esforços que a Comissão está a desenvolver neste domínio, sob a forma da Diretiva Antielisão Fiscal, que é consentânea com o projeto BEPS da OCDE e com os pedidos formulados pelas partes interessadas europeias, nomeadamente a sociedade civil, os Estados-Membros e o Parlamento Europeu.

3.3. O Comité Económico e Social Europeu apoia as conclusões relativas ao projeto BEPS da OCDE/G20 e as regulamentações criadas pela diretiva em apreço.

3.4. O CESE reconhece que a proposta aborda os dispositivos de assimetria híbrida identificados no relatório sobre a Ação 2 do projeto BEPS da OCDE<sup>(10)</sup> e não contempla situações em que pouco ou nenhum imposto é pago devido a uma taxa de tributação baixa ou a um regime fiscal específico da jurisdição.

3.5. Os dispositivos de assimetria híbrida são considerados uma técnica generalizada de planeamento fiscal agressivo utilizada por empresas multinacionais que criam estabelecimentos jurídicos ou comerciais em vários países, sejam Estados-Membros ou países terceiros. Uma vez que a Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, atualmente, só trata das assimetrias híbridas que ocorrem ao nível dos Estados-Membros, o CESE concorda com a necessidade de a alterar, adotando regras específicas para os casos em que estejam envolvidos países terceiros, com o único propósito de proteger o mercado único. No entanto, o CESE assinala que as normas aplicáveis na UE dependem da eventualidade de o país terceiro aplicar regras sobre assimetrias híbridas à situação específica.

3.6. O CESE já assinalou que o planeamento fiscal agressivo conduz à erosão da base tributável dos Estados-Membros num valor entre 50 e 70 mil milhões de euros por ano<sup>(11)</sup> e que as assimetrias híbridas são responsáveis por uma percentagem considerável e têm um impacto negativo nas receitas fiscais, bem como na concorrência, na equidade e na transparência. Embora seja difícil efetuar uma análise económica precisa do impacto das assimetrias híbridas, tal como refere também a OCDE, o CESE entende que a adoção da Diretiva aumentará substancialmente o imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) em todos os Estados-Membros.

3.7. Não foi realizada uma avaliação de impacto para a proposta em apreço, no que se refere à diretiva que esta altera, dada a forte correlação com o relatório exaustivo sobre o projeto BEPS da OCDE, o documento de trabalho dos serviços da Comissão<sup>(12)</sup> que apresenta uma análise importante, as consultas já realizadas e a declaração do Conselho que solicitava a apresentação desta Diretiva até outubro de 2016. Os Estados-Membros são obrigados a adotar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento a esta Diretiva e a comunicá-las à Comissão Europeia até 31 de dezembro de 2018. O CESE concorda que, neste momento, não é necessária uma avaliação de impacto.

3.8. A Comissão é convidada a avaliar a aplicação desta Diretiva e a apresentar um relatório ao Conselho quatro anos após a sua entrada em vigor. Contudo, o CESE propõe que a Comissão avalie o estado da sua aplicação anualmente, apresentando ao Conselho, um ano após o prazo proposto, uma avaliação da aplicação, que deve incluir um estudo sobre o estado da aplicação da legislação nos Estados-Membros, bem como um estudo exaustivo sobre os países terceiros que já tenham aplicado ou estejam em fase de aplicação das regulamentações relativas ao projeto BEPS da OCDE e sobre a posição do mercado único da UE no panorama mundial. Além disso, o CESE recomenda que a Comissão inclua no relatório qualquer perturbação dos quadros legislativos nacionais, ou seja, outros resultados de ordem fiscal, comercial ou regulamentar, se for o caso.

3.9. Na sequência da avaliação da aplicação, o CESE recomenda que a Comissão realize uma ampla avaliação do impacto da Diretiva no mercado único. Esse estudo deve ser levado a cabo logo que estejam disponíveis os dados necessários sobre os Estados-Membros.

<sup>(10)</sup> <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>.

<sup>(11)</sup> JO C 264 de 20.7.2016, p. 93.

<sup>(12)</sup> SWD(2016) 345 final.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. A Diretiva acrescenta uma definição abrangente de «empresas associadas», incluindo as entidades que pertençam ao mesmo grupo consolidado para efeitos contabilísticos e as empresas que tenham um papel significativo na gestão do contribuinte ou nas quais o contribuinte tenha uma influência significativa. O CESE concorda que as assimetrias só devem ser contempladas se uma das empresas associadas tiver o controlo efetivo da outra empresa associada.

4.2. O CESE subscreve as regras adicionais introduzidas pela Diretiva. Não obstante, a existência de condições de concorrência equitativas e de equidade na política fiscal a nível mundial é extremamente importante para uma aplicação eficaz. Sem isso, o mercado único poderá perder alguma da sua atratividade em favor de mercados menos regulamentados.

4.3. O CESE considera que, em caso de assimetrias híbridas, os investimentos transfronteiras são certamente favorecidos em relação aos investimentos nacionais, o que provoca uma distorção evidente no mercado único.

4.4. O Conselho propôs 31 de dezembro de 2018 como data-limite para os Estados-Membros transporem a Diretiva para os respetivos ordenamentos jurídicos. O CESE considera o prazo razoável, mas recomenda uma supervisão cuidadosa dos progressos realizados na sua aplicação, para que todos os Estados-Membros possam atingir os objetivos da Diretiva no prazo proposto. Se as medidas não forem aplicadas de forma coerente, a competitividade das empresas ao nível da UE pode ser gravemente afetada.

4.5. Tendo em conta que o plano de ação BEPS é um acordo decidido por consenso, sem disposições vinculativas, e que nem todos os Estados-Membros da UE são membros da OCDE, o CESE congratula-se com o apoio dos Estados-Membros que não são membros da OCDE na coordenação e execução do projeto BEPS. No entanto, recomenda que se dedique especial atenção ao processo de aplicação nestes países, tanto no que diz respeito à diretiva em análise como à própria Diretiva Antielisão Fiscal.

4.6. A diretiva não propõe sanções para os contribuintes, visto que a sua imposição é da competência dos Estados-Membros. O CESE recomenda aos Estados-Membros que analisem esta questão em pormenor e adotem medidas coercivas para impedir e/ou corrigir assimetrias híbridas, se nisso virem utilidade.

4.7. Uma vez que a Diretiva Antielisão Fiscal não contempla outros tipos de assimetrias, tais como as assimetrias em matéria de estabelecimentos estáveis híbridos, as transferências híbridas, as assimetrias importadas e as assimetrias em matéria de dupla residência, o CESE considera que a extensão do artigo 9.º é devidamente detalhada.

4.8. No que toca a diferentes períodos contabilísticos que figuram em diferentes jurisdições, o CESE concorda que as diferenças de calendarização não devem ser fonte de assimetrias nos resultados fiscais. No entanto, a fim de evitar uma dedução sem inclusão, o contribuinte deve comunicar o pagamento em ambas as jurisdições, dentro de um período de tempo razoável.

4.9. O CESE recomenda que todos os Estados-Membros analisem mais a fundo as causas fundamentais das assimetrias híbridas, colmatem eventuais lacunas e impeçam a ocorrência do planeamento fiscal agressivo, em vez de procurarem apenas obter receitas fiscais.

4.10. O Comité considera que deve ser prestada atenção especial às assimetrias importadas que retiram eficácia às regras destinadas a eliminar as assimetrias híbridas. O CESE apoia os esforços da Comissão no combate às duplas deduções ou à dedução sem inclusão, decorrentes das assimetrias importadas, nos termos do artigo 9.º, n.ºs 4 e 5, mas considera que é necessária uma clarificação mais aprofundada.

4.11. Por último, o CESE recomenda a todos os Estados-Membros que partilhem informações pertinentes e boas práticas durante o período de aplicação, a fim de acelerar o processo e assegurar a sua coerência.

Bruxelas, 14 de dezembro 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 às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado»**

[COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)]

(2017/C 075/14)

Relator: **Peter CLEVER**

Consulta	Parlamento Europeu, 4 de julho de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Consulta	Conselho da União Europeia, 20 de julho de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	22 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	195/0/7

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. No contexto das alterações demográficas, a UE também depende da migração de trabalhadores altamente qualificados para garantir o crescimento e o bem-estar. Neste caso, a ativação do potencial do mercado de trabalho nacional, indubitavelmente tão importante para a política nacional, não é suficiente, sendo sobretudo necessária uma estratégia comum europeia para atrair trabalhadores altamente qualificados, uma vez que, no contexto da concorrência mundial por trabalhadores qualificados, a Europa no seu conjunto pode posicionar-se melhor do que os Estados-Membros individualmente.

1.2. Uma estratégia comum para atrair trabalhadores qualificados de países terceiros deverá basear-se numa abordagem holística e abranger todos os aspetos pertinentes, desde os primeiros contactos com os trabalhadores qualificados interessados em emigrar à gestão dos seus direitos de pensão. Neste contexto, há que não esquecer os migrantes que efetuam primeiro uma parte dos seus estudos superiores no país de destino. Importa igualmente recordar as consequências da migração de trabalhadores qualificados para os países de origem e ajudá-los a desenvolver o seu sistema educativo.

1.3. É também importante obter o consenso mais amplo possível que leve os Estados-Membros a apoiarem essa estratégia e a aplicarem de forma coerente as medidas decididas ao nível da UE, assegurando uma estreita associação com os parceiros sociais europeus e nacionais. Há que garantir a igualdade de tratamento e a não discriminação quando da contratação de nacionais de países terceiros.

1.4. A política de admissão é uma componente fundamental de uma política coerente de migração para efeitos de emprego. Neste contexto, embora uma regulamentação comum possa facilitar o acesso de nacionais de países terceiros aos mercados de trabalho europeus, ela não deixa, porém, de constituir uma ingerência na soberania nacional. Por isso, convém pesar com cuidado as vantagens e os inconvenientes de uma maior harmonização. Na situação atual, uma harmonização plena da política de admissão não parece útil nem necessária.

1.5. A proposta de revisão das regras relativas ao Cartão Azul, tal como apresentada pela Comissão Europeia, vai longe demais, na medida em que priva os Estados-Membros da possibilidade de manter certas vias de acesso para trabalhadores altamente qualificados, em função das suas necessidades. No entanto, é adequado garantir, no futuro, uma utilização mais generalizada do Cartão Azul nos Estados-Membros para efeitos de admissão de trabalhadores altamente qualificados provenientes de países terceiros, o qual, à semelhança do *Green Card* (cartão verde) dos EUA, poderá constituir uma imagem de marca que tornará a União Europeia numa região de destino atrativa para a migração altamente qualificada.

1.6. Em termos globais, a proposta da Comissão de estabelecer novas regras para o Cartão Azul merece uma avaliação positiva, porque torna o Cartão Azul numa via atrativa de acesso à UE e facilita claramente a mobilidade na UE, em especial, dos detentores do cartão. Neste contexto, são muito satisfatórias as maiores oportunidades de estadias profissionais em outros Estados-Membros.

1.7. A simplificação da concessão é também positiva. No entanto, a diminuição dos limites salariais deve ser alvo de uma análise mais crítica. É de rejeitar um nível inferior ao rendimento médio para os trabalhadores altamente qualificados.

1.8. O mesmo se aplica à possibilidade facultativa de substituir um diploma de um curso superior por uma experiência profissional equivalente. Neste caso, seria de considerar reduzir de cinco para três anos a experiência profissional exigida e, pelo menos, esclarecer quais os critérios de avaliação a aplicar.

## 2. Contexto — Importância da migração de trabalhadores altamente qualificados para a União Europeia e necessidade de uma estratégia europeia para atrair esses trabalhadores

2.1. A política de migração tem vários objetivos. Um deles é estabilizar a base laboral nos países mais afetados pelas alterações demográficas; outro é assumir a responsabilidade social no mundo, por exemplo, acolhendo refugiados. **Dada a complexidade do tema, o presente parecer concentrar-se-á na migração de trabalhadores altamente qualificados provenientes de países terceiros.**

2.2. Sem a migração de países terceiros, as alterações demográficas conduzirão, nas próximas duas décadas, a uma redução considerável da população em idade ativa na UE. Simultaneamente, o número de idosos aumentará significativamente. Uma **evolução deste tipo acarreta grandes desafios** para a configuração dos orçamentos públicos, visto que existirão menos contribuintes (líquidos) para mais beneficiários (líquidos) de prestações públicas. Além disso, há o risco de carências no mercado de trabalho.

2.3. Para manter controlados estes efeitos negativos das alterações demográficas, há que começar por aproveitar o potencial de mão de obra existente nos Estados-Membros e redobrar de esforços, em especial no que diz respeito aos grupos-alvo socialmente desfavorecidos, a fim de lhes dar qualificações para entrarem no mercado de trabalho. De igual modo, a mobilidade no seio da União Europeia poderá contribuir a médio prazo para estabilizar a base laboral nos países mais afetados pelas alterações demográficas. A mobilidade intraeuropeia ainda não explora todas as possibilidades jurídicas e operacionais. Ambas, em conjunto, não serão, porém, suficientes. **Urge, portanto, estabelecer uma estratégia direcionada e a longo prazo para a promoção de uma migração legal de trabalhadores qualificados provenientes de países terceiros.**

2.4. Atualmente, **a situação no mercado de trabalho varia muito entre os Estados-Membros.** Se em alguns países se verifica uma escassez de mão de obra qualificada, em outros regista-se uma elevada taxa de desemprego, o que resulta também em acentuadas diferenças no que respeita à procura de trabalhadores imigrados e às possibilidades de integração para migrantes de países terceiros. **Por conseguinte, importa igualmente configurar de forma distinta as estratégias para a migração dos diversos Estados-Membros.**

2.5. Ao mesmo tempo, é necessária uma cooperação reforçada em matéria de atração de trabalhadores altamente qualificados para os mercados de trabalho europeus. Ao contrário dos trabalhadores pouco qualificados, esta mão de obra pode igualmente emigrar para outros países, nomeadamente do mundo anglo-saxónico, sendo cativada por estes, o que coloca a Europa numa situação de concorrência. **Com efeito, apenas 31 % dos migrantes altamente qualificados provenientes de países terceiros membros da OCDE optam por um Estado-Membro.** A falta de conhecimento das línguas dos Estados-Membros constitui um obstáculo importante à migração de trabalhadores altamente qualificados para a UE. Outro obstáculo é o facto de, em especial, os Estados-Membros mais pequenos serem pouco conhecidos fora da Europa e, assim, serem erradamente considerados menos atrativos.

2.6. Neste contexto, incumbe à UE a importante função de congregar e, desse modo, tornar mais eficientes as atividades dos Estados-Membros destinadas a atrair trabalhadores altamente qualificados provenientes de países terceiros. Além disso, num contexto de concorrência por trabalhadores qualificados móveis no plano internacional, constitui uma grande vantagem o facto de os Estados-Membros se apresentarem em conjunto como espaço europeu. **Para aumentar a atratividade da UE como região de destino para migrantes altamente qualificados provenientes de países terceiros, é necessária uma estratégia europeia certa para atrair esses trabalhadores**, porque só assim a UE poderá manter e melhorar a sua posição competitiva a nível mundial por trabalhadores altamente qualificados.

2.7. No entanto, o êxito de uma estratégia europeia para atrair trabalhadores qualificados depende, em grande medida, da sua capacidade de ter em conta as particularidades nacionais e da sua **aceitação pelos Estados-Membros**. Por essa razão, na adoção de medidas nesse sentido, importa primeiramente alcançar o mais amplo consenso possível, inclusivamente no que se refere ao enquadramento jurídico necessário para a migração de trabalhadores qualificados.

### 3. Elementos de uma estratégia europeia para atrair trabalhadores qualificados

3.1. No quadro de uma estratégia comum de promoção da migração legal de trabalhadores altamente qualificados, será de adotar, à escala europeia, medidas de **contacto e contratação de trabalhadores qualificados provenientes de países terceiros**. A este título, afigura-se muito promissora a criação de uma **base de dados europeia de talentos**, seguindo o modelo da rede EURES, na qual se poderiam inscrever, referindo as suas qualificações, os trabalhadores qualificados de países terceiros interessados em emigrar e, assim, entrar diretamente em contacto com os empregadores. Outros elementos importantes de uma estratégia europeia para atrair trabalhadores qualificados incluiriam o **fornecimento de informações** sobre a União Europeia, sobre as disposições em vigor em matéria de migração e sobre a situação do mercado de trabalho em cada Estado-Membro. Seria de acrescentar um **quadro apropriado para assegurar a mobilidade** intraeuropeia dos trabalhadores qualificados de países terceiros, um **procedimento concertado de reconhecimento das qualificações** adquiridas em países terceiros, bem como a edificação de uma **cultura de acolhimento europeia** que contrariaria o ressentimento das populações locais em relação aos migrantes. Este quadro deve ser desenvolvido em associação com os parceiros sociais europeus e nacionais.

3.2. Uma estratégia de promoção da migração legal de trabalhadores altamente qualificados provenientes de países terceiros deve visar não só as pessoas que já dispõem de formação completa à sua chegada a um Estado-Membro, mas também as pessoas que realizariam nesse país todos os seus estudos superiores ou parte deles. Neste contexto, **são muito positivas** as simplificações previstas na **nova diretiva da UE relativa às condições de residência para efeitos de investigação e estudos [Diretiva (UE) 2016/801]** no que se refere às atividades complementares dos estudantes, bem como a possibilidade que lhes é oferecida de permanecer pelo menos nove meses no país após conclusão dos seus estudos, para procurar emprego. Devem também ser fornecidas informações e aconselhamento específicos nas universidades, a fim de informar os estudantes de países terceiros sobre as suas perspetivas de emprego na União Europeia.

3.3. Os nacionais de países terceiros admitidos legalmente na UE **não podem ser discriminados**. Devem, sobretudo, ter salários iguais aos da população local e beneficiar das mesmas condições de trabalho.

3.4. Importa proceder com **particular cautela ao contactar os trabalhadores já qualificados**, porque muitos dos potenciais países de origem já registam, eles próprios, uma escassez de mão de obra qualificada. Há que evitar uma fuga de cérebros nesses países. Uma migração temporária de trabalhadores qualificados que se inscreva num exercício de «circulação de cérebros» pode, porém, contribuir para o desenvolvimento económico desses países. Neste caso, deverá garantir-se que um regresso temporário ao país de origem não conduz à revogação automática da autorização de trabalho concedida no Estado-Membro em questão. Em todo o caso, uma estratégia específica para atrair trabalhadores qualificados provenientes de países menos desenvolvidos deve ser acompanhada de medidas no âmbito da política de desenvolvimento, que ajudem os países de origem, entre outros aspetos, a desenvolver os seus sistemas educativos. A política de desenvolvimento deve visar os interesses dos países de origem e não ter como objetivo aumentar o potencial de recrutamento de trabalhadores qualificados desses países.

3.5. Para conter a migração ilegal, a UE planeia estabelecer **novas parcerias específicas em matéria de migração com importantes países de origem e de trânsito**. Tais parcerias deveriam igualmente ser aproveitadas para promover a migração legal. Até à data, essa oportunidade praticamente não tem sido aproveitada no âmbito das parcerias existentes em matéria de migração. Nesse contexto, poderiam ser acordadas medidas específicas para desenvolver a mão de obra qualificada nos países parceiros e facilitar a migração para a Europa (eventualmente sujeita a quotas). Tal permitiria igualmente combater a migração ilegal ao criar uma alternativa legal para os muitos trabalhadores interessados em emigrar, o que, por regra, pressupõe mais investimentos na formação, refletindo-se positivamente no nível de ensino dos países de origem.

#### 4. Necessidade e limites de uma política comum de admissão

4.1. A política de admissão constitui um elemento importante da estratégia para atrair trabalhadores qualificados. Essa política não só regulamenta o acesso dos nacionais de países terceiros ao mercado de trabalho do Estado-Membro de destino, como determina também o grau de mobilidade de que esses trabalhadores poderão usufruir no seio da UE e as condições de acompanhamento e reagrupamento de familiares. Também esses aspetos se revestem de particular importância no tocante à atratividade da UE para os trabalhadores qualificados de países terceiros.

4.2. A definição de regras harmonizadas, válidas para toda a UE, em termos de concessão de autorizações de residência constitui sempre uma ingerência grave na soberania nacional. A gravidade dessa ingerência será tanto maior quanto maior for a harmonização dos quadros nacionais em matéria de direito de residência e quanto menor for a margem de discricção deixada aos Estados-Membros. Por essa razão, antes de qualquer decisão sobre a adoção de critérios de admissão harmonizados, convirá ponderar cuidadosamente as vantagens de regras aplicáveis a toda a UE perante a diversidade de necessidades e interesses nacionais.

4.3. **As necessidades de mão de obra proveniente de países terceiros variam consideravelmente entre os Estados-Membros.** Por esse motivo, o artigo 79.º do TFUE prevê, justamente, a possibilidade de desenvolver uma política de migração a nível da UE, não retirando todavia aos Estados-Membros o direito de definirem a sua própria política de admissão nacional. De um modo geral, os critérios de admissão nacionais aplicáveis à migração de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego permitem ter em conta de forma mais eficaz as particularidades dos mercados de trabalho nacionais. Os controlos do mercado de trabalho também podem ser importantes para a gestão da referida migração e devem manter-se da responsabilidade dos Estados-Membros.

4.4. **Todavia, é urgente e necessário um quadro comum,** uma vez que as economias dos Estados-Membros se encontram estreitamente interligadas no âmbito do mercado único europeu. Com efeito, muitas empresas possuem unidades de produção implantadas em diferentes Estados-Membros, comercializando os seus produtos e serviços em toda a UE. Consequentemente, as empresas também precisam, muitas vezes, de destacar os seus empregados de países terceiros com qualificações especiais, por períodos curtos, para diferentes países da UE. Se tal não for abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva relativa aos trabalhadores transferidos dentro de uma empresa e se a respetiva autorização de residência não permitir ao profissional em causa trabalhar num outro país da UE, será difícil contratar nacionais de países terceiros. Colocam-se problemas semelhantes no caso de migrantes que iniciam uma atividade por conta própria num Estado-Membro e, com a sua empresa, querem ou têm de exercer as suas atividades em outros Estados-Membros. **É indispensável ter em conta esta necessidade de mobilidade dos nacionais altamente qualificados de países terceiros.**

#### 5. Experiências com o Cartão Azul UE e necessidades de reforma

5.1. Para além de outros instrumentos, o Cartão Azul UE constitui um elemento importante de uma estratégia comum para atrair trabalhadores altamente qualificados. **Encerra um enorme potencial de atração de trabalhadores qualificados de países terceiros,** pois, à semelhança do *Green Card* (cartão verde) dos EUA, poderá constituir um instrumento de *marketing* da UE, promovendo-a como região de migração. Além disso, permite aos trabalhadores altamente qualificados interessados em emigrar avaliarem mais facilmente as suas hipóteses de acesso aos mercados de trabalho europeus, visto que em todos os Estados-Membros se aplicam, pelo menos em termos de estrutura, os mesmos critérios. Nesse sentido, pode igualmente promover a migração para a UE.

5.2. No entanto, **o Cartão Azul não tem tido o mesmo êxito em todos os Estados-Membros.** Enquanto num país como a Alemanha, por exemplo, constitui uma peça importante da estratégia para atrair trabalhadores qualificados, noutros países raramente ou nunca é utilizado, continuando a confiar-se, na maioria dos casos, nas autorizações de residência nacionais. Em 2015, cerca de 14 600 dos primeiros 16 800 cartões concedidos foram emitidos na Alemanha. Este valor corresponde a uma percentagem de quase 90 %. Em nenhum outro Estado-Membro da UE esse número ultrapassou os 1 000 e em alguns Estados-Membros não chegaram a ser emitidos vinte Cartões Azuis. Nesse grupo inscrevem-se igualmente países com uma situação de mercado de trabalho comparavelmente boa, como os Países Baixos e a Suécia.

5.3. Por conseguinte, muitos Estados-Membros não utilizam o Cartão Azul UE como instrumento estratégico para atrair trabalhadores altamente qualificados provenientes de países terceiros. Tal significa que o Cartão Azul UE também não é visto pelos trabalhadores qualificados de países terceiros interessados em emigrar como imagem de marca da política comum da UE em matéria de migração, não permitindo tirar pleno partido do seu potencial. Neste contexto, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de revisão do Cartão Azul UE.

5.4. **Em termos globais, a proposta da Comissão de estabelecer novas regras para o Cartão Azul merece uma avaliação positiva**, porque tem como objetivo tratar questões importantes como a articulação com outros regimes de autorização de residência nacionais, a mobilidade dos trabalhadores qualificados de países terceiros no seio da UE e a simplificação dos critérios para a concessão deste cartão, oferecendo soluções práticas. **Porém, impõem-se ainda algumas correções importantes.**

5.5. A proposta da Comissão Europeia prevê que deixem de ser concedidas aos trabalhadores migrantes altamente qualificados provenientes de países terceiros outras autorizações de residência que não o Cartão Azul UE. Ficariam excluídos apenas os grupos profissionais especiais como os trabalhadores independentes e os cientistas. A rigidez dessa regra torna mais difícil para os Estados-Membros adaptar a sua política de migração em função das respetivas necessidades de trabalhadores qualificados e reagir especificamente a situações de carências especiais. **Não é, portanto, oportuna, uma proibição total de outras vias de acesso para os trabalhadores dependentes altamente qualificados. Em vez disso, os Estados-Membros devem ter a possibilidade de manter os seus sistemas nacionais.**

5.6. **Não obstante, o Cartão Azul UE deverá estar mais fortemente ancorado nas políticas de admissão dos Estados-Membros.** Para tal, poderia inserir-se nos considerandos da diretiva uma disposição, segundo a qual os Estados-Membros seriam incentivados a dar primazia à concessão do Cartão Azul UE face a outras autorizações de residência nacionais, se o candidato satisfizer os critérios para essa concessão. Tal não limitaria tanto a margem de discricção nacional como uma proibição das demais autorizações de residência. Além disso, importa notar que o êxito do Cartão Azul UE não depende apenas de certas disposições da diretiva da UE, mas também da aceitação clara pelos Estados-Membros do Cartão Azul UE, bem como do reconhecimento do seu valor acrescentado.

5.7. Uma diminuição dos limites salariais faz sentido, mas a proposta da Comissão vai demasiado longe.

5.7.1. Os limites salariais em vigor de, pelo menos, 1,5 vezes o salário anual bruto médio, ou de 1,2 vezes esse salário no caso das profissões com penúria de mão de obra, poderão representar um obstáculo em alguns Estados-Membros, sobretudo no caso dos trabalhadores em início de carreira. Uma diminuição desses limites poderá, por conseguinte, afigurar-se acertada, embora os sindicatos se oponham. No entender do CESE, há que garantir que jovens altamente qualificados há procura do primeiro emprego não sejam remunerados abaixo da média nacional dos salários. O limite de 0,8 previsto na proposta da Comissão é demasiado baixo.

5.7.2. Esta avaliação baseia-se no facto de todos os trabalhadores serem tidos em conta no cálculo do salário bruto médio, sendo que os altamente qualificados, mesmo em início de carreira, deveriam, por regra, em empregos adequados às suas qualificações, poder auferir salários acima da média. **Se existir escassez de mão de obra qualificada num Estado-Membro, fará sentido fixar limites salariais relativamente baixos para conceder o Cartão Azul UE, mas se o nível de desemprego for elevado, também no caso dos trabalhadores qualificados, serão em geral fixados limites mais elevados.** Além disso, não se deveria dar a impressão de que o Cartão Azul UE pode servir para atrair para a UE mão de obra «barata», o que poderia igualmente prejudicar a necessária aceitação da regulamentação.

5.7.3. Refira-se ainda que a diretiva continua a não definir **o modo como deverá ser calculado o salário médio**, o que pode ter uma grande influência nos limites salariais que em última instância venham a ser definidos.

5.8. São de saudar as medidas previstas para facilitar mais a concessão do Cartão Azul UE.

5.8.1. A **redução**, de 12 para seis meses, proposta pela Comissão Europeia, **da duração mínima** do contrato de trabalho a apresentar para obtenção do Cartão Azul UE constitui uma medida correta, uma vez que facilita aos empregadores que não tenham a certeza quanto às competências reais de um trabalhador altamente qualificado proveniente de um país terceiro a celebração de um contrato de trabalho, o que promove a migração.

5.8.2. É igualmente louvável que se mantenha inalterada a possibilidade de substituir um diploma de um curso superior por uma experiência profissional equivalente, devendo, porém, conservar o seu carácter facultativo. A redução, de cinco para três anos, da experiência profissional equivalente necessária também deve ser considerada. Nesse contexto, seria conveniente fornecer, pelo menos, alguma indicação quanto aos critérios em que se deverá basear a avaliação, para que a sua interpretação pelos Estados-Membros não seja demasiado díspar.

5.8.3. **Faz sentido alargar o Cartão Azul UE aos migrantes de países terceiros com direito a proteção internacional** que satisfaçam os requisitos para uma migração qualificada, porque há que facilitar o acesso ao mercado de trabalho de refugiados com boas qualificações.

5.9. As novas regras em matéria de mobilidade dos titulares do Cartão Azul no seio da UE constituem um passo importante.

5.9.1. Em caso de necessidade, os trabalhadores altamente qualificados deveriam igualmente poder trabalhar em outros Estados-Membros por períodos de curta duração. Por essa razão, as **regras** claras propostas pela Comissão **quanto às estadias profissionais em outros Estados-Membros** representam um passo importante no bom sentido. A duração máxima proposta, de 90 dias num período de 180 dias, deveria ser discutida novamente com os intervenientes no terreno.

5.9.2. A possibilidade de requerer um Cartão Azul num outro Estado-Membro após um ano, sem nova verificação aprofundada das qualificações, é uma evolução positiva em prol de uma maior mobilidade no seio da UE.

## 6. Política de integração enquanto importante componente da estratégia europeia para atrair trabalhadores qualificados

6.1. De modo a garantir uma base de mão de obra qualificada na Europa no contexto das alterações demográficas, não basta convencer um número suficiente de trabalhadores qualificados de países terceiros a emigrar. Acima de tudo, há também que oferecer a esses trabalhadores **boas perspetivas de integração**, para que possam desenvolver todo o seu potencial nos mercados de trabalho europeus e se decidam também a permanecer na Europa a longo prazo. Por essa razão, cumpre saudar o plano de ação para a integração apresentado pela Comissão Europeia também no contexto da migração para efeitos de emprego.

6.2. Qualquer forma de migração desejada é também a expressão da luta contra o racismo e a xenofobia, em consonância com os valores da UE, e constitui um princípio orientador para as políticas e a sociedade.

6.3. O facto de o plano de integração contemplar o período **antes da chegada à Europa** é louvável, uma vez que, desse modo, se assentam bases importantes para uma integração bem-sucedida ainda antes da chegada ao país de destino. Tal é especialmente válido no que respeita à aprendizagem de línguas. Ao melhorar as suas perspetivas de carreira na União Europeia, os cursos de línguas e outras ofertas de formação destinadas a uma possível migração para a UE reforçam a sua atratividade enquanto região de destino para os nacionais de países terceiros que neles participam. Desta forma, podem contribuir diretamente para atrair mais trabalhadores qualificados provenientes de países terceiros.

6.4. Apesar de o plano de integração conter medidas específicas para os trabalhadores altamente qualificados, tal como uma cooperação mais estreita em matéria de reconhecimento de diplomas académicos obtidos no estrangeiro, destina-se, na sua essência, a outros grupos de migrantes com maior necessidade de apoio, o que aliás é correto. Todavia, uma estratégia comum para atrair trabalhadores qualificados de países terceiros deveria, além do plano de integração existente, reunir **medidas de integração vocacionadas para os trabalhadores altamente qualificados**. Neste contexto, cabe referir as recomendações do Fórum Europeu da Migração, de abril de 2016.

Bruxelas, 14 de dezembro 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 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços»**

[COM(2016) 128 final — 2016-70-COD]

(2017/C 075/15)

Relatoras: **Vladimíra DRBALOVÁ** e **Ellen NYGREN**

Consulta	Parlamento Europeu, 11.4.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	22.11.2016
Adoção em plenária	14.12.2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	180/84/30

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE acolhe favoravelmente o compromisso da Comissão de trabalhar no sentido de um mercado único mais aprofundado e equitativo como uma das principais prioridades do seu mandato, felicitando-a pelos seus esforços para dar um impulso adicional à prestação transnacional de serviços através do Plano de Investimento para a Europa.

1.2. O CESE apoia a decisão da Comissão de introduzir a Diretiva de Execução 2014/67/UE<sup>(1)</sup> para melhorar a interpretação e aplicação comuns da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores<sup>(2)</sup>.

1.3. A diretiva de execução e a atual proposta de revisão específica da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores abordam aspetos distintos da prática de destacamento de trabalhadores. Além de se complementarem, os resultados esperados da aplicação da diretiva de execução também podem oferecer uma imagem mais clara da situação real.

1.4. O CESE apoia, em princípio, a proposta da Comissão de reformulação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. O princípio de «salário igual para trabalho igual no mesmo local» é o elemento central do pilar europeu dos direitos sociais na Europa.

1.5. O CESE considera que as convenções coletivas são o ponto de referência para os níveis de remuneração.

1.6. O CESE salienta que o importante papel dos parceiros sociais não foi respeitado e interroga-se sobre o motivo pelo qual não foram devidamente consultados, em conformidade com o artigo 154.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

1.7. O CESE acolhe favoravelmente, em termos gerais, o facto de a Comissão ter fixado especificamente a duração máxima dos destacamentos. Apesar de o limite de 24 meses representar um passo na direção certa, um limite de 6 meses seria mais adequado face às condições reais de mercado.

<sup>(1)</sup> 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 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI») (JO L 159 de 28.5.2014, p. 11).

<sup>(2)</sup> 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 21.1.1997).

1.8. O CESE solicita que seja incluída na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores a clarificação de que a mesma estabelece uma norma mínima e não máxima. Para este efeito, a base jurídica deverá ser alargada.

