



### Índice

#### I Resoluções, recomendações e pareceres

##### PARECERES

##### Comité Económico e Social Europeu

##### 529.<sup>a</sup> reunião plenária de 18 e 19 de outubro de 2017

2018/C 081/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O potencial das pequenas empresas familiares e tradicionais na promoção do desenvolvimento e do crescimento económico nas regiões» (parecer de iniciativa) . . . . .	1
2018/C 081/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Financiamento das organizações da sociedade civil pela UE» (parecer de iniciativa) . . . . .	9
2018/C 081/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Aldeias e pequenas cidades como catalisadores do desenvolvimento rural: desafios e oportunidades» (parecer de iniciativa) . . . . .	16
2018/C 081/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Justiça climática» (parecer de iniciativa) . . .	22
2018/C 081/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As parcerias da UE para o desenvolvimento no contexto das convenções fiscais internacionais» (parecer de iniciativa) . . . . .	29
2018/C 081/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Direitos económicos, sociais e culturais na região euro-mediterrânica» (parecer de iniciativa) . . . . .	37
2018/C 081/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A transição para um futuro mais sustentável na Europa — uma estratégia para 2050» (parecer de iniciativa) . . . . .	44
2018/C 081/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Novos modelos económicos sustentáveis» [parecer exploratório] . . . . .	57

2018/C 081/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Tributação da economia colaborativa — Análise de possíveis políticas fiscais no contexto do desenvolvimento da economia colaborativa» (parecer exploratório a pedido da Presidência estónia) . . . . .	65
2018/C 081/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Utilização dos solos para a produção sustentável de alimentos e serviços ecossistémicos» (parecer exploratório a pedido da Presidência estónia) . . . . .	72
2018/C 081/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Controlo da aplicação da legislação da UE» (Exame do Tribunal de Contas Europeu) (parecer de iniciativa) . . . . .	81

### III Atos preparatórios

#### COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

##### 529.<sup>a</sup> reunião plenária de 18 e 19 de outubro de 2017

2018/C 081/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Pacote “Conformidade” a) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de Ação para Reforçar a Rede SOLVIT: Levar os Benefícios do Mercado Único aos Cidadãos e às Empresas [COM(2017) 255 final — SWD(2017) 210 final] b) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um Portal Digital Único para a prestação de informações, procedimentos, serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 [COM(2017) 256 final — 2017/0086 (COD)] c) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as condições e o procedimento que permitem à Comissão solicitar às empresas e associações de empresas a prestação de informações relacionadas com o mercado interno e domínios conexos» [COM(2017) 257 final — 2017/0087 (COD)] . . . . .	88
2018/C 081/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à vigilância e comunicação das emissões de CO <sub>2</sub> e do consumo de combustível dos veículos pesados novos» [COM(2017) 279 final — 2017/0111 (COD)] . . . . .	95
2018/C 081/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a revisão intercalar relativa à aplicação da Estratégia para o Mercado Único Digital — Um Mercado Único Digital conectado para todos» [COM(2017) 228 final] . . . . .	102
2018/C 081/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Relatório sobre a Política de Concorrência 2016» [COM(2017) 285 final] . . . . .	111
2018/C 081/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a revisão intercalar do Plano de Ação para a União dos Mercados de Capitais» [COM(2017) 292 final] . . . . .	117
2018/C 081/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária» [COM(2017) 291 final] . . . . .	124
2018/C 081/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE» [COM(2017) 358 final] . . . . .	131
2018/C 081/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP)» [COM(2017) 343 final — 2017/0143 (COD)] . . . . .	139

2018/C 081/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa» [COM(2017) 206 <i>final</i> ], sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Criação do pilar europeu dos direitos sociais» [COM(2017) 250 <i>final</i> ] e sobre a «Proposta de proclamação interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais» [COM(2017) 251 <i>final</i> ] . . . . .	145
2018/C 081/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro jurídico do Corpo Europeu de Solidariedade e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1288/2013, (UE) n.º 1293/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013 e a Decisão n.º 1313/2013/UE» [COM(2017) 262 <i>final</i> — 2017/0102 (COD)] . . . . .	160
2018/C 081/22	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 sobre uma nova agenda da UE em prol do ensino superior» [COM(2017) 247 <i>final</i> ] e sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Desenvolvimento das escolas e um ensino da excelência para um melhor começo de vida» [COM(2017) 248 <i>final</i> ] . . . . .	167
2018/C 081/23	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 1380/2013 relativo à política comum das pescas» [COM(2017) 424 <i>final</i> — 2017/0190(COD)] . . . . .	174
2018/C 081/24	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 — Quadro Europeu de Interoperabilidade — Estratégia de execução» [COM(2017) 134 <i>final</i> ] . . . . .	176
2018/C 081/25	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiras de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União » [COM(2017) 280 <i>final</i> — 2017/0128 (COD)] . . . . .	181
2018/C 081/26	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 1999/62/CE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas» [COM(2017) 275 <i>final</i> — 2017/0114 (COD)] e a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 1999/62/CE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas, no que respeita a certas disposições em matéria de impostos sobre veículos» [COM(2017) 276 <i>final</i> — 2017/0115 (CNS)] . . . . .	188
2018/C 081/27	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 — A Europa em Movimento: Uma agenda para uma transição socialmente justa para uma mobilidade ecológica, competitiva e conectada para todos» [COM(2017) 283 <i>final</i> ] . . . . .	195
2018/C 081/28	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Acordo de Comércio Livre UE-Coreia — Capítulo relativo ao comércio e desenvolvimento sustentável» . . . . .	201
2018/C 081/29	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Intercâmbio e proteção de dados pessoais num mundo globalizado» [COM(2017) 7 <i>final</i> ] . . . . .	209
2018/C 081/30	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que revoga o Regulamento (UE) n.º 1295/2013 que cria o Programa Europa Criativa (2014-2020)» [COM(2017) 385 <i>final</i> — 2017/0163 (COD)] . . . . .	215
2018/C 081/31	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Política económica da área do euro (2017)» (aditamento a parecer) . . . . .	216



## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

529.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE OUTUBRO DE 2017

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O potencial das pequenas empresas familiares e tradicionais na promoção do desenvolvimento e do crescimento económico nas regiões»**

**(parecer de iniciativa)**

(2018/C 081/01)

Relator: **Dimitris DIMITRIADIS**

Decisão da Plenária	26.1.2017
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	7.9.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação	199/0/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE expressou de forma sistemática, em vários pareceres, a sua atitude positiva em relação às políticas da UE que visam apoiar as pequenas e médias empresas (PME) <sup>(1)</sup>. Não obstante, as PME formam um grupo profundamente heterogéneo, o que significa que são necessários esforços específicos para, de forma adequada, visar os diferentes subgrupos, nomeadamente, as pequenas empresas familiares e tradicionais.

<sup>(1)</sup> Ver os pareceres do CESE sobre «As diferentes medidas políticas, para além de um financiamento adequado, suscetíveis de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento das PME» (JO C 27 de 3.2.2009, p. 7), «Contratos públicos internacionais» (JO C 224 de 30.8.2008, p. 32), «Think Small First» um «Small Business Act» para a Europa» (JO C 182 de 4.8.2009, p. 30), «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos derivados OTC, contrapartes centrais e repositórios de transações» (JO C 54 de 19.2.2011, p. 44) e «Acesso das PME a financiamento» (EESC-2014-06006-00-00-RI-TRA).

1.2. A importância deste subgrupo reside no facto de a grande maioria dos postos de trabalho nas regiões da UE ser disponibilizada por este tipo de empresas. Ao mesmo tempo que reafirma as suas anteriores conclusões e lembra as recomendações feitas em pareceres precedentes <sup>(2)</sup>, o CESE visa estudar mais aprofundadamente e apresentar uma análise dos desafios que as pequenas empresas familiares e tradicionais enfrentam. Pretende-se, deste modo, criar uma oportunidade de influir de forma construtiva na elaboração das políticas a nível da UE, nacional e regional.

1.3. O CESE incentiva a Comissão a analisar as vias possíveis para apoiar e promover as pequenas empresas familiares e tradicionais, uma vez que estas constituem um elemento fundamental para criar novas atividades e gerar rendimentos em zonas com recursos limitados. Trazem valor acrescentado ao processo de desenvolvimento regional, em particular nas regiões menos desenvolvidas, uma vez que estão profundamente enraizadas na economia local, onde investem e mantêm o emprego.

1.4. O Comité considera que em muitas regiões em atraso há um grande potencial de desenvolvimento subaproveitado, que poderia ser explorado através das pequenas empresas familiares e tradicionais locais. Este desafio deve ser uma preocupação não só da Comissão, mas também de outros intervenientes, que devem participar de forma intensiva, nomeadamente as administrações locais e os intermediários locais, tais como organizações empresariais e instituições financeiras.

1.5. O CESE insta a Comissão a dedicar atenção ao facto de as pequenas empresas familiares e tradicionais estarem a ser negativamente afetadas pelas recentes evoluções e tendências na economia e na indústria. Estão a perder competitividade e enfrentam cada vez mais dificuldades no exercício das suas atividades.

1.6. O CESE mostra-se preocupado com o facto de os instrumentos políticos de apoio não se destinarem às pequenas empresas familiares e tradicionais, sendo pouco provável que estas beneficiem substancialmente dos mesmos. De um modo geral, o apoio às PME está direcionado para o aumento da investigação e inovação nas PME e para as empresas em fase de arranque. Sem querer pôr em causa a importância destas políticas, o CESE pretende salientar que apenas uma parcela muito pequena de todas as PME sairá beneficiada e, geralmente, as pequenas empresas familiares e tradicionais não figuram nesse grupo. O CESE saúda a intenção da Comissão de rever a definição de PME, a qual foi desencadeada pela DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME e está provisoriamente agendada para o início de 2019 <sup>(3)</sup>.

1.6.1. A atual definição de PME tornou-se obsoleta e, por isso, o Comité considera que a revisão prevista pode ajudar a proporcionar um conhecimento mais apropriado sobre a natureza das PME e a conceber políticas mais adequadas às mesmas. O CESE convida a Comissão a incluir no processo de consulta uma avaliação da forma como a atual definição é aplicada quando se executam medidas de política no domínio das PME ao nível da UE, nacional e regional, com especial destaque para as pequenas empresas familiares e tradicionais.

1.6.2. O CESE considera que, no mínimo, a revisão da definição deve:

- anular o «critério dos efetivos» <sup>(4)</sup> enquanto critério principal e proporcionar às PME flexibilidade para escolherem quais os dois critérios que preenchem, de entre três, adotando a abordagem mais atualizada estabelecida na Diretiva 2013/34/UE <sup>(5)</sup>,
- efetuar uma análise exaustiva dos limiares previstos no artigo 2.º da recomendação e atualizá-los sempre que necessário, inclusive convergindo-os com os definidos na Diretiva 2013/34/UE,
- reavaliar e rever as restrições previstas no artigo 3.º do anexo à recomendação.

1.7. O CESE considera importante o reconhecimento das pequenas empresas familiares e tradicionais enquanto subgrupo específico, visto serem estas que geralmente mais sofrem com as falhas do mercado. Por conseguinte, recomenda a conceção de políticas de apoio específicas direcionadas para este tipo de empresas. Para resolverem os problemas mais prementes, estas políticas devem, no mínimo, destinar-se a:

- contribuir para atrair e formar a mão de obra,
- formar e reciclar gestores/proprietários,
- facultar o acesso a serviços de assessoria e consultoria,

<sup>(2)</sup> Ver os pareceres do CESE sobre «A empresa familiar na Europa como fonte de crescimento económico renovado e de melhores postos de trabalho» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 8), «Análise do “Small Business Act” para a Europa» (JO C 376 de 22.12.2011, p. 51) e «Diversidade de formas de empresas» (JO C 318 de 23.12.2009, p. 22).

<sup>(3)</sup> Avaliação de impacto inicial (2017)2868537, de 8 de junho de 2017.

<sup>(4)</sup> Artigo 4.º do anexo à Recomendação da Comissão 2003/361/CE.

<sup>(5)</sup> Diretiva 2013/34/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.