## 2. Quadro político europeu

2.1. A livre circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços são princípios fundamentais da União Europeia.

2.2. Há que distinguir a livre circulação dos trabalhadores da liberdade de prestação de serviços prevista pelo artigo 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A *livre circulação de trabalhadores* confere a todos os cidadãos o direito de se deslocarem para outro Estado-Membro para nele trabalhar e residir, e protege-os contra discriminações em matéria de emprego, remuneração e demais condições de trabalho relativamente aos nacionais desse Estado-Membro.

2.3. Em contrapartida, a *liberdade de prestação de serviços* confere às empresas o direito de prestarem serviços noutro Estado-Membro. Para o efeito, podem destacar temporariamente os seus próprios trabalhadores para outro Estado-Membro, a fim de nele realizarem o trabalho necessário à prestação de serviços.

2.4. Em 16 de dezembro de 1996, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adotaram a **Diretiva 96/71/CE** relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços <sup>(3)</sup>.

2.5. A diretiva pretende conciliar o exercício da liberdade de prestação transnacional de serviços prevista pelo artigo 56.º do TFUE com a proteção adequada dos direitos dos trabalhadores temporariamente destacados no estrangeiro para esse efeito.

2.6. Em outubro de 2010, na sua comunicação relativa a Um Ato para o Mercado Único — Para uma economia social de mercado altamente competitiva — 50 propostas para, juntos, melhor trabalhar, empreender e fazer comércio <sup>(4)</sup>, a Comissão apresentou duas propostas destinadas a restabelecer a confiança e o apoio dos cidadãos: uma relativa ao equilíbrio entre direitos sociais fundamentais e liberdades económicas e outra sobre o destacamento de trabalhadores.

2.7. Em março de 2010, os parceiros sociais europeus apresentaram um relatório <sup>(5)</sup> sobre as consequências dos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia, que revelou grandes divergências. Enquanto a BusinessEurope se opunha à revisão da diretiva (embora reconhecesse a necessidade de clarificar determinados aspetos relacionados com a sua execução), a CES reclamava profundas alterações.

2.8. Em dezembro de 2012, a Comissão publicou uma proposta sobre a execução da Diretiva 96/71/CE. **A diretiva de execução** <sup>(6)</sup> estabelece um quadro comum de disposições, medidas e mecanismos de controlo necessários para melhorar e uniformizar a execução, aplicação e cumprimento efetivo, na prática, da Diretiva 96/71/CE, incluindo medidas que visam prevenir e sancionar a eventual evasão ou violação das regras aplicáveis. Simultaneamente, prevê garantias relativamente à proteção dos direitos dos trabalhadores destacados e à supressão de obstáculos injustificados à livre prestação de serviços.

2.9. O prazo para a transposição da diretiva de execução estava fixado em 18 de junho de 2016, devendo a Comissão, até 18 de junho de 2019, apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao CESE, um relatório sobre a sua aplicação e execução e propor, se necessário, alterações e modificações. Na sua revisão, a Comissão deve, após consulta dos Estados-Membros e dos parceiros sociais europeus, avaliar a adequação e a pertinência de todas as medidas estabelecidas e aplicadas, nomeadamente a adequação dos dados disponíveis sobre o destacamento de trabalhadores.

<sup>(3)</sup> Ver nota 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> O texto foi apresentado durante a Conferência sobre o destacamento de trabalhadores e os direitos dos trabalhadores, organizada pela Presidência espanhola da União Europeia, em 23 de março de 2010, em Oviedo. Os debates demonstraram uma vez mais a clivagem entre as opiniões das partes interessadas.

<sup>(6)</sup> Ver nota 1.

### 3. Proposta de uma revisão específica da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores

3.1. De acordo com os dados disponíveis mais recentes, em 2014 houve mais de 1,9 milhões de deslocamentos na UE, o que corresponde a 0,7 % <sup>(7)</sup> da totalidade da força de trabalho da UE, representando um aumento de 10,3 % em relação a 2013 e de 44,4 % em relação a 2010. Estas estatísticas baseiam-se no número de formulários A1 emitidos pelas entidades nacionais de segurança social; desconhece-se o número de trabalhadores efetivamente deslocados e não registados.

3.2. A Diretiva relativa ao deslocamento de trabalhadores de 1996 fornece um quadro regulamentar da UE para estabelecer um equilíbrio adequado e equitativo entre os objetivos seguintes: promover e agilizar a prestação transnacional de serviços, proteger os trabalhadores deslocados e assegurar condições de concorrência equitativas entre as empresas locais e estrangeiras.

3.3. A Comissão apresentou recentemente uma proposta de revisão específica da diretiva, com o objetivo de fazer face às práticas desleais <sup>(8)</sup> e promover o princípio segundo o qual o mesmo trabalho realizado no mesmo local deve ser remunerado da mesma forma.

3.4. A proposta foi publicada antes da data-limite de transposição da diretiva de execução de 2014 e antes de ter sido possível realizar qualquer avaliação sobre a sua aplicação. Muitos dos desafios relativos ao deslocamento de trabalhadores continuam a prender-se com a sua aplicação inadequada e a falta de fiscalização nos Estados-Membros. Ao mesmo tempo, o principal objetivo da revisão proposta consiste em clarificar o princípio da igualdade de remuneração. Este objetivo só pode ser atingido através da revisão da própria Diretiva 96/71/CE.

3.5. Neste sentido, o CESE já reconheceu que a aplicação eficaz da Diretiva relativa ao deslocamento de trabalhadores «não significa que não deva ser efetuada uma revisão parcial [da mesma] [...] a fim de pôr em prática de forma coerente o princípio do local de trabalho, permitindo consagrar juridicamente que para o mesmo trabalho e no mesmo local devem ser sempre aplicadas as mesmas condições laborais e salariais» <sup>(9)</sup>.

3.6. A proposta foi publicada sem qualquer consulta prévia dos parceiros sociais europeus, que enviaram uma carta conjunta à Comissão a solicitar que se procedesse à devida consulta, em conformidade com o artigo 154.º, n.º 2, do TFUE.

3.7. A publicação da proposta da Comissão suscitou pontos de vista distintos, criando divisões entre os Estados-Membros, os parceiros sociais e as próprias empresas. A proposta de diretiva não deve prejudicar a competitividade ou criar novos obstáculos para os prestadores transnacionais de serviços. Simultaneamente, através da revisão, deve ser assegurada a concorrência leal no mercado único e devem ser evitadas discriminações entre os trabalhadores em razão da sua nacionalidade.

3.8. Em consonância com o Protocolo n.º 2 aos Tratados <sup>(10)</sup>, 14 câmaras de parlamentos nacionais enviaram à Comissão pareceres fundamentados, afirmando que a proposta da Comissão de revisão da Diretiva relativa ao deslocamento de trabalhadores não respeita o princípio da subsidiariedade, desencadeando assim o procedimento de «cartão amarelo». Na sequência da análise da questão da subsidiariedade, a Comissão concluiu <sup>(11)</sup>, em 20 de julho, que a proposta de revisão específica da Diretiva 96/71/CE respeita o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º, n.º 3, do TUE, não sendo necessário retirar ou alterar a proposta. Por conseguinte, a Comissão manteve a proposta.

3.9. Uma parte da comunidade empresarial considera que a proposta viola o princípio da proporcionalidade. Algumas empresas consideram que as alterações propostas gerarão insegurança jurídica e mais encargos administrativos. Entendem que a revisão pode afetar, em particular, as empresas dos Estados-Membros com níveis salariais mais baixos que pretendam prestar serviços transnacionais no mercado único e que tal contraria a intenção de reforçar o processo de convergência no interior da UE, bem como os esforços envidados nesse sentido.

<sup>(7)</sup> Ver o relatório da Comissão Europeia intitulado «Posting of workers — Report on A1 portable documents issued in 2014» [Deslocamento de trabalhadores — Relatório sobre documentos portáteis A1 emitidos em 2014], publicado em dezembro de 2015. É necessário ter em conta que a situação varia de país para país e 0,7 % é apenas um valor médio. O valor real varia entre 0,5 % e 3,6 %, e as consequências para os Estados-Membros são também diferentes.

<sup>(8)</sup> Ver também o parecer do CESE sobre o tema «Mobilidade laboral mais justa na UE», adotado em 27 de abril de 2016 (JO C 264 de 20.7.2016, p. 11).

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE sobre «A Dimensão Social do Mercado Interno», adotado em 14.7.2010, ponto 1.7 (JO C 44 de 11.2.2011, p. 90).

<sup>(10)</sup> Protocolo n.º 2 aos Tratados relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

<sup>(11)</sup> Ver a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos parlamentos nacionais sobre a Proposta de Diretiva que altera a Diretiva relativa ao deslocamento de trabalhadores, no que respeita ao princípio da subsidiariedade, em conformidade com o Protocolo n.º 2, COM(2016) 505 final de 20 de julho de 2016.

3.10. Outras partes interessadas, nomeadamente os sindicatos, consideram que a revisão proposta, em particular a noção de «salário igual para trabalho igual no mesmo local», proporcionaria condições de concorrência equitativas para as empresas e uma maior igualdade de direitos para os trabalhadores da UE. A mencionada revisão reforçará também o processo de convergência ascendente dentro da UE, eliminando, entre outras coisas, as diferenças salariais entre os trabalhadores dos antigos e dos novos Estados-Membros.

3.11. A proposta da Comissão foi acompanhada de uma avaliação de impacto<sup>(12)</sup> segundo a qual as medidas propostas para aplicar a diretiva revista terão impactos diferentes em Estados-Membros, setores e empresas diferentes, e assinala que os dados disponíveis sobre o destacamento de trabalhadores são muito limitados, o que continua a ser um problema.

3.12. Em 2010, a Eurofound publicou um relatório intitulado «Posted workers in the European Union» [Trabalhadores destacados na União Europeia]<sup>(13)</sup>, em que se analisa o fenómeno nos Estados-Membros da UE e na Noruega. Este relatório faz o levantamento das fontes de informação disponíveis sobre o número de destacamentos e apresenta valores para os países em que existem dados disponíveis. O estudo da Eurofound demonstra que faltam dados relativamente ao número total e às características dos trabalhadores destacados na UE.

3.13. A este relatório da Eurofound seguiram-se dois recentes estudos relacionados com uma mobilidade mais justa no mercado de trabalho: «Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers» [Atualização sobre os progressos dos Estados-Membros na transposição da Diretiva de Execução relativa ao destacamento de trabalhadores] e «Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union» [Análise de contratos de trabalho fraudulentos na União Europeia]<sup>(14)</sup>.

#### 4. Principais alterações da proposta de revisão da Diretiva 96/71/CE

##### 4.1. Remuneração

4.1.1. A Comissão propõe substituir o conceito de «remunerações salariais mínimas» pelo de «remuneração». De acordo com a proposta da Comissão, a remuneração inclui todos os elementos de remuneração que são obrigatórios no Estado-Membro de acolhimento.

4.1.2. A Comissão apresentou a proposta em resposta aos numerosos apelos para adotar medidas tendo em vista combater as causas das diferenças salariais. De acordo com a Comissão, existem discrepâncias entre as condições que são aplicadas aos trabalhadores locais e as que são aplicadas aos trabalhadores destacados. Segundo a avaliação de impacto que acompanha a proposta, estima-se que as diferenças salariais entre trabalhadores destacados e trabalhadores locais oscilem entre 10 % e 50 %, consoante o país e o setor. As regras diferenciadas em matéria de remuneração provocam uma distorção da equidade das condições de concorrência entre empresas. O conceito de «remunerações salariais mínimas» não equivale às regras vinculativas que se aplicam aos trabalhadores locais.

4.1.3. Segundo a Comissão, o conceito de «remuneração» pode, por conseguinte, contribuir melhor para alcançar condições de concorrência equitativas no mercado único dos serviços. O conceito de «remuneração» abrange todos os elementos de remuneração aplicáveis aos trabalhadores locais, estabelecidos por disposições legislativas ou por convenções coletivas de aplicação geral a todas as empresas semelhantes da zona geográfica e do setor ou profissão em causa, e/ou, na ausência de tal sistema, por convenções coletivas celebradas pelas organizações de empregadores e trabalhadores mais representativas no plano nacional e aplicadas em todo o território nacional. A «remuneração» pode abranger alguns elementos não incluídos no conceito de «remunerações salariais mínimas», tais como diuturnidades, subsídios e suplementos para trabalhos insalubres, penosos ou perigosos, prémios de qualidade, pagamento do 13.º mês, despesas de deslocação, cheques-refeição, embora a maioria dos países de acolhimento já tenha incluído vários destes elementos nas «remunerações salariais mínimas».

<sup>(12)</sup> *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services* [Avaliação de impacto que acompanha a 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], SWD(2016) 52 final de 8 de março de 2016.

<sup>(13)</sup> Relatório da Eurofound intitulado *Posted workers in the European Union* [Trabalhadores destacados na União Europeia], Roberto Pedersini e Massimo Pallini, publicado em 2010.

<sup>(14)</sup> As conclusões preliminares de ambos os projetos de investigação foram apresentadas durante a conferência do Observatório do Mercado de Trabalho do CESE intitulada «Rumo a uma mobilidade laboral mais justa na UE», realizada em 28 de setembro de 2016. Ver Eurofound (2016) EurWORK, «Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers», e Eurofound (2016), «Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union».

4.1.4. Segundo a Comissão, a introdução do conceito de «remuneração» contribuiria para uma maior clareza quanto aos elementos constitutivos da remuneração e para a redução das diferenças intersetoriais existentes na aplicação obrigatória das convenções coletivas. O conceito de «remuneração» deve igualmente eliminar qualquer incerteza quanto ao nível de remuneração que deve ser garantido aos trabalhadores destacados. A revisão proposta visa codificar a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo C-396/13 «Sähköalojen ammattiliito», contribuindo assim para aumentar consideravelmente a segurança jurídica tanto dos trabalhadores como das empresas <sup>(15)</sup>.

4.1.5. A Comissão afirma que a proposta não afetará as competências e tradições dos Estados-Membros em matéria de fixação de salários, e que respeita o importante papel autónomo dos parceiros sociais. Neste contexto, é preocupante que a Comissão proponha suprimir a referência constante da atual diretiva, segundo a qual a noção de «remunerações salariais mínimas» [...] é definida pela legislação e/ou pela prática nacional do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado». Esta disposição é importante para respeitar a diversidade dos sistemas nacionais de relações laborais.

4.1.6. Para efeitos da diretiva em apreço, o conceito de «remuneração» é definido pela legislação nacional, pelas convenções coletivas e/ou pela prática do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado.

4.1.7. Esta diretiva não impede a aplicação das condições de trabalho e de emprego do país de acolhimento ou do país de origem do trabalhador destacado que sejam mais favoráveis aos trabalhadores, nomeadamente através do exercício do direito fundamental dos trabalhadores e empregadores de negociar e celebrar convenções coletivas a níveis adequados e de recorrer a ações coletivas, incluindo a greve, para defender os seus interesses, a fim de proteger e melhorar as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, incluindo o direito à igualdade de tratamento.

4.1.8. A fim de assegurar a correta aplicação da diretiva de execução, os Estados-Membros são obrigados a publicar num sítio Web único informações sobre as condições de trabalho e de emprego aplicáveis aos trabalhadores destacados no seu território. Este processo não deve ser influenciado de forma negativa por qualquer nova proposta.

4.1.9. Os membros do CESE debateram a questão da remuneração de forma aprofundada, tendo em conta todas as implicações deste novo conceito.

4.1.10. Alguns membros consideram que o conceito recentemente introduzido constitui a única forma de assegurar a igualdade de condições de trabalho para os trabalhadores destacados e os trabalhadores locais, bem como de eliminar as diferenças salariais e assegurar condições de concorrência equitativas entre as empresas. A fim de assegurar a plena eficácia do princípio da igualdade de remuneração, as convenções coletivas que são aplicadas efetivamente no local de trabalho devem ser respeitadas, independentemente de a sua aplicação ser universal ou geral.

4.1.11. Outros membros consideram que a introdução deste novo conceito pode afetar negativamente a segurança e a clareza jurídicas e conduzir ao aumento dos encargos administrativos e financeiros. Qualquer debate sobre o destacamento de trabalhadores deve ter em conta que a situação das empresas estrangeiras é diferente da situação das empresas nacionais. Um prestador de serviços estrangeiro que pretende destacar trabalhadores suporta custos adicionais que resultam exclusivamente da prestação de serviços noutro Estado-Membro: os custos de exploração adicionais <sup>(16)</sup> e os custos indiretos do trabalho transfronteiriço <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> No processo C-396/13 «Sähköalojen ammattiliito», de 12 de fevereiro de 2015, o Tribunal de Justiça da União Europeia declarou que as remunerações salariais mínimas não podem depender da livre escolha do empregador que destaca os trabalhadores com a única finalidade de propor um custo de trabalho inferior ao dos trabalhadores locais. O Tribunal de Justiça considerou igualmente que as ajudas de custo, que constituem uma compensação pelo facto de um trabalhador ser enviado para um local distante do domicílio, devem igualmente ser pagas também aos trabalhadores destacados, em condições idênticas às dos trabalhadores locais em situações semelhantes. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça da União Europeia rejeita a afirmação de que um empregador possa aplicar o nível salarial mais baixo independentemente das qualificações ou antiguidade dos trabalhadores em causa.

<sup>(16)</sup> Custos indiretos: custos de familiarização com os requisitos administrativos e as disposições regulamentares de outros Estados-Membros, por exemplo, procedimentos de notificação, tradução de documentos, cooperação com as autoridades de inspeção.

<sup>(17)</sup> Estes custos indiretos do trabalho transnacional podem ascender a 32 %. Estes são alguns dos resultados preliminares de um estudo sobre os «Custos laborais nos serviços transnacionais», realizado por Marek Benio, do Departamento de Economia e Administração Pública da Universidade de Economia de Cracóvia. Estes resultados foram apresentados durante a conferência do Observatório do Mercado de Trabalho do CESE intitulada «Rumo a uma mobilidade laboral mais justa na UE», realizada em 28 de setembro de 2016.

#### 4.2. Destacamentos superiores a 24 meses

4.2.1. A Comissão aborda a questão da duração dos destacamentos mediante a apresentação de uma proposta segundo a qual, nos casos em que a duração prevista ou efetiva do destacamento seja superior a 24 meses, o Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado é considerado o país em cujo território o seu trabalho é habitualmente realizado. Esta disposição aplica-se a partir do primeiro dia em que o destacamento excede efetivamente 24 meses. A Comissão também estabelece uma duração acumulada dos períodos de destacamento nos casos em que os trabalhadores são substituídos.

4.2.2. A diretiva original não estabelece um limite fixo e estipula que, para efeitos da diretiva, se entende por «trabalhador destacado» qualquer trabalhador que, por um *período limitado*, trabalhe no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade.

4.2.3. O CESE apoia, em princípio, o limite estabelecido para o período de destacamento no domínio regido pela Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Com efeito, os destacamentos sucessivos ou a longo prazo ou mesmo destacamentos em cadeia que se prolongam por vários anos são prática comum. O CESE considera, no entanto, que o período de 24 meses não é realista na prática e deve ser reduzido de forma significativa. A título de comparação, a duração média dos destacamentos, em 2014, foi inferior a quatro meses (103 dias). Por conseguinte, uma regra de acumulação aplicada apenas aos trabalhadores destacados por um período mínimo de 6 meses seria ineficaz. A duração máxima do destacamento deve ser limitada a 6 meses no total.

4.2.4. Por conseguinte, o CESE apela para uma regra que estipule que os períodos de destacamento sejam agregados a partir do primeiro dia. A fim de assegurar que esta regra não conduz a uma troca de trabalhadores destacados, é importante que se faça referência ao local de trabalho específico. O empregador deve estar vinculado por uma obrigação de transparência no que diz respeito aos locais de trabalho e, por exemplo, informar os trabalhadores e as autoridades competentes do número de trabalhadores empregados e do período de emprego no local de trabalho em questão.

4.2.5. O CESE acolhe favoravelmente a regra segundo a qual, quando o período de destacamento máximo for excedido, aplicar-se-á, em princípio, a lei do Estado-Membro de acolhimento. Contudo, o CESE considera problemático que o considerando 8 faça referência ao Regulamento Roma I («O trabalhador beneficiará, em especial, da proteção e das prestações previstas no Regulamento Roma I.»). Nos termos do artigo 8.º do Regulamento Roma I, um contrato individual de trabalho é regulado pela lei escolhida pelas partes.

#### 4.3. Subcontratação

4.3.1. A proposta da Comissão oferece aos Estados-Membros a possibilidade de aplicar aos trabalhadores numa cadeia de subcontratação as mesmas condições aplicadas pelo contratante principal. Estas condições deveriam ser aplicadas da mesma forma tanto aos subcontratantes nacionais como transnacionais, de acordo com o princípio da não discriminação.

4.3.2. Existem diferenças significativas entre as disposições legislativas, regulamentares, administrativas ou as convenções coletivas aplicáveis nos Estados-Membros para assegurar que o recurso à subcontratação não permite às empresas contornar regras que garantam determinadas condições de trabalho e de emprego em matéria de remuneração. Não há dados que demonstrem quantos Estados-Membros já aplicam este sistema e a Comissão não apresentou, na sua avaliação de impacto, qualquer análise aprofundada sobre as possíveis consequências destas regras.

4.3.3. No entanto, para que esta parte da proposta seja eficaz na prática, pode ser útil fazer-se referência a uma disposição em matéria de responsabilidade conjunta e solidária ao longo das cadeias de subcontratação, estabelecida no artigo 12.º da diretiva de execução<sup>(18)</sup>.

4.3.4. Além disso, a expressão «certas condições de trabalho e de emprego em matéria de remuneração», além de ser vaga, provocará insegurança jurídica, diferenças de interpretação e potenciais contradições com outras partes da diretiva. Haveria igualmente dificuldades de comparação e muitos outros problemas de ordem puramente prática, como o acesso à informação (também em relação à obrigação dos governos de publicar estas informações nos termos do artigo 5.º da Diretiva 2014/67/UE) e a existência de convenções coletivas.

4.3.5. Ignora-se, também, de que modo a Comissão definiria e aplicaria testes de não discriminação e de proporcionalidade para estas disposições.

<sup>(18)</sup> Artigo 12.º da Diretiva 2014/67/UE, sobre responsabilidade na subcontratação (ver nota 1).

4.3.6. Além disso, será necessário introduzir disposições adequadas para verificar a autenticidade do estatuto de trabalhador por conta própria dos subcontratantes, de acordo com as normas dos Estados-Membros.

#### 4.4. Trabalho temporário

4.4.1. A Comissão estabelece uma nova obrigação para os Estados-Membros ao aditar um novo número que estabelece as condições aplicáveis aos trabalhadores referidos no artigo 1.º, n.º 3, alínea c), da diretiva, ou seja, os trabalhadores disponibilizados por uma agência de trabalho temporário estabelecida num outro Estado-Membro que não o Estado-Membro de estabelecimento da empresa utilizadora. As empresas referidas no artigo 1.º, n.º 3, alínea c), devem assegurar aos trabalhadores destacados as condições aplicáveis, nos termos do artigo 5.º da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário<sup>(19)</sup>, aos trabalhadores disponibilizados por agências de trabalho temporário estabelecidas no Estado-Membro onde é realizado o trabalho.

4.4.2. O CESE considera que esta nova disposição não é necessária, uma vez que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores original já previa esta possibilidade no artigo 3.º, n.º 9. Os Estados-Membros podem prever que as empresas referidas no artigo 1.º, n.º 1, garantam aos trabalhadores, na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea c), o benefício das condições aplicáveis aos trabalhadores temporários no Estado-Membro onde é realizado o trabalho. A maioria dos países de acolhimento já recorre à possibilidade de aplicar a Diretiva 2008/104/CE.

4.4.3. O CESE considera que a Comissão deve manter as disposições atuais. É necessário ter em conta que as disposições da Diretiva 2008/104/CE são aplicáveis à situação nos diversos Estados-Membros, ao passo que a Diretiva 96/71/CE é aplicável às atividades transnacionais. Este facto foi reconhecido pela própria Comissão no Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário<sup>(20)</sup>.

4.4.4. O CESE observa que o artigo 5.º da Diretiva 2008/104/CE é muito mais abrangente que o artigo 3.º, n.º 9, da Diretiva 96/71/CE e que, paradoxalmente, tal pode conduzir à aplicação de condições diferentes para o destacamento de trabalhadores nos termos do artigo 1.º, n.º 3, alíneas a) e b), e do artigo 1.º, n.º 3, alínea c), da legislação atual.

#### 5. Medidas adicionais

5.1. A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a transpor a Diretiva 2014/67/UE<sup>(21)</sup>, se ainda não o fizeram, e assegurar que todos os Estados-Membros a aplicam adequadamente. Decorridos dois anos, a Comissão deve avaliar o seu impacto e determinar se as medidas adotadas levaram a uma aplicação e execução adequadas e eficazes, uma vez que estes são elementos fundamentais para proteger os direitos dos trabalhadores destacados e assegurar condições de concorrência equitativas para os prestadores de serviços.

5.2. A Comissão deve fornecer uma análise aprofundada da situação nos diversos Estados-Membros da UE, bem como informações quantitativas reais sobre os trabalhadores destacados e as formas de aplicar e executar a diretiva em vigor.

5.3. A disponibilidade de dados fiáveis sobre trabalhadores destacados é uma condição indispensável para um verdadeiro debate sobre as suas características específicas e necessidade de proteção.

5.4. Para assegurar uma concorrência leal, os próximos passos da Comissão devem centrar-se igualmente no combate às práticas fraudulentas e na eliminação do fenómeno do trabalho irregular ou não declarado, sobretudo aquele que resulta da utilização abusiva de «empresas de fachada».

5.5. A Comissão deve acelerar a convergência económica e social ascendente na UE, assegurando simultaneamente a mobilidade equitativa dos trabalhadores no âmbito da prestação transnacional de serviços.

5.6. A Comissão deve consultar os parceiros sociais, reconhecer a sua autonomia e respeitar as convenções coletivas pertinentes neste domínio.

<sup>(19)</sup> Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário (JO L 327 de 5.12.2008, p. 9).

<sup>(20)</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a aplicação da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário, COM(2014) 176 final.

<sup>(21)</sup> Ver nota 1.

5.7. O CESE solicita que, através da revisão, se esclareça que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores não é apenas um instrumento do mercado único, mas também um instrumento para a proteção dos trabalhadores. Tal exige que a base jurídica seja alargada por forma a incluir disposições legislativas em matéria de política social (artigos 153.º e 155.º do TFUE). Através da revisão da diretiva, deve também ser corrigida a interpretação errada da mesma como sendo uma norma máxima, resultante de uma série de acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (processos Laval, Rüffert, e Comissão contra Luxemburgo) e restabelecê-la como norma mínima.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS*

---

## ANEXO

A seguinte proposta de contraparecer, que obteve pelo menos um quarto dos votos, foi rejeitada durante o debate.

**Contraparecer:**

**Substituir todo o parecer pelo seguinte** (justificação no final do documento):

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. O CESE acolhe favoravelmente o compromisso da Comissão de trabalhar no sentido de um mercado único mais aprofundado e equitativo como uma das principais prioridades do seu mandato, felicitando-a pelos seus esforços para dar um impulso adicional à prestação transnacional de serviços através do Plano de Investimento para a Europa.

1.2. O CESE apoia a decisão da Comissão de introduzir a Diretiva de Execução 2014/67/UE<sup>(1)</sup> para melhorar a interpretação e aplicação comuns da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores<sup>(2)</sup>, que representa, contudo, um instrumento equilibrado de garantia tanto dos direitos de prestação de serviços como dos direitos dos trabalhadores destacados.

1.3. A diretiva de execução e a atual proposta de revisão específica da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores abordam aspetos distintos da prática de destacamento de trabalhadores, mas não se limitam a complementar-se, dado que os resultados esperados da aplicação da diretiva de execução também podem oferecer uma imagem mais clara da situação real.

1.4. Até à data, nem todos os Estados-Membros concluíram a sua transposição. O CESE espera que o relatório da Comissão, previsto para 18 de junho de 2019 o mais tardar, forneça uma panorâmica fiável da aplicação e implementação da diretiva. Alguns membros do CESE recomendam que se aguarde a publicação deste relatório antes de se proporem quaisquer novas alterações.

1.5. Alguns membros do CESE consideram que a introdução da revisão específica é prematura e não respeita o princípio «legislar melhor». Uma abordagem deste tipo, ao associar as medidas de execução às novas propostas, pode conduzir a um abrandamento da transposição da diretiva de 2014.

1.6. O CESE considera que continuam a faltar dados factuais sobre o destacamento de trabalhadores em toda a Europa, o que pode suscitar preocupações relativamente ao princípio da proporcionalidade — nomeadamente a questão de saber se a avaliação de impacto que acompanha a revisão prevista proporciona uma visão clara da situação real.

1.7. A introdução de quaisquer novas alterações apenas com base numa avaliação de impacto simplificada, com dados insuficientes e sem ter em conta os diferentes níveis de desempenho económico na UE só pode conduzir a novas divisões entre os Estados-Membros e prejudicar os esforços envidados pela Comissão para fomentar a convergência, a integração e a confiança na Europa.

1.8. O CESE salienta que o importante papel dos parceiros sociais não foi respeitado e interroga-se sobre o motivo pelo qual não foram devidamente consultados, em conformidade com o artigo 154.º, n.º 2, do TFUE.

1.9. Um aspeto fundamental da proposta de revisão específica apresentada pela Comissão continua a ser o conceito de «remuneração». A este respeito, os membros do CESE não são os únicos a refletir de forma aprofundada sobre a possibilidade de clarificar, mediante jurisprudência, a noção de «remunerações salariais mínimas» e sobre um novo método de cálculo da remuneração. Alguns membros consideram que esta nova abordagem permite melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores destacados, garantindo que são idênticas às dos trabalhadores locais. Ao mesmo tempo, há membros que não consideram esta proposta adequada à realidade empresarial, uma vez que gera incerteza e mais encargos administrativos e financeiros para as empresas.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> 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 21.1.1997).

1.10. O CESE não está convicto da necessidade de introduzir regras estritas no que respeita à duração dos períodos de destacamento. A experiência mostra que um destacamento por um período de tempo muito longo não representa, na prática, um problema grave para as empresas europeias.

## 2. Quadro político europeu

2.1. A livre circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços são princípios fundamentais da União Europeia.

2.2. Há que distinguir a livre circulação dos trabalhadores da liberdade de prestação de serviços prevista pelo artigo 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A livre circulação de trabalhadores confere a todos os cidadãos o direito de se deslocarem para outro Estado-Membro para nele trabalhar e residir, e protege-os contra discriminações em matéria de emprego, remuneração e demais condições de trabalho relativamente aos nacionais desse Estado-Membro.

2.3. Em contrapartida, a liberdade de prestação de serviços confere às empresas o direito de prestarem serviços noutra Estado-Membro. Para o efeito, podem destacar temporariamente os seus próprios trabalhadores para outro Estado-Membro, a fim de nele realizarem o trabalho necessário à prestação de serviços.

2.4. Em 16 de dezembro de 1996, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia adotaram a **Diretiva 96/71/CE** relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços <sup>(3)</sup>.

2.5. A diretiva pretende conciliar o exercício da liberdade de prestação transnacional de serviços prevista pelo artigo 56.º do TFUE com a proteção adequada dos direitos dos trabalhadores temporariamente destacados no estrangeiro para esse efeito.

2.6. Em outubro de 2010, na sua comunicação relativa a Um Ato para o Mercado Único — Para uma economia social de mercado altamente competitiva — 50 propostas para, juntos, melhor trabalhar, empreender e fazer comércio <sup>(4)</sup>, a Comissão apresentou duas propostas destinadas a restabelecer a confiança e o apoio dos cidadãos: uma relativa ao equilíbrio entre direitos sociais fundamentais e liberdades económicas e outra sobre o destacamento de trabalhadores.

2.7. Em março de 2010, os parceiros sociais europeus apresentaram um relatório <sup>(5)</sup> sobre as consequências dos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia, que revelou grandes divergências. Enquanto a BUSINESSEUROPE se opunha à revisão da diretiva (embora reconhecesse a necessidade de clarificar determinados aspetos relacionados com a sua execução), a CES reclamava profundas alterações.

2.8. Em dezembro de 2012, a Comissão publicou uma proposta sobre a execução da Diretiva 96/71/CE. **A diretiva de execução** <sup>(6)</sup> estabelece um quadro comum de disposições, medidas e mecanismos de controlo necessários para melhorar e uniformizar a execução, aplicação e cumprimento efetivo, na prática, da Diretiva 96/71/CE, incluindo medidas que visam prevenir e sancionar a eventual evasão ou violação das regras aplicáveis. Simultaneamente, prevê garantias relativamente à proteção dos direitos dos trabalhadores destacados e à supressão de obstáculos injustificados à livre prestação de serviços.

2.9. O prazo para a transposição da diretiva de execução estava fixado em 18 de junho de 2016, devendo a Comissão, até 18 de junho de 2019, apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao CESE, um relatório sobre a sua aplicação e execução e propor, se necessário, alterações e modificações. Na sua revisão, a Comissão deve, após consulta dos Estados-Membros e dos parceiros sociais europeus, avaliar a adequação e a pertinência de todas as medidas estabelecidas e aplicadas, nomeadamente a adequação dos dados disponíveis sobre o destacamento de trabalhadores.

<sup>(3)</sup> Ver nota 2.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 608 final/2.

<sup>(5)</sup> O texto foi apresentado durante a Conferência sobre o destacamento de trabalhadores e os direitos dos trabalhadores, organizada pela Presidência espanhola da União Europeia, em 23 de março de 2010, em Oviedo. Os debates demonstraram uma vez mais a clivagem entre as opiniões das partes interessadas.

<sup>(6)</sup> Ver nota 1.

### 3. Proposta de uma revisão específica da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores

3.1. De acordo com os mais recentes dados disponíveis, em 2014 houve mais de 1,9 milhões de destacamentos na UE, o que constitui 0,7 % <sup>(7)</sup> da totalidade da força de trabalho da UE, representando um aumento de 10,3 % em relação a 2013 e de 44,4 % em relação a 2010. Estas estatísticas baseiam-se no número de formulários A1 emitidos pelas entidades nacionais de segurança social; desconhece-se o número de trabalhadores efetivamente destacados e não registados.