- melhorar o acesso ao financiamento,
- assegurar mais informação e melhorar a formação do pessoal nas associações de empregadores locais e agências bancárias locais,
- fornecer serviços através de balcões únicos,
- rever os encargos administrativos a nível local e da UE,
- garantir o acesso a mais e melhor informação sobre requisitos regulamentares, enquadramento empresarial local e oportunidades de mercado.

## 2. Pequenas empresas familiares e tradicionais — antecedentes e importância

2.1. Diversas evoluções e tendências que se fazem sentir atualmente na indústria estão no cerne da elaboração de políticas da UE, a saber: digitalização, Indústria 4.0, modelos empresariais em rápida evolução, globalização, a economia da partilha e um maior número de fontes inovadoras de vantagens concorrenciais. Ao mesmo tempo, há que reconhecer que as pessoas devem poder viver em qualquer local na Europa, incluindo em muitas regiões onde, provavelmente, a Indústria 4.0 não chegará com facilidade.

2.2. Sem pôr em causa a importância destas novas tendências e, simultaneamente, apoiando os esforços políticos que visam a sua promoção, importa lembrar que, atualmente, a grande maioria dos postos de trabalho nas regiões da UE é proporcionada por PME muito tradicionais<sup>(6)</sup> e por pequenas empresas familiares<sup>(7)</sup>, muitas delas com longo historial e tradições próprias, experiências e muitas histórias de sucesso no passado. Este grupo de empresas inclui, normalmente, os seguintes subgrupos:

- pequenas empresas, microempresas e monoempresas,
- PME muito tradicionais, que operam em domínios histórica e tradicionalmente definidos,
- PME em zonas remotas, ou seja, pequenas cidades, aldeias, regiões de montanha, ilhas, etc.,
- pequenas empresas familiares,
- empresas de produção artesanal,
- trabalhadores por conta própria.

2.3. Como referido anteriormente pelo CESE, as pequenas empresas familiares e tradicionais constituem a base de muitas economias mundiais e demonstram uma dinâmica de desenvolvimento impressionante. Desempenham um papel considerável no desenvolvimento regional e local e têm uma função inconfundível e construtiva nas comunidades locais. As empresas familiares têm mais facilidade em resistir a tempos difíceis de recessão e estagnação. Estas empresas possuem características únicas de gestão, dado que os seus proprietários se preocupam profundamente com as perspetivas a longo prazo da empresa, em larga medida porque estão em jogo os bens, a reputação e o futuro da família. Esta gestão manifesta-se, normalmente, na forma de uma dedicação invulgar à continuidade da empresa, implica uma atenção mais cuidada aos seus trabalhadores e procura ligações mais estreitas com os clientes a fim de sustentar a empresa. O CESE instou anteriormente a Comissão a elaborar uma estratégia ativa de promoção das boas práticas no domínio das empresas familiares nos Estados-Membros<sup>(8)</sup>.

2.4. Nos últimos anos, muitas das pequenas empresas familiares e tradicionais enfrentaram dificuldades crescentes no exercício das suas atividades por diversos motivos, a saber:

- não estão bem preparadas para prever o ambiente empresarial em rápida evolução e para se adaptar em conformidade,

<sup>(6)</sup> As pequenas empresas tradicionais são as que mantiveram o mesmo modelo empresarial por um longo período de tempo, servindo comunidades relativamente pequenas — por exemplo, pequenos restaurantes e cafés, postos de gasolina independentes, padarias, hotéis familiares, pequenas empresas de transporte e de comércio, etc.

<sup>(7)</sup> Não existe uma definição de empresa familiar; existem, isso sim, várias definições de trabalho que evoluíram ao longo dos anos. Salienta-se que as empresas familiares são aquelas em que a família controla o negócio, em larga medida através de participação na propriedade e posições de gestão (Sciascia e Mazzola, *Family Business Review* [Análise das empresas familiares], Vol. 21, Edição 4, 2008). As empresas familiares representam, no total, mais de 85 % de todas as empresas nos países da OCDE. Algumas são grandes empresas, mas o presente parecer centra-se nas pequenas empresas familiares.

<sup>(8)</sup> Ver o parecer do CESE sobre «A empresa familiar na Europa como fonte de crescimento económico renovado e de melhores postos de trabalho» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 8).



- os seus métodos de funcionamento tradicionais já não são tão competitivos como eram, devido à evolução dos modelos empresariais — ou seja, digitalização, meios mais eficazes de gestão empresarial, desenvolvimento de novas tecnologias,
- têm acesso limitado aos recursos — por exemplo, recursos financeiros, informações, capital humano, potencial de expansão do mercado, etc.,
- enfrentam restrições administrativas, como falta de tempo, ausência de proprietários e gestores de qualidade e com uma visão orientada para o futuro, bem como inércia em relação à mudança comportamental,
- têm pouca capacidade para moldar a conjuntura externa e menos poder de negociação, estão mais dependentes desses fatores<sup>(9)</sup>.

2.5. Existem quase 23 milhões de PME na UE, sendo maior a percentagem de PME na proporção do número total de empresas nos países do sul da UE<sup>(10)</sup>. Não só as PME representam 99,8 % do número total de empresas do setor não financeiro da UE<sup>(11)</sup>, como também empregam quase 67 % do número total de trabalhadores e geram quase 58 % do valor acrescentado total do referido setor<sup>(12)</sup>. As microempresas, incluindo as empresas em nome individual, são, de longe, as mais vastamente representadas em termos de número de empresas.

### 3. Linhas de intervenção política e prioridades ao nível da UE

3.1. Regra geral, o apoio às PME destina-se sobretudo a reforçar a investigação e inovação nas PME e o desenvolvimento destas empresas<sup>(13)</sup>. Embora a capacidade de inovar e de operar à escala mundial sejam reconhecidas como os dois principais fatores para o crescimento, geralmente as PME apresentam insuficiências em relação a ambos<sup>(14)</sup>. No último período de financiamento, metade das tipologias de instrumentos identificadas procurou alcançar objetivos quase exclusivamente do ponto de vista da inovação. Trata-se de instrumentos que apoiam a inovação tecnológica e não tecnológica, a ecoinovação, a criação de empresas inovadoras, o apoio a projetos de I&D e a transferência de conhecimentos e de tecnologias.

3.2. Durante o período de 2007-2013<sup>(15)</sup>, o apoio do FEDER às PME ascendeu a, aproximadamente, 47,5 mil milhões de euros (76,5 % do apoio às empresas e 16 % da dotação total do FEDER para aquele período). Além disso, foram identificadas cerca de 246 000 PME beneficiárias num total de 18,5 milhões de empresas. A comparação entre o número de beneficiários e o número total de empresas indica de forma inequívoca que este montante é totalmente insuficiente e demonstra que a UE falhou no apoio a esta influente categoria de empresas. A Comissão não aborda esta questão importante devido à falta de recursos e à grande diversidade de características destas empresas.

3.3. No mesmo período, foi aplicado um número considerável de instrumentos políticos com elevado grau de variabilidade, desde 1 a 8 000-9 000 beneficiários. A criação de instrumentos aplicáveis a um número de beneficiários muito reduzido é claramente ineficaz, o que levanta a questão de saber se vale a pena conceber tão elevado número de instrumentos. Além disso, é necessário analisar a sua eficácia e eficiência, ponderando entre os recursos humanos e financeiros que a sua conceção exige e os resultados produzidos (se os houver). Simultaneamente, os estudos de caso destacaram o processo de autosseleção ou «escolha de alvos vulneráveis», em que um conjunto específico de beneficiários (geralmente caracterizados por maior capacidade de absorção) foi visado através da conceção de um dado instrumento político.

<sup>(9)</sup> Diversos estudos (por exemplo, Parlamento Europeu, 2011; Centro de Estudos Económicos e Estratégicos (CSSES), 2012; Comissão Europeia, 2008; OCDE, 1998).

<sup>(10)</sup> A Recomendação 2003/361/CE da Comissão define as PME, classificando-as ainda em três categorias: microempresas, pequenas empresas e médias empresas, consoante o número de trabalhadores efetivos e o volume de negócios. As principais fontes estatísticas não fornecem dados sobre as empresas definidas como PME, devido à aplicação rigorosa da referida definição de PME. Os dados disponíveis baseiam-se no critério da dimensão do emprego. Consequentemente, as estatísticas indicadas no presente parecer baseiam-se nesta definição. Importa referir que, enquanto a inclusão dos critérios do volume de negócios e/ou dos ativos totais não altera muito as estatísticas, a aplicação das regras relativas à autonomia das empresas pode ter um profundo impacto nos resultados; num estudo realizado na Alemanha, a aplicação desta regra reduziu o número total de PME em 9 % (CSSES, 2012).

<sup>(11)</sup> O setor empresarial não financeiro é composto por todos os setores das economias da UE-28 ou Estados-Membros, exceto os serviços financeiros, serviços públicos, educação, saúde, artes e cultura, agricultura, silvicultura e pescas.

<sup>(12)</sup> «Annual Report on European SMEs 2014/2015» [Relatório anual sobre as PME europeias 2014/2015], Comissão Europeia.

<sup>(13)</sup> Relatório final, pacote de trabalho 2, avaliação *ex post* dos programas da política de coesão para o período de 2007-2013, com particular ênfase para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão, Contrato: 2014CE16BAT002, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/)

<sup>(14)</sup> «Support to SMEs — Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development» [Apoio às PME — Intensificar a investigação e a inovação nas PME e o desenvolvimento das PME], pacote de trabalho 2, primeiro relatório intercalar, volume I: Relatório de síntese, avaliação *ex post* dos programas da política de coesão para o período de 2007-2013, com particular ênfase para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão, Contrato: 2014CE16BAT002, julho de 2015.

<sup>(15)</sup> A mesma fonte mencionada na nota de rodapé 13.



3.4. A análise global<sup>(16)</sup> de um total de 670 instrumentos políticos dos 50 programas operacionais implementados durante o período de programação revela que a distribuição entre as diferentes políticas é bastante irregular, para além de demonstrar que menos de 30 % de todos os instrumentos políticos pretendiam atender às necessidades das empresas tradicionais. O CESE já manifestou o seu apoio a empresas inovadoras e de elevado crescimento<sup>(17)</sup>, mas lamenta que os instrumentos políticos sejam predominantemente orientados, de modo desproporcional, para os objetivos de inovação das PME, dado que a maior parte das PME da UE não tem — e não terá no futuro próximo — qualquer potencial inovador nem a sua atividade principal exige que tenham potencial de inovação. É verdade que os produtos inovadores podem ser desenvolvidos a um custo extremamente baixo e podem ter um elevado potencial de crescimento, mas este tipo de crescimento é claramente a exceção e não a regra das empresas tradicionais e familiares que têm uma filosofia de trabalho totalmente diferente. Um certo grau de inovação é possível e aconselhável, e as novas gerações estão a começar a inovar devido à sua abertura de espírito. No entanto, na maioria dos casos, a inovação não passa de um elemento fragmentado, que não faz parte da atividade principal destas empresas<sup>(18)</sup>.

3.5. As pequenas empresas familiares e tradicionais não constituem o principal objetivo dos instrumentos políticos de apoio, como fica demonstrado pelo facto de uma pequena parte dos instrumentos políticos (apenas 7 % da contribuição pública total) ser direcionada para as PME que operam em setores específicos, habitualmente o do turismo. É igualmente testemunho disso o facto de cerca de 54 % das PME beneficiárias serem provenientes dos setores da indústria transformadora e das TIC (10 %), apenas 16 % provêm do comércio grossista e retalhista e 6 % de atividades de alojamento e restauração — que são considerados setores tradicionais. Esta situação é agravada pelo facto de, durante o último período de programação, o apoio às PME ter sido estruturado em função da profunda crise económica, tendo em conta a necessidade de desviar recursos da inovação para um crescimento mais genérico.

3.6. Ao mesmo tempo, os dados mostram que, nos cinco anos após o início da crise em 2008, o número de PME aumentou enquanto o valor acrescentado e o número de trabalhadores empregados diminuiu<sup>(19)</sup>. Estas estatísticas sugerem que, durante este período, o «empreendedorismo por necessidade» prevaleceu sobre o «empreendedorismo por oportunidade». Obviamente, as pessoas estavam a tentar encontrar uma forma de ultrapassar a crise e as empresas tentavam sobreviver, mas o apoio não foi suficiente nem adequado<sup>(20)</sup>.