3.2. A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores de 1996 fornece um quadro regulamentar da UE para estabelecer um equilíbrio adequado e equitativo entre os objetivos seguintes: promover e agilizar a prestação transnacional de serviços, proteger os trabalhadores destacados e assegurar condições de concorrência equitativas entre as empresas locais e estrangeiras.

3.3. No entanto, a Comissão apresentou agora uma proposta de revisão específica da diretiva, com o objetivo de fazer face às práticas desleais <sup>(8)</sup> e promover o princípio segundo o qual o mesmo trabalho realizado num mesmo lugar deve ser remunerado da mesma forma.

3.4. A proposta foi publicada antes da data-limite de transposição da diretiva de execução de 2014 e antes de ter sido possível realizar qualquer avaliação sobre a sua aplicação. Muitos dos desafios relativos ao destacamento de trabalhadores continuam a prender-se com a sua aplicação inadequada e a falta de fiscalização nos Estados-Membros.

3.5. Além disso, a proposta foi publicada sem qualquer consulta prévia dos parceiros sociais europeus, que enviaram uma carta conjunta à Comissão a solicitar que se procedesse à devida consulta, em conformidade com o artigo 154.º, n.º 2, do TFUE. «Solicitamos à Comissão que tome o tempo necessário para consultar adequadamente os parceiros sociais antes de lançar a sua proposta» <sup>(9)</sup>.

3.6. A publicação da proposta da Comissão suscitou pontos de vista distintos, criando divisões entre os Estados-Membros, os parceiros sociais e as próprias empresas. A proposta de diretiva não deve prejudicar a competitividade ou criar novos obstáculos para os prestadores transnacionais de serviços.

3.7. Em consonância com o Protocolo n.º 2 aos Tratados <sup>(10)</sup>, 14 câmaras de parlamentos nacionais enviaram à Comissão pareceres fundamentados, afirmando que a proposta da Comissão de revisão da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores não respeita o princípio da subsidiariedade, desencadeando assim o procedimento de «cartão amarelo». Na sequência da análise da questão da subsidiariedade, a Comissão concluiu <sup>(11)</sup>, em 20 de julho, que a proposta de revisão específica da Diretiva 96/71/CE respeita o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º, n.º 3, do TUE, não sendo necessário retirar ou alterar a proposta. Por conseguinte, a Comissão manteve a proposta.

3.8. Uma parte da comunidade empresarial considera que a proposta viola o princípio da proporcionalidade. Algumas empresas consideram que as alterações propostas gerarão insegurança jurídica e mais encargos administrativos. A revisão pode afetar em particular as empresas dos Estados-Membros com níveis salariais mais baixos que pretendam prestar serviços transnacionais no mercado único, o que contraria a intenção de reforçar o processo de convergência no interior da UE, e os esforços envidados nesse sentido.

3.9. Outras partes interessadas, nomeadamente os sindicatos, consideram que a revisão proposta, em particular a noção de «salário igual para trabalho igual no mesmo local», proporcionaria condições de concorrência equitativas para as empresas e uma maior igualdade de direitos para os trabalhadores da UE.

<sup>(7)</sup> É necessário ter em conta que a situação varia de país para país e 0,7 % é apenas um valor médio. O valor real varia entre 0,5 % e 3,6 %, e as consequências para os Estados-Membros são também diferentes.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Mobilidade laboral mais justa na UE», adotado em 27 de abril de 2016 (JO C 264 de 20.7.2016, p. 11).

<sup>(9)</sup> Carta conjunta dos parceiros sociais europeus (CES, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP) ao Presidente Jean-Claude Juncker, 2 de março de 2016.

<sup>(10)</sup> Protocolo n.º 2 aos Tratados relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

<sup>(11)</sup> Ver a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos parlamentos nacionais sobre a Proposta de Diretiva que altera a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, no que respeita ao princípio da subsidiariedade, em conformidade com o Protocolo n.º 2, COM(2016) 505 final de 20 de julho de 2016.

3.10. A proposta da Comissão foi acompanhada de uma avaliação de impacto<sup>(12)</sup>, segundo a qual as medidas propostas para aplicar a diretiva revista terão impactos diferentes em Estados-Membros, setores e empresas diferentes, e assinala que os dados disponíveis sobre o destacamento de trabalhadores são muito limitados, o que continua a ser um problema.

3.11. Os valores comparáveis são baseados nos documentos portáteis A1, que requerem informações detalhadas da parte das empresas que destacam trabalhadores para outro país. A exatidão das informações que figuram nos documentos portáteis A1 não pode ser assegurada devido à falta de controlos oficiais efetuados pelas autoridades nos países de origem dos trabalhadores. Por conseguinte, os valores apresentados na avaliação de impacto constituem apenas uma estimativa do número real de deslocamentos ocorridos e não fornecem uma imagem precisa da realidade.

3.12. Em 2010, a Eurofound publicou um relatório intitulado «Posted workers in the European Union» [Trabalhadores destacados na União Europeia]<sup>(13)</sup>, em que se analisa o fenómeno nos Estados-Membros da UE e na Noruega. Este relatório faz o levantamento das fontes de informação disponíveis sobre o número de deslocamentos e apresenta valores para os países em que existem dados disponíveis. O estudo da Eurofound demonstra que faltam dados relativamente ao número total e às características dos trabalhadores destacados na UE.

3.13. A este relatório da Eurofound seguiram-se dois recentes estudos relacionados com uma mobilidade mais justa no mercado de trabalho: Brief analysis of the EU Member States transposition of the «Enforcement» Directive 2014/67/UE improving enforcement of Directive 96/71/CE on the Posting of workers [Breve análise da transposição pelos Estados-Membros da Diretiva 2014/67/UE respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores] e Fraudulent forms of contracting work and self-employment [Formas fraudulentas de trabalho contratual e de trabalho por conta própria]<sup>(14)</sup>.

#### **4. Principais alterações da proposta de revisão da Diretiva 96/71/CE**

##### **4.1. Remuneração**

4.1.1. A Comissão propõe substituir o conceito de «remunerações salariais mínimas» pelo de «remuneração». De acordo com a proposta da Comissão, a remuneração inclui todos os elementos de remuneração que são obrigatórios no Estado-Membro de acolhimento.

4.1.2. A Comissão apresentou a proposta em resposta aos numerosos apelos para adotar medidas tendo em vista combater as causas das diferenças salariais. De acordo com a Comissão, existe uma discrepância entre as condições aplicadas aos trabalhadores locais e as aplicadas aos trabalhadores destacados. Segundo a avaliação de impacto que acompanha a proposta, estima-se que as diferenças salariais entre trabalhadores destacados e trabalhadores locais oscilem entre 10 % e 50 %, consoante o país e o setor. As regras diferenciadas em matéria de remuneração provocam uma distorção da equidade das condições de concorrência entre empresas. O conceito de «remunerações salariais mínimas» não equivale às regras vinculativas que se aplicam aos trabalhadores locais.

4.1.3. Segundo a Comissão, o conceito de «remuneração» pode, por conseguinte, contribuir melhor para alcançar condições de concorrência equitativas no mercado único dos serviços. O conceito de «remuneração» abrange todos os elementos de remuneração aplicáveis aos trabalhadores locais, tal como estabelecidos por disposições legislativas, por convenções coletivas de aplicação geral a todas as empresas semelhantes da zona geográfica e do setor ou profissão em causa, ou por convenções coletivas celebradas pelas organizações de empregadores e trabalhadores mais representativas no plano nacional e aplicadas em todo o território nacional. A «remuneração» pode abranger alguns elementos não incluídos no conceito de «remunerações salariais mínimas», tais como diuturnidades, subsídios e suplementos para trabalhos insalubres, penosos ou perigosos, prémios de qualidade, pagamento do 13.º mês, despesas de deslocação, cheques-refeição, embora a maioria dos países de acolhimento já tenha incluído vários destes elementos nas «remunerações salariais mínimas».

4.1.4. Segundo a Comissão, a introdução do conceito de «remuneração» contribuiria para uma maior clareza quanto aos elementos constitutivos da remuneração e para a redução das diferenças intersetoriais existentes na aplicação obrigatória das convenções coletivas.

<sup>(12)</sup> Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services [Avaliação de impacto que acompanha a 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], SWD(2016) 52 final de 8 de março de 2016.

<sup>(13)</sup> Relatório da Eurofound intitulado Posted workers in the European Union [Trabalhadores destacados na União Europeia], Roberto Pedersini e Massimo Pallini, publicado em 2010.

<sup>(14)</sup> As conclusões preliminares de ambos os projetos de investigação foram apresentadas durante a conferência do Observatório do Mercado de Trabalho do CESE sobre o tema «Rumo a uma mobilidade laboral mais justa na UE», realizada em 28 de setembro de 2016.

4.1.5. No entanto, o próprio termo «remuneração» pode ser considerado impreciso, deixando margem para diferentes interpretações, o que cria incerteza jurídica. O conceito de «remunerações salariais mínimas», apesar das dúvidas que suscita, é mais preciso e mais fácil de definir.

4.1.6. A Comissão afirma que a proposta não afetará as competências e tradições dos Estados-Membros em matéria de fixação de salários, e que respeita o importante papel autónomo dos parceiros sociais. Neste contexto, é preocupante que a Comissão proponha suprimir a referência constante da atual diretiva, segundo a qual a noção de «remunerações salariais mínimas» [...] é definida pela legislação e/ou pela prática nacional do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado». Esta disposição é importante para respeitar a diversidade dos sistemas nacionais de relações laborais.

4.1.7. Para efeitos da diretiva em apreço, o conceito de remuneração é definido pela legislação e/ou pela prática nacional do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado.

4.1.8. Esta diretiva não impede a aplicação das condições de trabalho e de emprego do país de acolhimento ou do país de origem do trabalhador destacado que sejam mais favoráveis aos trabalhadores, nomeadamente através do exercício do direito fundamental dos trabalhadores e empregadores de negociar e celebrar convenções coletivas a níveis adequados e de recorrer a ações coletivas, incluindo a greve, para defender os seus interesses, a fim de proteger e melhorar as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, incluindo o direito à igualdade de tratamento.

4.1.9. A fim de assegurar a correta aplicação da diretiva de execução, os Estados-Membros são obrigados a publicar num sítio Web único informações sobre as condições de trabalho e de emprego aplicáveis aos trabalhadores destacados no seu território. Os Estados-Membros poderiam protelar a colocação em funcionamento do sítio Web único, uma vez que é provável que as condições de trabalho e de emprego mudem. Este processo não deve ser influenciado de forma negativa por qualquer nova proposta.

4.1.10. Os membros do CESE debateram a questão da «remuneração» de forma aprofundada, tendo em conta todas as implicações deste novo conceito.

4.1.11. Alguns membros consideram que o conceito recentemente introduzido constitui a única forma de assegurar a igualdade de condições de trabalho para os trabalhadores destacados e os trabalhadores locais, bem como de eliminar as diferenças salariais e assegurar condições de concorrência equitativas entre as empresas.

4.1.12. Outros membros consideram que a introdução deste novo conceito pode afetar negativamente a segurança e a clareza jurídicas e resultar num aumento dos encargos administrativos e financeiros. Qualquer debate sobre o destacamento de trabalhadores deve ter em conta que a situação das empresas estrangeiras é diferente da situação das empresas nacionais. Um prestador de serviços estrangeiro que pretende destacar trabalhadores suporta custos adicionais que resultam exclusivamente da prestação de serviços noutro Estado-Membro: os custos de exploração adicionais<sup>(15)</sup> e os custos indiretos do trabalho transfronteiriço<sup>(16)</sup>.

4.1.13. No que diz respeito ao alargamento do âmbito de aplicação das convenções coletivas de aplicação geral a todos os setores, o CESE recomenda que se reconsidere a necessidade de alargar automaticamente as fontes das normas laborais aplicáveis aos trabalhadores destacados aos setores em que não foram registados problemas significativos em matéria de destacamentos.

## 4.2. Destacamentos superiores a 24 meses

4.2.1. A Comissão aborda a questão da duração dos destacamentos mediante a apresentação de uma proposta segundo a qual, nos casos em que a duração prevista ou efetiva do destacamento seja superior a 24 meses, o Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado é considerado o país em cujo território o seu trabalho é habitualmente realizado. Esta disposição aplica-se a partir do primeiro dia em que o destacamento excede efetivamente 24 meses. A Comissão também estabelece uma duração acumulada dos períodos de destacamento nos casos em que os trabalhadores são substituídos.

<sup>(15)</sup> Custos indiretos: custos de familiarização com os requisitos administrativos e as disposições regulamentares de outros Estados-Membros, por exemplo, procedimentos de notificação, tradução de documentos, cooperação com as autoridades de inspeção.

<sup>(16)</sup> Estes custos indiretos do trabalho transnacional podem ascender a 32 %. Estes são alguns dos resultados preliminares de um estudo piloto sobre os custos laborais nos serviços transfronteiriços, realizado pelo Departamento de Economia e Administração Pública da Universidade de Economia de Cracóvia. Estes resultados foram apresentados durante a conferência do Observatório do Mercado de Trabalho do CESE sobre o tema «Rumo a uma mobilidade laboral mais justa na UE», realizada em 28 de setembro de 2016.

4.2.2. A diretiva original não estabelece um limite fixo e estipula que, para efeitos da diretiva, se entende por «trabalhador destacado» qualquer trabalhador que, por um período limitado, trabalhe no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade.

4.2.3. A fim de evitar situações pouco claras em que é difícil determinar se se trata ou não de um destacamento na aceção da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da diretiva de execução estabelece uma lista não exaustiva de critérios qualitativos que caracterizam tanto a natureza temporária inerente ao conceito de destacamento para a prestação de serviços como a existência de um vínculo real entre o empregador e o Estado-Membro em que se realiza o destacamento.

4.2.4. Um dos principais argumentos apresentados é que nem o TFUE nem o Regulamento (CE) n.º 593/2008 sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Regulamento Roma I) <sup>(17)</sup> fornecem uma base para adotar o período de 24 meses como o período de referência para determinar o país onde o trabalhador exerce habitualmente a sua atividade. Além disso, não é adequado recorrer a uma diretiva para alterar a aplicação de um regulamento, nem definir os termos utilizados no Regulamento Roma I de forma diferente para efeitos da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. De acordo com as explicações fornecidas pelo Serviço Jurídico da Comissão no seu parecer: (novo artigo 2.º-A) «Esta regra não afeta o direito de as empresas que destacam trabalhadores para o território de outro Estado-Membro invocarem a liberdade de prestação de serviços também nos casos em que o destacamento for superior a 24 meses. O objetivo é simplesmente criar certeza jurídica na aplicação do Regulamento Roma I a uma situação específica, sem o alterar de qualquer forma <sup>(18)</sup>.

4.2.5. O CESE não é favorável ao estabelecimento de um tal limite de tempo fixo, dado que contraria a natureza do destacamento de trabalhadores e o objetivo da diretiva. A duração média dos destacamentos na UE é de 103 dias <sup>(19)</sup> (apenas 4-5 % de todos os destacamentos ultrapassam os 12 meses) <sup>(20)</sup>. Não há provas de que os períodos de destacamento superiores a dois anos sejam uma prática corrente e problemática que leve ao abuso das regras sobre o destacamento de trabalhadores.

4.2.6. Pelo contrário, a introdução do termo «duração prevista do destacamento» e a criação de regras relativas à substituição dos trabalhadores poderia provocar incertezas e disparidades na aplicação das regras relativas ao destacamento dos trabalhadores. Nomeadamente no setor da construção, a «duração da execução do trabalho» será difícil de prever, e difícil de comprovar pelos organismos de inspeção.

4.2.7. A definição atual é suficiente, e qualquer fixação de um limite de tempo para o destacamento de trabalhadores seria contrária ao princípio de verificar em que caso um destacamento é genuíno e justificado. Além disso, o Tribunal de Justiça confirmou repetidamente que o termo «temporário» deve ser considerado caso a caso.

4.2.8. A Comissão defende que esta alteração permitirá alinhar a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores com as regras em matéria de segurança social estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 883/2004 <sup>(21)</sup>. No entanto, o Regulamento (CE) n.º 883/2004 oferece aos Estados-Membros a possibilidade de alargar, mediante acordos bilaterais, o período inicial de dois anos durante o qual as contribuições para a segurança social são pagas no país de origem. A proposta da Comissão sobre a revisão da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores prevê que, quando a duração prevista ou efetiva do destacamento excede 24 meses, todas as condições de trabalho do país de acolhimento devem ser aplicadas a partir do primeiro dia de destacamento. Esta disposição não é necessária nem coerente.

### 4.3. Subcontratação

4.3.1. A proposta da Comissão oferece aos Estados-Membros a possibilidade de aplicar aos trabalhadores numa cadeia de subcontratação as mesmas condições aplicadas pelo contratante principal. Estas condições deveriam ser aplicadas da mesma forma tanto aos subcontratantes nacionais como transnacionais, de acordo com o princípio da não discriminação.

<sup>(17)</sup> Regulamento (CE) n.º 593/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I) (JO L 177 de 4.7.2008, p. 6).

<sup>(18)</sup> Parecer do Serviço Jurídico da Comissão — dossiê institucional 2016/0070 (COD) de 28 de maio de 2016.

<sup>(19)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2016) 52 final, p. 39; J. Pacolet e F. de Wispelaere, *Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014* [Destacamento de trabalhadores. Relatório sobre o documento portátil A1 emitido em 2014], dezembro de 2015.

<sup>(20)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD (2016) 52 final, p. 39; L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings* [Evolução no domínio do dumping salarial], maio de 2014.

<sup>(21)</sup> 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).

4.3.2. Existem diferenças significativas entre as disposições legislativas, regulamentares, administrativas ou as convenções coletivas aplicáveis nos Estados-Membros para assegurar que o recurso à subcontratação não permite às empresas contornar regras que garantam determinadas condições de trabalho e de emprego em matéria de remuneração. Não há dados que demonstrem quantos Estados-Membros já aplicam este sistema e a Comissão não apresentou, na sua avaliação de impacto, qualquer análise aprofundada sobre as possíveis consequências destas regras.

4.3.3. No entanto, para que esta parte da proposta seja eficaz na prática, pode ser útil fazer-se referência a uma disposição em matéria de responsabilidade conjunta e solidária ao longo das cadeias de subcontratação, estabelecida no artigo 12.º da diretiva de execução<sup>(22)</sup>.

4.3.4. Além disso, a expressão «certas condições de trabalho e de emprego em matéria de remuneração», além de ser vaga, provocará insegurança jurídica, diferenças de interpretação e potenciais contradições com outras partes da diretiva. Haveria igualmente dificuldades de comparação e muitos outros problemas de ordem puramente prática, como o acesso à informação (também em relação à obrigação dos governos de publicar estas informações nos termos do artigo 5.º da Diretiva 2014/67/UE e à existência de convenções coletivas).

4.3.5. Ignora-se, também, de que modo a Comissão definiria e aplicaria testes de não discriminação e de proporcionalidade para estas disposições.

4.3.6. Além disso, será necessário introduzir disposições adequadas para verificar a autenticidade do estatuto de trabalhador por conta própria dos subcontratantes, de acordo com as normas dos Estados-Membros.

#### 4.4. Trabalho temporário

4.4.1. A Comissão estabelece uma nova obrigação para os Estados-Membros ao aditar um novo número que estabelece as condições aplicáveis aos trabalhadores referidos no artigo 1.º, n.º 3, alínea c), da diretiva, ou seja, os trabalhadores disponibilizados por uma agência de trabalho temporário estabelecida num outro Estado-Membro que não o Estado-Membro de estabelecimento da empresa utilizadora. As empresas referidas no artigo 1.º, n.º 3, alínea c), devem assegurar aos trabalhadores destacados as condições aplicáveis, nos termos do artigo 5.º da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário<sup>(23)</sup>, aos trabalhadores disponibilizados por agências de trabalho temporário estabelecidas no Estado-Membro onde é realizado o trabalho.

4.4.2. O CESE considera que esta nova disposição não é necessária, uma vez que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores original já previa esta possibilidade no artigo 3.º, n.º 9. Os Estados-Membros podem prever que as empresas referidas no artigo 1.º, n.º 1, garantam aos trabalhadores, na aceção do artigo 13.º, alínea c), o benefício das condições aplicáveis aos trabalhadores temporários no Estado-Membro onde é realizado o trabalho. A maioria dos países de acolhimento já recorre à possibilidade de aplicar a Diretiva 2008/104/CE.

4.4.3. O CESE considera que a Comissão deve manter as disposições atuais. É necessário ter em conta que as disposições da Diretiva 2008/104/CE são aplicáveis à situação nos diversos Estados-Membros, ao passo que a Diretiva 96/71/CE é aplicável às atividades transfronteiriças. Este facto foi reconhecido pela própria Comissão no Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário<sup>(24)</sup>.

4.4.4. O CESE observa que o artigo 5.º da Diretiva 2008/104/CE é muito mais abrangente que o artigo 3.º, n.º 9, da Diretiva 96/71/CE e que, paradoxalmente, tal pode conduzir à aplicação de condições diferentes para o destacamento de trabalhadores nos termos do artigo 1.º, n.º 3, alíneas a) e b), e do artigo 1.º, n.º 3, alínea c), da legislação atual.

### 5. Qual deve ser o objetivo principal da Comissão

5.1. A Comissão deve encorajar os Estados-Membros a transpor a diretiva de execução<sup>(25)</sup>, se ainda não o fizeram, e assegurar que todos os Estados-Membros a aplicam adequadamente. Decorridos dois anos, a Comissão deve avaliar o seu impacto e determinar se as medidas adotadas levaram a uma aplicação e execução adequadas e eficazes, uma vez que estes são elementos fundamentais para proteger os direitos dos trabalhadores destacados e assegurar condições de concorrência equitativas para os prestadores de serviços.

<sup>(22)</sup> Artigo 12.º da Diretiva 2014/67/UE, sobre responsabilidade na subcontratação (ver nota 1).

<sup>(23)</sup> Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário (JO L 327 de 5.12.2008, p. 9).

<sup>(24)</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a aplicação da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário, COM(2014) 176 final.

<sup>(25)</sup> Ver nota 1.

- 5.2. A Comissão deve fornecer uma análise aprofundada da situação nos diversos Estados-Membros da UE, bem como informações quantitativas reais sobre os trabalhadores destacados e as formas de aplicar e executar a diretiva em vigor.
- 5.3. A disponibilidade de dados fiáveis sobre trabalhadores destacados é uma condição indispensável para um verdadeiro debate sobre as suas características específicas e necessidade de proteção.
- 5.4. Se a Comissão pretende garantir uma concorrência leal, os seus próximos passos devem centrar-se no combate às práticas fraudulentas e na eliminação do fenómeno do trabalho ilegal, sobretudo o que resulta da utilização abusiva de «empresas de fachada».
- 5.5. A Comissão deve acelerar a convergência económica e social na UE, garantindo simultaneamente uma mobilidade equitativa dos trabalhadores no âmbito da prestação transnacional de serviços.
- 5.6. A introdução de um novo conceito como «remuneração» poderá suscitar questões tanto dos Estados-Membros representados no Conselho, como das empresas, na consulta pública. A Comissão deve levar a cabo uma análise socioeconómica aprofundada das consequências para os consumidores, as empresas e, de um modo geral, para a competitividade e o emprego na UE.
- 5.7. A Comissão deve consultar os parceiros sociais, reconhecer a sua autonomia e respeitar as convenções coletivas pertinentes neste domínio.

### **Justificação**

A alteração visa propor uma reação equilibrada a esta proposta da Comissão, que deu azo a pontos de vista diferentes quer entre os Estados-Membros quer entre os parceiros sociais e as empresas. O que se pretende é reproduzir adequadamente esses pontos de vista divergentes de forma credível e equilibrada, salientando ao mesmo tempo os pontos em relação aos quais há consenso. O texto da alteração corresponde ao que foi apresentado pelos dois relatores da Secção SOC na sequência da 3.ª reunião do grupo de estudo e apresenta esse equilíbrio entre pontos de vista diferentes de uma forma mais adequada do que o texto alterado e adotado pela secção.

### **Resultado da votação:**

Votos a favor 94

Contra 175

Abstenções 23

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)»**

[COM(2016) 465 final]

sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração»

[COM(2016) 466 final]

e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE»

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Relator: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Correlator: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Conselho da União Europeia, 7 de setembro de 2016 Parlamento Europeu, 12 de setembro de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	22 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	211/2/5

## 1. Conclusões e recomendações

### 1.1. Conclusões gerais e recomendações

1.1.1. O CESE considera que é necessário levar a cabo uma reforma justa, eficaz e eficiente do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e instituir um verdadeiro procedimento comum que seja fiável, flexível e eficiente e melhore os canais justos e legais de admissão à União Europeia, com base no princípio do respeito dos direitos humanos das pessoas que são perseguidas.

1.1.2. Há também que ter presente que o artigo 2.º do TUE estabelece explicitamente que a UE se funda «nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias». Estes valores devem ser comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

1.1.3. Além disso, o artigo 78.º do TFUE estabelece que a UE desenvolverá uma política comum em matéria de asilo, devendo, para tal, ser proposto um verdadeiro sistema comum e vinculativo para todos os Estados-Membros, a fim de harmonizar as legislações nacionais ou, na sua ausência, introduzir-se, pelo menos, um sistema comum de reconhecimento mútuo das decisões em matéria de asilo entre todos os Estados-Membros da UE. Tal tornaria possível um verdadeiro Sistema Europeu Comum de Asilo. Caso contrário, não será possível evitar os denominados «movimentos secundários», ou seja, o fenómeno que consiste nas pessoas que pretendem proteção internacional procurarem os países que oferecem as melhores condições na UE.

1.1.4. É importante sublinhar que a população total da UE-28 é de cerca de 510 milhões de habitantes e que as propostas da Comissão Europeia do outono de 2015 para a recolocação de cerca de 160 000 pessoas à procura de proteção internacional equivaleria a cerca de 0,03 % da população total da UE; outros países terceiros acolheram milhões de pessoas em busca de proteção internacional.

1.1.5. Em todo o caso, o CESE congratula-se com as melhorias introduzidas no sistema, designadamente a clarificação dos direitos e obrigações respeitantes ao acesso ao procedimento, a substituição do conceito de vulnerabilidade pelo conceito de necessidades especiais, bem como a adoção de critérios claros para a sua avaliação, o reforço das garantias para os menores e o alargamento do conceito de família.

1.1.6. O CESE está preocupado com a limitação dos direitos fundamentais, em especial com a restrição da liberdade de circulação, a limitação do direito dos menores à educação, a aplicação de um procedimento aos menores não acompanhados na fronteira, a possível falta de uma abordagem caso a caso quando se analisam os conceitos de país seguro, a limitação das garantias para os pedidos subsequentes e os procedimentos acelerados, a reavaliação automática dos estatutos de proteção e a abordagem punitiva das restrições às condições de acolhimento.

1.1.7. O CESE recomenda a normalização dos estatutos de proteção e a eliminação das diferenças entre o estatuto de refugiado e a proteção subsidiária no que respeita ao período da autorização de residência, à sua renovação e à limitação da assistência social existente para os beneficiários de proteção subsidiária.

## 1.2. *Recomendações relativas ao Regulamento Condições de Asilo*

1.2.1. O CESE recomenda que se tenham em conta os critérios do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) para avaliar a alternativa de fuga interna, ou seja, na análise da adequação e da razoabilidade, excluindo expressamente a aplicação do artigo 8.º em caso de perseguição pelo Estado.

1.2.2. O ónus da prova deve ser partilhado entre o requerente e a autoridade competente, em conformidade com a jurisprudência do TJUE, sendo que essa autoridade mantém a obrigação de «[cooperar] ativamente com o requerente».

1.2.3. O CESE recomenda que se preveja uma apreciação da proporcionalidade ao avaliar os motivos de exclusão do estatuto de refugiado e a natureza restritiva da aplicação destas disposições, suprimindo o artigo 12.º, n.º 6, do Regulamento Condições de Asilo, a fim de evitar a aplicação automática dos motivos de exclusão que não têm em consideração as condições específicas dos requerentes.

1.2.4. Importa garantir uma análise caso a caso nos procedimentos de reavaliação dos estatutos de proteção internacional, tendo em conta as circunstâncias específicas e concedendo eventuais garantias processuais nestes procedimentos, que não podem ser aplicados automaticamente.

1.2.5. No que se refere à reavaliação do estatuto de refugiado, qualquer procedimento novo irá aumentar a sobrecarga e a discricionariedade administrativa. Dado o elevado número de refugiados presentes num país, os serviços administrativos poderão facilmente ficar sobrecarregados e tomar decisões apressadas e, eventualmente, arbitrárias. Por conseguinte, é necessário que as autoridades competentes disponham de pessoal suficiente e adequadamente formado para realizar as verificações e reavaliar o estatuto de refugiado.

1.2.6. Cabe distinguir entre cessação, exclusão, retirada, não renovação e supressão dos estatutos de proteção, evitando repetições e confusões quanto às circunstâncias factuais na origem de cada caso e incluindo critérios restritivos para a sua aplicação.

1.2.7. A restrição à livre circulação das pessoas a quem tenha sido concedida proteção internacional no interior do Estado-Membro deve ser eliminada por ser contrária ao artigo 26.º da Convenção de Genebra.

1.2.8. Há também que suprimir o artigo 44.º do Regulamento Condições de Asilo, que altera a Diretiva relativa aos residentes de longa duração no sentido de reiniciar a contagem do período de cinco anos de residência se a pessoa em causa for encontrada em situação ilegal fora do território do Estado-Membro que a reconheceu, por ser contrário ao objetivo da Agenda Europeia da Migração de maio de 2015.

### **1.3. Recomendações relativas ao Regulamento que institui um procedimento comum**

1.3.1. O CESE recorda que o estabelecimento de regras sob a forma de regulamentos não pode levar a uma diminuição das normas de proteção devido à introdução de critérios de elegibilidade restritivos e da limitação dos direitos e garantias processuais.

1.3.2. O CESE recomenda que se elimine a aplicação automática dos conceitos de país terceiro seguro, primeiro país de asilo e país de origem seguro, bem como das reduções dos prazos, e que se garanta o efeito suspensivo automático dos recursos.

1.3.3. Há que reforçar as garantias de avaliação caso a caso, com base nos critérios de proporcionalidade, necessidade e circunstâncias excecionais, nos casos de restrição da liberdade ou de detenção.

1.3.4. Importa também reforçar as garantias no contexto da detenção administrativa, fixando prazos de detenção claros e restringindo-a aos casos excecionais.

1.3.5. Cabe eliminar a exclusão do direito à assistência jurídica gratuita no caso dos pedidos considerados infundados ou dos pedidos subsequentes não conterem dados ou argumentos novos, por violar o direito a um recurso efetivo consagrado no artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH).

1.3.6. Há que instituir para os procedimentos acelerados e de fronteira e para os pedidos subsequentes as mesmas garantias processuais que são aplicáveis ao procedimento normal.

1.3.7. Antes de dar início ao pedido efetivo, os requerentes devem poder beneficiar de um período de descanso e recuperação.

### **1.4. Recomendações relativas à Diretiva Condições de Acolhimento**

1.4.1. É necessário adotar uma abordagem baseada em incentivos positivos para prevenir os movimentos secundários, em lugar da perspetiva punitiva de excluir, reduzir, retirar ou substituir condições de acolhimento, etc. Esta perspetiva é particularmente desproporcionada no caso dos requerentes que não peçam proteção internacional no primeiro país de entrada irregular ou de residência legal.

1.4.2. O mesmo instrumento jurídico deverá ser utilizado para regulamentar as condições, os procedimentos e os critérios de elegibilidade do acolhimento, de modo a evitar disparidades na aplicação direta de disposições relacionadas entre si.

1.4.3. Conceitos jurídicos não definidos, como «nível de vida digno» ou «risco de fuga», devem ser restringidos ou suprimidos, atendendo às graves consequências que podem ter e à discricionariedade de que os Estados-Membros gozam no estabelecimento dos critérios para a sua definição.

1.4.4. Devem ser incluídos outros membros da família, tais como irmãos e outros familiares, de acordo com a proposta do Regulamento de Dublin.

1.4.5. Os requerentes de países de origem seguros não devem ser excluídos do acesso ao mercado de trabalho, uma vez que isso constituiria uma discriminação em razão da nacionalidade.

1.4.6. É necessário eliminar as condições aplicáveis ao direito de acesso ao emprego, à segurança social e à assistência social.

1.4.7. É também necessário garantir o direito absoluto dos menores à educação, nas mesmas condições que o direito aos cuidados de saúde.

## 2. Observações sobre o Regulamento Condições de Asilo

2.1. O CESE apoia uma maior harmonização das normas aplicáveis aos procedimentos de asilo, ao reconhecimento e à proteção a nível da UE. Os Estados-Membros apresentam diferenças significativas quanto aos procedimentos utilizados, às taxas de reconhecimento, ao conteúdo da proteção concedida e às condições de acolhimento dos requerentes e beneficiários de proteção internacional.

2.2. Por diversas razões, os Estados-Membros desenvolveram práticas institucionais de asilo específicas, o que encoraja os movimentos secundários e compromete a igualdade de tratamento dos requerentes no território da União. As diferenças entre Estados-Membros podem afetar significativamente a proteção dos direitos fundamentais, nomeadamente a proteção da dignidade humana, o respeito pela vida privada e familiar, a liberdade de expressão e de informação, o direito à educação, a liberdade profissional e o direito de acesso ao mercado de trabalho, a liberdade de empresa, o direito de asilo, de não discriminação, os direitos das crianças, o direito à segurança social, à assistência social e aos cuidados de saúde, tal como definidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2.3. O CESE congratula-se com o desenvolvimento do sistema de obtenção, organização e difusão de informações sobre a situação nos países de origem e de trânsito sob os auspícios da Agência da União Europeia para o Asilo. Esse sistema constitui a base de uma verdadeira harmonização das decisões sobre a concessão de proteção internacional. Não é, todavia, claro em que medida as autoridades nacionais irão tomar as informações facultadas em consideração, nem como assegurar que o fazem. A fim de evitar que sejam tomadas decisões muito divergentes, o sistema deverá fornecer uma indicação simples e clara dos países que são considerados inseguros.