3.7. Vários estudos recentes apresentaram provas claras de que existem diferenças substanciais entre as necessidades das PME no norte e no sul da Europa, com disparidades significantes a nível nacional. Esta perspetiva é também inteiramente subscrita no «Annual Report on European SMEs 2014/2015» [Relatório anual sobre as PME europeias 2014-2015], da Comissão, segundo o qual os países com os resultados mais baixos são sobretudo países do sul da Europa. Estes países registam projetos com índices de êxito extremamente baixos, incluindo na componente PME do programa Horizonte 2020.

3.8. Outro desafio importante para uma prestação de apoio eficaz às pequenas empresas familiares e tradicionais é o facto de as políticas de promoção serem, na sua maioria, formuladas com base na dimensão das empresas a apoiar e não nas características mais relevantes e com maior impacto nas suas atividades. Esta abordagem pode estar desatualizada e ter uma orientação demasiado generalizada, para além de não ter em conta as necessidades distintas dos diferentes grupos, como é o caso das pequenas empresas familiares e tradicionais. Consequentemente, nos seus pareceres, o CESE tem salientado de forma sistemática a necessidade de orientar melhor as políticas de promoção das PME e defini-las com maior precisão na Europa, bem como a necessidade de atualizar a definição de PME de forma a refletir melhor a sua diversidade<sup>(21)</sup>.

3.9. O CESE manifesta preocupação com o facto de, até hoje, apenas uma pequena parte do apoio do FEDER ter tido efeitos documentados<sup>(22)</sup> que provem que este fundo tem repercussões reais na economia. Este facto põe em causa o impacto real dos fundos investidos para apoiar as PME, pelo que o CESE insiste na realização de uma verdadeira avaliação de impacto, incluindo a análise do apoio concedido às pequenas empresas familiares e tradicionais.

<sup>(16)</sup> A mesma fonte mencionada na nota de rodapé 14.

<sup>(17)</sup> Ver o parecer de iniciativa do CESE sobre o tema «Promover as empresas inovadoras e de elevado crescimento» (JO C 75 de 10.3.2017, p. 6).

<sup>(18)</sup> Um bom exemplo disso é o turismo rural que, atualmente, depende muito de plataformas digitais de comercialização.

<sup>(19)</sup> Conjunto de dados da «SME Performance Review» [Análise do desempenho das PME] realizada pela Comissão Europeia (edição de 2014).

<sup>(20)</sup> O «empresário por necessidade» é aquele que teve de se tornar empresário por não ter melhor opção. O «empresário por oportunidade» é aquele que, de forma ativa, optou por criar uma nova empresa com base na perceção de que existe uma oportunidade de negócio subexplorada ou por explorar. Há indícios de que o impacto no crescimento económico e no desenvolvimento varia substancialmente entre o empreendedorismo por necessidade e o empreendedorismo por oportunidade. Em termos gerais, o empreendedorismo por necessidade não tem repercussões no desenvolvimento económico, enquanto o empreendedorismo por oportunidade tem um impacto positivo e expressivo.

<sup>(21)</sup> JO C 383 de 17.11.2015, p. 64.

<sup>(22)</sup> De acordo com as informações disponíveis provenientes do sistema de monitorização e de outras fontes (por exemplo, da avaliação *ad hoc*), apenas 12 % de todos os instrumentos políticos fornecem provas sólidas dos resultados positivos alcançados. Os instrumentos políticos que podem ser avaliados como ineficazes representam até 5 % do total.

3.10. O FEDER não é a única fonte de apoio às pequenas empresas familiares e tradicionais. As PME podem receber apoio de outras fontes, como o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) <sup>(23)</sup>, o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) <sup>(24)</sup> ou o Fundo Social Europeu (FSE) <sup>(25)</sup>, que podem ser utilizados separadamente ou através dos instrumentos territoriais (desenvolvimento local de base comunitária) e dos investimentos territoriais integrados. Contudo, estes não visam especificamente as pequenas empresas familiares e tradicionais, às quais é atribuída uma parte muito pequena do financiamento. De acordo com representantes das pequenas empresas familiares e tradicionais, as suas necessidades não são bem compreendidas nem satisfeitas de modo adequado.

3.10.1. Esta situação pode ser explicada pelo facto de, no momento da conceção dos instrumentos políticos de apoio, os decisores políticos e as administrações da UE, nacionais e locais serem, de alguma forma, demasiado rígidos e não terem em consideração os pontos de vista das empresas e dos parceiros sociais com vista à compreensão das necessidades reais das pequenas e microempresas.

3.10.2. Evidentemente, a responsabilidade não cabe apenas às entidades administrativas, mas também às organizações intermediárias por não terem comunicado de forma eficaz as necessidades reais das PME. Um bom exemplo disso é o facto de as PME parecerem mostrar uma nítida preferência por subvenções a empresas, contrariamente à crescente importância conferida no debate político ao financiamento por capitais próprios, ao apoio reembolsável e ao apoio indireto.

3.10.3. As parcerias entre empresas e centros de investigação e o recurso a agentes intermediários para prestar assistência às PME parecem também estar menos desenvolvidos do que previsto, apesar de estes aspetos atraírem muita atenção. Alega-se que esta discrepância pode ser explicada, em parte, pela crise, mas, durante a recessão económica, os decisores políticos poderiam ter optado por instrumentos políticos mais «tradicionais» para apoiar as economias locais num período crítico.

3.10.4. A hipótese de utilização de diversos instrumentos financeiros específicos está praticamente inacessível às pequenas empresas familiares e tradicionais, devido às dificuldades na sua aplicação e à falta de experiência e de conhecimentos.

#### 4. Necessidade de abordar a questão da heterogeneidade das PME

4.1. Geralmente, nas pequenas empresas, as exportações correspondem a percentagens inferiores do volume de negócios, quando comparado com as médias e grandes empresas, o que sugere uma relação entre a dimensão da empresa e as capacidades de exportação.

4.2. O acesso ao financiamento é um problema grave para as PME e as empresas em fase de arranque. Num relatório de informação, o CESE advertiu que a insuficiente oferta de financiamento tem limitado as atividades das PME desde 2008 <sup>(26)</sup>. Embora a situação tenha vindo a melhorar nos últimos tempos, acontece ainda que quanto mais pequena é a empresa, mais lentos são os progressos, o que demonstra, uma vez mais, a importância da dimensão na formulação das necessidades e no desempenho das empresas. Além disso, as PME recorrem principalmente ao crédito bancário para o seu financiamento, mas o sistema bancário não está bem adaptado a estas empresas, em especial as pequenas empresas familiares e tradicionais.

4.3. Ultimamente, o apoio financeiro tem-se centrado sobretudo nas empresas em fase de arranque — que representam uma parte muito pequena das PME na UE — mas a necessidade premente de capital para financiar as empresas em expansão ainda não foi abordada de forma adequada, nem a necessidade da grande maioria das empresas tradicionais de apenas financiarem as suas operações regulares, que foram prejudicadas pela recente crise. Há relatos de falências bancárias que levaram pequenas empresas a encerrar a atividade devido a simples problemas de liquidez.

4.4. Outra grave dificuldade que as PME enfrentam — contrariamente às grandes empresas — diz respeito ao acesso a informações e a novos mercados. É também mais difícil para as PME contratar e manter uma mão de obra altamente qualificada e satisfazer um número crescente de exigências regulamentares e burocráticas. Esta situação desfavorável é ainda mais acentuada para as PME nas regiões menos desenvolvidas da UE, que se deparam com falta de oportunidades de cooperação com empresas de maior dimensão enquanto parte de sua cadeia de valor, menos oportunidades para integrar agrupamentos competitivos, fornecimento insuficiente de bens públicos, acesso a um número inferior de estruturas e instituições de apoio e, frequentemente, um número decrescente de clientes. Todos estes fatores podem também levar ao aumento dos custos de colocação das suas mercadorias no mercado.

<sup>(23)</sup> [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff\\_pt](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_pt)

<sup>(24)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding\\_pt](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_pt)

<sup>(25)</sup> <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=pt>

<sup>(26)</sup> Ver o relatório de informação do CESE sobre o «Acesso das PME e das pequenas empresas de média capitalização a financiamento no período de 2014-2020: Oportunidades e desafios».

4.5. Por conseguinte, no caso das PME tradicionais e das localizadas em regiões menos desenvolvidas da UE, não são os instrumentos políticos centrados na promoção da inovação, no acesso a novos mercados, na internalização, no acesso aos mercados de capitais, etc., os de importância vital, mas sim aqueles que ajudam as PME a melhorar o desempenho nas suas principais operações — como, por exemplo, os que proporcionam melhor acesso ao financiamento bancário comum, às informações, a mão de obra qualificada e a oportunidades de negócios imediatas (melhoria das operações diárias). Para estas empresas, dar início a uma mudança comportamental também não faz sentido a curto prazo, pois é necessário, em primeiro lugar, alterar o contexto global em que operam.

4.6. Enquanto nalguns países os centros de incubação de empresas funcionam sem problemas, noutros os seus efeitos positivos são bastante reduzidos. O fator-chave para o sucesso é a cultura de partilha de recursos organizacionais e redes de apoio, que, em princípio, não estão bem edificados nas regiões menos desenvolvidas da UE.

4.7. A crescente importância da produção de conteúdos providos de conhecimentos enquanto vantagem concorrencial aumenta ainda mais a heterogeneidade das PME, discriminando entre as PME de elevado crescimento e as restantes PME cujo desenvolvimento é dificultado por obstáculos tradicionalmente associados à sua pequena dimensão, localização e segmento de clientes.

4.8. O CESE insta a Comissão a adotar a abordagem de «agir primeiro em pequena escala» e a prestar especial atenção às pequenas empresas familiares e tradicionais ao conceber instrumentos políticos.

4.9. Muitas regiões da Europa, há 30 ou 40 anos, registavam um atraso no desenvolvimento e eram excluídas do ponto de vista geográfico ou funcional dos motores do crescimento económico. Algumas delas são atualmente prósperas, graças a administrações locais abertas, responsáveis e incorruptas, ao trabalho eficiente das organizações empresariais e à criação de redes empresariais locais que funcionam bem.

## **5. Enfrentar e superar os desafios para promover mais eficazmente o desenvolvimento das pequenas empresas familiares e tradicionais**

5.1. *O acesso ao financiamento é um problema conhecido.* Em comparação com as empresas de maior dimensão, as pequenas empresas familiares e tradicionais apresentam a maior variação em termos de rentabilidade, sobrevivência e crescimento — o que explica os problemas específicos que estas empresas enfrentam em relação ao financiamento. De um modo geral, as PME tendem a ser confrontadas com taxas de juro mais elevadas, bem como com o racionamento do crédito devido à insuficiência de garantias. As dificuldades de financiamento diferem consideravelmente entre as empresas que crescem lentamente e as de crescimento rápido.

5.2. A expansão dos mercados de capitais de risco e de capitais fechados — incluindo mercados informais e investidores providenciais — o financiamento colaborativo e, em geral, o desenvolvimento da União dos Mercados de Capitais facilitaram o acesso de determinados tipos de PME a capital de risco, mas não é provável que as pequenas empresas familiares e tradicionais possam beneficiar desta evolução, mantendo-se deveras dependentes dos empréstimos bancários tradicionais. Mesmo no caso de empresas inovadoras, de empresas em fase de arranque e de empresas de média dimensão, estes instrumentos nem sempre são fáceis de utilizar; por outro lado, subsistem diferenças consideráveis entre os países, devido ao nível de desenvolvimento dos mercados de capitais locais e à ausência de legislação adequada.

5.3. A política da Comissão que visa facilitar o acesso ao financiamento através da disponibilização de garantias é bem acolhida. No entanto, o regime escolhido parece gerar distorções no mercado de garantias e, em última análise, consequências não intencionais para a atividade das instituições de garantia. Estão disponíveis provas empíricas (Espanha é um caso concreto) de que os bancos comerciais propõem explicitamente aos seus atuais mutuários que solicitem garantias — a emitir diretamente em seu nome pela UE, na forma de garantia direta — de modo que o banco possa cobrir os atuais riscos através da garantia sem necessidade de aumentar a sua classe de risco. As «PME desfavorecidas» (ou seja, as que têm dificuldade na obtenção de crédito) estão a ser excluídas. Uma maior utilização dos fundos públicos, canalizados através de contragarantias, aumentará a eficiência na utilização desses fundos e terá um maior efeito de alavanca no mercado e na economia em geral.

5.4. A carga regulamentar a nível europeu e local continua a constituir um obstáculo importante para as pequenas empresas familiares e tradicionais, visto que, tendencialmente, estas não estão bem preparadas para lidar com os problemas decorrentes da regulamentação excessiva. Esta situação exige que o acesso à informação sobre a regulamentação seja facilmente disponibilizado a estas empresas e que haja um fornecimento mais adequado de informações sobre normas técnicas e ambientais. Os decisores políticos devem garantir que os procedimentos de conformidade não sejam desnecessariamente dispendiosos, complexos ou morosos. Por outro lado, as associações empresariais locais pertinentes devem realizar um escrutínio sistemático e metódico das novas regulamentações e da sua aplicação.

5.5. O acesso a melhor informação é necessário, e não só em relação aos requisitos regulamentares. A informação sobre o ambiente empresarial local e as oportunidades de mercado a nível regional é também de importância vital para as empresas tradicionais e familiares. As tecnologias modernas encerram um grande potencial para colmatar as lacunas de informação se forem concebidas de forma simples para o utilizador. Seria de grande utilidade criar um «balcão único», onde todas as informações necessárias com influência nas estratégias e decisões das empresas sejam disponibilizadas num só local, como já existe nalguns países. As medidas destinadas a incentivar as redes de informação devem tentar personalizar as bases de dados e evitar a sobrecarga de informações.

5.6. As recentes medidas destinadas a facilitar o acesso aos mercados centraram-se sobretudo nos mercados internacionais. A estratégia neste domínio visa combater as desvantagens com que as PME se deparam devido à falta de acesso a recursos humanos, aos mercados externos e à tecnologia. Contudo, conforme analisado anteriormente, esta questão é, muitas vezes, pouco importante para as pequenas empresas familiares e tradicionais. Por conseguinte, é necessário que os esforços sejam orientados no sentido de melhorar não só a coordenação entre organizadores de missões comerciais a nível regional, mas também a assistência na procura de parceiros de negócio fiáveis. Outra possibilidade no mesmo domínio consiste em intensificar os esforços para aumentar a «quota-parte» que as pequenas empresas obtêm nos contratos públicos.

5.7. Um problema muito específico que as pequenas empresas familiares e tradicionais têm enfrentado recentemente diz respeito ao acesso à mão de obra qualificada. O contexto demográfico está a deteriorar-se nas zonas remotas e em muitas regiões em atraso de desenvolvimento e, conseqüentemente, são muitos os locais onde a falta de mão de obra é significativa. Por conseguinte, estas empresas necessitam de assistência para identificar e atrair recursos humanos, bem como para a sua formação. Os programas de formação devem funcionar em períodos de menor atividade e ser concebidos à medida das necessidades. Deve haver também um sistema de oferta regular destes programas, visto que as pequenas empresas podem deparar-se com elevadas taxas de desistência.

5.8. Nas empresas familiares, é comum que tanto descendentes da família do fundador, como outros descendentes, trabalhem para a empresa. Trata-se de uma situação tradicional e boa para o negócio, porque facilita a transição da empresa de geração em geração sem problemas ou a familiarização com o futuro trabalho. Nestes casos, os proprietários/gestores devem ter sempre em mente que as condições de trabalho devem respeitar as Convenções da OIT n.º 182 e n.º 138 sobre o trabalho infantil.

5.9. É necessária formação, mas não só para os trabalhadores das pequenas empresas familiares e tradicionais. Nas zonas remotas e rurais, os trabalhadores bancários e as associações empregadores, muitas vezes, não têm qualquer conhecimento dos diferentes programas e possibilidades oferecidos pela Comissão, nem dos documentos e procedimentos aplicáveis. Esta rede de intermediários é extremamente importante em prol da eficiência do apoio às pequenas empresas familiares e tradicionais. É necessário promover programas de informação e o intercâmbio de boas práticas entre estes intermediários. Deve também ser organizado um ponto de contacto único para todos os tipos de financiamento e de programas.

5.10. Uma importante medida política seria aumentar a «qualidade» dos proprietários/gestores de pequenas empresas familiares e tradicionais, dado que tudo nestas empresas está diretamente relacionado com este fator. Para o efeito, poder-se-ia promover a formação e/ou fornecer acesso fácil a serviços de assessoria e consultoria. A aprendizagem ao longo da vida deve ser promovida — ferramentas de formação em linha em domínios como o planeamento estratégico, normas de produção, legislação aplicável ao consumidor ou outra regulamentação podem ser um passo na direção certa.

5.11. Outra medida consiste em incentivar as pequenas empresas familiares e tradicionais a reinvestirem os seus lucros. Deste modo, estas empresas tornar-se-ão mais estáveis, menos dependentes dos empréstimos bancários e menos vulneráveis a crises.

5.12. Seria muito útil elaborar uma síntese das boas práticas de diferentes países nos setores que contam com uma presença acentuada de pequenas empresas familiares e tradicionais, como o turismo, a agricultura, a pesca, entre outros, e apresentá-las aos Estados-Membros.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Financiamento das organizações da sociedade civil pela UE»**

**(parecer de iniciativa)**

(2018/C 081/02)

Relator: **Jean-Marc ROIRANT**

Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento
Decisão da Plenária	30.3.2017
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	27.9.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	188/15/10

### 1. Conclusões e recomendações

1.1. As organizações da sociedade civil (OSC) desempenham um papel fundamental na promoção de uma cidadania ativa na Europa. Uma democracia participativa necessita de organismos intermediários para mobilizar os cidadãos e favorecer a sua expressão em todos os espaços cívicos. Uma sociedade civil organizada forte, independente e diversificada assenta na existência de financiamentos públicos adequados.

1.2. Para além das dificuldades crescentes de acesso aos fundos públicos, a redução do espaço cívico que se observa em alguns países da UE é o elemento mais perigoso para o funcionamento das organizações da sociedade civil e para a democracia europeia.

1.3. O CESE considera que se deve adotar um quadro político e legislativo a nível europeu e nacional para promover o desenvolvimento de uma sociedade civil europeia cuja atividade se pautar por valores assentes nos direitos fundamentais.

1.4. À semelhança do que alguns Estados-Membros fizeram a nível nacional através da adoção de «cartas de compromissos recíprocos» ou de «pactos», as instituições europeias poderiam assumir o compromisso de encetar um verdadeiro diálogo civil europeu. É necessário retomar os debates sobre o estatuto da associação europeia, bem como sobre um estatuto europeu das fundações, e garantir a aplicação do artigo 11.º do TUE sobre o diálogo estruturado com a sociedade civil.

1.5. A UE deve encorajar os Estados-Membros a manter ou desenvolver incentivos fiscais para os donativos privados, bem como a canalizar uma parte das suas receitas fiscais para as organizações da sociedade civil. Deve também eliminar os obstáculos aos donativos transfronteiras, através da coordenação da legislação e dos procedimentos fiscais, e investir no desenvolvimento da filantropia em toda a UE.

1.6. As instituições europeias devem assegurar a promoção de uma imagem positiva das organizações da sociedade civil e velar pela preservação da sua independência, designadamente através do reforço da sua capacidade de ação e empenho na inovação social e na participação cívica.

1.7. O CESE apela à adoção de uma estratégia favorável ao desenvolvimento de uma sociedade civil forte e independente na Europa e à criação de um Provedor da UE em matéria de liberdades do espaço cívico, a quem as ONG comunicariam incidentes relacionados com tentativas de perseguição ou de restrição da sua atividade.

1.8. No que diz respeito ao futuro quadro financeiro plurianual, o CESE apela às autoridades orçamentais para que reforcem o apoio às organizações da sociedade civil, nomeadamente através de subvenções de funcionamento e financiamentos plurianuais.



1.9. O CESE exorta a Comissão a propor um fundo europeu para a democracia, os valores e os direitos humanos no território da UE <sup>(1)</sup>, com uma dotação orçamental ambiciosa e diretamente acessível às organizações da sociedade civil de toda a Europa, e gerido de forma independente, à semelhança do Fundo Europeu para a Democracia <sup>(2)</sup> com a participação de representantes do CESE.

1.10. A fim de promover a democracia participativa, o CESE considera que se deveria atribuir ao programa «Europa para os Cidadãos» uma dotação de 500 milhões de euros no próximo quadro financeiro plurianual (QFP), como proposto pelo Parlamento Europeu <sup>(3)</sup>. Importaria igualmente aumentar as ações orientadas para a sociedade civil no âmbito do programa Erasmus+.

1.11. O CESE insta a Comissão a acompanhar a aplicação do código de conduta sobre parcerias com a sociedade civil no âmbito dos fundos estruturais. A Comissão deve igualmente exortar os órgãos de poder nacional e regional a recorrer às disposições relativas à assistência técnica, concebidas para reforçar as capacidades das organizações da sociedade civil.

1.12. O CESE apela para um debate mais aprofundado sobre o modo de promover uma maior participação das organizações da sociedade civil nos programas de investigação, fomentando a ligação entre os investigadores e a sociedade civil, e propondo a introdução de uma nova vertente dedicada à participação cívica e à democracia no âmbito do pilar «Desafios sociais» no futuro programa-quadro de investigação.

1.13. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as prioridades em matéria de género devem ser integrados no futuro QFP.

1.14. A UE deve manter e reforçar a sua liderança como doadora no domínio da ajuda humanitária e da cooperação internacional e promover de forma proativa uma verdadeira sociedade civil.

1.15. O CESE congratula-se com a perspetiva preconizada pela Comissão, na sua proposta de revisão do Regulamento Financeiro, de considerar o tempo de trabalho dos voluntários como um custo elegível (uma resposta direta ao parecer do CESE sobre as «Ferramentas estatísticas para medir o voluntariado» <sup>(4)</sup>) e de facilitar a contabilização das contribuições em espécie como cofinanciamentos. Acolhe também com agrado o relatório do Parlamento que apela à simplificação da supervisão dos fundos mediante, por exemplo, a confiança mútua nas avaliações e auditorias, a agilização das respostas aos requerentes e a assinatura dos contratos e pagamentos. O CESE insta as instituições da UE a chegarem a um acordo sobre o texto proposto que permite contabilizar de forma equitativa o tempo de trabalho dos voluntários.

1.16. O reforço da sociedade civil depende também de um melhor acesso ao financiamento por parte das organizações mais pequenas e dos grupos sociais mais desfavorecidos. Para tal, a Comissão deve prever diversos mecanismos de financiamento e continuar a simplificar as formalidades administrativas, proporcionando formação e orientações sobre a execução dos contratos e as obrigações financeiras e garantindo, simultaneamente, uma interpretação coerente da regulamentação financeira pelos seus serviços.

1.17. O CESE insta a Comissão Europeia a reagir prontamente com medidas adequadas, incluindo processos por infração contra os Estados-Membros, quando as disposições administrativas ou jurídicas nacionais restringem o acesso das organizações da sociedade civil aos fundos da UE, nomeadamente quando são impostas condições de financiamento que limitam a sua defesa de causas.

## 2. Introdução

2.1. Em vários dos seus pareceres, o CESE analisou a questão do diálogo civil e da democracia participativa, a definição destes conceitos, a representatividade das diversas partes interessadas e as medidas a aplicar a nível europeu. Em particular, o CESE destacou que a aplicação do artigo 11.º do Tratado da UE <sup>(5)</sup> é de extraordinária importância para reforçar a legitimidade democrática da UE junto dos cidadãos.