2.4. No que respeita ao artigo 7.º sobre os agentes da proteção, é importante avaliar corretamente as capacidades dos agentes privados e das organizações internacionais para proporcionarem proteção. Devido à escassez de recursos e à insegurança jurídica, tanto os primeiros como as segundas têm grande dificuldade em assegurar uma proteção robusta e a longo prazo, sobretudo em situações de guerra civil ou de intensa repressão governamental.

2.5. A proteção interna que um requerente possa receber é um fator importante para determinar se a proteção será ou não concedida. As autoridades competentes devem tomar em consideração todos os riscos que a deslocação interna comporta para a segurança individual. Os territórios seguros depressa se podem tornar inseguros, por diversas razões: derrota militar, ajuda e intervenção estrangeira, sabotagem e ataques terroristas. Muito embora o artigo 8.º defina claramente o que se entende por «seguro», incluindo a possibilidade de viajar em segurança e a existência de proteção, compete às autoridades nacionais europeias interpretar os dados disponíveis e os factos.

2.6. A definição de atos de perseguição no artigo 9.º é ampla, em consonância com o artigo 1.º, ponto A, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra). Este artigo, em conjunto com o artigo 10.º, relativo aos motivos da perseguição, e com o artigo 6.º, relativo aos agentes da perseguição ou ofensa grave, deve ser interpretado de forma a ter em conta os atos de perseguição cometidos tanto por autoridades estatais como por agentes não estatais. A prática de repressão política e intervenção militar a nível interno demonstra que os atos de violência são perpetrados por vários grupos paramilitares e de milícias sob a proteção superior das autoridades estatais, que normalmente negam qualquer envolvimento.

2.7. Há muito que o CESE defende uma harmonização do conteúdo da proteção concedida aos refugiados e aos beneficiários de proteção subsidiária<sup>(1)</sup>. O conteúdo da proteção tem sido outro fator importante para a existência de movimentos secundários no interior da União. É crucial salientar, porém, que o Comité defendia essa harmonização no intuito de garantir o nível de proteção máximo e não o mínimo. A proposta da Comissão apresenta várias medidas positivas nesse sentido.

2.8. É necessário clarificar aspetos como o fornecimento de informações, as autorizações de residência e os documentos de viagem. O acesso ao mercado de trabalho foi visivelmente clarificado e o nível de proteção aumentado, por exemplo no domínio das condições de trabalho, da liberdade de associação e do acesso a oportunidades de formação ligadas ao emprego, em que os beneficiários de proteção internacional têm os mesmos direitos que os nacionais dos Estados-Membros. O mesmo se verifica em relação ao reconhecimento das qualificações, à segurança social, à assistência social e aos cuidados de saúde.

---

<sup>(1)</sup> Ver Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional e relativas ao conteúdo da proteção concedida» [COM(2009) 551 final/2 — 2009/0164 (COD)] (JO C 18 de 19.1.2011, p. 80).

2.9. O acesso a medidas de integração — cursos de línguas, programas de orientação e integração cívicas e formação profissional — constitui um elemento fundamental de uma integração bem-sucedida. As medidas para facilitar a integração são muito bem-vindas e devem ser incentivadas.

2.10. Ao mesmo tempo, poderá ser problemático fazer da participação nas medidas de integração uma condição prévia para o acesso a outros serviços, como a assistência social (ver artigo 34.º), devendo esta disposição ser formulada com cautela. As medidas de integração têm de ser muito acessíveis e úteis para facilitar a participação, caso contrário, os beneficiários de proteção internacional podem ser excluídos das medidas de integração e dos serviços para os quais tal participação é exigida, por exemplo, aprendizagem de línguas, ensino e emprego.

### 3. Observações sobre o Regulamento que institui um procedimento comum

3.1. O CESE acolhe com agrado a proposta e o seu objetivo de instituir um verdadeiro procedimento comum de proteção internacional, que seja eficiente, equitativo e equilibrado. A escolha deste instrumento — um regulamento diretamente aplicável em todos os Estados-Membros — é necessária para alcançar um maior grau de harmonização e uma maior uniformização dos resultados dos procedimentos de asilo em todos os Estados-Membros. O CESE considera que o regulamento constitui um passo na direção certa, limitando os movimentos secundários entre Estados-Membros e facilitando, deste modo, o exercício do princípio da solidariedade.

3.2. Os procedimentos devem ser claros e garantir a previsibilidade. A manutenção do prazo de seis meses para o requerente ter acesso ao procedimento e para a conclusão da análise dos pedidos a nível administrativo e judicial é razoável.

3.3. No que diz respeito às exceções, importa clarificar a definição de pedidos infundados e inadmissíveis.

3.4. O CESE concorda inteiramente que a Agência da União Europeia para o Asilo preste assistência aos Estados-Membros que recebam um número desproporcionado de pedidos simultâneos.

3.5. O CESE congratula-se com o estabelecimento de garantias processuais de salvaguarda dos direitos dos requerentes. Este é um domínio em que a posição do Comité sempre foi clara. Todos os requerentes que chegam a um Estado-Membro estão numa situação de vulnerabilidade, tendo quase todos percorrido longas distâncias e vivido grandes dificuldades e perigos. Há vários obstáculos linguísticos, culturais e psicológicos que têm de vencer para se adaptarem e cooperarem com as autoridades. Muito embora os novos procedimentos propostos sejam mais claros, é às autoridades de cada Estado-Membro que compete aplicá-los. Se as autoridades tiverem dificuldades na aplicação dos novos procedimentos, é necessário identificar formas de assistência e de apoio.

3.6. Relativamente à intenção de harmonizar as normas sobre países seguros, o CESE apoia, de um modo geral, o avanço progressivo no sentido de uma plena harmonização através da substituição das listas nacionais de países de origem seguros por listas da UE de países seguros ou designados como seguros, no prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do regulamento<sup>(2)</sup>.

3.7. No tocante ao procedimento de recurso, a proposta da Comissão estabelece o direito a um recurso efetivo, com prazos explícitos e um efeito suspensivo automático, exceto nos casos de recusa em procedimentos acelerados, de não admissão pelo primeiro país de asilo e pedido subsequente, de recusas por retirada explícita ou implícita e de decisões sobre um recurso anterior.

3.8. O período pelo qual é concedida proteção tem um impacto direto nas perspetivas de integração. Esse período deve ser suficientemente longo para encorajar os beneficiários de proteção internacional, as autoridades e os empregadores.

---

<sup>(2)</sup> A posição do CESE sobre o assunto foi formulada no Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma lista comum da União Europeia de países de origem seguros para efeitos da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, e que altera a Diretiva 2013/32/UE» [COM(2015) 452 final] (JO C 71 de 24.2.2016, p. 82).

#### 4. Observações sobre a Diretiva Condições de Acolhimento

4.1. O CESE tem promovido ativamente a harmonização das condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional, não só para diminuir os seus movimentos secundários, mas principalmente para aumentar as suas possibilidades de integração bem-sucedida e de plena proteção dos direitos fundamentais.

4.2. O CESE regozija-se com a exigência de que os Estados-Membros possuam planos de emergência para assegurar um acolhimento adequado caso sejam confrontados com a chegada de um número desproporcionado de requerentes.

4.3. O CESE está inteiramente de acordo com o objetivo estabelecido pela Comissão de reforçar a autossuficiência dos requerentes e as suas eventuais perspetivas de integração. Este objetivo está em sintonia com a posição do Comité, que preconizava um acesso mais rápido ao mercado de trabalho e também aos serviços e programas destinados a facilitar a integração (por exemplo, no que respeita às línguas). Por conseguinte, a redução do prazo de acesso ao mercado de trabalho, de um máximo de nove meses para um máximo de seis meses a contar da apresentação do pedido, é um passo na direção certa.

Bruxelas, 14 de dezembro 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 relativo à inclusão das emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a alteração do uso do solo e as florestas no quadro relativo ao clima e à energia para 2030 e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas»**

[COM(2016) 479 final — 2016/0230(COD)]

e sobre a

**«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 para uma União da Energia resiliente e para cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e que altera o Regulamento (UE) n.º 525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo de monitorização e de comunicação de informações sobre emissões de gases com efeito de estufa e de outras informações relevantes no que se refere às alterações climáticas»**

[COM(2016) 482 final — 2016/0231 (COD)]

(2017/C 075/17)

Relatora: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Correlator: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Consulta	Conselho, 25 de agosto de 2016 Parlamento Europeu, 12 de setembro de 2016 Comissão Europeia, 20 de julho de 2016
Base jurídica	Artigos 192.º, n.º 1, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	24 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	210/0/2

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE acolhe com agrado as propostas oportunas da Comissão que visam cumprir o compromisso da UE de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa até 2030 em todos os setores da economia e da sociedade. Contudo, salienta a necessidade de se ter simultaneamente em conta o desafio global a longo prazo da atenuação das alterações climáticas. Tal exige uma avaliação aprofundada para determinar se a atual abordagem da política climática da UE, tendo em conta os esforços a nível mundial, da UE e nacional, é adequada para preparar o caminho para um mundo neutro em termos de emissões de carbono.

1.2. No que respeita à partilha de esforços, o CESE concorda plenamente com a opinião segundo a qual as diferenças entre os Estados-Membros devem ser tidas em conta para garantir a equidade e a eficácia em termos de custos. No entanto, para alcançar uma verdadeira eficácia em termos de custos de um modo equitativo, o cálculo da partilha de esforços deve atender a ambos os aspetos em simultâneo e em todos os Estados-Membros, e estabelecer metas de forma que os custos relativos sejam idênticos para cada país. Devido às insuficiências verificadas em termos de partilha de esforços, o CESE considera que é importante introduzir e desenvolver ulteriormente mecanismos de flexibilidade.

1.3. A integração do setor do uso do solo, alteração do uso do solo e florestas (*land use, land-use change and forestry* — LULUCF) no quadro para 2030 introduz na política climática da UE um novo elemento importante. O CESE considera que a integração deve ocorrer de um modo que reforce a neutralidade carbónica a longo prazo. A utilização sustentável e a gestão ativa dos recursos naturais de base biológica, ou seja, a bioeconomia sustentável — incluindo a gestão florestal sustentável e

a produção alimentar inteligente do ponto de vista do clima —, são elementos essenciais desta transição e devem ser cuidadosamente ponderados, a fim de se alcançar um crescimento sustentável em termos ambientais, económicos e sociais.

1.4. O papel da agricultura e da silvicultura exige que a política climática da UE adote uma abordagem holística. Há que ter em conta tanto a redução das emissões e o sequestro do carbono, como os desafios associados à adaptação e à segurança alimentar. O Acordo de Paris estabelece uma forte obrigação de agir com vista a manter o aquecimento global «bem abaixo de 2°C [...] e prosseguir os esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C», bem como «aumentar a capacidade de adaptação aos impactos adversos das alterações climáticas, promover a resiliência a essas alterações e um desenvolvimento com baixas emissões de gases com efeito de estufa, de forma a não pôr em risco a produção alimentar». Por conseguinte, é importante responder à necessidade de reforçar a resiliência no setor agrícola, atenuando simultaneamente as alterações climáticas.

1.5. O CESE apela à Comissão e aos Estados-Membros para que reconheçam o papel fundamental e o potencial das florestas e da sua gestão sustentável como sumidouro de carbono e as vantagens daí resultantes do ponto de vista social, ambiental e económico.

1.6. O sequestro do carbono não é apenas uma questão de superfície florestal; trata-se acima de tudo de aumentar o crescimento florestal e uma fotossíntese dinâmica através da gestão florestal ativa e de uma maior utilização da biomassa lenhosa para obter produtos e energia. Limitar a utilização dos recursos florestais resultaria, a longo prazo, numa diminuição dos sumidouros devido ao envelhecimento e, por conseguinte, ao crescimento lento das florestas. Do mesmo modo, nos solos agrícolas e pastagens o ciclo de crescimento e as colheitas garantem que a remoção de dióxido de carbono se mantém tão eficiente quanto possível.

1.7. O CESE considera importante que as emissões e a remoção de gases com efeito de estufa sejam avaliadas do ponto de vista científico, com transparência e parâmetros comuns. Exorta a Comissão a elaborar as regras contabilísticas para a gestão dos solos e das florestas de modo a refletirem as taxas efetivas de emissões e sequestro de carbono. Além disso, os níveis nacionais de referência para as florestas devem ser estabelecidos pelos Estados-Membros de acordo com as previsões de utilização sustentável dos recursos florestais. A UE deve também criar um instrumento preciso para a monitorização global das florestas por satélite. Devem ainda ser desenvolvidos métodos contabilísticos adequados para o sequestro do carbono por plantas não lenhosas em solos agrícolas. Importa igualmente evitar que as emissões do setor LULUCF relacionadas com a biomassa sejam contabilizadas uma segunda vez noutros setores.

1.8. O CESE encoraja cada um dos Estados-Membros a elaborar políticas nacionais ambiciosas e ascendentes para o setor LULUCF, com a estreita participação da sociedade civil no processo a nível nacional, regional e local.

1.9. O CESE reconhece que, para terem êxito, estas propostas ambiciosas exigem recursos financeiros substanciais, e insta a Comissão a criar, em colaboração com o BEI e para além dos instrumentos existentes, um instrumento de financiamento autónomo, para apoiar a realização destes objetivos. É igualmente necessário um esforço intensivo de investigação e inovação a fim de desenvolver e adotar novos métodos para a atenuação das alterações climáticas.

## 2. Introdução

2.1. Em 20 de julho de 2016, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de regulamento relativo às reduções das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 (Partilha de Esforços 2030) e uma proposta de regulamento relativo à inclusão das emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a alteração do uso do solo e as florestas (LULUCF) no quadro relativo ao clima e à energia para 2030. Paralelamente, a Comissão publicou uma comunicação sobre uma Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica. No presente parecer, o CESE pronuncia-se sobre os regulamentos propostos, ao passo que a sua posição sobre a comunicação relativa aos transportes é apresentada noutro parecer (TEN/609).

2.2. As propostas são apresentadas no âmbito da aplicação do compromisso da UE de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa em, no mínimo, 40 % até 2030, em relação aos níveis de 1990. Conforme acordado pela UE, o objetivo para 2030 requer uma redução das emissões em 43 % nos setores abrangidos pelo regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE) e em 30 % noutros setores (não abrangidos pelo RCLE), ambos em relação aos níveis de 2005. O Parlamento Europeu e o Conselho procedem atualmente à revisão da Diretiva RCLE. O CESE manifestou a sua opinião sobre esta revisão no seu parecer NAT/675.

2.3. Os regulamentos propostos aplicam-se aos setores e atividades não abrangidos pelo RCLE, como os transportes, os edifícios, a agricultura e os resíduos, bem como o uso do solo e as florestas. Os objetivos de redução das emissões dos Estados-Membros são um prolongamento da atual Decisão Partilha de Esforços relativa aos objetivos da UE em matéria de clima para 2020, e é a primeira vez que o setor do uso do solo e das florestas é incluído no quadro da UE relativo à energia e ao clima. Até agora, este setor era abordado no âmbito do Protocolo de Quioto.

2.4. A Comissão propõe objetivos de redução das emissões diferenciados a nível nacional, a fim de respeitar os princípios de equidade e eficácia em termos de custos exigidos pelo Conselho Europeu. Os objetivos de cada Estado-Membro para 2030 variam entre 0 % e 40 %. No que respeita ao uso do solo e às florestas, a Comissão propõe que as emissões e as remoções, calculadas de acordo com as regras contabilísticas, sejam equilibradas em todos os Estados-Membros.

2.5. A Comissão propõe que se continue a aplicar um sistema de flexibilidade que permite a transferência de dotações de emissões entre Estados-Membros e ao longo do tempo. A Comissão propõe igualmente novas medidas de flexibilidade, que permitem algumas soluções de compromisso entre o setor da partilha de esforços e os setores RCLE e LULUCF.

2.6. Os regulamentos propostos abordam igualmente a monitorização e a comunicação de informações sobre as emissões de gases com efeito de estufa, incluindo as regras contabilísticas para o setor do uso do solo e das florestas.

### 3. Observações na generalidade

3.1. De uma forma geral, o CESE acolhe favoravelmente as propostas oportunas da Comissão, que visam cumprir o compromisso da UE de reduzir os gases com efeito de estufa até 2030 em todos os setores da economia e da sociedade. Contudo, salienta a necessidade de se ter simultaneamente em conta o desafio global a longo prazo da atenuação das alterações climáticas, o que significa que as políticas e as medidas adotadas devem ser compatíveis com o objetivo a longo prazo de alcançar um mundo neutro em termos de emissões de carbono.

3.2. Num seu recente parecer (NAT/690), o CESE instou a UE a estabelecer como objetivo o aumento do seu impacto positivo sobre o clima mundial («cunho ecológico»), em vez de se concentrar exclusivamente na redução das suas próprias emissões. Por conseguinte, no âmbito da política climática para 2030, também se deve fomentar a apresentação de soluções no domínio do clima para países terceiros e a execução de projetos conjuntos com estes países, tendo em conta que o Acordo de Paris faz referência a um novo mecanismo de cooperação internacional para o combate às alterações climáticas.

3.3. No parecer supramencionado, o CESE apelou ainda a uma «União para o Clima» mais eficaz, em que os aspetos climáticos sejam mais integrados nas políticas conexas do mercado único. A divisão do objetivo conjunto de redução das emissões em objetivos secundários nacionais pode conduzir a uma situação mais fragmentada e desintegrada. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a avaliar igualmente as opções e possibilidades de uma abordagem comunitária mais coerente nos setores não abrangidos pelo RCLE, no que se refere à política climática da UE para o período posterior a 2030.

3.4. Outra via possível em matéria de política climática, por oposição à partilha de esforços entre os Estados-Membros, seria adotar uma abordagem setorial. A comunicação relativa aos transportes baseia-se nesta abordagem. O CESE considera importante distinguir as questões relativas ao mercado único das que são nacionais por natureza. De um modo geral, uma abordagem setorial adapta-se melhor ao mercado único, ao passo que uma abordagem específica por país é pertinente em questões relacionadas, por exemplo, com a gestão dos recursos naturais nacionais. Tal é particularmente pertinente no caso da política florestal.

3.5. A integração do setor do uso do solo e das florestas no quadro para 2030 introduz na política climática da UE um novo elemento importante. O CESE considera que a integração deve ocorrer de modo a aumentar a neutralidade carbónica a longo prazo e o crescimento sustentável, em vez de se concentrar apenas em ações a curto e médio prazo.

3.6. A necessidade de reduzir as emissões e de aumentar o armazenamento de carbono funciona como uma força motriz para a utilização de biomassa como matéria-prima em diversos tipos de produtos de base biológica e como fonte de energia renovável, incluindo o uso de bioenergia sustentável associado à descarbonização dos transportes. Uma bioeconomia sustentável, ou seja, a utilização e gestão sustentáveis de recursos naturais de base biológica, é, por conseguinte, um elemento fundamental na transição para a neutralidade carbónica.

3.7. O setor florestal pode desempenhar um papel fundamental na redução das emissões de dióxido de carbono, no aumento das energias renováveis e na promoção do consumo sustentável. Os recursos florestais da UE estão a aumentar, graças a investimentos a longo prazo na gestão florestal com o objetivo de aumentar os níveis de sustentabilidade para o abate no futuro. A utilização crescente da biomassa também exigirá uma gestão florestal ativa no futuro.

3.8. O CESE salienta que a política climática da UE não deve estabelecer limites para o uso das florestas, desde que o abate não exceda o crescimento dos recursos florestais e se respeitem as práticas de gestão florestal sustentável. Uma restrição a curto prazo do uso da floresta poderia resultar na diminuição dos sumidouros a longo prazo.

3.9. As alterações climáticas estão também estreitamente relacionadas com a segurança alimentar, especialmente a nível mundial. Por conseguinte, é essencial ter capacidade para responder simultaneamente aos desafios colocados pela segurança alimentar e pela atenuação das alterações climáticas. A disponibilidade de solos para cultivo e as pressões da urbanização devem impulsionar um aumento sustentável da produtividade, para que a Europa possa contribuir para dar resposta ao desafio mundial da segurança alimentar.

3.10. No que respeita às emissões líquidas do setor agrícola, o CESE recorda que existe uma proposta igualmente ambiciosa relativa aos limites nacionais de emissão (LNE) e apela a que se assegure a coerência e se evite a sobreposição de encargos na elaboração e execução dos diferentes atos legislativos.

#### **4. Observações na especialidade sobre a proposta relativa à partilha de esforços**

4.1. A Comissão respondeu ao apelo do Conselho Europeu para que tivesse em conta os princípios da equidade e da eficácia em termos de custos na sua proposta. O CESE concorda plenamente com a opinião segundo a qual as diferenças entre os Estados-Membros devem ser tidas em conta para garantir a equidade e a eficácia em termos de custos. Esta questão diz respeito a diferenças nas especificidades e situações de partida dos países, bem como ao seu potencial económico e social para a redução das emissões.

4.2. Todavia, o CESE chama a atenção para o facto de a abordagem proposta não conduzir ao resultado mais eficaz a nível da UE, pois a equidade e a eficácia em termos de custos são consideradas separadamente. Para alcançar uma verdadeira eficácia em termos de custos de um modo equitativo, os cálculos devem abranger ambos os aspetos em simultâneo e em todos os Estados-Membros.

4.3. Idealmente, a solução mais eficaz em termos de custos seria obtida calculando as curvas de custos das reduções das emissões em cada país e estabelecendo objetivos em função do ponto em que os custos marginais em relação ao PIB fossem idênticos, o que permitiria também eliminar o eventual problema de uma atribuição excessiva. Outra opção seria fixar o mesmo objetivo relativo para cada país e, posteriormente, utilizar os mecanismos de flexibilidade para encontrar a melhor solução.

4.4. O CESE observa que o resultado da partilha de esforços é difícil de verificar. Por conseguinte, o Comité salienta a importância da transparência na apresentação dos dados e das hipóteses utilizadas nos cálculos, bem como na metodologia utilizada.

4.5. A fim de aumentar a previsibilidade, o CESE considera importante ter em conta os eventuais impactos do Brexit na partilha de esforços, e preparar-se para os mesmos. Por outro lado, a Noruega e a Islândia manifestaram a sua intenção de participar na ação conjunta da UE, o que pode também ter repercussões na aplicação da partilha de esforços.

4.6. Devido às inevitáveis lacunas verificadas na partilha de esforços, é importante introduzir mecanismos e regras de flexibilidade que permitam alcançar o máximo de benefícios em termos de eficácia. Importa também analisar novas formas de flexibilidade intersetorial. Além disso, é necessário dispor de um sistema eficiente e transparente para o acompanhamento dos resultados das medidas de flexibilidade.

4.7. A flexibilidade resultante da possibilidade de os Estados-Membros comercializarem entre si as dotações anuais de emissões e da aplicação de medidas noutro Estado contribui para o aumento da eficácia em termos de custos e da equidade. A opção de transferir as dotações de emissões ao longo do tempo também é necessária e deve ser menos limitada, pois na prática as medidas de redução das emissões não seguem uma trajetória linear de ano para ano.

4.8. A proposta da Comissão sobre a possibilidade de as licenças de emissão do setor abrangido pelo RCLE serem utilizadas para compensar as emissões noutros setores é acolhida favoravelmente, uma vez que também visa uma otimização da redução das emissões. Simultaneamente, há que reconhecer que a anulação das licenças de emissão num país também tem impacto noutros países devido ao regime de comércio de licenças de emissão da UE.

4.9. O CESE acolhe com agrado a possibilidade de utilizar as remoções de carbono e as reduções de emissões no setor LULUCF para compensar as emissões noutros setores. A eventual inclusão da gestão florestal nos mecanismos de flexibilidade deve ser concebida de forma a incentivar a gestão florestal e o crescimento florestal sustentáveis e a não prejudicar a utilização dos recursos florestais como matéria-prima para a bioeconomia.

## 5. Observações na especialidade sobre a proposta relativa ao setor LULUCF

5.1. O papel da agricultura e da silvicultura exige que a política climática da UE adote uma abordagem holística. Para além da atenuação das alterações climáticas, a agricultura e a silvicultura enfrentam também o desafio da adaptação às alterações climáticas, uma vez que são os setores mais atingidos pelos acontecimentos climáticos adversos. Por este motivo, deve ser fomentada uma via de atenuação que reduza ao mínimo os impactos negativos na produção. Como mencionado na proposta da Comissão, é importante considerar a posição que a UE ocupa na cena mundial e ter em conta o balanço global do Acordo de Paris, especialmente no que se refere à integridade ambiental e aos possíveis efeitos negativos da fuga de carbono.

5.2. Segundo o Acordo de Paris, importa alcançar um equilíbrio entre as emissões antropogénicas por fontes e as remoções por sumidouros, como as florestas, de gases com efeito de estufa na segunda metade deste século. Por conseguinte, é fundamental preservar as florestas enquanto sumidouros e evitar a saturação de carbono nas florestas em fase de envelhecimento.

5.3. A gestão florestal sustentável, associada à utilização da madeira como matéria-prima para produtos e à substituição dos combustíveis fósseis por bioenergia, constitui um meio eficaz de controlo do equilíbrio do carbono. Para evitar fragilizar a integridade ambiental, as emissões de combustíveis fósseis provenientes de outros setores não devem ser compensadas por sumidouros florestais de uma forma que reduza a disponibilidade da madeira para fins da bioeconomia.

5.4. A gestão dos sumidouros florestais não é apenas uma questão de superfície florestal; trata-se acima de tudo de aumentar o crescimento florestal mediante uma gestão florestal ativa e de uma maior utilização dos produtos de madeira. Por conseguinte, o CESE considera importante que os produtos de madeira abatida sejam incluídos no setor LULUCF, e que os Estados-Membros tirem pleno partido do potencial oferecido por estes produtos para o armazenamento de carbono e pelos créditos que este gera. Além disso, deve ser possível autorizar que as emissões causadas pela desflorestação sejam compensadas pelo aumento dos recursos florestais obtidos através de uma gestão florestal sustentável.

5.5. A fim de tirar partido do potencial significativo da gestão florestal sustentável<sup>(1)</sup> em matéria de atenuação das alterações climáticas, o CESE insta a Comissão a concentrar esforços no desenvolvimento das regras contabilísticas para a gestão florestal. As regras devem refletir as taxas reais de crescimento florestal e de sequestro de carbono, a fim de evitar o problema que apresentam as regras em vigor, em que, em alguns casos, os sumidouros são definidos como fontes de emissões.

5.6. As regras contabilísticas propostas relativas aos níveis de referência florestais são mais complexas do que as anteriores e não encorajam de forma suficiente o aumento do crescimento florestal ou da bioeconomia. O CESE propõe que, em vez de se estabelecerem critérios demasiado pormenorizados, os níveis de referência florestais nacionais sejam determinados pelos Estados-Membros de acordo com a utilização prevista dos recursos florestais, garantindo simultaneamente que os abates anuais não excedem o crescimento anual a longo prazo.

5.7. O CESE acolhe favoravelmente a observação da Comissão segundo a qual, para evitar a dupla contabilização das emissões, a utilização de biomassa no setor da energia deve ser considerada neutra em termos de emissões de carbono, como previsto nas diretrizes do PIAC. Além disso, há que evitar qualquer outra dupla contabilização das emissões.

5.8. O CESE insta a Comissão a procurar racionalizar as regras contabilísticas a nível mundial para o setor LULUCF. A fim de encorajar outros países a participar no processo, as regras devem ser tão simples quanto possível. A nível internacional, a UE deve também contribuir com os seus próprios conhecimentos sobre inventários e métodos de monitorização dos recursos florestais e, nomeadamente, desenvolver um sistema preciso da UE por satélite, com capacidade de fornecer dados reais a nível mundial.

5.9. Tal como a gestão florestal, a gestão ativa dos solos agrícolas e das pastagens também contribui para o combate às alterações climáticas, contribuindo simultaneamente para a segurança alimentar mundial. Uma melhor gestão dos solos agrícolas e das pastagens, nomeadamente no que se refere à produtividade do solo, colheita e transplantação, reforça o sequestro do carbono, o que deve ser reconhecido adequadamente sob a forma de créditos. Limitar a produção de biomassa resultaria, a longo prazo, na diminuição gradual da remoção de gases com efeito de estufa da atmosfera, devido à diminuição da fotossíntese. Também se devem ter em conta as especificidades dos solos orgânicos, bem como as possibilidades oferecidas pela manutenção de uma atividade agrícola nestes solos.

---

<sup>(1)</sup> Nabuurs *et al.* 2015. *A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets* [Um novo papel para as florestas e o setor florestal da UE no quadro dos objetivos climáticos da UE para o período após 2020].

5.10. De forma a tirar o máximo partido do potencial significativo que a gestão dos solos agrícolas e das pastagens oferece para aumentar a função do solo como sumidouro de carbono, e indicar eventuais melhorias para o seu desempenho, o CESE apela à investigação de regras contabilísticas aplicáveis à biomassa associada a plantas não lenhosas anuais e perenes e à definição das mesmas. O potencial de uma abordagem dinâmica da gestão dos solos que se concentre na otimização das suas funções, tendo em conta as condições locais, não só beneficiaria o clima e o ambiente, como contribuiria para a sustentabilidade económica e social do setor agrícola, em particular das pequenas explorações familiares.

5.11. Em suma, o êxito de Paris foi alcançado mediante uma abordagem ascendente, definindo objetivos nacionais, tendo por base os pontos fortes e as oportunidades oferecidos por cada Estado. O CESE também reconhece as diferenças existentes entre os Estados-Membros no setor LULUCF. Por conseguinte, as políticas devem ser adaptadas a nível nacional, de acordo com o princípio da subsidiariedade, e o setor LULUCF deve continuar a ser um pilar distinto da política climática.

5.12. O CESE encoraja os diversos Estados-Membros a adotarem medidas ambiciosas para a atenuação das alterações climáticas no setor LULUCF, criando simultaneamente uma visão a longo prazo para um uso do solo e uma silvicultura sustentáveis e envolvendo, nomeadamente, a sociedade civil e os parceiros sociais no processo a nível nacional, regional e local.

5.13. Para permitir a concretização de políticas ambiciosas, são necessários recursos financeiros substanciais. Para este fim, o CESE insta a Comissão a criar, em colaboração com o BEI e para além dos instrumentos existentes, um instrumento de financiamento autónomo, para apoiar a realização destes objetivos. Além disso, há uma clara necessidade de aumentar o investimento na investigação e desenvolvimento, a fim de criar novos métodos de atenuação das alterações climáticas.

Bruxelas, 14 de dezembro 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 estabelece um plano plurianual para as unidades populacionais demersais do mar do Norte e para as pescarias que exploram essas unidades populacionais e que revoga o Regulamento (CE) n.º 676/2007 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1342/2008 do Conselho»**

[(COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD)]

(2017/C 075/18)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Consulta	Parlamento, 12 de setembro de 2016 Conselho, 26 de setembro de 2016
Base jurídica	Artigos 43.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Mesa	20 de setembro de 2016
Competência	Secção Especializada da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	24 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	211/1/3

## 1. Observações e recomendações na generalidade e na especialidade

1.1. A política comum das pescas foi introduzida nas décadas de 60 e 70 e tem de ser revista continuamente. O Comité acolhe favoravelmente esta adaptação à evolução tecnológica, de forma a melhorar a conservação e proteger as unidades populacionais de peixes. O Comité acolhe favoravelmente as medidas propostas pela Comissão, muitas das quais são sugeridas no relatório do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Unidades Populacionais Demersais do Mar do Norte e do Skagerrak (WGNSSK) <sup>(1)</sup>, publicado em 2016, e que contribuirão para atualizar a legislação europeia no domínio da pesca e proteger uma indústria muito importante.

1.2. As pescarias do mar do Norte e zonas adjacentes são extremamente complexas: nelas participam navios provenientes de, pelo menos, sete Estados-Membros costeiros, bem como da Noruega, que utilizam uma grande variedade de artes de pesca para dirigir a pesca a um vasto leque de espécies de peixes, crustáceos e moluscos. Aspeto fundamental é o facto de muitas das principais unidades populacionais demersais (as que vivem no fundo ou perto do fundo do mar) serem capturadas em pescarias mistas. Na prática, significa isto que sempre que um navio alia uma arte de pesca, a captura consiste numa mistura de diferentes espécies, cuja composição dependerá do tipo de arte de pesca e do momento e local em que é utilizada.

1.3. Os navios que capturam unidades populacionais sujeitas a totais admissíveis de capturas (TAC) devem deixar de pescar uma unidade populacional uma vez que esgotem a correspondente quota. Antes da adoção do regulamento de base <sup>(2)</sup>, os navios não eram obrigados a fazê-lo quando esgotavam as quotas para uma dessas espécies. Em vez disso, podiam continuar a pescar outras espécies-alvo e, por conseguinte, continuar a capturar espécies para as quais as quotas já tinham sido esgotadas, ainda que estivessem legalmente impedidos de desembarcar essas capturas. As capturas acima das quotas tinham de ser devolvidas ao mar. Uma vez esgotada a quota para essa unidade populacional, as possibilidades de se continuar a pesca de outras unidades populacionais ficariam bloqueadas. Aquando da fixação dos TAC para estas unidades populacionais, é, pois, conveniente ter em conta o facto de algumas unidades populacionais serem capturadas conjuntamente em pescarias mistas. Esta abordagem, que deverá ter vantagens tanto para a conservação como para a exploração das unidades populacionais, é a seguida na presente proposta.

<sup>(1)</sup> Relatório do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Unidades Populacionais Demersais do Mar do Norte e do Skagerrak do CIEM (Conselho Internacional de Exploração do Mar), reunido em Hamburgo, na Alemanha, de 26 de abril a 5 de maio de 2016.

<sup>(2)</sup> Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo à política comum das pescas, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1954/2003 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e revoga os Regulamentos (CE) n.º 2371/2002 e (CE) n.º 639/2004 do Conselho e a Decisão 2004/585/CE do Conselho (JO L 354 de 28.12.2013, p. 22).