<sup>(1)</sup> Este fundo perseguiria os mesmos objetivos que o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>

<sup>(2)</sup> O Fundo Europeu para a Democracia é uma organização independente que concede subvenções, criada em 2013 pela União Europeia e os Estados-Membros da UE para promover a democracia na vizinhança europeia e mais além. Todos os Estados-Membros fazem parte do Conselho de Governadores deste fundo, juntamente com deputados ao Parlamento Europeu e peritos da sociedade civil.

<sup>(3)</sup> Resolução do Parlamento Europeu que institui o programa «Europa para os Cidadãos»

<sup>(4)</sup> JO C 170 de 5.6.2014, p. 11.

<sup>(5)</sup> JO C 11 de 15.1.2013, p. 8.

2.2. No entanto, a forma como os financiamentos podem contribuir para promover a cidadania ativa e a democracia participativa não foi, até à data, objeto de um parecer específico.

2.3. É urgente analisar a distribuição e a eficácia dos financiamentos da UE neste domínio, num momento em que as instituições da União se preparam para debater a proposta relativa ao QFP pós-2020 e estão prestes a adotar uma decisão sobre a revisão do Regulamento Financeiro.

2.4. As questões relativas ao financiamento estão igualmente ligadas ao reconhecimento de um papel e de um estatuto específicos para os diversos intervenientes no diálogo civil europeu. O CESE já se pronunciou, em várias ocasiões, sobre a necessidade de um estatuto da associação europeia<sup>(6)</sup>.

2.5. No âmbito do presente parecer, entende-se por «organizações da sociedade civil» as organizações não governamentais sem fins lucrativos, independentes das instituições públicas e dos interesses comerciais, cujas atividades contribuem para a realização de objetivos da Carta dos Direitos Fundamentais, como a inclusão social, a participação ativa dos cidadãos, o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões, a educação, a saúde, o emprego, os direitos dos consumidores, o apoio aos migrantes e aos refugiados ou os direitos fundamentais<sup>(7)</sup>.

### 3. O papel das organizações da sociedade civil

3.1. Uma sociedade civil empenhada, pluralista e independente desempenha um papel essencial na promoção da participação ativa dos cidadãos no processo democrático, bem como na governação e na transparência a nível europeu e nacional. Pode também contribuir para o estabelecimento de políticas mais justas e eficientes e apoiar o desenvolvimento sustentável e o crescimento inclusivo<sup>(8)</sup>. Na medida em que conseguem «atingir os grupos de população mais pobres e mais desfavorecidos, permitindo-lhes que façam ouvir a sua voz», as organizações da sociedade civil permitem uma maior participação e contribuem para a definição das políticas europeias<sup>(9)</sup>.

3.2. Para além das suas funções cívicas e sociais, algumas organizações da sociedade civil intervêm também no chamado setor da economia social e solidária, dando mesmo um contributo significativo para a criação de emprego.

3.3. As organizações da sociedade civil têm a particularidade de reunir, em torno de diversos projetos, equipas de voluntários muito empenhados e trabalhadores dedicados. O voluntariado, enquanto expressão ativa da participação cívica que permite reforçar valores europeus comuns como a solidariedade e a coesão social, deve poder beneficiar de um ambiente propício<sup>(10)</sup>.

3.4. Uma verdadeira democracia participativa necessita de organismos intermediários (sindicatos, organizações de empregadores e PME, ONG e outros intervenientes sem fins lucrativos, etc.) para mobilizar os cidadãos e favorecer a apropriação popular e cívica dos desafios europeus, bem como construir uma Europa mais justa, solidária e inclusiva. Uma sociedade civil organizada forte e diversificada assenta na existência de financiamentos públicos adequados e de um enquadramento que facilite o acesso a diversas formas de financiamento privado.

### 4. As diferentes formas de financiamento

4.1. A nível da UE, existem muitos programas, em diversos setores (educação, cultura, setor social, cidadania, ambiente, direitos fundamentais, investigação, cooperação internacional, ajuda humanitária, saúde, etc.), que incluem objetivos específicos relativos à participação da sociedade civil, nomeadamente sob a forma de projetos. Além disso, as instituições criaram subvenções de funcionamento destinadas, nomeadamente, a promover a ligação em rede das organizações nacionais que intervêm em diversos setores e temáticas sociais. Estes apoios financeiros contribuem, assim, para a formação de uma «opinião pública europeia».

4.2. No que se refere ao alargamento e às políticas externas, nomeadamente em matéria de cooperação internacional e ajuda humanitária, a UE desenvolveu uma política proativa de promoção do desenvolvimento da sociedade civil, incluindo através de medidas específicas. A União é também um dos principais contribuintes a nível mundial para a ajuda ao desenvolvimento e a ajuda humanitária, contando neste aspeto com um grande apoio dos cidadãos europeus<sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> JO C 318 de 19.12.2014, p. 163.

<sup>(7)</sup> JO C 88 de 11.4.2006, p. 41.

<sup>(8)</sup> Livro Branco sobre a Governança Europeia, 25.7.2001

<sup>(9)</sup> COM(2000) 11 final.

<sup>(10)</sup> Ano Europeu do Voluntariado 2011.

<sup>(11)</sup> Ver, nomeadamente, o inquérito de 2017 [http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer\\_fr](http://ec.europa.eu/echo/eurobarometer_fr).



4.3. No entanto, no que diz respeito à política interna, não houve uma reavaliação das relações entre a UE e as organizações da sociedade civil (nomeadamente nos termos do artigo 11.º do TUE) desde 2000, quando foi publicado um primeiro documento de reflexão da Comissão, no âmbito do processo de reforma administrativa, que salientou a necessidade de manter um nível elevado de financiamento público para apoiar o papel das ONG, definir uma abordagem coerente para o conjunto dos serviços da Comissão e melhorar a gestão das subvenções.

4.4. O financiamento das organizações da sociedade civil centra-se essencialmente no domínio da ajuda humanitária e da cooperação internacional. Segundo dados de 2015, foram atribuídos 1200 milhões de euros ao financiamento de ONG (cerca de 15 % da rubrica «Europa global») <sup>(12)</sup>, ao passo que o financiamento das organizações da sociedade civil que operam noutros domínios continua a ser bastante reduzido: 0,08 % da rubrica «Crescimento sustentável: recursos naturais», 2,5 % da rubrica «Segurança e cidadania» e menos de 0,009 % da rubrica «Crescimento inteligente e inclusivo». Urge, portanto, proceder à avaliação não só dos montantes atribuídos mas também da eficácia das medidas adotadas.

## 5. A disponibilidade de fundos públicos e a redução do espaço cívico

5.1. Estudos e inquéritos recentes, a par de medidas adotadas em certos países da UE, também revelam uma deterioração do espaço cívico a nível nacional em alguns Estados-Membros <sup>(13)</sup>. A revisão das perspetivas financeiras pós-2020 e a revisão em curso de certos programas de financiamento não poderão deixar de ter em conta esta nova situação.

5.2. A lei húngara recentemente adotada (em junho de 2017) sobre a transparência das organizações que recebem financiamento externo mereceu a reprovação da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Conselho da Europa. Este facto demonstra a necessidade de a Comissão assegurar que as medidas tomadas para combater o financiamento do terrorismo e o branqueamento de capitais não têm consequências indesejadas no tocante ao acesso das organizações da sociedade civil a financiamentos e empréstimos financeiros.

5.3. Em muitos países europeus, assiste-se à adoção de medidas destinadas a condicionar as subvenções concedidas às organizações da sociedade civil, limitando o seu papel na defesa de causas e coartando a sua capacidade para ser parte em processos judiciais <sup>(14)</sup>.

5.4. Em muitos países, a crise financeira e económica levou a uma redução dos apoios estatais às organizações da sociedade civil e/ou à sua reorientação para subvenções a curto prazo. As formas de financiamento essencialmente centradas em projetos podem obrigar as organizações da sociedade civil a adaptarem as suas prioridades, afastando-se da sua missão original e das necessidades da sociedade. Em alguns países, os governos favorecem as organizações partidárias da sua linha estratégica (em detrimento de outras) e fomentam uma atmosfera de convivência política, sendo observável uma falta de transparência crescente no modo como as subvenções são atribuídas.

5.5. O CESE insta a Comissão a acompanhar cuidadosamente a aplicação das condicionalidades *ex ante* quando da avaliação dos programas e em relação aos acordos de parceria — nomeadamente, em matéria de emprego, inclusão social e não discriminação, ambiente, igualdade de género e direitos das pessoas com deficiência, participação e reforço da capacidade institucional das organizações da sociedade civil <sup>(15)</sup> e transparência dos procedimentos de adjudicação de contratos —, bem como a suspender os pagamentos quando estas não são respeitadas. Recorda ainda a Comissão da necessidade de acompanhar a aplicação do artigo 125.º do regulamento em nota no que diz respeito à obrigação das autoridades de gestão de aplicarem procedimentos e critérios de seleção transparentes e não discriminatórios. Apela ao Tribunal de Contas Europeu para que avalie o cumprimento destas disposições no atinente aos procedimentos de seleção para as ONG no seu próximo relatório.

5.6. O aumento do extremismo e do populismo e as ações antidemocráticas de todo e qualquer tipo constituem um desafio para o acervo democrático no seu conjunto e criam um clima hostil para os organismos intermediários. Importa, por isso, confirmar a importância do papel das organizações da sociedade civil e conceder-lhes mais apoio financeiro por parte da UE.

<sup>(12)</sup> EuropAid — Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação.

<sup>(13)</sup> «Civic Space in Europe 2016» [Espaço cívico na Europa 2016], Civicus Monitor.

<sup>(14)</sup> Veja-se o chamado *Lobbying Act* [lei do lóbi] no Reino Unido, que impede as ONG de manifestarem a sua opinião durante as campanhas eleitorais, ou o recente referendo relativo à permanência na UE; refira-se também a revisão em curso do *The Electoral (Amendment) Act 2011* [lei de alteração relativa às eleições] na Irlanda, que pretende impedir a influência de terceiros nas campanhas eleitorais, mas cuja interpretação dos «objetivos políticos» e os limites impostos aos donativos individuais às ONG suscitaram polémica, nomeadamente no âmbito do financiamento de uma campanha a favor do aborto.

<sup>(15)</sup> JO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

5.7. O CESE advoga a criação de um Provedor da UE em matéria de liberdades do espaço cívico, ao qual as ONG também poderiam comunicar incidentes relacionados com tentativas de perseguição ou de restrição da sua atividade.

## 6. Respostas possíveis a nível europeu

6.1. O CESE considera que se deve adotar um quadro político e legislativo a nível europeu e nacional para promover o desenvolvimento de uma sociedade civil europeia diversificada, cuja atividade se pautar por valores assentes nos direitos fundamentais.

6.2. As instituições europeias devem assegurar a promoção de uma imagem positiva das organizações da sociedade civil e velar pela preservação da sua independência, designadamente através do reforço da sua capacidade de ação e empenho na inovação social e na participação cívica, amiúde associada ao financiamento.

6.3. Inspirando-se no exemplo dos Estados-Membros que adotaram «cartas de compromissos recíprocos» ou «pactos» para o efeito, as instituições europeias poderiam avançar no sentido de reconhecer e criar parcerias com organizações representativas da sociedade civil, criando assim as condições necessárias para um verdadeiro diálogo civil europeu e dando execução ao artigo 11.º do TUE, bem como a outros compromissos internacionais relevantes <sup>(16)</sup>.

6.4. É igualmente urgente retomar o debate sobre um estatuto da associação europeia — proposto pela Comissão em 1992 <sup>(17)</sup> —, bem como sobre um estatuto europeu das fundações. Tal permitiria promover o reconhecimento das organizações da sociedade civil e a sua cooperação a nível europeu, complementando o estatuto da sociedade europeia adotado em 2004 <sup>(18)</sup>.

6.5. O CESE considera que a UE deve encorajar os Estados-Membros a manter e desenvolver incentivos fiscais para os donativos privados, a canalizar uma parte das suas receitas fiscais para as organizações da sociedade civil, eliminando ao mesmo tempo os obstáculos aos donativos transfronteiras através da coordenação das legislações e dos procedimentos fiscais, bem como a investir no desenvolvimento da filantropia em toda a UE.