1.4. O regulamento de base pretende resolver os problemas da sobrepesca e das devoluções de peixe mais eficazmente do que a legislação anterior. Por conseguinte, devem ser tomadas medidas adequadas de forma a evitar consequências económicas e sociais negativas para o setor das pescas. O primeiro passo para uma gestão adaptativa desse tipo consiste em integrar todas as unidades populacionais em causa num plano de gestão único. O plano deve incluir, quando disponíveis, valores-alvo para a mortalidade por pesca, expressos em intervalos para cada unidade populacional, que servirão de base para a fixação dos TAC anuais dessas unidades populacionais.

## 2. Outras observações e recomendações

2.1. Deve ser criada uma comissão independente para a reavaliação das quotas nacionais. No entanto, a recuperação das unidades populacionais de peixes não depende apenas da mortalidade por pesca, mas também de outros fatores, como as alterações climáticas. Quaisquer medidas destinadas a tornar a pesca sustentável exigem a adaptação (dispendiosa) dos navios e das artes de pesca, dados científicos sólidos e um processo contínuo de formação e sensibilização dos pescadores. O aspeto social da pesca deve ser tido em conta, uma vez que os pequenos pescadores estão a ser excluídos do mercado. É prioritário assegurar a manutenção dos postos de trabalho nas comunidades em muitas das zonas costeiras da UE que dependem da pesca.

2.2. É necessária mais investigação sobre o impacto da aquicultura nas unidades populacionais selvagens. O salmão selvagem está em risco de extinção, principalmente devido à sobrepesca e a uma regulamentação insuficiente, mas os efeitos das explorações piscícolas no salmão selvagem é um dado desconhecido. Uma comercialização adequada permitiria ao salmão selvagem obter um preço superior ao do salmão de viveiro. A pesca desportiva contribui significativamente para a economia nas regiões mais remotas. Estima-se que cada salmão selvagem capturado contribui em média 1 200 euros para a economia local através de salários pagos aos guias de pesca, alojamento, transporte, etc.

2.3. São necessárias medidas para inverter o declínio na pesca da enguia. O problema da captura de juvenis deve ser resolvido através do aumento da malhagem mínima da rede. Também deve haver restrições às redes fabricadas em monofilamento.

2.4. Devem ser introduzidas sanções mais pesadas para as violações da legislação no domínio da pesca. Há que tomar medidas firmes contra o emprego de imigrantes ilegais em barcos de pesca, muitos dos quais inclusivamente não são pagos e se tornam praticamente prisioneiros por verem os seus passaportes confiscados (há casos documentados de trabalhadores da América Central nesta situação). As condições de vida e de trabalho no mar devem respeitar as mais elevadas normas da UE. O mesmo se aplica aos trabalhadores de países terceiros.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Pacote de medidas sobre o setor da aviação — Parte II, composto pela**

**«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho»**

[COM(2015) 613 final — 2015/0277 (COD)]

**e pelo «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação»**

[COM(2015) 599 final]

(2017/C 075/19)

Relator: **Raymond HENCKS**

Correlator: **Stefan BACK**

Consulta	Conselho da União Europeia, 19 de janeiro de 2016
Base jurídica	Artigo 100.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	15 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	184/01/02

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE mostra-se favorável à nova abordagem baseada na avaliação dos riscos e no desempenho, desde que as regras prescritivas permaneçam em vigor sempre que necessário, a fim de garantir a segurança. Considera que, para uma aplicação bem-sucedida desta alteração de métodos de trabalho e cultura, é necessário tempo e recursos adequados. Sublinha igualmente que esta transição deve ser efetuada em estreita colaboração com o pessoal e as partes interessadas.

1.2. O CESE acredita que a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) deve assumir uma maior responsabilidade pela segurança, em colaboração e concertação com os Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito às regras específicas em casos de emergência, na condição de que a AESA disponha dos recursos adequados para executar com êxito as suas atividades nesta área. O CESE considera ainda que o Regulamento (CE) n.º 300/2008 deve ser revisto tendo em conta os progressos alcançados desde 2008.

1.3. O CESE chama a atenção para o contexto em rápida mutação em que a aviação civil opera, devido tanto à rápida evolução tecnológica, nomeadamente no âmbito da digitalização, como ao desenvolvimento de novos modelos empresariais e de novos modelos de contratação e prestação de serviços. O CESE atribui grande importância à avaliação periódica do novo regulamento, que deve ser efetuada de cinco em cinco anos como previsto na proposta. É importante que os possíveis aspetos de segurança decorrentes de tais progressos sejam analisados exaustivamente na avaliação do impacto, sendo igualmente importante que sejam planeadas e adotadas medidas adequadas atempadamente.

1.4. O CESE congratula-se com a inclusão da assistência em escala no âmbito de aplicação do presente regulamento e sugere que se pondere um requisito de certificação para os prestadores de serviços de assistência em escala e para o pessoal que desempenha funções fundamentais para a segurança.

1.5. O CESE acolhe com agrado o desenvolvimento de normas em matéria de certificação para a tripulação de cabina; lamenta, contudo, que a Comissão não proponha um sistema de licenças para a tripulação de cabina.

1.6. O CESE apoia a inclusão das aeronaves não tripuladas no âmbito de aplicação da proposta e sublinha a importância de estabelecer normas de elevada qualidade.

1.7. O CESE gostaria de alertar contra a complexidade desnecessária e a duplicação de certificação ou de requisitos de controlo no que se refere ao equipamento de aeródromo, salvo quando claramente necessário por motivos de segurança.

1.8. O CESE regista favoravelmente as atividades de supervisão, cooperação e assistência em relação às autoridades nacionais previstas na proposta e espera que estas atividades sejam conducentes à manutenção de normas eficientes, harmonizadas e de elevada qualidade em termos de segurança, a um melhor intercâmbio de informações e a uma avaliação comparativa, o que assegurará uma maior eficiência dos recursos. Neste contexto, o CESE toma nota do Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação e do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação, registando igualmente o facto de que eles proporcionam a possibilidade de desenvolver e aplicar normas de segurança harmonizadas e de maior qualidade.

1.9. O CESE apoia o mecanismo proposto para a transferência voluntária de funções das autoridades nacionais para a AESA, incluindo as regras específicas em casos de emergência.

1.10. O CESE é de opinião que a possibilidade destinada aos operadores europeus que operam em vários países da UE de escolherem a AESA como a sua autoridade competente deve requerer a notificação da autoridade ou das autoridades nacionais competentes. A possibilidade de os operadores supramencionados escolherem a AESA como autoridade competente não deve ter efeito quando se trate de medidas adotadas ao abrigo dos artigos 59.º e 60.º.

1.11. O CESE regista a importância do intercâmbio de informações e salienta que as informações obtidas para efeitos de aumento da segurança não devem ser utilizadas no sistema judicial, salvo em circunstâncias excecionais, tais como casos de conduta dolosa. A «cultura justa» deve ser protegida e o CESE reitera a sua proposta de que se deveria desenvolver e aplicar uma carta da «cultura justa».

1.12. O CESE toma igualmente nota da proposta de introdução de uma disposição relativa às taxas para serviços do Céu Único como meio de financiamento das atividades da AESA, não obstante o facto de que as regras materiais relativas a estas taxas serão inseridas em disposições que ainda não se encontram em vigor. Além disso, não é claro de que modo as taxas previstas estariam relacionadas com o sistema de taxas de rota gerido atualmente pela Eurocontrol em nome dos Estados parte num acordo multilateral. Atendendo ao exposto, o CESE considera que seria prematuro legislar sobre a utilização de uma taxa que ainda não existe e para a qual existem diversas opções possíveis de configuração. Por conseguinte, o CESE sugere que esta proposta seja rejeitada.

1.13. Considerando que a AESA estabelece regras de certificação e critérios de segurança que poderão ser também do interesse do público em geral, o CESE propõe que os textos desta natureza sejam traduzidos em todas as línguas oficiais da UE. Por uma questão de transparência, a página *web* da AESA deve também estar disponível em outras línguas além do inglês. Neste contexto, o CESE chama igualmente a atenção para a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em particular para o seu artigo 21.º.

1.14. No que diz respeito à proposta para minimizar as formalidades relativas à locação de aeronaves com tripulação, o CESE observa que a proposta aborda primeiramente a segurança, sendo que as questões relativas à locação com tripulação estão relacionadas com as operações comerciais, o acesso ao mercado e a concorrência, podendo ter igualmente uma dimensão socioeconómica significativa. Por conseguinte, o CESE desaconselha, nesta fase, a alteração das disposições materiais relativas à locação com tripulação e considera que esta questão deve ser abordada quando o Regulamento (CE) n.º 1008/2008 for revisto.

1.15. No que respeita à avaliação em curso do Regulamento (UE) n.º 996/2010, o CESE recorda a importância da rede europeia de autoridades responsáveis pelas investigações de segurança na aviação civil (ENCASIA) e considera essencial que se disponibilizem recursos adequados para esta importante atividade. O CESE faz igualmente referência à sua declaração sobre «cultura justa» no ponto 1.11 acima.

## 2. Introdução

2.1. A proposta de regulamento em matéria de segurança <sup>(1)</sup> (a seguir, a proposta) substitui o regulamento de 2008 <sup>(2)</sup>. A proposta mantém e/ou atualiza algumas das disposições desse regulamento e introduz novas medidas. Assenta nas normas da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e em consultas públicas efetuadas aos Estados-Membros e às partes interessadas, incluindo aos parceiros sociais. Baseia-se num relatório da Comissão relativo ao Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação <sup>(3)</sup>, bem como em vários estudos. Trata-se de um passo no sentido da aplicação da Comunicação — Uma estratégia da aviação para a Europa <sup>(4)</sup>.

2.2. A proposta introduz uma abordagem à regulamentação sobre segurança com base na antecipação, na avaliação dos riscos e no desempenho, a fim de melhorar a eficiência dos recursos e orientar as atividades de supervisão em todos os níveis. Tem como objetivo colmatar as lacunas em matéria de segurança e dar maior ênfase às interdependências entre a segurança operacional na aviação e outros domínios, tais como a segurança pública na aviação e a proteção do ambiente.

2.3. A proposta visa garantir um elevado grau de aplicação e supervisão em todo o território da UE, mediante uma estreita cooperação entre as autoridades europeias e nacionais que inclui intercâmbio de informações e uma função de controlo e acompanhamento eficazes. Atualiza o regulamento de 2008 de modo que abranja os progressos técnicos, tais como as aeronaves não tripuladas.

2.4. A Comissão está atualmente a realizar uma avaliação do Regulamento (UE) n.º 996/2010 relativo à investigação e prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil (a seguir, o regulamento) e procurou ouvir a opinião do CESE [Documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo à aplicação do Regulamento (UE) n.º 996/2010]. Em 2010, o CESE emitiu um parecer sobre esta proposta de regulamento <sup>(5)</sup>.

## 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE apoia os objetivos da proposta de reforço das regras nos domínios da segurança operacional e da segurança pública na aviação civil, bem como de clarificação do papel da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) em matéria de segurança pública. O CESE concorda também que a AESA preste assistência técnica à Comissão na aplicação da legislação sobre segurança operacional e que possa tomar medidas a ela relativas, com o acordo da Comissão e após consulta aos Estados-Membros.

3.2. O CESE acredita que a AESA deve assumir uma maior responsabilidade pela segurança, em colaboração e concertação com os Estados-Membros, incluindo as regras específicas em casos de emergência, na condição de que sejam disponibilizados recursos adequados para permitir que a AESA execute com êxito as suas atividades nesta área. O CESE defende igualmente que o Regulamento (CE) n.º 300/2008 relativo ao estabelecimento de regras comuns no domínio da segurança da aviação civil foi ultrapassado pelos progressos ocorridos desde 2008, pelo que deve ser revisto.

3.3. A proposta visa preparar o enquadramento regulamentar da UE em matéria de segurança operacional da aviação perante os desafios que se perfilam nos próximos dez a quinze anos. O CESE considera que as previsões para um período tão longo serão ultrapassadas pela evolução tecnológica e pelos riscos de segurança operacional em permanente mutação como, por exemplo, o surgimento de aeronaves não tripuladas, as novas formas de cibercriminalidade, o risco de perturbação das manobras de aterragem por *laser*, etc. Assim, o CESE entende que se deve proceder a um reexame regular e frequente do regulamento relativo à segurança da aviação civil. Por conseguinte, o CESE apoia a proposta para uma avaliação do novo regulamento de cinco em cinco anos.

3.4. O CESE reitera <sup>(6)</sup> que a segurança é o pilar fundamental de uma estratégia sustentável para a aviação e que, nesta matéria, não há margem para complacência. Assim, há que avaliar se a abordagem prevista na proposta cumpre estas exigências, nomeadamente perante o objetivo da Comissão <sup>(7)</sup> de identificar e atenuar os riscos de segurança de uma forma mais rápida e mais eficiente, introduzindo uma abordagem baseada na avaliação dos riscos e no desempenho, mantendo, no mínimo, o mesmo nível de segurança geral.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 613 final.

<sup>(2)</sup> JO L 79 de 19.3.2008, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 599 final.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 598 final; JO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

<sup>(5)</sup> JO C 21 de 21.1.2011, p. 62.

<sup>(6)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 169.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 598 final.

3.5. O método proposto visa uma abordagem mais proporcionada e flexível da regulamentação sobre segurança operacional. O objetivo é identificar e reduzir os riscos de segurança operacional de forma mais rápida e mais eficiente, através de uma abordagem com base na avaliação dos riscos e no desempenho, a fim de garantir um maior nível de segurança geral. O CESE congratula-se com esta abordagem, mas realça que se têm de manter em vigor algumas regras prescritivas com vista a garantir condições equitativas. Além disso, uma transição tão significativa exige recursos adequados e um processo de transição que seja transparente para todas as partes interessadas, incluindo o pessoal, e que proporcione o tempo necessário para permitir a mudança de cultura requerida para aplicar plenamente a nova abordagem.

3.6. Um estudo encomendado pela Comissão sobre a disponibilidade, a eficácia da utilização e a evolução dos recursos humanos à disposição das autoridades aeronáuticas, bem como sobre o financiamento do sistema europeu de segurança operacional da aviação (o estudo de apoio sobre os recursos), concluiu que o equilíbrio entre os recursos e a carga de trabalho se degradou nos últimos dez anos e identificou lacunas nas qualificações do pessoal. O estudo apresenta um leque de opções para sair deste dilema. O CESE insiste na necessidade de encontrar uma solução no âmbito do diálogo social.

3.7. Um segundo estudo, sobre os sistemas de desempenho e a abordagem baseada no desempenho, explorou a possibilidade de introduzir elementos do desempenho na gestão da segurança operacional da aviação (o estudo de apoio sobre o desempenho). Concluiu que tal é possível, mas alertou para os riscos decorrentes de uma rápida introdução por motivos de ordem técnica. Segundo o estudo, é impossível quantificar os benefícios de uma abordagem baseada no desempenho antes da sua aplicação. No entender do CESE, as conclusões do presente estudo apontam para a importância de aplicar a nova abordagem de modo prudente e coerente.

3.8. Neste contexto, o CESE chama a atenção para a questão do desenvolvimento social e societal, incluindo novas formas de contratação e novas formas de modelos empresariais muitas vezes associadas à economia digital no âmbito do mercado da aviação, bem como para as implicações ao nível de segurança deste desenvolvimento. A Comunicação — Uma Estratégia da Aviação para a Europa <sup>(8)</sup> e vários pareceres do CESE <sup>(9)</sup> consideram que deve ser dada a devida atenção a estas questões. O CESE entende que, ao aplicar a proposta, nomeadamente ao avaliar o impacto das medidas de aplicação, também se devem ter em consideração estas questões.

3.9. A AESA debruça-se sobre o desempenho dos organismos no contexto do Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação, mas ainda não estabeleceu objetivos de desempenho em matéria de segurança para os organismos sob a sua alçada. Assim, fica demonstrada, uma vez mais, a importância de uma solução rápida e eficaz para os problemas em matéria de recursos referidos no ponto 3.6 acima.

3.10. As regras, atividades e procedimentos abrangidos pelo Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação devem ser sujeitos a controlo, a fim de se avaliar a sua pertinência e eficácia. Este controlo deve assentar em indicadores como a conformidade regulamentar, a frequência de determinados tipos de ocorrências com implicações para a segurança, o número de acidentes, mortais ou não, e a maturidade dos sistemas de gestão da segurança. Tais indicadores são utilizados pelos Estados para determinar o «nível aceitável de desempenho de segurança» no seu território, em conformidade com as exigências da OACI. A proposta dá ênfase à cooperação entre a AESA e as autoridades nacionais, incluindo o papel da AESA na gestão do novo repositório de informações referido nos artigos 61.º a 63.º. O CESE salienta a importância desse reforço do regime de supervisão e execução.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1. *Proteção ambiental*

O CESE aprova o aditamento de uma nova disposição relativa a questões ambientais, nomeadamente o relatório sobre proteção ambiental que deverá ser publicado pela AESA de três em três anos.

##### 4.2. *Reconhecimento de certificados de países terceiros*

O CESE sublinha a importância dos acordos de reconhecimento mútuo celebrados com importantes países parceiros no apoio ao setor da aviação da UE e ao comércio internacional nesse setor.

<sup>(8)</sup> COM(2015) 598 final, secção 2.3

<sup>(9)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 169, ponto 3.1.3; JO C 13 de 15.1.2016, p. 110, ponto 2.7; e JO C 389 de 21.10.2016, p. 86, ponto 1.3.

#### **4.3. Assistência em escala**

4.3.1. O CESE congratula-se com o facto de a assistência em escala, sendo parte importante do sistema de segurança da aviação civil, ter sido incluída no âmbito de aplicação do regulamento.

4.3.2. No entanto, o CESE sugere que se pondere um requisito de certificação para os prestadores de serviços de assistência em escala, bem como para o pessoal que presta assistência em escala com funções fundamentais no domínio da segurança. Os requisitos essenciais incluídos no anexo VII da proposta devem ser mais desenvolvidos e pormenorizados, sobretudo no que diz respeito às normas de formação e às qualificações.

4.3.3. Importa ter, igualmente, em conta as seguintes questões:

- número de efetivos e diferentes prestadores de serviços à aeronave em relação à duração da escala;
- riscos para a saúde decorrentes da exposição à poluição atmosférica na pista.

#### **4.4. Equipamento de aeródromo**

4.4.1. Quanto ao requisito de certificação do equipamento de aeródromo previsto no artigo 31.º do regulamento, o CESE observa que o equipamento de aeródromo é normalmente certificado ao abrigo de regimes aplicáveis a equipamento elétrico e outros sistemas. Um regime de certificação adicional poderia implicar uma duplicação da regulamentação, produzindo benefícios inexistentes ou insignificantes. Assim, o CESE propõe a substituição do artigo 31.º proposto por um texto em que se refere que a AESA tomará medidas adequadas sempre que os dados de segurança demonstrem que o equipamento utilizado ou destinado a ser utilizado em aeródromos sujeitos ao novo regulamento representa um risco para a segurança.

#### **4.5. Tripulação de cabina**

O CESE congratula-se com os novos requisitos essenciais no anexo IV e com a consolidação das disposições relativas à tripulação de cabina no artigo 21.º. Lamenta que se utilize na proposta o termo «atestado» ao invés de «licença», apesar de os requisitos previstos no anexo IV, n.º 4, relativos à tripulação de cabina serem equivalentes aos que conferem uma licença ou certificado. Por conseguinte, a fim de assegurar a coerência, a tripulação de cabina deve receber uma licença emitida pelas autoridades aeronáuticas nacionais ou pela AESA.

#### **4.6. Disposições de salvaguarda e flexibilidade, medidas da responsabilidade da Agência**

4.6.1. O CESE chama a atenção para o alargamento das disposições de salvaguarda e de flexibilidade a que se referem os artigos 59.º e 60.º da proposta, em comparação com as atuais disposições dos artigos 14.º e 22.º do Regulamento (CE) n.º 216/2008, em especial no que se refere às limitações do tempo de voo e a outras medidas que afetam as condições de trabalho do pessoal.

4.6.2. O CESE é de opinião que o período de dois meses em que se podem tomar medidas de acordo com as disposições de salvaguarda (artigo 59.º) e de flexibilidade (artigo 60.º) sem notificar a AESA não deve ser prolongado. Do mesmo modo, opõe-se à extensão para oito meses prevista no artigo 65.º, n.º 4, relativo às medidas da responsabilidade da Agência.

4.6.3. O CESE considera que deveria ser obrigatório obter o acordo do pessoal em causa antes de tomar uma decisão sobre as disposições de salvaguarda e de flexibilidade que afetam as suas condições de trabalho. Sempre que tiver sido tomada uma decisão sem tal acordo, a AESA deve dar imediatamente início ao processo de avaliação previsto no artigo 59.º, n.º 2, e no artigo 60.º, n.º 2.

#### **4.7. Cooperação entre as autoridades competentes e a AESA, transferência de responsabilidades**

4.7.1. O CESE congratula-se com a proposta de reforço da cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, a Comissão e a AESA no que diz respeito à certificação, supervisão e execução. Apoiava medidas como a criação de um corpo de inspetores e a transferência de responsabilidades para a AESA em caso de emergência, desde que não afetem negativamente os termos e condições de contratação dos trabalhadores envolvidos. É necessário documentar de forma clara os critérios da transferência em caso de emergência, bem como os requisitos para a restituição da supervisão à competência do Estado-Membro.

4.7.2. O CESE sublinha o caráter voluntário da transferência de responsabilidades de um Estado-Membro para a AESA, nos termos do artigo 53.º, com exceção da transferência em caso de emergência prevista no artigo 55.º para colmatar lacunas de segurança operacional urgentes. O artigo 53.º, n.º 2, último parágrafo, assegura que a transferência é executada tendo devidamente em conta as disposições aplicáveis do direito nacional do Estado-Membro em causa. O CESE considera que o procedimento e outras disposições de salvaguarda asseguram que a transferência decorre de maneira adequada e tendo em conta a segurança jurídica. Por conseguinte, o CESE apoia o mecanismo de transferência proposto.

4.7.3. A capacidade de um Estado-Membro transferir a supervisão para outro Estado-Membro tem de manter o seu caráter voluntário, prevendo-se a possibilidade daquele Estado recuperar a competência delegada.

4.7.4. O CESE toma nota da introdução da possibilidade destinada a permitir que os operadores multinacionais escolham a AESA como a sua autoridade competente. Em conformidade com a sua opinião sobre a transferência voluntária de responsabilidades, o CESE pode aprovar a presente proposta, sob reserva da autorização da autoridade ou das autoridades nacionais competentes e desde que a medida não afete negativamente os termos e condições de contratação dos trabalhadores envolvidos.

#### **4.8. Recolha, intercâmbio e análise de informações**

4.8.1. Tal como acontece com as propostas de cooperação acrescida entre a AESA e as autoridades nacionais da aviação, o CESE apoia o reforço das disposições de recolha, intercâmbio e análise de informações. No entanto, solicita que sejam tomadas mais medidas no sentido de assegurar a proteção dos dados pessoais como, por exemplo, incluir este elemento no sistema de auditoria dos sistemas de TI ou melhorar o nível de anonimato dos dados recolhidos. A fim de reforçar a transparência, os dados anonimizados devem ser colocados à disposição de todas as partes interessadas.

4.8.2. O CESE também se congratula com a criação de um repositório que contenha certificados, credenciações, medidas, decisões da Comissão, decisões dos Estados-Membros, transferências de responsabilidades, notificações, pedidos e outras informações.

#### **4.9. Gestão da segurança operacional da aviação**

4.9.1. Embora o CESE apoie a inclusão da referência ao Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação e a programas nacionais de segurança operacional da aviação, chama a atenção para o desafio que constitui apresentar as medidas e o material num formato compreensível para os trabalhadores da linha da frente. Por conseguinte, é essencial que, sempre que possível, o Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação e os planos nacionais tenham por base uma abordagem da base para o topo. Caso contrário, os documentos podem não contribuir para produzir o efeito desejado.

#### **4.10. Aeronaves não tripuladas (drones)**

4.10.1. O CESE apoia a inclusão das aeronaves não tripuladas no âmbito da proposta, mas faz novo apelo à prudência ao aplicar a abordagem baseada no desempenho.

4.10.2. Por conseguinte, impõe-se a elaboração de normas abrangentes para garantir um nível adequado de segurança operacional. O CESE considera que é um desafio assegurar a compatibilidade destas novas atividades de aviação que incluem drones com o tráfego aéreo geral, sendo essencial estabelecer regulamentação nesta matéria. Considerando que a gestão do tráfego aéreo já é um domínio complexo, em que os controladores de tráfego aéreo assumem responsabilidades consideráveis, o CESE solicita que não lhes sejam atribuídas responsabilidades infundadas para fazer face a uma situação de tráfego de aeronaves não tripuladas. É necessário estabelecer uma abordagem coerente no âmbito do licenciamento em matéria de utilização e posse de drones, incluindo no que diz respeito ao registo. Uma obrigatoriedade de obtenção de licença, em função das características do drone, geraria consciencialização, exigiria um conhecimento das regulamentações e restrições aplicáveis e ajudaria a desenvolver as competências necessárias.

#### **4.11. Ciberameaças**

4.11.1. O CESE manifesta uma especial preocupação com a cibersegurança. Não obstante a digitalização, o fator humano continuará a ser fundamental para a verificação de dados e para a proteção contra interferências ilícitas. Embora a disponibilidade dos dados pertinentes a bordo aumente a segurança operacional, o CESE sublinha que as tripulações de voo devem manter o controlo da aeronave. Igualmente, cumpre desenvolver um sistema sólido de proteção contra ciberameaças para drones.

#### 4.12. *Mudança para uma abordagem baseada no desempenho*

4.12.1. Uma das principais vantagens do sistema baseado na conformidade é a garantia de igualdade de tratamento entre operadores. O CESE considera que a transição para um sistema baseado na avaliação dos riscos e no desempenho deve facilitar a adaptação a uma nova cultura e manter a confiança no sistema de segurança operacional e na sua capacidade de assegurar a melhoria contínua dos níveis de segurança operacional num sistema baseado no desempenho. Tal requer ajustamento e adaptação a todos os níveis. Aprofundando as observações na generalidade dispostas nos pontos 3.4 e 3.5 acima, o CESE considera que os seguintes elementos são essenciais para uma transição bem-sucedida:

- devem ser disponibilizados recursos suficientes para assegurar níveis adequados de segurança operacional em todas as circunstâncias;
- a transição deve ser efetuada de um modo que garanta que as condições de trabalho do pessoal possam ser planeadas com antecedência. As mudanças planeadas devem ser transparentes;
- a aplicação do novo sistema deve ser acompanhada de um diálogo permanente com as partes interessadas, incluindo diálogo social;
- o ritmo da aplicação deve permitir uma transição segura para o novo sistema, tendo em conta a necessidade de garantir uma mudança de cultura.

4.12.2. O CESE considera que uma transição progressiva para um novo sistema e uma nova cultura exigirá tempo. De momento, subsistem dúvidas sobre se algum dia a regulamentação baseada no desempenho abrangerá totalmente a segurança.

#### 4.13. *Comunicação de ocorrências e «cultura justa»*

4.13.1. Tal como nos seus anteriores pareceres <sup>(10)</sup>, o CESE defende que a «cultura justa» tem de ser aplicada em todo o setor da aviação. O CESE tem dúvidas de que a proposta ou qualquer outra legislação europeia em vigor seja, por si só, suficiente para assegurar a conformidade com a «cultura justa». Ainda há muito a fazer a nível dos Estados-Membros para promover a «cultura justa» e manter uma separação nítida e previsível entre a comunicação de ocorrências relacionadas com a segurança e o sistema judicial. Por conseguinte, o CESE reitera a sua proposta de uma carta ou código de conduta com vista a apoiar as boas práticas.

#### 4.14. *Coimas e sanções*

4.14.1. O CESE considera que o atual sistema de coimas e sanções pecuniárias compulsórias tem-se revelado ineficaz. No artigo 72.º, n.º 1, o texto que determina que «a Comissão pode [...] aplicar a uma pessoa singular ou coletiva [...] uma coima» deve passar a ter a redação «a Comissão deve [...] aplicar a uma pessoa singular ou coletiva [...] uma coima». Cumpre recordar que o artigo 72.º, n.º 3, continua a oferecer um certo grau de discricção. A Comissão, quando aprecia se deve ou não impor uma sanção, deve articular-se com as autoridades nacionais pertinentes para assegurar uma abordagem coerente com as agências nacionais de aplicação da lei.

#### 4.15. *Financiamento da AESA*

O CESE considera que a proposta de inclusão das taxas pagas em conformidade com as disposições a serem incluídas no Regulamento relativo à implementação do Céu Único Europeu é prematura e pouco clara. Por exemplo, não é claro se será criado um sistema de taxas separado para o Céu Único ou se o objetivo é modificar o sistema de taxas de rota em vigor, gerido atualmente pela Eurocontrol (Acordo Multilateral relativo às Taxas de Rota, edição não oficial, outubro de 2006, disponível no sítio *web* da Eurocontrol). Também não é claro se as taxas previstas serão aplicadas unicamente aos serviços do Céu Único ou se serão utilizadas para financiar o orçamento geral da Agência. Por estes motivos, o CESE entende que a presente proposta é prematura, pelo que deve ser rejeitada.

#### 4.16. *Métodos de trabalho e participação das partes interessadas*

4.16.1. A participação das partes interessadas é e tem de continuar a ser uma característica essencial do trabalho desenvolvido pela AESA. Por conseguinte, sugerimos a supressão do texto «sempre que necessário» no artigo 104.º, n.º 1, alínea b), a fim de evitar decisões arbitrárias sobre a participação ou não participação das partes interessadas nas atividades da Agência.

---

<sup>(10)</sup> JO C 21 de 21.1.2011, p. 62, e JO C 198 de 10.7.2013, p. 73.

#### 4.17. *Regime linguístico*

Apesar de a língua inglesa ser amplamente falada no setor da aviação, ainda existem zonas geográficas e áreas de atividade onde as línguas nacionais prevalecem. O CESE considera que, em consonância com a proibição de discriminação em razão da língua prevista no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais, pelo menos as especificações de certificação e os meios de conformidade aceitáveis devem ser traduzidos e publicados em todas as línguas oficiais da UE. Além disso, a página *web* da AESA deve estar disponível em outras línguas da UE além do inglês, a fim de aumentar a transparência e a sensibilização do público.

#### 4.18. *Estrutura interna*

A redação proposta do artigo 90.º atribuirá significativamente mais poderes à Comissão em detrimento do Parlamento Europeu. Assim, o CESE insiste que se coloque no Conselho de Administração um representante da Comissão e um representante do Parlamento Europeu.

#### 4.19. *Locação*

O CESE opõe-se firmemente à proposta de alteração das disposições do Regulamento n.º 1008/2008 sobre locações. Uma vez que a avaliação deste regulamento está programada para 2017-2018, tal deve ser abordado separadamente.

### 5. **Avaliação do Regulamento (UE) n.º 996/2010 relativo à investigação e prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil**

Tal como já indicado no ponto 4.13 acima, o CESE insiste na necessidade de salvaguardar a «cultura justa» e na sua proposta de uma carta para esse efeito. Apoia uma abordagem não vinculativa, bem como a cooperação bem-sucedida no âmbito da ENCASIA enquanto fórum de partilha de recursos e conhecimentos e espaço para fomentar estudos, emitir recomendações de segurança e definir padrões de referência. Para alcançar este propósito, é de uma importância crucial disponibilizar recursos adequados.

No entender do CESE, o trabalho futuro no domínio regido pelo presente regulamento deve centrar-se na aplicação adequada e não na alteração do quadro jurídico.

Bruxelas, 14 de dezembro 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 — As plataformas em linha e o mercado único digital: Oportunidades e desafios para a Europa»**

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Consulta	Comissão Europeia, 25 de maio de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	15 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	175/0/3

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité acolhe favoravelmente o plano de ação apresentado pela Comissão, que inclui uma revisão das Diretivas Telecomunicações e Privacidade Eletrónica no que se refere aos serviços de comunicações em linha OTT (*over-the-top*), um levantamento das medidas voluntárias tomadas pelas plataformas, que pode levar à elaboração de um documento de orientação, um apuramento dos factos quanto a práticas empresa a empresa (B2B), o financiamento de projetos de dados abertos e, em última análise, uma estratégia para facilitar e apoiar a criação de plataformas competitivas baseadas na UE.

1.2. O CESE salienta que muitas plataformas em linha são elementos importantes da economia colaborativa e reafirma as suas conclusões sobre a economia colaborativa, especialmente no que respeita à proteção do consumidor, aos trabalhadores e aos trabalhadores por conta própria.

1.3. No entanto, o CESE está preocupado com o facto de o ritmo de elaboração dos regulamentos e das estratégias da UE, para não falar da sua aplicação nos Estados-Membros, não ser capaz de acompanhar a rapidez da evolução nos mercados digitais. O CESE gostaria que fossem exploradas formas de reforçar a coordenação entre as diferentes partes na Comissão e nos Estados-Membros, bem como os tipos de mecanismos que podem ser úteis.

1.4. O Comité frisa a necessidade de enfrentar o risco da fragmentação e a importância de uma abordagem coerente ao nível da UE, sem a qual as divergências entre as regulamentações nacionais criarão incerteza, dificultarão a expansão das empresas em fase de arranque e poderão limitar a disponibilidade dos serviços digitais. A questão é tanto mais urgente quanto alguns Estados-Membros estão já a introduzir, ou a contemplar introduzir, medidas específicas de combate às práticas comerciais desleais, o que acarreta o risco de fragmentação do mercado único digital.

1.5. A comunicação não contém propostas específicas e apresenta poucas soluções claras. Embora sejam esboçadas algumas soluções, são adiadas as respostas às verdadeiras questões fundamentais no que toca a saber se as plataformas prejudicam os seus fornecedores em alguns mercados.

1.6. A disseminação das plataformas em linha gerou grandes benefícios para os fornecedores e os consumidores, bem como para a economia e para os estilos de vida em geral. Não obstante, continua, e continuará, a haver problemas, e é por isso que o CESE recomenda uma definição mais precisa dos prejuízos mais graves para as empresas e para os consumidores e, seguidamente, uma resposta eficaz e rigorosa consoante estas preocupações sejam comuns a todas as plataformas em linha, específicas a alguns setores ou específicas a empresas individuais. O CESE preconiza igualmente a cooperação entre setores e o acompanhamento da evolução das plataformas em linha, a fim de enfrentar os problemas que surjam.

1.7. O Comité saúda o facto de a Comissão pretender explorar medidas que facilitem a mudança e a portabilidade de dados entre diferentes plataformas em linha e serviços de computação na nuvem, tanto para as empresas como para os utilizadores privados.

1.8. O Comité recomenda programas de sensibilização e promoção da literacia digital para todos os cidadãos de todas as idades, entre os quais os mais jovens e os mais idosos são os mais vulneráveis. O CESE acolheria com satisfação a introdução de uma educação sistemática sobre esta matéria enquanto norma europeia.

1.9. O CESE exorta a Comissão a estudar a necessidade de as plataformas apresentarem sínteses acessíveis, deixarem claros os casos em que se aplicam preços personalizados e a base utilizada para classificar os resultados, bem como de permitirem o exercício incondicional e administrativamente simples do direito a ser esquecido.

1.10. O CESE congratula-se com o anúncio da Comissão de que está a colaborar com as plataformas em linha sobre um código de conduta destinado a combater o discurso de ódio em linha e os conteúdos nocivos para menores. Todavia, entende que também é necessária alguma forma de sanção para os indivíduos que não removam tais conteúdos quando deles tenham conhecimento.

1.11. O Comité lamenta que a Comissão tenha ignorado, uma vez mais, a dimensão social das plataformas em linha. O CESE frisa que a responsabilidade social das plataformas para com os seus trabalhadores, quer os que estejam empregados de forma regular quer os que trabalhem em novas formas de emprego, tem de ser definida com mais precisão. Há que prestar especial atenção a estas últimas formas de emprego e proporcionar condições de trabalho justas, uma proteção social adequada, saúde e segurança no trabalho, formação e direitos sindicais e de negociação coletiva<sup>(1)</sup> a todos os trabalhadores das plataformas, reconhecendo os desafios colocados pelas plataformas em linha na economia colaborativa.

1.12. Discordando da apreciação da Comissão de que o quadro jurídico existente é amplamente suficiente, o Comité apela para a elaboração de um quadro ao nível da UE para a externalização de trabalho em linha para evitar que os níveis mínimos de remuneração e a regulamentação em matéria de tempo de trabalho e de segurança social sejam subvertidos ou contornados.

1.13. O Comité exorta a Comissão a estudar os aspetos fiscais da atividade das plataformas em linha, combatendo as práticas incompatíveis com condições de concorrência equitativas.

## 2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1. Através da sua recente comunicação e do documento de trabalho dos seus serviços, bem como, de uma forma mais geral, da Estratégia para o Mercado Único Digital, a Comissão procura incentivar a inovação e a concorrência efetiva entre as plataformas em linha, protegendo simultaneamente os direitos dos consumidores e a privacidade.

2.2. A comunicação delinea as principais questões identificadas na sua avaliação das plataformas em linha e estabelece a sua abordagem futura em relação às mesmas.

2.3. A comunicação não propõe um conjunto global de novas regras da UE relativamente às plataformas.

2.4. A Comissão propõe apenas a introdução de medidas regulamentares que abordem com clareza os problemas identificados em relação a uma categoria ou atividade específica de plataformas em linha, por oposição a regras preventivas suscetíveis de reprimir a inovação.

2.5. A Comissão reconhece que as plataformas em linha assumem diversas formas e dimensões e estão constantemente a evoluir, o que significa que não existe consenso quanto a uma definição única de plataformas em linha.

2.6. De acordo com a Comissão, uma abordagem «única para todos» da regulamentação das plataformas não seria uma forma adequada de enfrentar os diferentes desafios colocados pelos diversos tipos de plataformas em linha.

2.7. A Comissão reconhece que o quadro jurídico existente é amplamente suficiente para regulamentar as plataformas, embora este quadro não esteja simplesmente sujeito à jurisdição de um único regulador.

---

<sup>(1)</sup> JO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

2.8. A comunicação apresenta um roteiro e os princípios para uma futura intervenção:

- **condições equitativas para os serviços digitais comparáveis;**
- **comportamento responsável das plataformas em linha para proteger os valores essenciais;**
- **transparência e justiça para manter a confiança dos utilizadores e salvaguardar a inovação;**
- **mercados abertos e não discriminatórios numa economia baseada nos dados.**

2.9. A Comissão procurará tornar equitativas as condições regulamentares no setor das **telecomunicações**, eventualmente através de desregulamentação e de regras específicas para os fornecedores de serviços de comunicações OTT.

2.10. A Comissão tenciona ponderar a extensão da **Diretiva Privacidade Eletrónica** aos serviços de comunicação em linha.

2.11. A Comissão propõe, ao abrigo de uma nova **Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (SCSA)**, que as plataformas de partilha de vídeos tenham novas obrigações no sentido de combater os conteúdos nocivos.

2.12. A Comissão avaliará o regime de **responsabilidade** dos intermediários em linha, incluindo:

- a necessidade de orientações sobre a responsabilidade na aplicação de medidas voluntárias para combater os conteúdos ilegais em linha; e
- a necessidade de procedimentos formais de notificação e ação.

2.13. A Comissão vai continuar a incentivar os esforços coordenados de **autorregulação** (e proceder a uma avaliação regular da sua eficácia) a nível da UE levados a cabo pelas plataformas em linha no que se refere ao combate aos conteúdos ilegais em linha.

2.14. As plataformas em linha serão incentivadas a combater as avaliações falsas e enganosas.

2.15. A Comissão publicará princípios e orientações relativos à interoperabilidade na identificação eletrónica em 2017.

2.16. As novas propostas em matéria de **direitos de autor** recentemente adotadas pela Comissão visam obter uma repartição mais justa do valor gerado pela distribuição de conteúdos protegidos por direitos de autor por parte das plataformas em linha que disponibilizam o acesso aos referidos conteúdos.

2.17. O **Regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor** é apresentado em conjunto com a comunicação, para facilitar uma verificação mais eficiente do cumprimento da legislação da UE em matéria de defesa do consumidor em situações transfronteiras.

2.18. A Comissão reviu as orientações da **Diretiva relativa às práticas comerciais desleais**, a adotar em conjunto com a comunicação em apreço. A Comissão avaliará a eventual necessidade de atualizar as normas de defesa do consumidor existentes no que toca às plataformas, no âmbito do balanço da qualidade da regulamentação da UE em matéria de defesa do consumidor e de *marketing* a realizar em 2017.

2.19. A Comissão pretende levar a cabo um levantamento direcionado das práticas **empresa a empresa** no ambiente das plataformas em linha, a fim de «determinar a necessidade de medidas da UE adicionais» até à primavera de 2017.

2.20. A Comissão tenciona examinar os potenciais entraves a um mercado único digital na UE que podem resultar da incerteza jurídica quanto à propriedade, à usabilidade ou ao acesso aos dados, e, no âmbito da **iniciativa de livre circulação de dados** agendada para o final de 2016, explorar medidas que facilitem a mudança e portabilidade de dados.

### 3. Observações na generalidade

3.1. Se a Europa quiser ultrapassar a barreira de 1,5 % de crescimento anual do PIB na próxima década, será essencial dispor de uma economia digital dinâmica (ver o Relatório do Conselho da Agenda Mundial para a Europa, do Fórum Económico Mundial.)

3.2. As empresas de plataformas em linha tornaram-se das mais valiosas e influentes no mundo e o seu papel na economia mundial continuará a crescer.

3.3. A UE representa apenas 4 % da capitalização total de mercado das plataformas em linha <sup>(2)</sup>.

3.4. Os cerca de cinquenta principais operadores europeus de comércio eletrónico estão sujeitos a 28 quadros regulamentares nacionais distintos, enquanto os seis grandes operadores do mercado americano e os três gigantes do mercado chinês são regidos por um quadro regulamentar único <sup>(3)</sup>.

3.5. As questões relacionadas com as plataformas em linha obrigaram os Estados-Membros a agir, aumentando a fragmentação.

3.6. A harmonização do direito dos contratos e da defesa do consumidor é extremamente importante para o desenvolvimento sustentável e a expansão das plataformas em linha.

3.7. O CESE insta a que se centrem as atenções nas iniciativas legislativas e não legislativas a apresentar até ao final de 2016 para criar um mercado único digital plenamente integrado. Os anos de 2016 e 2017 determinarão se a Europa criará um roteiro digital para apoiar a competitividade e o crescimento ou se resvalará para a mediocridade digital.

3.8. A comunicação identifica vários domínios em que a Comissão sabe que existem problemas, mas carece de dados para decidir qual a ação necessária, ou sequer se é necessário agir. Entre os domínios referidos, o principal diz respeito às questões empresa a empresa (B2B). São propostos seis meses de estudo mais aprofundado antes de ser tomada uma decisão na primavera de 2017.

3.9. O Comité aguarda outro debate importante, que terá lugar quando a Comissão apresentar as conclusões da sua investigação nesta matéria no início do próximo ano.

3.10. Uma regulamentação excessiva ou inflexível anularia a contribuição positiva das plataformas em linha para a economia digital da UE, e as revisões da regulamentação não devem fazer-se em detrimento da proteção dos consumidores e dos trabalhadores.

3.11. Condições equitativas para serviços digitais comparáveis num mercado único digital não podem ter um impacto negativo nas receitas fiscais e não podem facilitar uma erosão ainda maior da matéria coletável do imposto sobre as sociedades permitindo que as empresas paguem impostos numa jurisdição, mesmo quando o valor é criado noutra. Os impostos sobre os benefícios devem ser pagos no local em que tem lugar a atividade económica correspondente.

### 4. Observações na especialidade

4.1. A Comissão descreve as plataformas como sendo geralmente conhecidas como mercados bilaterais ou multilaterais, nos quais os utilizadores estão ligados através de um operador da plataforma para facilitar a interação.

4.2. No entanto, a lista da Comissão, que abrange de redes sociais e motores de busca a sistemas de pagamento e plataformas de publicidade, exclui as empresas com plataformas tradicionais que funcionam atualmente em linha, embora inclua algumas plataformas digitais que não são multilaterais.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(3)</sup> Ver nota de rodapé 1.

- 4.3. Além disso, a lista da Comissão exclui um número crescente de plataformas nas quais é disponibilizado emprego. Por conseguinte, não dá resposta aos problemas específicos destas plataformas, especialmente os relativos a trabalho justo e proteção social adequada. Para assegurar que os direitos dos trabalhadores e as normas laborais não sejam contornados e que essas normas fiquem garantidas, o CESE apela para medidas legislativas em matéria de direitos de emprego e de proteção dos trabalhadores em linha/das plataformas, sobretudo dos que trabalham em novas formas de emprego<sup>(4)</sup>. Importa definir os colaboradores das plataformas em linha como trabalhadores, reconhecer automaticamente a sua relação de trabalho, garantir o seu direito a um tratamento igual ao dos trabalhadores regulares e assegurar o cumprimento efetivo destas disposições (Por exemplo, AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testlO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).
- 4.4. Há vantagens em ser o primeiro, e pode tornar-se difícil concorrer com plataformas que têm êxito na exploração dos efeitos de rede e que se tornam um parceiro comercial inevitável para empresas.
- 4.5. A plataforma de resolução de litígios em linha poderia ser aproveitada para a resolução alternativa dos litígios entre empresas, mas antes de mais importa assegurar a instauração efetiva do mecanismo em linha de resolução de litígios entre empresas e consumidores.
- 4.6. O receio de retaliação comercial por parte das plataformas em linha das quais dependem pode impedir os queixosos de contactar as autoridades da concorrência. O CESE recomenda novas medidas para proteger os queixosos nestes mercados.
- 4.7. Os responsáveis pelos sítios *web* e pelos pontos de sinalização internacional que lhes dão acesso aos mesmos operam muitas vezes fora da Europa ou ocultam a sua identidade. Concebidas originalmente para lidar com os fornecedores de serviços Internet que acolhem sítios *web* com conteúdo pirateado, as injunções sobre os pontos de sinalização internacional, a fim de bloquear o conteúdo objeto de infração, podem ser um instrumento útil para os titulares de direitos, e podem ser (e foram já) utilizadas ordens de bloqueio de sítios *web* na luta pela proteção das marcas e dos consumidores contra a venda em linha de mercadorias de contrafação.
- 4.8. A robustez do mercado de capital de risco dos EUA relativamente ao da UE constitui outro incentivo para as empresas emergentes se mudarem para os EUA.
- 4.9. A aquisição de empresas com baixos volumes de negócios não está abrangida pelos atuais requisitos de notificação, mesmo nos casos em que a empresa adquirida possui dados comerciais importantes ou um potencial de mercado significativo. O atual regime de controlo das fusões pode ser modificado, completando os limiares com base no volume de negócios através de requisitos de notificação adicionais com base no volume das transações.
- 4.10. As autoridades da concorrência podem recorrer a mais medidas provisórias e limites temporais para acelerar as medidas de execução nos mercados em rápida evolução.
- 4.11. As plataformas em linha solicitam frequentemente aos seus utilizadores informações que não são diretamente pertinentes para o conteúdo da plataforma, exigindo-lhes que aceitem termos e condições que não aceitariam em circunstâncias normais mas que são obrigados a aceitar para poderem utilizar o serviço da plataforma.
- 4.12. Os dados pessoais são a moeda do atual mercado digital, mas muitos consumidores parecem não estar conscientes de que estão a trocar os seus dados pessoais por acesso a muitos serviços chamados «livres» e que esses dados podem ser vendidos ou partilhados com terceiros. Além disso, independentemente de todas as medidas de proteção do consumidor, existentes e programadas, utilizar a Internet e manter a privacidade é, em termos técnicos, uma contradição, pois existe sempre a possibilidade de especialistas altamente qualificados conseguirem acesso a praticamente quaisquer dados. Por conseguinte, é preciso alertar todos os cidadãos de todas as idades (entre os quais os mais jovens e os mais idosos são os mais vulneráveis) para esses riscos.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

**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 — Reforçar o sistema de ciberresiliência da Europa e promover uma indústria de cibersegurança competitiva e inovadora»**

[COM(2016) 410 final]

(2017/C 075/21)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Consulta	Comissão Europeia, 18 de agosto de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	15 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação	148/0/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité congratula-se com a Comunicação da Comissão — Reforçar o sistema de ciberresiliência da Europa e promover uma indústria de cibersegurança competitiva e inovadora. Partilha a preocupação da Comissão relativamente à vulnerabilidade constante da Europa aos ciberataques, observando que pelo menos 80 % das empresas europeias sofreram no mínimo um incidente de cibersegurança no último ano e que o número de incidentes de segurança verificados em todos os setores a nível mundial registou um aumento de 38 % em 2015 (*The Global State of Information Security Survey 2016* [Inquérito sobre o estado global da segurança da informação de 2016], PWC). O Comité concorda com a Comissão em que é necessário um conjunto de medidas para reforçar o sistema de ciberresiliência da Europa e promover uma indústria de cibersegurança competitiva e inovadora.

1.2. O Comité acolhe com especial agrado a proposta em apreço no contexto da recém-adoptada Diretiva Segurança das Redes e da Informação (Diretiva SRI) <sup>(1)</sup>, que tem por objetivo harmonizar a abordagem em matéria de cibersegurança na União Europeia, e da Estratégia da UE para a Cibersegurança <sup>(2)</sup>, mais alargada, que define a visão atual relativamente ao melhor modo de prevenir e responder às ciberperturbações e aos ciberataques, a fim de promover os valores europeus da liberdade e da democracia, bem como de assegurar que a economia digital possa crescer de forma segura.

1.3. O CESE concorda que são necessárias medidas abrangentes para uma maior proteção das infraestruturas e dos serviços digitais europeus de importância vital contra as ameaças à segurança e congratula-se por ver que as medidas agora propostas contribuirão em grande medida para a aplicação de muitas recomendações do Comité formuladas em numerosos pareceres anteriores <sup>(3)</sup> sobre a cibersegurança em toda a União.

<sup>(1)</sup> JO L 194 de 19.7.2016, p. 1.

<sup>(2)</sup> JOIN(2013) 1.

<sup>(3)</sup> JO C 97 de 28.4.2007, p. 21;  
JO C 175 de 28.7.2009, p. 92;  
JO C 255 de 22.9.2010, p. 98;  
JO C 54 de 19.2.2011, p. 58;  
JO C 107 de 6.4.2011, p. 58;  
JO C 229 de 31.7.2012, p. 90;  
JO C 218 de 23.7.2011, p. 130;  
JO C 24 de 28.1.2012, p. 40;  
JO C 229 de 31.7.2012, p. 1;  
JO C 351 de 15.11.2012, p. 73;  
JO C 76 de 14.3.2013, p. 59;  
JO C 271 de 19.9.2013, p. 127;  
JO C 271 de 19.9.2013, p. 133;  
JO C 451 de 16.12.2014, p. 31.

1.4. O CESE saúda o facto de a Comissão ter assinado a parceria público-privada contratual (PPPC) em matéria de cibersegurança, que, segundo as previsões, deverá mobilizar investimentos no valor de 1 800 milhões de euros para a indústria da cibersegurança da UE, com vista a promover a cooperação nas fases iniciais do processo de investigação e inovação e a desenvolver soluções no âmbito da cibersegurança para vários setores, tais como a energia, a saúde, os transportes e as finanças. Apraz-lhe particularmente que esta PPPc seja aproveitada para apoiar o desenvolvimento, em toda a União, de empresas de cibersegurança em fase embrionária.

1.5. O Comité congratula-se com a intenção da Comissão de avaliar a necessidade de alterar ou alargar o mandato da Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA) até ao fim de 2017 e aguarda com expectativa que a Comissão o consulte nesta matéria. Considera que qualquer alargamento do mandato da ENISA deve assegurar que a agência desempenhe um papel operacional mais preponderante, de modo a sensibilizar eficazmente para a ameaça dos ciberataques e a melhorar a capacidade de resposta em toda a União, devendo igualmente prever uma responsabilidade mais direta em relação aos programas de formação e sensibilização no âmbito da cibersegurança, destinados especialmente aos cidadãos e às pequenas e médias empresas (PME).

1.6. A fim de reforçar a liderança e a integração necessárias ao nível da UE para enfrentar as complexidades que decorrem da aplicação eficaz de uma política europeia no domínio da cibersegurança, o Comité solicita à Comissão que avalie a possibilidade de alterar o estatuto da Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA) para uma autoridade ao nível da UE para a cibersegurança, à semelhança da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESAs). Se tal alteração ao mandato da ENISA não for possível, o CESE advoga a instituição de raiz de uma instituição desse tipo.

1.7. O CESE apela à Comissão para que pondere a criação de um modelo de desenvolvimento e classificação da cibersegurança nacional, à semelhança do Modelo de Maturidade da Capacitação (CMM — *Capability Maturity Model*) no setor informático, a fim de medir objetivamente o estado da ciberresiliência em cada Estado-Membro.

1.8. O Comité assinala que a Comissão pretende avaliar a necessidade de atualizar a Estratégia da UE para a Cibersegurança de 2013 num futuro próximo, e aguarda com expectativa ser consultado, em momento oportuno, sobre as ideias da Comissão.

1.9. Atendendo à importância da cibersegurança e à crescente ameaça da cibercriminalidade, o CESE apela para a afetação de financiamento e recursos adequados ao Centro Europeu da Cibercriminalidade da Europol e à Agência Europeia de Defesa.

1.10. Dada a importância considerável da proteção dos dados pessoais dos cidadãos, armazenados nas instituições e agências da administração pública, o Comité solicita a organização de formação especial sobre gestão da informação, proteção de dados e cibersegurança para os funcionários da administração pública.

1.11. Adotando a perspetiva global de proteger a UE da cibercriminalidade e dos ciberataques e de promover uma indústria da cibersegurança sólida na Europa, o CESE considera que a estratégia e as políticas da UE em matéria de cibersegurança devem incidir particularmente nos seguintes aspetos: uma forte liderança da UE; políticas de cibersegurança que aumentem a segurança e, ao mesmo tempo, respeitem a vida privada e outros direitos fundamentais; sensibilização dos cidadãos e promoção de abordagens de proteção proativas; governação exaustiva dos Estados-Membros; atuação informada e responsável por parte das empresas; estreita parceria entre os governos, o setor privado e os cidadãos; níveis de investimento adequados; normas técnicas adequadas e investimento suficiente em investigação, desenvolvimento e inovação; um compromisso à escala internacional.

## 2. Síntese da comunicação da Comissão

2.1. A comunicação em apreço apresenta medidas destinadas a reforçar a resiliência do ciberespaço da Europa e a promover uma indústria europeia da cibersegurança competitiva e inovadora, tal como anunciado na Estratégia da UE para a Cibersegurança e na Estratégia para o Mercado Único Digital.

2.2. Para tal, as medidas propostas pela Comissão tiram partido das disposições da Diretiva SRI, a fim de reforçar a cooperação no domínio da cibersegurança, a partilha de informações, a formação e a organização da segurança em toda a União. Além disso, a Comissão realizará uma avaliação da ENISA até ao final de 2017 e ponderará a necessidade de alterar ou de alargar o seu mandato.

2.2.1. A Comissão trabalhará em estreita cooperação com os Estados-Membros, a ENISA, o SEAE e outros organismos relevantes da UE para estabelecer uma plataforma de formação em matéria de cibersegurança.

2.2.2. Propõe-se um conjunto de medidas para abordar as interdependências intersetoriais e aumentar a resiliência da infraestrutura de rede pública, nomeadamente a criação de centros europeus de partilha e análise de informações setoriais e a sua colaboração com as equipas de resposta a incidentes informáticos (CSIRT — *Computer Security Incident Response Teams*). A Comissão propõe ainda a possibilidade de as autoridades nacionais solicitarem às CSIRT a realização de controlos regulares nas principais infraestruturas de rede.

2.3. As medidas propostas pela Comissão terão igualmente em conta a necessidade de reforçar o apoio ao crescimento e ao desenvolvimento de uma forte indústria europeia da cibersegurança, através de formação, de investimento, de requisitos do mercado único e da criação de uma nova parceria público-privada para a cibersegurança, que deverá mobilizar investimentos no valor de 1 800 milhões de euros até 2020.

2.3.1. Ademais, propõe-se a criação de um quadro europeu de certificação de segurança informática, a apresentar até ao final de 2017, bem como a avaliação da viabilidade e do impacto de um quadro europeu simples de rotulagem de cibersegurança.

2.3.2. Para aumentar o investimento em cibersegurança na Europa e apoiar as PME, a Comissão pretende: sensibilizar a comunidade da cibersegurança para os mecanismos de financiamento existentes; reforçar a utilização de ferramentas e instrumentos da UE de apoio às PME inovadoras, explorando as sinergias entre os mercados da cibersegurança civil e de defesa (por exemplo, a rede europeia de empresas e a rede europeia de regiões ligadas à defesa proporcionarão novas oportunidades para que as regiões explorem a cooperação transfronteiras no domínio da dupla utilização, inclusive no que toca à cibersegurança, e para que as PME participem nessas atividades de parceria); explorar a viabilidade de facilitar o acesso ao investimento através de uma plataforma de investimento em cibersegurança ou de outros instrumentos; e desenvolver uma plataforma de especialização inteligente para a cibersegurança, com vista a ajudar os Estados-Membros e as regiões interessadas a investir no setor da cibersegurança (RIS3).

2.3.3. Além disso, a fim de estimular e reforçar a indústria europeia da cibersegurança através da inovação, a Comissão celebrará com a indústria uma parceria público-privada contratual (PPPc) para a cibersegurança, lançará convites à apresentação de propostas no âmbito do programa Horizonte 2020 relacionados com a PPPc para a cibersegurança e assegurará a coordenação da PPPc para a cibersegurança com as estratégias setoriais relevantes, os instrumentos do programa Horizonte 2020 e as PPP setoriais.

### 3. Observações na generalidade

3.1. A economia digital é responsável por mais de um quinto do crescimento do PIB na UE e, todos os anos, a maioria dos europeus efetua compras em linha. Dependemos da Internet e da tecnologia digital conectada para apoiar serviços essenciais nos domínios da energia, da saúde, da administração e das finanças. No entanto, estes importantes serviços e infraestrutura digitais, que desempenham um papel tão crucial na nossa vida económica e social, são vulneráveis a um risco crescente de cibercriminalidade e de ciberataques, que ameaçam a nossa prosperidade e qualidade de vida.

3.2. Atualmente, muitas informações pessoais de todos os cidadãos são armazenadas eletronicamente pelos governos e instituições e agências da administração pública. Assim, uma boa gestão da informação, a cibersegurança e a proteção de dados são fatores de extrema importância para os cidadãos em toda a União, a quem é necessário assegurar a proteção dos seus dados pessoais e vida privada, em conformidade com as diretivas e regulamentos da UE. É este o caso, em particular, dos dados relativos à saúde, à situação financeira, a questões jurídicas e outras, que podem ser utilizados para furtrar a identidade ou indevidamente divulgados a terceiros. É de crucial importância que todos os funcionários do setor público recebam formação adequada sobre gestão da informação, cibersegurança e proteção de dados.

3.3. O ensino da cibersegurança pessoal aos cidadãos, nomeadamente a segurança dos dados, deve constituir uma parte fundamental de todos os programas de literacia digital. Um programa educativo promovido pela UE poderá apoiar os esforços de Estados-Membros menos ativos e assegurar a correta compreensão da estratégia, reduzindo, deste modo, os receios de perda da privacidade e aumentando a confiança na economia digital. Um tal programa poderia ser executado com a participação de associações de consumidores e organizações da sociedade civil em toda a União, incluindo estabelecimentos de ensino destinados aos cidadãos mais idosos.

3.4. Todos os Estados-Membros devem atribuir aos seus organismos de desenvolvimento industrial competências para informar, educar e apoiar o setor das PME no que diz respeito à cibersegurança. As empresas de grande dimensão podem facilmente adquirir os conhecimentos de que necessitam, mas as PME precisam de apoio.

3.5. Seria deveras útil dispor de um método de aferição objetiva do nível de ciberresiliência de cada Estado-Membro, de forma que as avaliações comparativas possam servir para resolver fragilidades e impulsionar melhorias. Talvez possa ser criado um modelo de desenvolvimento e classificação da cibersegurança nacional, à semelhança do Modelo de Maturidade da Capacitação (CMM — *Capability Maturity Model*) no setor informático, a fim de medir objetivamente o estado da ciberresiliência em cada Estado-Membro.

3.6. Uma estratégia abrangente para a cibersegurança deve incluir as seguintes ações:

- uma forte liderança da UE através de políticas, legislação e instituições criadas para apoiar elevados níveis de cibersegurança em toda a União;
- políticas em matéria de cibersegurança para aumentar a segurança individual e coletiva e, simultaneamente, respeitar o direito dos cidadãos à vida privada e a outros valores e liberdades fundamentais;
- elevada sensibilização de todos os cidadãos para os riscos associados à utilização da Internet e incentivo ao desenvolvimento de uma abordagem proativa para proteger os respetivos aparelhos digitais, identidades, vida privada e transações em linha;
- governação exaustiva por todos os Estados-Membros com vista a assegurar a segurança e a resiliência das infraestruturas críticas da informação;
- ações informadas e responsáveis por parte de todas as empresas para assegurar a segurança e a resiliência dos seus sistemas informáticos, a fim de proteger as suas operações e os interesses dos seus clientes;
- uma abordagem proativa dos fornecedores de serviços de Internet para proteger os seus clientes de ciberataques;
- promoção na UE de uma estratégia de cibersegurança em parceria profunda com os governos, o setor privado e os cidadãos, a nível estratégico e operacional;
- uma abordagem estratégica para a integração da cibersegurança no desenvolvimento de tecnologias e serviços da Internet;
- níveis adequados de investimento no conhecimento da cibersegurança e desenvolvimento das competências para criar um grupo sólido de profissionais no âmbito da cibersegurança;
- normas técnicas adequadas para a cibersegurança e investimento suficiente em investigação, desenvolvimento e inovação, para apoiar o desenvolvimento de uma indústria de cibersegurança forte e soluções à escala mundial;
- compromisso ativo, ao nível internacional, com países terceiros, para desenvolver uma política global coordenada e capacidade de resposta às ameaças de ciberataques.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. Tomando por base o quadro de governação em matéria de cibersegurança definido na Diretiva SRI e as restantes medidas agora incluídas na comunicação em apreço, a UE deve ponderar combater a fragmentação que se verifica na tentativa de melhorar a cibersegurança na UE, através da instituição de uma autoridade para a cibersegurança forte e centralizada, à semelhança da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA) ou da autoridade recentemente criada nos Estados Unidos para o efeito, o *Federal Chief Information Security Officer (Cybersecurity National Action Plan* [Plano de ação nacional para a cibersegurança], Casa Branca, 9 de fevereiro de 2016), responsável por controlar a aplicação da política de cibersegurança ao nível da UE e integrar as atividades das várias agências competentes nesta matéria.

4.2. O Comité manifesta-se impressionado pela competência que a ENISA desenvolveu ao longo dos anos e acredita que a mesma poderá contribuir ainda mais para a ciberresiliência e a cibersegurança da Europa. O mandato operacional da ENISA deve ser reforçado de forma a sensibilizar mais eficazmente para as ameaças de ciberataques e aumentar a capacidade de resposta em toda a União. Uma revisão do mandato é oportuna, tendo em conta que o ambiente da cibersegurança mudou significativamente desde a instituição da ENISA. Com base na Diretiva SRI, o papel operacional da ENISA poderia ser eventualmente alargado, a fim de melhorar o seu contributo para a UE, os Estados-Membros, os cidadãos e as empresas, através da dinamização das suas competências e de sinergias com o trabalho de outras instituições, agências e órgãos da UE e dos Estados-Membros, como a CERT-UE, o Centro Europeu da Cibercriminalidade e a Agência Europeia de Defesa. A ENISA deveria igualmente assumir uma responsabilidade mais direta pelos programas de formação e sensibilização para a cibersegurança especificamente destinados aos cidadãos e às PME.

4.3. Quando o Centro Europeu da Cibercriminalidade (EC3) foi criado, em 2013, dispunha de um orçamento operacional de apenas 7 milhões de euros, menos de 10 % do orçamento total da Europol (MEMO/13/6 da Comissão Europeia, de 9 de janeiro de 2012). Em 2014, o diretor do EC3 anunciou que os cortes orçamentais reduziam substancialmente os recursos afetados à sua unidade, que enfrentava grandes dificuldades para dar resposta às ameaças da cibercriminalidade, em rápida evolução (*Security Magazine*, 1 de novembro de 2014). O CESE considera que os recursos afetados à Europol para combater a cibercriminalidade devem ser objeto de um aumento significativo, permitindo enfrentar esta ameaça crescente. O orçamento da Europol para 2016 ainda é de apenas 100 milhões de euros<sup>(4)</sup>.

4.4. O Comité saúda as disposições da Diretiva SRI e as ações propostas na comunicação destinadas a melhorar a cooperação no domínio da cibersegurança entre os Estados-Membros. A bem da segurança de todos os cidadãos e a fim de reforçar a ciberresiliência em toda a UE, onde, muitas vezes, os sistemas de infraestruturas críticas da informação estão interligados, é importante que as medidas de cooperação tenham em conta o fosso cada vez maior entre os países com competências mais avançadas no domínio da cibersegurança e os outros Estados-Membros com competências menos desenvolvidas.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(4)</sup> JO C 113 de 30.3.2016, p. 144.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Reforço das relações comerciais bilaterais entre a UE e a Turquia e modernização da União Aduaneira»**

(2017/C 075/22)

Relator: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Comissão Europeia, carta anual de 2016, 20 de abril de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em secção	16 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	252/4/7

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera que o acordo de União Aduaneira (UA) atualmente em vigor foi ultrapassado pela evolução recente e que as partes do acordo terão de encetar negociações sérias com vista a reforçarem as suas relações económicas, adotando uma nova forma de acordo comercial que corresponda às necessidades atuais.

1.2. O CESE tem para si, agora como antes, que a Turquia continua a ser um parceiro muito importante e que há vontade política para aumentar os níveis de cooperação, em todo o caso, desde que seja assegurado o respeito dos valores fundamentais e dos princípios de democracia europeus, assim como o primado do direito e os direitos humanos.

1.3. O CESE considera que o processo relativo à UA pode assumir a forma quer de uma revisão da Decisão n.º 1/95, quer de uma nova decisão do Conselho de Associação, quer, em última análise de um novo protocolo ao Acordo de Associação.

1.4. O CESE condena a tentativa de golpe de Estado de 15 de julho, mas manifesta-se deveras preocupado com a reação do Governo da Turquia e com a evolução da situação política interna subsequente, que vai muito além de uma perseguição judicial dos golpistas, não corresponde aos padrões de um Estado de direito e contraria princípios democráticos.

1.5. O CESE insta a Turquia, enquanto país candidato à adesão à UE, a proteger e respeitar os direitos humanos fundamentais, bem como as normas democráticas e o primado do direito. O CESE condena a tentativa de derrubar o governo democraticamente eleito da Turquia, mas exprime igualmente a sua inquietação com a reação das autoridades turcas e apela expressamente para o pleno respeito e aplicação dos direitos humanos sem discriminação, com destaque para a liberdade de expressão e para a sua manifestação específica, a liberdade de imprensa, e para o restabelecimento integral do primado do direito.

1.6. O CESE considera que a Turquia tem de dar provas concretas de que permanece fiel ao estatuto de país candidato à adesão, estatuto que continua inalterado do ponto de vista jurídico e ao abrigo dos Tratados, prosseguindo as negociações com a UE mas também respeitando na íntegra o acervo da UE e todos os requisitos acordados até à data.

1.7. As novas condicionantes do comércio mundial que têm vindo a impor-se nos últimos anos levaram a UE a lançar uma nova ronda de acordos comerciais a nível mundial, com a tônica na melhoria das disposições num vasto leque de domínios, a fim de promover formas modernas de comércio, mas também de aplicar os princípios europeus e o acervo da UE. A comunicação da Comissão «Comércio para todos» deve ser a base para as negociações entre a UE e a Turquia. As recentes modificações e boas práticas introduzidas nos vários acordos comerciais transformaram os modelos de sustentabilidade, transparência e participação dos parceiros sociais e da sociedade civil nos acordos comerciais internacionais.