6.6. No que diz respeito ao futuro quadro financeiro plurianual, o CESE apela às autoridades orçamentais para que aumentem o financiamento das organizações da sociedade civil, inclusive sob a forma de subvenções de funcionamento e de financiamentos plurianuais, de modo a garantir o sucesso das iniciativas a longo prazo.

6.7. Desde a adoção da Carta dos Direitos Fundamentais, ainda não foi criado um verdadeiro programa de apoio à sociedade civil no plano dos direitos humanos nos Estados-Membros. O apoio vital concedido à sociedade civil dos países da Europa Central e Oriental quando da sua adesão à União não prosseguiu depois através de outros mecanismos de financiamento. Acontecimentos recentes, fruto do recrudescimento do terrorismo e de movimentos extremistas e/ou populistas, demonstram a necessidade de investir mais na sociedade civil e de assegurar a coesão entre os países no que diz respeito ao desenvolvimento da sociedade civil.

6.8. O CESE exorta a Comissão a propor um fundo europeu para a democracia, os valores e os direitos humanos no território da UE <sup>(19)</sup>, com uma dotação orçamental ambiciosa e diretamente acessível às organizações da sociedade civil de toda a Europa, incluindo as organizações de defesa dos direitos humanos empenhadas em promover e proteger os valores fundamentais da UE. O fundo deveria cobrir custos operacionais, ações judiciais e atividades de vigilância e ser gerido de forma independente, à semelhança do Fundo Europeu para a Democracia <sup>(20)</sup> com a participação de representantes do CESE.

6.9. O programa «Europa para os Cidadãos» é o único programa europeu que contribui especificamente para reduzir o défice democrático ao permitir que todos os cidadãos participem diretamente na construção europeia, mas o seu financiamento é demasiado limitado. No atual contexto de questionamento dos valores europeus e da democracia, o CESE considera que se deveria atribuir a este programa uma dotação de 500 milhões de euros no próximo QFP, como proposto pelo Parlamento Europeu <sup>(21)</sup>. Importaria igualmente aumentar as ações orientadas para a sociedade civil no âmbito do programa Erasmus+.

<sup>(16)</sup> Ver, por exemplo, as obrigações no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD), no atinente a um diálogo estruturado com base em financiamento adequado.

<sup>(17)</sup> JO C 99 de 21.4.1992, p. 1.

<sup>(18)</sup> Estatuto da sociedade europeia.

<sup>(19)</sup> O fundo perseguiria os mesmos objetivos que o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos: <http://www.eidhr.eu/whatis-eidhr#>

<sup>(20)</sup> O Fundo Europeu para a Democracia é uma organização independente que concede subvenções, criada em 2013 pela União Europeia e os Estados-Membros da UE para promover a democracia na vizinhança europeia e mais além. Todos os Estados-Membros fazem parte do Conselho de Governadores deste fundo, juntamente com deputados ao Parlamento Europeu e peritos da sociedade civil.

<sup>(21)</sup> Resolução do Parlamento Europeu que institui o programa «Europa para os Cidadãos»

6.10. A maioria das organizações da sociedade civil tem dificuldade em aceder aos fundos estruturais, sobretudo devido aos cofinanciamentos exigidos. Em consequência, as disposições relativas à assistência técnica, concebidas para promover o reforço de capacidades, são subutilizadas e ficam amiúde reservadas para as administrações públicas. O código de conduta sobre parcerias com a sociedade civil — o instrumento-chave neste contexto — não foi corretamente aplicado na maioria dos países<sup>(22)</sup>. Mesmo quando são convidadas para os comités de controlo, as organizações da sociedade civil desempenham um papel limitado.

6.11. O CESE insta a Comissão Europeia a reagir prontamente com medidas adequadas, incluindo processos por infração contra os Estados-Membros, quando as disposições administrativas ou jurídicas nacionais restringem o acesso das organizações da sociedade civil aos fundos da UE, nomeadamente quando são impostas condições de financiamento que limitam a sua defesa de causas.

6.12. Devido à sua ligação e contacto permanente com os cidadãos e as atividades no terreno, as organizações da sociedade civil estão bem cientes dos desafios e das necessidades da sociedade, embora desempenhem um papel muito secundário no plano da investigação. O Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) também apresenta obstáculos ao acesso das organizações da sociedade civil. O CESE apela para um debate mais aprofundado sobre o modo de promover a ligação entre os investigadores e a sociedade civil e propõe a introdução de uma nova vertente dedicada à participação cívica e à democracia no âmbito do pilar «Desafios societais» no futuro programa-quadro de investigação.

6.13. O desemprego juvenil permanece muito elevado e constitui um dos problemas mais urgentes que a UE enfrenta, com um número crescente de jovens em risco de exclusão social. Neste contexto, os financiamentos europeus deveriam fazer mais em prol das organizações da sociedade civil que investem no desenvolvimento das qualificações e competências dos jovens através da educação não formal.

6.14. No setor da cultura, grande parte do financiamento não está adaptado às necessidades das organizações da sociedade civil ativas neste domínio, impedindo-as assim de acederem a uma série de instrumentos financeiros disponíveis, como empréstimos. Não se está a fazer um trabalho real sobre a dimensão europeia da cultura, num contexto em que as manifestações identitárias e populistas estão a ganhar expressão crescente. A UE também deveria apoiar mais — através do Programa Europa Criativa, nomeadamente — as produções culturais independentes e investir no desenvolvimento e sustentabilidade dos meios de comunicação comunitários locais sem fins lucrativos.

6.15. No que se refere à cooperação para o desenvolvimento, a União Europeia deveria investir mais em ações de cooperação centradas nas populações, incidindo sobre dimensões como a igualdade de género, a governação, os direitos humanos, os direitos ambientais, a resiliência às alterações climáticas, a educação e a proteção social, nomeadamente através de uma abordagem temática por país que associe estreitamente a sociedade civil.

6.16. Quando da conceção do futuro QFP, caberá ter igualmente em conta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as prioridades em matéria de igualdade de género.

6.17. O reforço da sociedade civil depende também de um melhor acesso ao financiamento por parte das organizações mais pequenas e dos grupos sociais mais desfavorecidos. A Comissão Europeia deve prever, neste âmbito, diversas modalidades de financiamento e empenhar-se mais na simplificação administrativa. Importa prever um recurso mais sistemático a mecanismos de subsubvenção (ou financiamento em cascata), como os utilizados no Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos ou no quadro das subvenções do EEE, mediante a designação de um operador nacional independente através de um concurso<sup>(23)</sup>.

6.18. As organizações da sociedade civil dos países da Europa Central e Oriental ainda têm um acesso proporcionalmente limitado aos fundos. A Comissão Europeia deve reforçar as suas ações de informação sobre os diversos fundos destinados às organizações da sociedade civil e prestar mais apoio às parcerias entre organizações.

6.19. Seria igualmente útil acompanhar de forma mais sistemática e apoiar as organizações beneficiárias e as diferentes direções-gerais responsáveis pela execução do Regulamento Financeiro, prevendo cursos de formação sobre as obrigações contratuais e as auditorias.

<sup>(22)</sup> AEIDL — Rede temática sobre a parceria.

<sup>(23)</sup> Publicada avaliação intercalar das ONG — Subvenções do EEE.

6.20. A fim de promover a inovação e as parcerias, os potenciais candidatos devem poder aceder a bases de dados contendo uma descrição dos projetos já realizados e exemplos de boas práticas. A Comissão deve prosseguir os seus esforços para aliviar a carga administrativa imposta pelo processo de candidatura e a gestão dos financiamentos, nomeadamente através de um sistema de candidatura em linha único para os diversos programas.

6.21. A avaliação dos programas diretamente geridos pela Comissão deve ser não só mais transparente mas também mais detalhada, tendo em conta o elevado número de pedidos de financiamento europeu e a baixa taxa de sucesso. Além disso, as informações recebidas permitiriam às organizações da sociedade civil não selecionadas realizar melhorias e aumentar a sua confiança no processo de seleção.

6.22. Os prazos de notificação dos contratos, assinatura dos contratos e pagamento devem ser reduzidos de forma significativa, a fim de diminuir a necessidade de recorrer a empréstimos bancários por falta de liquidez.

6.23. O CESE também exorta a Comissão a reavaliar os montantes dos cofinanciamentos, em particular no caso das organizações mais pequenas ou das organizações em que seja muito difícil recorrer a outro tipo de fundos, e das organizações ativas na defesa de causas, como as organizações de defesa dos consumidores, as associações ambientalistas, as organizações de defesa dos direitos humanos e de promoção da cidadania. tanto mais que as regras de cofinanciamento aumentam a carga administrativa imposta às organizações da sociedade civil e os riscos concomitantes decorrentes da diversidade das regras contratuais e financeiras dos financiadores.

6.24. O CESE congratula-se vivamente com a perspetiva preconizada pela Comissão, na sua proposta de revisão do Regulamento Financeiro<sup>(24)</sup>, de considerar o tempo de trabalho dos voluntários como um custo elegível e de facilitar a contabilização das contribuições em espécie como cofinanciamentos. A proposta é uma resposta direta ao apelo do CESE, expresso no seu parecer sobre as «Ferramentas estatísticas para medir o voluntariado»<sup>(25)</sup>. Acolhe igualmente com agrado o relatório do Parlamento e a proposta do Conselho de introduzir uma exceção à regra relativa à inexistência de lucro para as associações sem fins lucrativos. O CESE insta as instituições da UE a chegarem a um acordo sobre o texto proposto que permite contabilizar de forma equitativa o tempo de trabalho dos voluntários.

6.25. Importa melhorar a transparência no acesso e no controlo dos financiamentos mediante a definição de orientações claras para os controlos da Comissão e, no caso dos financiamentos que envolvem vários doadores, levando em conta as avaliações e seleções *ex ante* dos parceiros, bem como as verificações e auditorias *ex post* realizadas pelos outros doadores.

6.26. Cabe igualmente viabilizar o acesso do público às informações relativas aos montantes e finalidades dos financiamentos através de uma reforma do sistema de transparência financeira da Comissão, o qual deveria incluir pagamentos anuais em lugar de compromissos plurianuais, e ser mais fiável graças à harmonização das diversas bases de dados dos programas. Ao mesmo tempo, as ONG deverão continuar a cumprir as normas mais elevadas em matéria de transparência.

6.27. Por último, a Comissão deve fomentar um diálogo e um acompanhamento construtivos entre as diferentes direções-gerais e as organizações da sociedade civil, a fim de examinar as boas e más práticas e de desenvolver uma abordagem mais coerente.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(24)</sup> COM(2016) 605 final

<sup>(25)</sup> JO C 170 de 5.6.2014, p. 11.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Aldeias e pequenas cidades como catalisadores do desenvolvimento rural: desafios e oportunidades»**

**(parecer de iniciativa)**

(2018/C 081/03)

Relator: **Tom JONES**

Decisão da plenária	22.9.2016
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	3.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	129/0/1

## 1. Conclusões e recomendações

### Conclusões

1.1. O CESE considera que, não obstante a diminuição do equilíbrio populacional e das atividades económicas tradicionais, em muitas aldeias e pequenas cidades existem provas suficientes de boas práticas para manter o otimismo em relação ao futuro sustentável de muitas das povoações rurais, senão todas. Estas povoações podem catalisar uma renovação e um desenvolvimento sustentável mais vastos das zonas rurais.

1.2. Contudo, este otimismo depende de um esforço holístico e sustentado do ponto de vista das pessoas e dos recursos financeiros a todos os níveis de governo e transversal aos três setores: privado, público e civil.

### Recomendações

1.3. O CESE apoia totalmente a iniciativa «Aldeias Inteligentes», da Comissão Europeia, especialmente devido aos compromissos de cooperação assumidos entre as direções-gerais. Os programas de desenvolvimento rural (PDR) nacionais e regionais que a DG AGRI gere em conjunto com os Estados-Membros são essenciais, mas nunca poderão investir recursos suficientes na iniciativa sem outros investimentos públicos a nível nacional, regional ou local. O CESE destaca e apoia o parecer do Comité das Regiões, em elaboração, sobre as aldeias inteligentes <sup>(1)</sup>.