1.8. O CESE considera necessário realizar uma avaliação prévia do impacto das negociações, assim como um estudo *ex ante* e *ex post* da sua viabilidade para determinar o impacto que terão no ambiente, na economia e na sociedade. Estes processos devem contar com a participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil. O CESE entende ainda que a Comissão deve continuar a acompanhar de perto a situação económica e social na Turquia em cada fase das negociações.

1.9. Importa não esquecer que nos vinte anos desde a entrada em vigor da UA, o acervo da UE passou a englobar domínios anteriormente não regulamentados.

1.10. O CESE considera necessário um acordo de UA novo e atualizado e rejeita a manutenção do regime existente ou a sua conversão num acordo comercial regional, por a considerar irrealista. Em seu entender, o novo acordo deve incluir novos capítulos correspondentes aos acrescentos à legislação e às práticas da UE, que continuam a ser alargadas e revistas, juntamente com disposições atualizadas, para corrigir as práticas inadequadas constatadas durante a aplicação da UA com a Turquia, e com medidas prévias.

1.11. Da mesma forma, o CESE considera que as novas negociações devem centrar-se antes de mais na realização imediata das necessárias reformas radicais da legislação da Turquia.

1.12. O CESE propõe que sejam incluídos no quadro regulamentar do novo acordo os domínios seguintes:

- a agricultura (incluindo todos os requisitos descritos mais abaixo);
- os serviços;
- a contratação pública;
- os materiais não tratados e as matérias-primas;
- a defesa do consumidor;
- a proteção do ambiente e o desenvolvimento sustentável;
- a equivalência entre os regimes regulamentares para as medidas veterinárias, sanitárias e fitossanitárias e a política de segurança alimentar;
- a proteção eficaz dos direitos dos trabalhadores e do trabalho digno;
- a proteção da saúde e da segurança no local de trabalho;
- a facilitação do comércio eletrónico e a definição de uma agenda digital que estabeleça a livre circulação dos dados digitais;
- a política energética e a segurança do aprovisionamento energético;
- o incentivo à inovação e a proteção dos direitos de propriedade intelectual;
- a luta contra a corrupção e o branqueamento de capitais;
- o reforço dos incentivos às pequenas e médias empresas;
- a simplificação dos procedimentos administrativos e a redução das despesas com a administração;
- os investimentos e a atualização da legislação na matéria, a fim de proteger os investidores, e a introdução, ao mesmo tempo, de um procedimento imparcial de resolução de litígios;
- a melhoria do processo de transposição e incorporação da legislação europeia no sistema jurídico turco;
- disposições mais firmes para assegurar que o conteúdo do acordo revisto e as disposições de aplicação são conformes ao acervo da UE.

1.13. O CESE considera, no que respeita à assimetria que afetará as relações comerciais da Turquia com os países terceiros com os quais a UE está a concluir acordos comerciais de um novo tipo, que a cláusula correspondente não pode ser melhorada para além dos incentivos políticos concedidos aos países parceiros da UE, com a opção adicional de a Comissão oferecer os seus serviços de mediadora.

1.14. O CESE entende que qualquer tipo de acordo de comércio entre a UE e a Turquia terá de incluir a consulta e a participação efetivas dos parceiros sociais (empregadores e trabalhadores) e das organizações da sociedade civil tanto na fase de negociação como de implementação.

## 2. Relações comerciais UE-Turquia

2.1. Em 1959, a Turquia solicitou o estatuto de membro associado da Comunidade Económica Europeia (CEE), atual União Europeia (UE). Em 1963, foi assinado o Acordo de Associação <sup>(1)</sup>, que previa igualmente a criação de uma UA entre a CEE e a Turquia.

2.2. Consequentemente, em 1970 foi elaborado um Protocolo Adicional, que aboliu os direitos aduaneiros e as quotas aplicáveis aos bens, dando novos passos no sentido da UA, a plena realização da qual, em 1995 <sup>(2)</sup>, implicou a supressão dos entraves ao comércio, tendo nesse mesmo ano sido assinado um **acordo de comércio livre (ACL)** <sup>(3)</sup> para o carvão e o aço com a CECA.

2.3. Solicitou-se ainda à Turquia a adoção das pautas exteriores comuns (PEC) <sup>(4)</sup> da UE em relação a importações provenientes de países terceiros, bem como a adoção de todos os acordos preferenciais pré-existentes e futuros.

2.4. A UA foi um conceito inovador para a época e constituiu uma excelente oportunidade de aprofundar as relações bilaterais, uma vez que foi um dos primeiros acordos a incluir a harmonização da regulamentação com um país não membro.

2.5. Em 1997, a UE iniciou um processo paralelo com base nos artigos 2.º e 49.º do Tratado da União Europeia, na sequência do pedido de adesão apresentado pela Turquia em 1987.

2.6. As negociações de adesão tiveram início em 2005 e incluem 34 capítulos do acervo da UE, bem como um capítulo sobre questões variadas, o que perfaz um total de 35 capítulos.

2.7. Tendo em conta os apelos das partes interessadas pertinentes, o CESE considera positivo o ACL para o carvão e o aço, que deve permanecer inalterado, mas destaca a necessidade de uma reforma da UA para modernizar as relações comerciais.

## 3. Situação política na Turquia desde 15 de julho

3.1. A situação na Turquia após a tentativa de golpe de Estado, que ocorreu em 15 de julho e que o CESE condena terminantemente, é fonte de grande preocupação. O procedimento das autoridades contra golpistas suspeitos, mas também contra forças da oposição e da sociedade civil que não estiveram implicadas na tentativa de golpe, bem como contra a imprensa e os meios de comunicação social que não prestam fidelidade ao governo, é incompatível com as normas europeias e afeta as negociações entre a Turquia e a UE.

<sup>(1)</sup> Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia e Protocolo Adicional de 12 de setembro de 1963: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association\\_agreement\\_1964\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf).

<sup>(2)</sup> Decisão n.º 1/95 do Conselho de Associação CE-Turquia, de 22 de dezembro de 1995, relativa à execução da fase final da União Aduaneira (96/142/CE).

<sup>(3)</sup> Decisão 96/528/CECA da Comissão, de 29 de fevereiro de 1996, relativa à celebração de um acordo entre a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a Turquia sobre o comércio de produtos abrangidos pelo Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=PT>.

<sup>(4)</sup> Nomenclatura Combinada, Pauta Aduaneira Comum e Pauta Integrada da União Europeia (TARIC), Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:111003&from=PT>.

3.2. Desde os eventos de 15 de julho, a posição oficial de Ancara mudou e os negociadores turcos exigem agora compromissos diretos da parte da UE, a qual, em muitas ocasiões, **demonstrou até à data indecisão e ausência de vontade e visão políticas**, da mesma forma que a Turquia não evidenciou a boa vontade necessária para pôr em prática os textos adotados (p. ex., no que se refere ao protocolo ao Acordo de Ancara), o que complica ainda mais a criação das condições indispensáveis para um entendimento.

3.3. O CESE está a acompanhar e continuará a acompanhar com especial atenção e apreensão a evolução dos acontecimentos na sequência da tentativa de golpe de Estado e considera o lançamento de negociações sobre a UA a fim de melhorar as relações comerciais como uma oportunidade de começar a normalizar as relações entre a UE e a Turquia e de relançar a economia turca, em crise.

3.4. Por conseguinte, é do interesse da própria Turquia, na atual conjuntura difícil, empenhar-se a longo prazo num programa de reformas que inclua mudanças radicais a nível económico e político.

#### 4. A economia da Turquia

4.1. Em 2015, o produto interno bruto em paridades de poder de compra (PIB em PPC) da Turquia atingiu o valor impressionante de 1,576 biliões de USD (estimativa para 2015), o que fazia da Turquia a 18.<sup>a</sup> economia mundial. Quanto às estimativas de crescimento, a percentagem, ainda que satisfatória, caiu para 3,8 % em 2015, colocando o país na 102.<sup>a</sup> posição a nível mundial. A dívida pública do país diminuiu para a percentagem moderada de 33,1 % do PIB, embora a taxa de inflação ainda permaneça elevada, em aproximadamente 7,7 % em 2015<sup>(5)</sup>.

4.2. Nos últimos anos, a economia da Turquia passou de uma economia tradicional baseada na agricultura para uma economia impulsionada pelos serviços e pelo turismo, com um setor transformador orientado para a exportação. Tal deve-se em parte à UA, que criou oportunidades significativas que foram imediatamente exploradas graças à adoção de um novo quadro jurídico e à aplicação das normas da UE.

4.3. Contudo, a partir de 2012 o ritmo do crescimento abrandou devido à diminuição do investimento direto estrangeiro, assim como à evolução política e económica, que em muitos casos tem comprometido o crescimento económico e sido uma fonte de incerteza. No período entre 2013 e 2016, a confiança foi afetada pela instabilidade política, por alterações geopolíticas, por alegações de corrupção e pelas tensões com Estados vizinhos, devido ao facto de o país ter procurado obter um papel político mais central na região. Daí advieram repercussões adversas para a economia que ofuscaram o crescimento sem precedentes da economia turca, a qual, mercê do atual défice na balança de pagamentos, tem registado uma tendência para as flutuações da moeda nacional e do mercado, que desincentiva e enfraquece o afluxo de investimento estrangeiro. Após o golpe de Estado, a economia sofreu um novo reverso, com mais abrandamento e um declínio acentuado do turismo.

4.4. A evolução preocupante da situação política e as suas repercussões diretas afetaram consideravelmente a economia, em termos quer da confiança do mercado na estabilidade quer da solidez do quadro económico e de investimento na Turquia<sup>(6)</sup>, pondo em causa a possibilidade de o Governo turco colocar novamente a economia no bom caminho e abalando significativamente a sua credibilidade e o valor da lira turca<sup>(7)</sup>.

#### 5. Impacto da UA na economia turca, deficiências do quadro regulamentar e problemas de aplicação

5.1. Em geral, as previsões para a UA revelaram-se assaz pessimistas e foram desmentidas pelos factos, uma vez que se tinha previsto que o aumento do PIB na Turquia não ultrapassaria os 1 %- 1,5 %, o que, embora sendo significativo, ficou muito aquém do crescimento real.

<sup>(5)</sup> Estatísticas disponibilizadas pelo Factbook da CIA e pelos relatórios específicos por país do Banco Mundial, em conjugação com dados estatísticos recolhidos junto do Banco Central da República da Turquia.

<sup>(6)</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>  
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>  
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>

<sup>(7)</sup> <https://www.ft.com/content/5bbbcce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>  
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>

5.2. A UE é o principal parceiro comercial da Turquia no que respeita tanto às importações como às exportações, ao passo que a Turquia é o sétimo mercado de importação e o quinto mercado de exportação da UE. As exportações da Turquia para a UE consistem sobretudo em maquinaria e equipamento de transporte, seguidos de produtos manufaturados. As exportações da UE para a Turquia são dominadas por maquinaria e material de transporte, produtos químicos e produtos manufaturados.

5.3. As trocas comerciais com a UE aumentaram 22 % entre 1995 e 2014. Foi igualmente sugerido que a UA provocou um desvio dos fluxos comerciais<sup>(8)</sup>, mas este desvio é insignificante quando analisado à luz da percentagem total do comércio<sup>(9)</sup>.

5.4. Em todo o caso, essa situação morigerou a imposição pela Turquia de direitos aduaneiros aos produtos industriais e tornou supérflua a introdução de regras de origem para o comércio bilateral.

5.5. Algumas das principais desvantagens inerentes à EU podem ser resumidas da seguinte maneira:

- o recurso excessivo e desnecessário a instrumentos de defesa comercial, tais como medidas compensatórias, antidumping, de salvaguarda e de supervisão, que prejudicam o comércio bilateral<sup>(10)</sup>;
- a ausência de um mecanismo eficaz de controlo da observância e de um procedimento de resolução de litígios torna impossível paliar eficazmente a implementação por vezes seletiva da UA e impedir a aplicação de medidas discriminatórias indiretas em detrimento dos produtos da UE. O atual procedimento de resolução de litígios limita-se a litígios específicos (mais concretamente, a sua jurisdição só é válida durante o período em que estão em vigor medidas protecionistas)<sup>(11)</sup> que podem ser examinados pelo Conselho de Associação, que é um organismo predominantemente político e toma as suas decisões por unanimidade;
- o âmbito limitado da UA, que se aplica apenas aos produtos industriais, incluindo componentes e produtos agrícolas transformados produzidos na UE ou na Turquia, assim como aos bens produzidos inteira ou parcialmente a partir de produtos provenientes de países terceiros desde que circulem livremente na UE ou na Turquia. Em especial, os produtos agrícolas e os serviços representam, respetivamente, 10 % e 60 % do PIB da Turquia, embora ambos não estejam abrangidos pela UA;
- o processo de convergência com a legislação da EU também suscita problemas, assim como a eficácia do método para a prestação de informações sobre esse método. Por conseguinte, a comunidade empresarial encontra-se perante uma grande incerteza legislativa durante o processo de importação ou exportação dos mesmos produtos, de tal forma que nem ela própria, através dos seus organismos representativos oficiais (câmaras de comércio, organizações de empregadores, etc.), nem as autoridades competentes (estâncias aduaneiras, agências de exportação, organismos de vigilância do mercado) conseguem acompanhar a evolução<sup>(12)</sup>.

5.6. Para além dos domínios problemáticos no quadro regulamentar da UA, também há questões decorrentes da aplicação incorreta do mesmo ou das decisões unilaterais por parte da Turquia em matéria de práticas aduaneiras ou tarifárias, **em flagrante violação das disposições acordadas**, mas também da recusa da Turquia de permitir o exercício do comércio livre com a República de Chipre, um Estado-Membro da UE, em flagrante violação do direito da UE e dos acordos comerciais UE-Turquia.

<sup>(8)</sup> C.S.P. Magee, «Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community-Turkey customs union» [Geração de comércio, desvio do comércio e o efeito global de equilíbrio dos acordos comerciais regionais: análise da União Aduaneira Comunidade Europeia-Turquia], *Review of World Economics*, maio de 2016, volume 152, n.º 2, p. 383-399.

<sup>(9)</sup> «Evaluation of the EU-Turkey Customs Union» [Avaliação da união aduaneira UE-Turquia], relatório 85830-TR, de 28 de março de 2014, disponível em: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>.

<sup>(10)</sup> Em 2013, encontravam-se em vigor treze instrumentos de defesa comercial contra bens da UE. Para mais informações, consultar: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (consultado em 30.5.2016).

<sup>(11)</sup> Em contraste com o mecanismo de resolução de litígios do Acordo de Ancara, que abrange um leque mais alargado de litígios, mas requer o acordo entre as partes para assegurar a resolução.

<sup>(12)</sup> Ver nota de rodapé 9.

5.7. A atual convergência da Turquia com a legislação da UE relativa ao mercado interno progrediu em determinados domínios, como a livre circulação de bens, a política da concorrência e os auxílios estatais, a energia, a política económica e monetária e a política empresarial e industrial, mas a Comissão Europeia salientou que a Turquia tem ignorado sistematicamente aspetos fundamentais do acordo através do recurso generalizado a medidas protecionistas, contrárias ao previsto na União Aduaneira.

5.8. Contudo, a Turquia não tem aplicado corretamente a legislação relativa aos auxílios estatais e à criação de mecanismos de acompanhamento e parece hesitar em permitir na íntegra a livre circulação de bens através da eliminação de restrições dissimuladas; por último, não adotou nem aplicou de modo eficaz medidas de execução contra violações dos direitos de propriedade intelectual.

5.9. Uma avaliação dos benefícios globais da UA permite identificar como o seu principal contributo o facto de ter sido utilizada como instrumento de reforma económica que contribuiu para a integração da Turquia nos mercados mundiais, ajudou a restaurar a sua credibilidade e, por último, consolidou as medidas tomadas no sentido de limitar a inflação e estabilizar o valor da lira turca.

5.10. Também foram registados progressos rápidos na modernização do comércio turco e foi reforçada a concorrência entre os produtores e os operadores comerciais turcos, que obtiveram acesso, através do mercado da UE, a um ambiente comercial mundial mais propício e estimulante.

## 6. Comparação da União Aduaneira com os acordos de comércio livre (ACL) mais recentes

6.1. Os próximos anos assistirão ao nascimento de uma nova era económica, que terá início com a elaboração e a aplicação, a nível internacional, de uma série de iniciativas regulamentares que terão repercussões para as relações económicas entre a UE e a Turquia e tornarão necessário atualizar a UA. Ao mesmo tempo, a UE tem procurado promover as relações económicas externas com países terceiros a fim de promover os níveis de vida e a prosperidade. As iniciativas mais importantes neste momento são a **Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI)**, o **Acordo Económico e Comercial Global entre a UE e o Canadá (CETA)** e o **Acordo sobre o Comércio de Serviços (TiSA)**, bem como as negociações sobre o **acordo de comércio com o Japão** <sup>(13)</sup>.

6.2. Em virtude das novas condições, a UA obsoleta já colocou a Turquia em situação de desvantagem, devido à assimetria que lhe é inerente <sup>(14)</sup>, uma vez que a UA permite à Turquia negociar acordos comerciais com países terceiros unicamente depois de a UE com eles ter concluído e firmado novos ACL, mas não confere à Turquia qualquer possibilidade de intervir durante as negociações. Por outro lado, a «cláusula turca» não obriga os países terceiros a aceitar o lançamento de negociações, e muito menos a assinatura de um acordo. Mesmo na eventualidade de um acordo, este período de espera deixa as empresas turcas em desvantagem concorrencial.

6.3. Acresce que a Turquia foi obrigada a adotar as pautas exteriores comuns (PEC), que a obrigam a adaptar-se às alterações (sobretudo reduções) introduzidas pela UE na sequência da conclusão de acordos de comércio livre, uma vez que os produtos turcos não podem beneficiar deste privilégio noutros mercados na ausência de um acordo. Esta circunstância levou a uma liberalização progressiva do regime tarifário da Turquia.

6.4. As deficiências na arquitetura da UA acima referidas tornaram-se agora mais patentes, mais de vinte anos depois da sua assinatura.

6.5. Em 2014, dos 48 parceiros comerciais da UE, só 17 tinham concluído acordos com a Turquia, ao passo que entre os países que concluíram um ACL de nova geração, apenas a Coreia do Sul concordou em concluir um acordo com a Turquia, assentindo ao convite apresentado na «cláusula turca» do acordo KOREU.

<sup>(13)</sup> Outros acordos têm por parceiros os **países da África Oriental**, o **Equador**, **Singapura**, o **Vietname** e a **África Ocidental**. Alguns destes acordos, embora já concluídos, ainda não entraram em vigor.

<sup>(14)</sup> Global Economics Dynamics Study, Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed? [A integração da Turquia na UE numa encruzilhada: consequências da nova política comercial da UE para as relações entre a Turquia e a Europa e como geri-las], Bertelsmann Stiftung, abril de 2016.

## 7. Reforço das relações comerciais bilaterais

7.1. A cooperação entre a UE e a Turquia nos domínios económico e comercial é uma condição necessária e suficiente para conseguir a estabilidade numa região do mundo particularmente instável, e a modernização da UA pode enviar um sinal claro e positivo de cooperação e estabilidade.

7.2. Após um debate e um exame aturado das outras alternativas para as relações económicas e comerciais entre a UE e a Turquia, entre as quais se contam i) manter a situação atual, ii) substituir ou completar a UA por um acordo de comércio regional iii) ou modernizar a UA, o CESE considera que esta última solução parece ser a mais adequada para fazer avançar e aprofundar as relações bilaterais, com base no interesse mútuo.

7.3. O cenário de inação total, tendo em conta que as negociações de adesão requerem um período considerável, não faz parte das alternativas realistas que hoje se apresentam, dado que é urgente resolver os problemas acima identificados e aproveitar imediatamente o potencial inexplorado das relações comerciais.

## 8. Principais elementos da revisão

8.1. No quadro da nova política de comércio e de investimento da UE, lançada em 2015 mediante a publicação da comunicação da Comissão relativa ao comércio para todos <sup>(15)</sup>, tornou-se já manifesto que a UE está empenhada em aproveitar a sua posição de líder no domínio do comércio para enfrentar os novos desafios do mercado globalizado e satisfazer as necessidades da realidade comercial moderna, estimular o desenvolvimento e promover mudanças institucionais definindo prioridades em termos de reformas <sup>(16)</sup>.

8.2. Como parte deste esforço, é patente que uma nova política comercial não pode ser unidimensional, e sim multifacetada e complexa, abrangendo uma grande variedade de setores de atividade, a fim de ser eficaz e benéfica para a maior parte dos implicados, incluindo os trabalhadores, os consumidores e as pequenas e médias empresas.

8.3. Em especial, a inclusão dos valores europeus no mesmo quadro de princípios é importante a muitos níveis, uma vez que as negociações de acordos comerciais e de investimento não são agora manifestamente **apenas de natureza económica, mas representam um projeto socioeconómico mais vasto para a introdução de reformas multifacetadas e multidimensionais**.

8.4. **O desenvolvimento sustentável e a proteção do ambiente** são agora considerados de importância igual e fazem parte integrante destes valores, sobretudo depois da ratificação do Acordo de Paris (COP 21) pela UE e dos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável adotados pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas <sup>(17)</sup>.

8.5. Esta característica é naturalmente ainda mais pronunciada quando os países com os quais está a ser negociado um acordo estão a realizar negociações de adesão, sendo a Turquia o melhor exemplo.

8.6. A revisão deve igualmente ter como base as normas e convenções internacionais de proteção dos direitos dos trabalhadores <sup>(18)</sup>.

8.7. Por este motivo, a UE decidiu prosseguir com base nos três princípios fundamentais seguintes:

a) a **eficácia**, para que sejam tidas em conta as necessidades tanto macroeconómicas (p. ex., a situação económica dos Estados-Membros em crise) como microeconómicas (p. ex., das PME), assegurando a maior adaptabilidade possível a novos projetos comerciais;

<sup>(15)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

<sup>(16)</sup> CESE (relator: Jonathan Peel), parecer 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 (JO C 264 de 20.7.2016, p. 123)..

<sup>(17)</sup> Evidentemente, o conjunto de compromissos inclui a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas e o Protocolo de Quioto. Quanto ao Acordo de Paris, ver FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

<sup>(18)</sup> Normas laborais fundamentais da OIT, orientações da OCDE para as empresas multinacionais, princípios diretores das Nações Unidas para as empresas e os direitos humanos.

- b) a **transparência**, através de uma maior visibilidade e da participação do maior número possível de partes interessadas nas negociações;
- c) os **valores e modelos europeus**, um conceito em evolução que passou a abranger aspetos como a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (incluindo dos trabalhadores), o desenvolvimento sustentável e a luta contra a corrupção.

8.8. Assim, qualquer tentativa de convergência com os parceiros comerciais deve incluir:

- 1) estudos de alto nível sobre as atuais cadeias de valor mundiais e as cadeias de aprovisionamento mundiais,
- 2) medidas atualizadas de promoção do comércio e dos serviços para que reflitam a atual situação mundial de produção fragmentada com base na subcontratação (*outsourcing*), na deslocalização da produção para outros países (*offshoring*) e na criação de filiais (*branching*),
- 3) medidas para facilitar o comércio eletrónico e a mobilidade e, naturalmente, o alargamento efetivo da cooperação institucional, tanto na fase de negociação como na fase de avaliação e acompanhamento da aplicação dos acordos.

## 9. Processo de conclusão e conteúdo do novo acordo

9.1. O âmbito de aplicação do novo acordo deve ser alargado igualmente a outros domínios, como:

- a) a **agricultura** (mediante a aplicação rigorosa das normas europeias e a rastreabilidade dos produtos, mas também depois da avaliação do impacto da liberalização das exportações para os agricultores europeus), tendo igualmente em conta a manutenção ou a introdução de medidas protecionistas temporárias para lá do período de adaptação caso se revelem absolutamente indispensáveis para proteger os produtos europeus;
- b) **os investimentos**;
- c) **a regulamentação em matéria de contratos públicos**;
- d) **os serviços**;
- e) **questões mais atuais como o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente, o setor da energia, etc., assim como as matérias-primas e os materiais não tratados**, etc.
- f) a proteção dos direitos de propriedade intelectual e das patentes.

O acordo também deve incluir disposições vinculativas em matéria de transposição e incorporação imediata da legislação da UE, bem como sobre a resolução obrigatória dos litígios decorrentes da sua aplicação através de um mecanismo **cuja ativação não requeira uma decisão política**, ao contrário do que atualmente sucede, o que torna muito difícil resolver os litígios de forma eficaz e transparente.

9.2. Também é considerado extremamente importante que todos estes esforços se articulem com a abordagem comercial revista da UE, que colocará na mesa de negociações exigências não negociáveis de democratização e transparência do processo de decisão a nível internacional e nacional, pondo a ênfase no papel dos parceiros sociais e da sociedade civil no diálogo público e nos processos de negociação, com vista a assegurar uma implementação do acordo revisto que seja mais eficaz e centrado nas pessoas.

9.3. A melhoria das relações comerciais graças à nova UA poderá ter uma série de repercussões positivas, nomeadamente:

— a liberalização dos novos setores regulados gerará receitas e um aumento do investimento direto estrangeiro;

- a liberalização bilateral da contratação pública através da supressão dos entraves aos estrangeiros que pretendam candidatar-se aos concursos públicos beneficiará as empresas europeias, uma vez que representam 7 % do PIB da Turquia;
- a criação de novas oportunidades para as pequenas e médias empresas, incrementando o rendimento médio na Turquia, criando emprego e aumentando a produtividade.

9.4. O processo de conclusão do acordo deverá ter como ponto de partida negociações que deverão começar imediatamente e contar com a participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil, segundo procedimentos transparentes.

9.5. O CESE aplaude as consultas públicas e recomenda que sejam efetuados estudos comparáveis sobre os indicadores sociais e de bem-estar e sobre outros setores, como, por exemplo, os direitos dos consumidores e dos trabalhadores.

9.6. O CESE considera que deve ficar claro desde o início que o processo não se limita a um aprofundamento monolítico da cooperação comercial entre a UE e a Turquia, antes se inscreve no processo mais alargado das negociações de adesão, e que, de resto, uma das condições para o êxito das negociações é a harmonização de todos os elementos acordados até à data.

9.7. O novo acordo deverá não só resolver os problemas atuais mas também ser alargado de forma a incluir um capítulo específico sobre a proteção do ambiente, o desenvolvimento sustentável e a segurança e cooperação energéticas (fontes renováveis e convencionais).

9.8. No entender do CESE, importa instaurar igualmente um novo quadro de cooperação em matéria de investimentos que inclua normas mais rigorosas para a proteção dos investidores e preveja, ao mesmo tempo, um mecanismo imparcial de resolução de litígios, a fim de reforçar a confiança dos mercados na capacidade de resistência da economia aos choques políticos no futuro. Esse quadro deve ter em conta as preocupações no que se refere à proteção dos investidores <sup>(19)</sup>.

9.9. É evidente que o novo acordo deve incluir disposições rigorosas em matéria de medidas protecionistas ou discriminatórias contra produtos estrangeiros e de direitos adicionais ou ocultos, proibidos pela legislação comercial revista da UE. Também será necessária uma legislação mais severa para combater o branqueamento de capitais, a corrupção e a economia subterrânea, bem como uma cooperação institucional mais estreita para lutar contra a criminalidade transfronteiras.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

<sup>(19)</sup> Algumas destas preocupações foram resumidas no ponto 8.8 do parecer sobre o tema «Posição do CESE sobre questões-chave específicas da PTCL» (JO C 487, 28.12.2016, p. 30).

**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 — Viver com dignidade: da dependência da ajuda à autossuficiência»**

[COM(2016) 234 final]

(2017/C 075/23)

Relator: **Michael McLOUGHLIN**

Consulta	Comissão Europeia: 21 de junho de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em secção	16 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	203/0/1

## 1. Conclusões e recomendações

### Recomendações — Viver com dignidade

1.1. O Comité considera que a comunicação «Viver com dignidade», apresentada num momento oportuno, é um documento ambicioso que segue as boas práticas em matéria de ajuda ao desenvolvimento e humanitária. A UE deve estar ciente dos desafios envolvidos na realização deste objetivo.

1.2. Para o Comité, as regiões geográficas claras e bem definidas que estão na origem das deslocções forçadas oferecem a oportunidade de desenvolver soluções à medida e de assegurar uma resposta conjunta por parte da Comissão Europeia e demais instituições.

1.3. O Comité, tendo em conta alguns dos grandes desafios geopolíticos envolvidos, recomenda que o Serviço Europeu para a Ação Externa, juntamente com os Estados-Membros, elabore uma estratégia política de alto nível, destinada aos Estados e às organizações internacionais, em conexão com a comunicação «Viver com dignidade».

1.4. O Comité recomenda a elaboração, em paralelo com a comunicação, de abordagens específicas que incidam sobre questões fundamentais para as mulheres e os jovens, devendo estes grupos ser consultados e envolvidos na realização das medidas necessárias.

1.5. O Comité considera que, embora uma abordagem orientada para o desenvolvimento possa produzir resultados significativos com o orçamento atual, não se deve descurar a necessidade de recursos adicionais.

1.6. O Comité subscreve a proposta segundo a qual a sociedade civil, os utilizadores finais, os parceiros e as ONG envolvidas no desenvolvimento devem participar na realização e na operacionalização da comunicação.

1.7. O Comité recomenda o reforço e a melhoria das estruturas e processos de diálogo social e civil nos países parceiros e de acolhimento, tendo em vista a aplicação na prática da comunicação.

1.8. O Comité recomenda a realização de medidas económicas nas regiões afetadas, a fim de apoiar e desenvolver o empreendedorismo como uma trajetória viável de desenvolvimento para muitas das pessoas forçadas a deslocar-se.

1.9. O Comité recomenda que as ações no domínio da saúde prestem especial atenção à saúde e doença mentais, em conformidade com o artigo 11.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

1.10. O Comité recomenda que as respostas nos domínios da educação e formação se baseiem numa abordagem de aprendizagem ao longo da vida, devendo considerar-se, se for caso disso, a possibilidade de disponibilizar os programas da UE às vítimas de deslocação forçada.

1.11. O Comité recomenda que, na transição para uma abordagem de desenvolvimento, sejam respeitados os mais elevados padrões de responsabilização e transparência.

1.12. O Comité apela para que haja uma responsabilização dos parlamentos, tanto a nível nacional como da UE, bem como uma supervisão de outros órgãos pertinentes, como parte de uma transição para uma abordagem orientada para o desenvolvimento.

## 2. Contexto

2.1. O número de vítimas de deslocação forçada (refugiados, pessoas deslocadas internamente e requerentes de asilo) é uma das questões fundamentais com que se depara a comunidade internacional, com os conflitos em curso na Síria, em algumas zonas de África e outras regiões, infelizmente sem que se vislumbre o seu fim. No centro deste desafio político encontra-se a emergência de um grupo permanente de pessoas deslocadas, que permanecem no local muitos anos após a deslocação inicial.

2.2. Esta situação apresenta uma série de problemas, dos quais o mais importante é o facto de as respostas da comunidade internacional poderem ser predominantemente «de emergência», quando seria mais adequado um sistema com base no desenvolvimento a longo prazo. Resolver este dilema é difícil, uma vez que, em função da abordagem adotada, as mudanças podem apresentar vários problemas para os países de acolhimento, os doadores, as ONG e as próprias pessoas deslocadas.

2.3. Em 2015, mais de 65 milhões de pessoas foram consideradas vítimas de deslocação forçada, sendo 21,2 milhões refugiados, 40,8 milhões pessoas deslocadas internamente e 3,2 milhões requerentes de asilo. Os países que apresentam o maior número de vítimas de deslocação forçada são a Síria, o Afeganistão, a Somália, o Sudão, o Sudão do Sul e a República Democrática do Congo. Os países vizinhos estão a receber grande parte dos refugiados, enquanto as pessoas deslocadas internamente permanecem dentro das fronteiras desses países.

2.4. Para os refugiados, os principais países vizinhos são o Paquistão, o Irão, a Turquia, o Líbano, a Jordânia e a Etiópia. A Turquia é o país com o maior número de refugiados a nível mundial. Os números são também extremamente elevados em muitos países, designadamente na Jordânia e no Líbano, numa base *per capita*. No que respeita às pessoas deslocadas internamente, os países principais são a Síria (6,6 milhões), a Colômbia (3,6 milhões), o Iraque (3,3 milhões), o Sudão (3,2 milhões), o Líbano (2,5 milhões) e a Nigéria (2,1 milhões).

2.5. Atualmente, a União Europeia é o principal doador de ajuda ao desenvolvimento e de ajuda de emergência do mundo. Este facto é uma das marcas distintivas dos valores da UE e dos respetivos Estados-Membros. A UE procura igualmente uma maior coerência e eficácia na ajuda prestada e na resposta a emergências, nomeadamente através de uma maior coordenação, nos países destinatários, dos esforços dos Estados-Membros e da abordagem da UE.

2.6. Em 2015, a UE disponibilizou mais de mil milhões de euros para ajuda humanitária especificamente direcionada para pessoas forçadas a deslocar-se. Em abril de 2016, a Comissão Europeia, em conjunto com o SEAE, adotou uma abordagem orientada para o desenvolvimento no que respeita às deslocações forçadas. A comunicação «Viver com dignidade», apresentada pela Comissão, expõe pela primeira vez o ponto de vista da UE relativamente a uma transição para uma nova abordagem em matéria de apoio às vítimas de deslocação forçada.

2.7. A comunicação «Viver com dignidade» descreve os desafios com que se defrontam as pessoas forçadas a deslocar-se, deixando bem claro o argumento de que a vulnerabilidade destas pessoas deve ser o principal aspeto a ter em conta, prevalecendo mesmo sobre o seu estatuto jurídico. A comunicação, que se baseia numa abordagem global relativamente à ajuda ao desenvolvimento e na abordagem da UE em matéria de resiliência neste domínio, renunciando deste modo a uma «abordagem linear», visa superar uma abordagem compartimentada no processo político e reduzir o fosso, por vezes acentuado, entre os mundos humanitário e do desenvolvimento.

2.8. A Comissão considera que esta nova abordagem não deve suscitar custos adicionais, pois trata-se de uma forma de agregar o financiamento já existente, sendo colocada uma forte ênfase nos governos dos países de acolhimento e nos parceiros ao nível da implementação. Do mesmo modo, defende-se a introdução de sistemas de alerta rápido e a participação precoce de todos os intervenientes. São referidos exemplos de práticas já existentes relativas ao planeamento conjunto entre países e à programação estratégica. As metas e a programação comuns devem ter prioridade.

2.9. São previstos dois elementos de um novo quadro de ação, com ações auxiliares: o reforço da correlação entre ajuda humanitária e desenvolvimento e o relacionamento estratégico com os parceiros, incluindo o setor privado. A abordagem prevê igualmente a realização de ações com ênfase nos setores da educação, do mercado de trabalho (incluindo o diálogo social) e do acesso a diversos serviços, tais como habitação, água, saneamento, etc.

### 3. Observações na generalidade

#### Considerações geopolíticas

3.1. De uma forma geral, a comunicação «Viver com dignidade» é uma iniciativa muito útil, que apresenta uma visão ambiciosa para um ajustamento estratégico no domínio político, visando dar resposta a problemas concretos e centrando-se na necessidade de mudança em benefício dos que mais precisam. Está em consonância, em linhas gerais, com a evolução da mentalidade do setor e dos intervenientes no terreno, criando pontes entre as ações de ajuda humanitária e de ajuda ao desenvolvimento e centrando-se nas necessidades a mais longo prazo, como a saúde e a educação. A UE tem uma autoridade significativa nesta matéria, é uma importante parte interessada e, em conjunto com os Estados-Membros, pode produzir um impacto real. O Comité acolhe favoravelmente a ambição das propostas constantes da comunicação. A UE e os outros intervenientes devem ser claros quanto à magnitude da missão, mantendo simultaneamente a sua abordagem ambiciosa.

3.2. Importa prestar a devida atenção à importância de que se reveste a geopolítica nesta matéria. Com efeito, já verificámos que, mesmo na UE, os planos bem-intencionados relativos à reinstalação de um número muito inferior de refugiados se desmoronaram. As pessoas deslocadas provêm de zonas de conflitos complexos e delicados e, infelizmente, não deixam de sofrer as consequências desses conflitos depois da deslocação. Qualquer mudança de política ou abordagem, mesmo que seja bem-intencionada ou tenha o amplo apoio dos doadores, pode ter resultados ou impactos imprevistos no próprio conflito. Este impacto pode sentir-se em países ou regiões circundantes ou nos equilíbrios muitos precários entre etnias, relações de poder ou relações geopolíticas. Tal pode ocorrer, em especial, relativamente a uma população que, oficialmente, é «temporária» e passa a ser considerada «permanente». Este tipo de pressão já se faz sentir em países como o Líbano e a Jordânia. Alguns exemplos positivos indicados na comunicação, como o acesso à terra no Uganda, podem ser úteis nesta matéria.

3.3. Os países que acolhem números consideráveis de vítimas de deslocação forçada são, frequentemente, Estados frágeis ou fracos, o que torna a questão da sensibilidade geopolítica ainda mais tangível. Noutros casos, o Estado de acolhimento pode ser um regime autocrático, mas a sensibilidade mantém-se. Inevitavelmente, a distinção entre «vizinhos», «países de acolhimento» e partes do conflito pode ser difícil ou bastante inconstante. Com efeito, muitas vezes existem conexões entre o próprio conflito e os países vizinhos ou subgrupos da população de ambos. Um país de acolhimento, um país vizinho ou uma região pode «ganhar» ou «perder» com qualquer mudança no estatuto das vítimas de deslocação forçada, e pode reagir.

3.4. Ouvir as populações locais é um tema recorrente na comunicação e é absolutamente louvável. Todavia, em alguns casos, as populações locais podem ser sectárias ou influenciadas pelo conflito ou pelo conjunto mais vasto de circunstâncias que originou o conflito. Suscitar a vontade, em muitas regiões, de aceitar uma maior permanência das pessoas deslocadas constitui um desafio que não pode, simplesmente, ser subestimado. A recente decisão de encerrar o campo Dadaab, no Quênia, que existe há 24 anos, e a oferta de incentivos financeiros a refugiados afegãos no Paquistão ilustram os desafios existentes. A soberania do Estado de acolhimento continua a prevalecer no direito internacional, o que talvez seja uma realidade triste, mas incontornável, apesar da necessidade de dar atenção às vítimas de deslocação forçada.

3.5. Uma vez que a segurança é considerada, de forma sistemática, o principal motivo que leva as pessoas a sair ou a permanecer num local, o conceito de alerta rápido, tal como apresentado na comunicação, é essencial. Muitas deslocações são também consideradas previsíveis, o que reforça, uma vez mais, a necessidade de ações e compromissos políticos fortes na consecução dos objetivos da comunicação.

### Políticas convergentes

3.6. A comunicação refere, acertadamente, a necessidade de uma política e de uma reflexão convergentes, especialmente entre os setores da resposta de emergência e da política de desenvolvimento. O CESE acolhe favoravelmente esta abordagem e apela para uma ambição ainda maior neste sentido. Talvez seja possível contemplar um conjunto ainda mais amplo de políticas através das quais a União Europeia e os seus Estados-Membros podem melhorar a vida das vítimas de deslocação forçada. Tendo em conta o conjunto definido de países, os domínios podem incluir o comércio, a ajuda, o armamento e os direitos humanos. A comunicação coloca igualmente a tónica nas sinergias e na reflexão convergente, devendo estes aspetos transcender os domínios tradicionais da resposta de emergência e da ajuda ao desenvolvimento. Seria interessante saber de que forma as outras direções-gerais da Comissão, como a DG Comércio, podem contribuir para este trabalho. A comunicação fornece alguns exemplos positivos, como um documento relativo a um Quadro Conjunto para a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento para fazer face à malnutrição no norte da Nigéria, mas seria importante que esta abordagem fosse sistemática, nomeadamente em Bruxelas.

3.7. Algumas ONG humanitárias manifestaram dúvidas sobre se estas tarefas são ajustadas ao domínio humanitário e se a especificidade da ajuda humanitária seria mantida adotando esta abordagem. O Instituto de Desenvolvimento Ultramarino (Overseas Development Institute — ODI), sediado em Londres, entende que o sistema de ajuda humanitária precisa de uma mudança profunda, tendo em conta as novas circunstâncias em que se encontra e a preponderância de um número limitado de doadores e beneficiários.

Embora a Comissão considere que a concretização da comunicação — Viver com dignidade não deverá implicar quaisquer novos custos, não se deve excluir a possibilidade de atrair novos financiamentos ou estabelecer maiores sinergias.

### Políticas da UE em matéria de refugiados e requerentes de asilo

3.8. A comunicação «Viver com dignidade» aborda um conjunto de questões separadas e distintas das políticas da UE em matéria de refugiados e asilo. Contudo, existe alguma ligação, especialmente no que respeita a ter uma política de reinstalação tangível e permanente para um determinado número de vítimas de deslocação forçada. Além disso, a autoridade moral da UE neste domínio pode estar reduzida na sequência dos acordos celebrados com a Turquia, tal como a de alguns Estados-Membros. Este facto torna ainda mais importante o respeito das mais elevadas normas de direito internacional e boas práticas na concretização desta comunicação. A participação dos utilizadores finais na execução das políticas é um aspeto importante. Neste contexto, o diálogo social e civil oferece um grande potencial. As políticas de integração na UE devem igualmente ser melhoradas e são importantes no âmbito da deslocação forçada, uma vez que uma das opções deverá ser a reinstalação de muitas vítimas de deslocalização forçada. Estas políticas incluem o direito ao trabalho, o apoio linguístico e medidas contra a discriminação. A recente criação de corredores humanitários no âmbito de um projeto-piloto, nomeadamente pelo Governo italiano mas também noutros países da UE, na Suíça, no Canadá e nos EUA, é bastante positiva em termos de reinstalação.

### Acompanhamento, supervisão e responsabilização

3.9. A necessidade de aplicar os mais elevados padrões de responsabilização e transparência em todo o financiamento humanitário e de ajuda ao desenvolvimento é clara. Qualquer medida no sentido de uma nova abordagem para as vítimas de deslocação forçada deve cumprir os mais elevados padrões de responsabilização. Todas as despesas devem estar sujeitas à supervisão do Parlamento Europeu, do Tribunal de Contas Europeu, do OLAF e do Provedor de Justiça Europeu, e de órgãos nacionais equivalentes quando adequado.

## **4. Observações na especialidade**

4.1. Embora a comunicação se centre nos conflitos esquecidos e em zonas com um elevado número de vítimas de deslocação forçada, salienta aquelas em que as vítimas de deslocação forçada se encontram em grande número há mais tempo. Não obstante as sensibilidades políticas de situações específicas, alguns conflitos podem merecer uma atenção específica devido à sua natureza extremamente prolongada. O caso do Sara Ocidental e do povo palestino parecem pertinentes neste domínio. A situação da Ucrânia também merece especial atenção, uma vez que o país se encontra na vizinhança imediata da UE.

4.2. A comunicação afirma de forma louvável que o estatuto jurídico das vítimas de deslocação forçada não deve ser relevante para efeitos de ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento a longo prazo. No entanto, em alguns casos o estatuto jurídico pode ter vantagens, quando oferece alguma segurança e benefícios às pessoas deslocadas, por exemplo, caso preencham os critérios estabelecidos pela Convenção de 1951, possuam a cidadania do país de acolhimento ou de um país terceiro, os filhos possuam tal cidadania, ou sejam eles próprios menores, ou outras situações pertinentes. Trata-se de uma questão particularmente relevante no caso dos menores não acompanhados.

4.3. A abordagem da comunicação pode beneficiar de algum tipo de verificação externa ou independente e do rigor académico do mundo das ciências sociais ou da psicologia. Estas abordagens poderiam incluir, por exemplo, a hierarquia das necessidades de Maslow ou o desenvolvimento comunitário com base em ativos. Evidentemente, existem numerosos exemplos destas abordagens, mas é necessária uma ênfase nas necessidades humanas mais amplas, para lá da mera subsistência.

4.4. A principal abordagem da comunicação para demonstrar a dimensão operacional da mudança pretendida recorre a exemplos atuais, que são muito úteis. Embora a dimensão operacional possa dizer respeito ao futuro, seria útil clarificá-la e desenvolvê-la. Por outras palavras, qual será a sua configuração, quais os instrumentos efetivos, será motivada apenas pela ajuda? Estas questões são importantes para numerosas partes interessadas, como os Estados-Membros, as ONG, os trabalhadores humanitários e, claro, as próprias pessoas deslocadas. Qualquer processo de mudança pode gerar receios. Mesmo que um regime seja disfuncional, a alternativa tem normalmente perdedores e vencedores, e o rápido estabelecimento dos aspetos operacionais pode ajudar a enfrentar esta questão.

4.5. Do mesmo modo, seria importante definir de que modo se pretende concretizar e divulgar a nova abordagem, nomeadamente em relação às agências multilaterais pertinentes, países terceiros e ONG. Apesar de a UE ser um interveniente importante, sendo até considerada um líder neste domínio, não é o único, e as outras partes interessadas podem ter prioridades diferentes e antagónicas. Tendo em conta a combinação de fundos e de esforços envolvida na maior parte das operações, é essencial desenvolver uma agenda partilhada.

4.6. A democracia e a boa governação são essenciais para que a ajuda seja útil e chegue efetivamente aos beneficiários visados. Neste contexto, o Estado de direito reveste-se de importância fundamental, a par de medidas eficazes de luta contra a corrupção. Estima-se que, no passado, cerca de 40 % do financiamento tenham sido desviados para a compra de armamento ou para o enriquecimento pessoal dos líderes políticos. O Estado de direito é igualmente essencial para garantir que a sociedade civil pode ter efetivamente voz e desempenhar um importante papel de controlo, sem receio de vir a ser vítima de intimidação ou mesmo de prisão.

4.7. No documento é colocada uma ênfase significativa, acertadamente, no planeamento; todavia, as situações evoluem com rapidez neste domínio e o tempo pode ser crucial. Quaisquer abordagens ou planos operacionais devem poder ser aplicados com celeridade.

4.8. Como em todos os domínios, pode existir linguagem e terminologia específica, na comunicação e não só. A elaboração das políticas deve, dentro do possível, evitar o jargão. Também se dedica bastante atenção a ideias como sinergias, estratégias, planos e reflexão convergente. Podem ser utilizadas abordagens ou orientações mais concretas nestas matérias.

4.9. As disposições em matéria de diálogo social previstas na comunicação são acolhidas com agrado e devem ser reconhecidas em todas as suas disposições relevantes. As ações propostas devem dedicar, nos seus aspetos de educação e mercado de trabalho, uma maior atenção à atividade exercida por conta própria e ao empreendedorismo. Estas atividades são observadas com frequência nos campos de pessoas deslocadas e a criatividade pode ser um resultado inevitável da situação em que as pessoas se encontram. Este facto é apoiado pelo relatório do Banco Mundial sobre deslocações forçadas.

4.10. É legítimo perguntar qual a abordagem que será adotada no futuro. Como acontece com todas as mudanças de política, existirá um período de transição. Haverá um atraso na adoção das medidas ou um sistema a «duas velocidades»? Atualmente, 25,1 milhões de pessoas vivem em situação de deslocação prolongada. Se esta situação continuar, como será gerido um ambiente diferente?

4.11. A participação da sociedade civil local e dos utilizadores finais (pessoas deslocadas) é uma preocupação importante. Na situação atual, existem geralmente estruturas consultivas nos campos, mas qual a situação nos países de acolhimento? Esta questão pode constituir um desafio considerável, mas, ainda assim, deve fazer parte de qualquer mudança de política. Não é difícil imaginar a complexidade desta questão no caso das pessoas deslocadas internamente em muitos conflitos.

4.12. Como em qualquer grande mudança de política e, nomeadamente, tendo em conta a necessidade de transparência, devem ser garantidas medidas de supervisão para a nova abordagem, envolvendo os intervenientes da sociedade civil e as ONG pertinentes. Os mecanismos de acompanhamento pela sociedade civil que se aplicam aos capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos comerciais da UE em vigor podem ser um exemplo útil nesta matéria.

4.13. A recuperação económica das regiões será necessária para ajudar as vítimas de deslocação forçada que nelas residem. No entanto, as regiões em que se concentram as vítimas de deslocação forçada são algumas das mais pobres do mundo, e oferecem também um ambiente pouco favorável para as empresas e a proteção social. Mais uma vez, a concentração geográfica que caracteriza a deslocação forçada deve oferecer soluções neste domínio, como planos de investimento regional, políticas fiscais e desenvolvimento de infraestruturas. Qualquer abordagem ao desenvolvimento económico deve igualmente prever um maior apoio ao empreendedorismo. O emprego digno e o emprego de qualidade devem também ser prioridades, bem como a participação dos parceiros sociais.

4.14. Muitas das regiões e países que acolhem as vítimas de deslocação forçada apresentam maus resultados na maior parte dos indicadores económicos e podem ser considerados difíceis para a atividade empresarial. A necessidade de dispor de dados de qualidade é igualmente assinalada pelo Banco Mundial e outras entidades. A oportunidade económica deve estar no centro de uma resposta à deslocação forçada que seja orientada para o desenvolvimento, o que aumenta a necessidade de outros intervenientes da UE apoiarem ativamente a comunicação.

4.15. O emprego em organizações da sociedade civil local e nos campos, bem como no âmbito das respostas gerais à deslocação, é hoje frequente e considerado uma boa prática. Deve constituir um aspeto importante e claro das ações em matéria de emprego.

4.16. As ações no domínio da saúde devem prestar especial atenção à saúde e à doença mentais, um aspeto muito importante e muitas vezes negligenciado no caso das vítimas de deslocação forçada. A grande maioria das vítimas de deslocação forçada sofre da perturbação de *stress* pós-traumático e de outras doenças mentais devido às mudanças que viveram, que geram *stress*. Nos países de acolhimento, a prestação de cuidados sistemáticos e a longo prazo no domínio da saúde mental é dificultada pela falta de trabalhadores qualificados no setor da saúde. Esta carência poderia ser compensada integrando as vítimas de deslocação forçada que sofrem de problemas de saúde mental nos serviços públicos de apoio psicológico e apoiando as iniciativas da sociedade civil que prestam serviços de aconselhamento psicológico a pessoas deslocadas a nível local.

4.17. A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, nomeadamente o seu artigo 11.º, deve ser o documento fundamental para a elaboração de disposições relativas a vítimas de deslocação forçada que sofrem de deficiência.

4.18. O impacto da deslocação forçada nas mulheres e nas raparigas é particularmente acentuado. Embora sejam necessárias informações suplementares, as questões fundamentais são o aumento do risco de violência sexual e de género, bem como o tráfico de seres humanos. Além disso, importa respeitar a perspetiva do género na prestação de serviços, por exemplo, no que se refere a questões como a privacidade. Foram ainda observados riscos mais elevados de complicações durante a gravidez.

4.19. A escolarização é, evidentemente, uma resposta essencial. Qualquer medida no sentido de uma abordagem a longo prazo mais eficaz deve refletir-se claramente no tipo, nível e dimensão do apoio à educação. Uma abordagem da aprendizagem ao longo da vida pode ajudar, a este respeito, a reconhecer a diversidade de necessidades. Tendo em conta a importância e a quantidade de crianças e jovens entre as vítimas de deslocação forçada, deve ponderar-se a possibilidade de alargar os programas da UE, como por exemplo o programa Erasmus+ ou outros programas relevantes, aos jovens forçados a deslocar-se.

4.20. A deslocação forçada é cada vez mais um problema urbano, e não uma questão que se limita aos campos. É necessário mudar a perceção que os cidadãos e os doadores têm a este respeito. Claramente, a combinação de políticas envolvidas na transição para uma abordagem orientada para o desenvolvimento deve ter em conta este facto em termos de planeamento e de questões como a habitação, os transportes, a saúde e a educação.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Uma política integrada da UE para o Ártico»**

[JOIN(2016) 21 final]

(2017/C 075/24)

Relator: **Stéphane BUFFETAUT**

Consulta	Comissão Europeia, 27 de abril de 2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em secção	16 de novembro de 2016
Adoção em plenária	14 de dezembro de 2016
Reunião plenária n.º	521
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	218/1/4

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. O CESE está bem ciente da importância da região do Ártico para a União Europeia e, nomeadamente, para o Reino da Dinamarca, a Finlândia e a Suécia, que são membros do Conselho do Ártico.

1.2. Porém, tem igualmente presente que a União Europeia apenas tem assento no Conselho do Ártico na qualidade de observadora, embora, na realidade, possa ir além das restrições inerentes a esse estatuto. O Comité manifestou já anteriormente o seu desejo de que a UE exerça um papel maior na região do Ártico (ver parecer REX/371, de que foi relator Filip Hamro-Drotz) <sup>(1)</sup>.

1.3. O CESE salienta que a UE tem assento ou participa noutras instâncias internacionais que também se debruçam sobre as problemáticas do Ártico, tendo por isso condições para alargar a sua influência. Tal acontece, designadamente, nos domínios das alterações climáticas, das convenções marítimas ou do direito do mar, das pescas e até de determinados aspetos da política espacial.

1.4. Tendo em conta que, por um lado, a comunicação assenta em três pilares, a saber, as alterações climáticas, o desenvolvimento sustentável e a cooperação internacional, mas que, por outro lado, a chave para a eficiência reside nos resultados desta cooperação internacional e que os representantes dos povos estabelecidos na região dão prioridade ao desenvolvimento sustentável, o CESE propõe a inversão da ordem de apresentação dos objetivos da UE por razões de legibilidade e de eficácia, de modo que os objetivos ou projetos enunciados pela Comissão sejam vistos de forma positiva e não suscitem críticas quanto às suas intenções.

1.5. Uma das consequências das alterações climáticas foi a abertura de novas vias navegáveis a norte, a famosa «passagem do nordeste» que Chateaubriand procurara já (em vão) no fim do século XVIII. Esta evolução abre possibilidades concretas de navegação, de pescas ou mesmo de exploração mineira, as quais, por sua vez, acarretam maiores riscos de «fortunas de mar» ou incidentes de perfuração que exijam o recurso a infraestruturas de salvamento inexistentes no local. O Comité recomenda que se dê a máxima importância às questões da segurança, em matéria tanto de transporte como de perfuração, e sublinha que se desconhecem as consequências ambientais da abertura dessas vias de navegação devido ao degelo.

1.6. Neste domínio, a Comissão frisa o contributo potencial da implantação do sistema Galileu para a vigilância e a prevenção de catástrofes marítimas e da poluição, devendo ser especialmente útil no caso específico da região do Ártico. O CESE insiste igualmente na importância de outras políticas europeias, para além, obviamente, das políticas do clima e do ambiente, integrarem considerações relativas ao Ártico, nomeadamente a política estrutural da UE, a política agrícola comum, a política das pescas e a política marítima.

<sup>(1)</sup> JO C 198 de 10.7.2013, p. 26.

1.7. O CESE considera que os princípios da pesca responsável são geralmente aplicáveis à região do Ártico e que o eventual desenvolvimento do turismo e de outras atividades económicas deve inserir-se numa lógica de responsabilidade e proteção de um meio ambiente sensível e frágil e já fortemente afetado pelo aquecimento do hemisfério norte.

1.8. Sublinha também que os povos locais, embora pretendam preservar as suas culturas, aspiram igualmente a beneficiar das oportunidades decorrentes de um desenvolvimento económico e social sustentável, as quais passam, nomeadamente, pela melhoria dos meios de comunicação materiais e imateriais. O CESE apela para que a sociedade civil tenha um papel ativo na promoção dos interesses e das preocupações dos povos locais, que não devem ser meros espetadores, mas sim intervenientes nas políticas relativas ao Ártico. O CESE defende uma maior proteção dos recursos do Ártico, que constituem o capital natural das gerações futuras, e considera que as atuais alterações ambientais na região devem ser vistas como um indicador dos progressos realizados a nível europeu e mundial no domínio da proteção do clima. A preservação das regiões do Ártico e o combate às alterações climáticas não podem ser empreendidos à revelia ou em detrimento dos habitantes desta zona.

1.9. Os objetivos da política integrada da UE para o Ártico não podem ser perseguidos sem o acordo e o apoio de Estados que não são, nem nunca serão, Estados-Membros da UE. Alguns desses Estados são superpotências mundiais cujos objetivos económicos e estratégicos não coincidem necessariamente com os da UE. Assim, o êxito e o impacto concreto desta política para o Ártico dependerão da capacidade diplomática da União, da sua vontade de elevar tais objetivos à condição de preocupação transversal da sua ação diplomática em domínios que vão para além do Ártico *stricto sensu* e da sua capacidade para fazer com que outros Estados evoluam no sentido de advogar posições convergentes com as suas. A cooperação internacional é e continuará a ser crucial para qualquer política para o Ártico.

## 2. Introdução

2.1. Há oito Estados do Ártico, dos quais três são Estados-Membros da UE: o Reino da Dinamarca, a Finlândia e a Suécia. Dois países não membros da UE, a Islândia e a Noruega, mas pertencentes ao Espaço Económico Europeu, bem como o Canadá, os Estados Unidos e a Rússia, são igualmente países do Ártico. Mediante a Declaração de Otava de 1996, estes oito Estados fundaram o Conselho do Ártico, cuja finalidade é promover o desenvolvimento sustentável da região nos domínios económico, social e ambiental.

2.1.1. Assim, e sem prejuízo das competências nacionais, a UE não podia ignorar o Ártico, zona estratégica importante, mas a Comissão coloca grande ênfase na questão climática, partindo da premissa de que esta região do mundo, de importância fundamental em termos climáticos, tem vindo a sofrer os efeitos das alterações climáticas. Estudos recentes indicam que o Ártico está a registar um aumento da temperatura duas vezes mais rápido do que o resto do mundo. Além disso, se, por um lado, o Ártico sofre tais efeitos, por outro, tem um enorme impacto nas alterações climáticas. Convém também recordar que este espaço é habitado por vários povos indígenas.

2.1.2. No entanto, a União Europeia não é membro do Conselho do Ártico, embora tenha um convite permanente para assistir às reuniões na qualidade de observadora. A Alemanha, a China, a Coreia do Sul, a Espanha, a França, a Índia, a Itália, o Japão, os Países Baixos, a Polónia, o Reino Unido e Singapura têm assento com estatuto de observador. Em 2008, a UE solicitou o estatuto de observador permanente, e esse pedido aguarda uma decisão final. O grande número de Estados que têm assento neste Conselho com o estatuto de observadores é revelador da importância que a comunidade internacional atribui à questão do Ártico.

2.1.3. Em contrapartida, são «participantes permanentes» as instituições representantes e associações dos povos indígenas (sami, aleútes, povos indígenas do norte, da Sibéria e do Extremo Oriente russo, Conselho Ártico do Alasca, etc.), o que demonstra uma vontade genuína de ter em conta o destino e as aspirações de desenvolvimento dos povos presentes no Ártico, que, embora poucos, são detentores de culturas bem vivas.

2.2. A política da União, que visa combater as alterações climáticas e limitar a subida das temperaturas, parece ter encontrado um domínio de aplicação privilegiado na zona do Ártico, mas não é a única e depende também da vontade de potências cujas prioridades estão orientadas primeiramente para estratégias militares, económicas e de transporte marítimo. Além disso, até à data, o Conselho do Ártico preocupou-se sobretudo com a questão do desenvolvimento, obviamente sustentável, da região.

2.3. As alterações climáticas podem ter um forte impacto nas condições de vida das pessoas que vivem nesta zona. Naturalmente, as políticas em matéria de alterações climáticas não podem ser seguidas em detrimento dos povos, mas com eles e em seu benefício.

2.4. A importância económica da zona do Ártico para a UE não é negligenciável. De facto, a UE consome muitos produtos provenientes do Ártico, nomeadamente produtos da pesca e fontes de energia. De igual modo, convém não esquecer as repercussões económicas, sociais e ambientais da abertura de novas vias navegáveis. Mas o que se aplica à União Europeia aplica-se também aos Estados presentes na zona do Ártico. Assim, os Estados Unidos autorizaram a realização de perfurações no Ártico.

2.5. A Comissão articula o seu documento em torno de três eixos que indicam as suas prioridades. Coloca-se a questão de saber se estas são pertinentes:

- combate às alterações climáticas e salvaguarda do ambiente do Ártico;
- promoção do desenvolvimento sustentável;
- apoio à cooperação internacional nas questões relacionadas com o Ártico.

2.6. Importa sublinhar que este último aspeto é essencial e, em última análise, condiciona os dois primeiros, visto que a UE só é diretamente parte interessada por intermédio de três dos seus Estados-Membros e tem de lidar com três grandes potências como os Estados Unidos, a Rússia e o Canadá, todos eles com interesses económicos e estratégicos consideráveis na região do Ártico. Consta-se também que certos Estados asiáticos manifestam um interesse enorme pela região, nomeadamente a China, o Japão, a Coreia do Sul e Singapura.

2.7. É igualmente questionável a tónica colocada nas considerações relativas às alterações climáticas e ao ambiente, que constituem a grande preocupação da Comissão mas não necessariamente dos nossos parceiros internacionais, para os quais o desenvolvimento sustentável, se bem que importante, não representa uma prioridade.

### 3. Observações gerais

3.1. Obviamente, a Comissão considera prioritário o combate aos efeitos das alterações climáticas no Ártico. Preocupam-na, nomeadamente, a questão do degelo do pergelissolo, cujo efeito poderá revelar-se catastrófico em matéria de emissões de metano e de CO<sub>2</sub>, e a proteção dos ecossistemas locais. Estas preocupações são muito legítimas, mas a UE, por si só, não é capaz de resolver estes problemas.

3.2. Para enfrentar com eficácia estes desafios, a Comissão salienta a importância da investigação e dos esforços de vigilância do Ártico e assinala os esforços financeiros envidados para o efeito. Salienta a necessidade de um reforço da cooperação internacional e defende o acesso transnacional às infraestruturas de investigação e aos dados disponíveis.

3.2.1. Esta observação demonstra, como se tal fosse necessário, que a eficácia da política da UE está condicionada à eficácia da cooperação internacional.

3.2.2. A Comissão reitera os objetivos da sua «política climática» aplicando-a ao caso específico do Ártico. Na prática, esbarra numa dificuldade de carácter geral: a impossibilidade de agir eficazmente, caso os seus objetivos não sejam compartilhados a nível mundial, em especial pelos Estados do Ártico, e mesmo que aja de forma concreta por intermédio dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. A ratificação dos acordos de Paris sobre as alterações climáticas deverá reforçar a eficácia das ações e políticas na região do Ártico.

3.3. A Comissão preconiza, acertadamente, um elevado nível de proteção da biodiversidade e a criação de zonas marinhas protegidas, e manifesta-se a favor da luta contra a poluição por metais e poluentes pesados. Porém, importa sublinhar que as zonas marinhas protegidas em alto mar são muito pouco eficazes, exceto em matéria de proibição da pesca. Com efeito, são, por definição, impossíveis de controlar e proteger devido à mutabilidade e ao movimento permanentes tanto das águas como das espécies que nelas vivem.

3.4. De igual modo, sublinha a necessidade de colaboração internacional no domínio das atividades de exploração de gás e petróleo, designadamente para prevenir acidentes de grandes repercussões. Também neste aspeto, a eficácia depende do vigor das relações internacionais mantidas com os outros Estados intervenientes na zona do Ártico. Neste contexto, há que sublinhar que as relações difíceis com a Rússia não tiveram um impacto negativo no que se refere ao Ártico, sendo que a cooperação está a evoluir de forma satisfatória.

3.5. A região do Ártico, vasta e pouco povoada, não é servida por grandes ligações de transporte, mas não deixa de ter muitos recursos — peixe, minerais, petróleo e gás — suscetíveis de serem cobiçados. A Comissão preconiza o desenvolvimento de uma economia sustentável, tanto mais necessária pelo facto de os espaços naturais serem frágeis e sentirem o impacto das alterações climáticas. Importa proteger os recursos naturais do Ártico como uma reserva para o futuro e, ao mesmo tempo, preservar os interesses dos povos locais. O CESE defende uma maior proteção dos recursos do Ártico, que constituem o capital natural das gerações futuras, e considera que as atuais alterações ambientais na região devem ser vistas como um indicador dos progressos realizados a nível europeu e mundial no domínio da proteção do clima. A preservação das regiões do Ártico e o combate às alterações climáticas não podem ser empreendidos à revelia ou em detrimento dos habitantes desta zona.

3.6. A UE deve apoiar a introdução de tecnologias inovadoras, nomeadamente para enfrentar os rigores do inverno ártico. O programa InnovFin poderia ser aplicado ao Ártico. A Comissão defende também um acesso efetivo ao mercado único, embora, neste momento, tal acesso seja ainda uma perspetiva remota. Há, porém, outras políticas europeias envolvidas, designadamente, a política agrícola comum, a política das pescas e a política marítima.

3.7. A Comissão tenciona criar um fórum para reforçar a cooperação e a coordenação dos diferentes programas de financiamento da UE, o qual definiria prioridades em matéria de investimento e de investigação.

3.7.1. Ao mesmo tempo, no âmbito da iniciativa Interreg, seria estabelecida uma rede de autoridades de gestão e partes interessadas que poderia levar à instituição de uma conferência anual das partes interessadas do Ártico. A ideia parece interessante, na condição de a sua execução ser flexível, reativa e adaptável.

3.8. Em matéria de investimento, a Comissão insiste sobretudo nas redes de transporte, de facto necessárias para tirar as regiões árticas do isolamento, e recorda que a parte setentrional da Finlândia, da Suécia e da Noruega faz parte da rede transeuropeia de transportes. Este elemento é claramente fundamental para abrir a região ao resto do mundo.

3.9. A dimensão e a baixa densidade demográfica do Ártico tornam a utilização das tecnologias espaciais particularmente relevante. Os programas Copérnico e Galileu serão extremamente importantes para a região. O Comité não pode deixar de apoiar a abordagem da Comissão neste domínio.

3.10. O degelo resultou na abertura da passagem do nordeste, pelo que importa garantir a segurança da navegação nas novas rotas. O CESE apoia manifestamente a abordagem da Comissão neste domínio. É de reter a ideia de um fórum das guardas costeiras do Ártico.

3.11. Será o sucesso da cooperação internacional a determinar o êxito ou o fracasso das políticas seguidas.

3.11.1. A Comissão enumera os diversos instrumentos jurídicos e instâncias pertinentes e sublinha a necessidade de a UE ser parte bastante ativa, mas não sem ressaltar a necessidade da cooperação bilateral, nomeadamente com grandes atores como os Estados Unidos, a Rússia e o Canadá, mas também com a Gronelândia e determinados Estados asiáticos com um interesse visível na questão do Ártico.

3.12. A Comissão sublinha a necessidade de dialogar com os povos indígenas que, nunca é de mais lembrar, são as principais partes interessadas e não devem sofrer os efeitos de políticas que lhes sejam adversas, nomeadamente da perspetiva do desenvolvimento económico e social sustentável da região. Assim, a sociedade civil tem um papel essencial a desempenhar para que as preocupações dos povos indígenas sejam genuinamente tidas em conta, tanto ao nível económico como social. Neste contexto, o CESE poderia ser o seu «porta-voz» na União Europeia.

3.13. No domínio económico, e neste espírito, a Comissão congratula-se com a declaração relativa às atividades de pesca assinada por cinco Estados costeiros do oceano Ártico, mas frisa, corretamente, que esta matéria não interessa apenas aos Estados costeiros.

3.14. Por último, em matéria de investigação, a Comissão defende a ideia de uma cooperação científica reforçada, nomeadamente no quadro da Aliança Transatlântica de Investigação Oceanográfica (e Ártica), e pretende elaborar um mapa de todos os fundos marinhos até 2020, um objetivo de grande interesse científico que tem, naturalmente, o apoio do Comité, mas cujas implicações extravasam a esfera do conhecimento científico, tanto em matéria de segurança como de transportes ou de exploração económica.

Bruxelas, 14 de dezembro de 2016.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS*

---







ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**