1.4. A banda larga rápida — móvel e fixa — é fundamental para que as aldeias e pequenas cidades desenvolvidas de forma inteligente tenham alguma possibilidade de desenvolvimento económico e social, devendo ser totalmente acessível, tal como garantido ao abrigo do mecanismo de verificação do impacto das políticas ao nível rural (*rural proofing*), salientado na Declaração de Cork 2.0, de 2016.

1.5. Os serviços públicos nas áreas do ensino, formação, saúde, assistência social e acolhimento de crianças devem ser acessíveis, integrados e inovadores no aproveitamento dos progressos tecnológicos.

<sup>(1)</sup> «Revitalização das zonas rurais através de aldeias inteligentes» (ainda não publicado no JO).

1.6. As autoridades responsáveis pelo planeamento nas zonas rurais devem liderar um processo que permita a renovação de edifícios obsoletos nas aldeias e pequenas cidades, garantindo taxas comerciais baixas para as empresas em início de atividade e indemnizações compensatórias de projetos de comércio a retalho nas periferias das localidades. Ao disponibilizar tais edifícios renovados, importará ter em conta as necessidades das ONG locais, bem como as dos setores público e privado.

1.7. A conectividade reduzida nos transportes representa outro desafio e, nos locais não abrangidos pelo setor privado, recomenda-se a partilha de meios de transporte, bem como o recurso a autocarros e automóveis comunitários.

1.8. Sempre que possível, os empregadores devem ser incentivados a apoiar o teletrabalho e a tirar partido dos benefícios potenciais das parcerias entre zonas rurais e urbanas. O contributo do agroturismo e do turismo rural, das atividades relacionadas com a saúde e da atribuição de marcas a produtos agrícolas e artesanais locais, bem como do aumento da oferta de eventos culturais e históricos, é muito importante neste contexto. O apoio prestado pelo PDR permite criar oportunidades para os empresários atraírem investimento externo e desenvolverem e comercializarem produtos de valor acrescentado.

1.9. A governação ao nível mais local é uma questão nacional ou regional. Todavia, as aldeias e as pequenas cidades devem ser dotadas de mais poderes e de acesso a recursos financeiros para nortear e estear as aspirações dos cidadãos.

1.10. A iniciativa Leader e os grupos de ação local devem ser plenamente apoiados nos seus esforços para promover o desenvolvimento local, incentivando a criação e o crescimento quer de empresas privadas, quer de organizações sem fins lucrativos, bem como para garantir um espírito comunitário empenhado e solidário. Após o reforço da cooperação, estes esforços poderiam ser alargados através do instrumento do desenvolvimento local de base comunitária.

1.11. Acima de tudo, os habitantes das aldeias e das pequenas cidades devem empenhar-se em adquirir um sentido de comunidade que promova a liderança a partir do seu interior. As escolas e os mentores locais devem promover a liderança. Os novos líderes precisam do apoio total das agências consultivas e das ONG que tenham acesso a boas práticas e a iniciativas semelhantes e pertinentes.

1.12. O aparecimento de aldeias desenvolvidas de forma inteligente deve ser divulgado a nível regional, nacional e europeu. As instituições da UE e as suas partes interessadas devem organizar anualmente um dia de celebração para promover as comunidades das aldeias e pequenas cidades bem-sucedidas e coesas.

1.13. No âmbito do objetivo de reforçar e desenvolver um verdadeiro sentido de parceria entre as (grandes) cidades e as suas povoações vizinhas, o CESE apoia as recomendações do documento da associação R.E.D. <sup>(2)</sup>, de 2016, «Making Europe Grow with its Rural Territories» [Fazer a Europa crescer com os territórios rurais], e o projeto-piloto de cidades geminadas do Carnegie Trust. Os princípios do desenvolvimento sustentável e da economia circular devem aplicar-se às parcerias entre zonas rurais e urbanas.

1.14. O Comité apoia o apelo formulado no Manifesto Rural Europeu, adotado na segunda reunião do Parlamento Rural Europeu, em novembro de 2015, para uma maior cooperação entre as comunidades, organizações e autoridades nas zonas rurais e urbanas, a fim de tirar pleno partido dos laços sociais, culturais e económicos que esta cooperação pode trazer, bem como para uma vigorosa troca de ideias e de boas práticas entre os intervenientes nas zonas rurais e urbanas.

1.15. O CESE recomenda que o Banco Europeu de Investimento desenvolva regimes de apoio à medida das pequenas empresas rurais, tanto privadas como sociais, incluindo cooperativas, conforme prometido no seu programa para 2017-2019.

1.16. O Conselho Europeu dos Jovens Agricultores (CEJA) e outros organismos representantes dos jovens devem ser auxiliados a criar um roteiro para a organização de fóruns da juventude nas comunidades locais, que dinamizem ações no contexto das suas necessidades e aspirações. É necessário que os jovens tenham uma voz muito mais forte no âmbito da procura de soluções económicas e sociais e, além disso, há que adaptar a formação, a mentoria e o apoio financeiro às suas aspirações.

---

<sup>(2)</sup> R.E.D.: «Rurality — Environment — Development» (Ruralidade — Ambiente — Desenvolvimento).



1.17. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 11, das Nações Unidas, diz respeito às cidades e comunidades. As aldeias e pequenas cidades sustentáveis devem ser abrangidas pelo termo «comunidades».

1.18. Os valores culturais patentes nas aldeias e nas pequenas cidades deveriam ocupar um lugar de destaque na publicidade ao Ano Europeu do Património Cultural 2018, bem como nas iniciativas que decorrerão nesse âmbito. A população sénior das zonas rurais pode desempenhar um papel importante na promoção da tradição e da cultura, pelo que importa criar as condições que lhe permitam contribuir ativamente neste domínio.

1.19. O Comité recomenda a partilha de «boas práticas» a todos os níveis. A REDR, a ELARD, o Ecovast e o Parlamento Rural Europeu já partilham boas práticas, que podem ser consultadas na publicação «The best Village in the World» [A melhor aldeia do mundo] <sup>(3)</sup>.

## 2. Introdução

2.1. As zonas rurais são uma parte essencial da Europa, pois acolhem os setores fundamentais da agricultura e da silvicultura. As comunidades das pequenas cidades e aldeias estão inseridas nestas zonas rurais e são parte integrante das mesmas, e as zonas rurais sempre foram locais onde as pessoas vivem e trabalham.

2.2. As pequenas cidades nas zonas rurais representam um centro para um conjunto de aldeias e povoações circundantes. Por outro lado, as pequenas cidades situam-se nas zonas periféricas das principais áreas urbanas. Todas são interdependentes. Constituem interlocutores essenciais nas parcerias entre zonas rurais e urbanas — um conceito que tem sido promovido pela DG REGIO <sup>(4)</sup> e pela OCDE —, nas quais os dois parceiros têm o mesmo estatuto no que se refere a gerir e planear o seu futuro. As aldeias e pequenas cidades em toda a Europa têm enfrentado muitas mudanças — económicas e sociais — e continuam a debater-se com a necessidade de adaptação às circunstâncias atuais.

2.3. Em conjunto com a agricultura e a silvicultura, as aldeias e as pequenas cidades constituem a base das zonas rurais e proporcionam emprego, serviços e educação a essas zonas e às aldeias e povoações circundantes. Por outro lado, as pequenas cidades fazem parte das zonas periféricas de cidades de maior dimensão. Estabelece-se, assim, uma relação entre as zonas rurais e urbanas que constitui uma característica de qualquer região. As zonas urbanas e rurais prestam serviços entre si — as zonas urbanas dependem das zonas rurais para o fornecimento de alimentos e são um mercado para os produtos do meio rural, enquanto as zonas rurais proporcionam atividades recreativas e tranquilidade aos residentes dos meios urbanos.

2.4. Existe uma forte tradição, em muitas zonas rurais, de um sentido de «pertença» a uma comunidade. Esta tradição está a diminuir e tem-se verificado o abandono e a negligência em muitas das zonas rurais mais remotas.

## 3. Desafios específicos

3.1. As comunidades rurais enfrentaram diversos desafios nas últimas décadas devido à tendência de centralização de muitos serviços para obter economias de escala, às mudanças nos transportes e nas deslocações, bem como ao estilo de vida nos tempos modernos. Os serviços de proximidade locais estão a sair das comunidades rurais; muitos estabelecimentos comerciais e serviços bancários e postais estão a desaparecer, e as pequenas escolas rurais estão a fechar.

3.2. Nas zonas rurais, o desemprego é menos visível, uma vez que os índices são baixos quando comparados com os das zonas urbanas, mas os seus habitantes enfrentam um problema acrescido de acesso à ajuda dos centros de emprego, os quais se situam em centros urbanos, muitas vezes num contexto de redução dos transportes públicos rurais. O desemprego poderá ser baixo porque muitos jovens abandonaram estas zonas em busca de formação, educação ou emprego e grande parte dos que ficaram auferem salários baixos.

3.3. O erário público, tão importante para apoiar as comunidades rurais, tem de fazer face às necessidades orçamentais crescentes devido ao aumento generalizado do custo de vida e aos custos acrescidos da prestação de serviços.

3.4. O investimento em estradas e autoestradas incentiva a utilização de automóveis particulares como forma mais fácil de chegar ao trabalho. As pessoas estão agora muito mais dispostas a percorrer distâncias maiores, mas, em contrapartida, tornaram-se menos dependentes do emprego ou da prestação de serviços na sua comunidade local.

<sup>(3)</sup> De Ulla Herlitz e outros, como exemplo concreto de boas práticas — Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR); Associação Europeia Leader para o Desenvolvimento Rural (ELARD); Conselho Europeu das Aldeias e Pequenas Cidades (Ecovast).

<sup>(4)</sup> Ecovast fez parte da antiga rede RURBAN da DG REGIO.



3.5. Os padrões de consumo mudaram. Muitas vezes, as pessoas fazem compras na localidade onde trabalham, que normalmente é uma grande cidade, em vez de o fazerem na sua aldeia ou pequena cidade. Fazem-no também através da Internet, com entrega ao domicílio. Tudo isto contribuiu para o desaparecimento das lojas locais.

3.6. Os jovens estão a abandonar as zonas rurais para procurar formação, educação e trabalho nas cidades. Sem a preservação de postos de trabalho nas zonas rurais, é difícil atraí-los para regressarem às comunidades rurais. É urgente colocar a voz dos jovens no cerne da democracia local. As organizações representativas dos jovens devem ser apoiadas para incentivarem a sua participação na governação. Da mesma forma, as agências económicas e sociais devem ter em conta os jovens na prestação de aconselhamento e de apoio financeiro.

3.7. A coesão intergeracional é posta em causa pelo desequilíbrio numérico entre os grupos etários. A disponibilidade de medidas de emprego adaptadas, escolas e serviços de acolhimento de crianças, a par de habitação a preços acessíveis nas zonas rurais é essencial para permitir que os jovens e as famílias com crianças permaneçam nas comunidades rurais ou a elas regressem. Numa mesma comunidade, as pessoas têm por vezes visões divergentes quanto à atividade económica local. Tem de haver uma postura de diálogo e de compreensão para equilibrar a tranquilidade com iniciativas adequadas de criação de emprego.

#### 4. Oportunidades

4.1. A iniciativa «Aldeias Inteligentes» da Comissão Europeia é fundamental, especialmente devido aos compromissos de colaboração entre direções-gerais. O programa de desenvolvimento rural da DG AGRI nunca poderá investir recursos suficientes na iniciativa sem outras direções-gerais e sem outros investimentos públicos a nível nacional, regional ou local. Esta iniciativa-piloto, depois de avaliada, terá de ser incluída em todos os novos programas da política agrícola comum e programas regionais e alargada de modo a incluir as pequenas cidades no «renascimento rural».

4.2. A banda larga é essencial para todas as zonas rurais. A melhoria da cobertura de banda larga — móvel e fixa — poderia ajudar um vasto leque de atividades, aumentando não apenas o desenvolvimento das empresas e a capacidade de trabalhar a partir de casa, mas também a qualidade de vida quotidiana das pessoas. Poderia permitir a aprendizagem em linha, o acesso a melhores cuidados de saúde e a comercialização de serviços disponibilizados em linha. Existem bons exemplos de situações em que a melhoria do acesso à Internet nas zonas rurais beneficiou as comunidades. Importa disponibilizar uma formação de base — em particular para os cidadãos idosos — que torne possível a utilização da Internet.

4.3. Sempre que possível, os empregadores devem ser incentivados a apoiar o teletrabalho e a tirar partido dos benefícios potenciais das parcerias entre zonas rurais e urbanas. O apoio prestado pelo PDR permite criar oportunidades para os empresários atraírem investimento externo e desenvolverem e comercializarem produtos de valor acrescentado, tais como alimentos, bebidas, património paisagístico e histórico ou atividades culturais, recreativas e de promoção da saúde, assegurando ao mesmo tempo a continuidade do artesanato e das capacidades ecológicas do meio rural.

4.4. Os serviços públicos nas áreas do ensino, formação, saúde e assistência social devem ser integrados, agregados e inovadores no aproveitamento dos progressos tecnológicos, a fim de evitar a discriminação e a exclusão, especialmente dos habitantes rurais idosos e adolescentes. A dispersão dos serviços governamentais poderia servir de exemplo para reduzir a saturação citadina/urbana e a poluição, ao mesmo tempo que promoveria um sentido de justiça perante as zonas rurais. Os órgãos de poder local têm um papel fundamental a desempenhar no planeamento das zonas rurais e na garantia de uma ação positiva no seio das comunidades rurais, contribuindo assim para incentivar e apoiar o seu futuro sustentado. Os serviços poderão partilhar um edifício, ou os edifícios devolvidos poderão servir para novas utilizações empresariais, criando mais postos de trabalho e, por conseguinte, oportunidades para uma maior atividade económica. Ao disponibilizar tais edifícios renovados, importará ter em conta as necessidades das ONG locais, bem como as dos setores público e privado.

4.5. É necessário envidar esforços para desenvolver um verdadeiro sentido de parceria entre as (grandes) cidades e as povoações circundantes para que possam partilhar, em condições mutuamente aceites, um sentido de pertença, a gestão de marcas e investimentos conjuntos. Em 2016, juntamente com outras organizações, a R.E.D. recomendou uma estratégia política europeia para os territórios rurais até 2030<sup>(5)</sup>. Um outro exemplo é o projeto-piloto de cidades geminadas do Carnegie Trust. Os princípios do desenvolvimento sustentável e da economia circular devem aplicar-se às parcerias entre zonas rurais e urbanas.

---

(5) «Making Europe Grow with its Rural Territories» [Fazer crescer a Europa com os seus territórios rurais].

4.6. O Parlamento Rural Europeu adotou, na sua segunda reunião, em novembro de 2015, o Manifesto Rural Europeu. A rede do Parlamento Rural Europeu, com parceiros em 40 países europeus, está a aprofundar os temas definidos no manifesto. O Parlamento Rural Europeu trabalha para reforçar a cooperação entre as comunidades, organizações e autoridades nas zonas rurais e urbanas, a fim de tirar pleno partido dos laços sociais, culturais e económicos que esta cooperação pode trazer, e para suscitar uma vigorosa troca de ideias e de boas práticas entre os intervenientes nas zonas rurais e urbanas. O trabalho é desenvolvido entre todos os parceiros, incidindo em diferentes temas, como «Pequenas cidades», «Serviços e infraestruturas sustentáveis» e «Desenvolvimento rural integrado e programas Leader/desenvolvimento local de base comunitária», e culminará num relatório a ser apresentado e debatido na terceira reunião do Parlamento Rural Europeu, em Venhorst, nos Países Baixos, em outubro de 2017.

4.7. O Banco Europeu de Investimento deve desenvolver regimes de apoio à medida das pequenas empresas rurais, tanto privadas como sociais, incluindo cooperativas, conforme prometido no seu programa para 2017-2019 e exemplificado no seu apoio à empresa Niki's Sweets em Agros, nos montes Troodos, Chipre.

4.8. O setor do voluntariado está muito ativo nas zonas rurais, contribuindo para coordenar ações e ajudando as pessoas a trabalharem em conjunto. As empresas sociais e comunitárias, como as 300 empresas socioeconómicas da Dinamarca que podem utilizar o rótulo de empresa socioeconómica registada «RSV» (*Registreret socialøkonomisk virksomhed*), ou o café Cletwr, no centro do País de Gales, contribuem cada vez mais para substituir os serviços públicos e privados que se perderam. O seu trabalho está em linha com a noção da responsabilidade social das empresas. O apoio e o aconselhamento de organizações como a Plunkett Foundation são importantes para a criação e a manutenção da sustentabilidade das empresas sociais e comunitárias.

4.9. Os habitantes das aldeias e pequenas cidades representam todos os segmentos da sociedade e todos eles devem ter voz na sua comunidade local. O nível mais baixo de administração pública — as juntas de freguesia ou os (pequenos) municípios — deve participar na tomada de decisões a nível local, devendo ser reforçado e capacitado para responder a esta necessidade. As pessoas têm orgulho nas suas comunidades locais, o que pode ser reconhecido como um recurso a ser aproveitado para incentivar a participação de outros. Os empresários reformados e os antigos trabalhadores dos setores público e privado têm muitas competências para oferecer. Há programas europeus e locais que estão na origem de projetos que incentivaram o desenvolvimento de parcerias locais nas aldeias ou pequenas cidades, tendo emergido deste processo muitos empresários comunitários. São oriundos de todos os setores e transformaram-se em embaixadores da sua comunidade.

4.10. As aldeias e pequenas cidades são uma parte importante da cultura da Europa. Muitas vezes, preservam os costumes e as tradições locais. Estas povoações rurais são geralmente «históricas» e a sua arquitetura reflete os materiais de construção locais e os estilos desenvolvidos ao longo de muitos séculos. Na maior parte dos casos, os centros das pequenas cidades mantiveram mais empresas locais e não foram descaracterizados pelas fachadas padronizadas exigidas pelas cadeias de lojas, tal como acontece nos centros das cidades de maior dimensão. Além disso, as pequenas povoações rurais estão estreitamente ligadas à paisagem onde se inserem, e grande parte do ambiente da aldeia e da pequena cidade reflete as suas origens muito diversificadas — posições defensivas no topo de uma colina, pontos de travessia de rios, linhas de nascente, margens de um lago, ilhas ou costa, etc. Os valores culturais patentes nas aldeias e nas pequenas cidades deveriam ocupar um lugar de destaque na publicidade ao Ano Europeu do Património Cultural 2018, bem como nas iniciativas que decorrerão nesse âmbito. A população sénior das zonas rurais pode desempenhar um papel importante na promoção da tradição e da cultura, pelo que importa criar as condições que lhe permitam contribuir ativamente neste domínio.

4.11. Estas aldeias e pequenas cidades possuem ativos valiosos nos quais se podem apoiar para ajudar a preservar ou melhorar as economias locais. Estão interligadas com os produtos agrícolas e silvícolas locais e com a produção local de energia, bem como com o agroturismo e o turismo rural, atividades relacionadas com a saúde, festivais culturais e proteção e educação ambientais. Existem centenas de casos em toda a Europa, tais como Kozard na Hungria e Alston Manor em Inglaterra, que poderiam ser citados como exemplos a seguir. O relatório «The Importance of Small Towns» [A importância das pequenas cidades], elaborado pelo Ecovast, é igualmente um contributo valioso para descrever e compreender a importância do papel desempenhado pelas aldeias e pequenas cidades.

4.12. As políticas rurais para o futuro, acordadas com entusiasmo na Conferência de Cork 2.0, em setembro de 2016, devem ajudar os Estados-Membros e as regiões a desenvolver políticas rurais de apoio e a incentivar projetos ao abrigo dos programas europeus. A aplicação do mecanismo de verificação do impacto das políticas ao nível rural (*rural proofing*), descrito na Declaração de Cork 2.0, é essencial para a UE, os Estados-Membros e as regiões.

4.13. A metodologia da iniciativa Leader e o desenvolvimento local de base comunitária, financiados pela UE, fornecem instrumentos para ajudar a reforçar e capacitar as comunidades rurais. A iniciativa Leader e os grupos de ação local podem apoiar os esforços locais para incentivar a criação e o crescimento quer de empresas privadas, quer de organizações sem fins lucrativos, bem como para garantir um espírito comunitário empenhado e solidário. Até 2014, a Leader foi apoiada pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, mas desde 2015 que outros fundos estruturais e de investimento podem também implementar a metodologia através de fundos múltiplos em conjunto com o instrumento do desenvolvimento local de base comunitária. Tal exige cooperação reforçada, podendo encontrar-se bons exemplos na IRD Duhallow e na SECAD, no Condado de Cork, e na PLANED no País de Gales, que há muitos anos aplicam o desenvolvimento local de base comunitária numa abordagem ascendente.

4.14. Existem muitos projetos rurais ao abrigo dos programas europeus que demonstram bem uma grande variedade de «boas práticas» exercidas em pequenas cidades e aldeias. As boas práticas evidenciam igualmente a necessidade e o valor dos intermediários no apoio aos empresários e a pequenos grupos.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Justiça climática»****(parecer de iniciativa)**

(2018/C 081/04)

Relator: **Cillian LOHAN**

Decisão da Plenária	23.2.2017
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	3.10.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	194/12/8

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. O conceito de «justiça climática» enquadra as alterações climáticas globais enquanto questão política e ética e não apenas como uma questão estritamente ambiental. É tradicionalmente encarado no contexto global de interdependência espacial e temporal e reconhece que os grupos mais vulneráveis e mais pobres da sociedade são, não raro, as principais vítimas dos efeitos das alterações climáticas, apesar de esses grupos sociais serem os menos responsáveis pelas emissões que conduziram à crise climática. No presente parecer, de modo mais geral, a justiça climática reconhece a necessidade de ter em consideração, numa perspetiva de equidade, o impacto muitas vezes desproporcionado das alterações climáticas nos cidadãos e nas comunidades nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento.

1.2. O CESE considera que todos os cidadãos têm direito a um ambiente limpo e saudável, bem como a esperar que os governos assumam a responsabilidade pelos seus compromissos nacionais e CDN — contributos determinados a nível nacional ao abrigo do Acordo de Paris —, no que se refere aos fatores determinantes das alterações climáticas e às ameaças das alterações climáticas, reconhecendo não apenas os aspetos ambientais e económicos mais evidentes, mas também o impacto social.

1.3. O CESE propõe que se encete um debate sobre uma eventual Carta dos Direitos Climáticos da UE que englobe os direitos dos cidadãos e da natureza no contexto dos desafios da crise das alterações climáticas à escala global. Reconhecendo a liderança da UE na defesa de um regime climático internacional sólido e justo, o CESE exorta as instituições da UE e os governos nacionais a examinarem a aplicação dos princípios de justiça climática a todos os níveis: mundial, europeu, nacional e local. O processo do Semestre Europeu pode ser utilizado como instrumento para a concretização desta ambição. A justiça climática aplica-se às pessoas e ao ambiente de que dependemos — ambos estão interligados. Neste contexto, o CESE recorda duas iniciativas recentes: o Pacto Mundial para o Ambiente e o projeto de Declaração Universal dos Direitos da Humanidade.

1.4. Os sistemas de produção e de consumo têm de mudar a fim de se adaptarem às alterações climáticas e de as atenuarem. Esta transição terá de ocorrer a nível mundial e no contexto setorial, podendo a UE desempenhar um papel de liderança no processo. Importa identificar e apoiar devidamente os setores de atividade e os trabalhadores mais vulneráveis. Em particular, os sistemas alimentares e as respetivas partes interessadas precisam de ser apoiados na transição. O consumo sustentável de alimentos deve começar a montante, logo na fase de preparação do solo e de gestão dos sistemas naturais, que devem constituir o principal alicerce do setor alimentar. A UE deve assegurar uma liderança clara através da promoção da proteção e gestão dos solos de forma sustentável.

1.5. O poder dos consumidores na concretização da transição só poderá ser usado se estes dispuserem de alternativas éticas sustentáveis que não conduzam a uma redução significativa da conveniência ou da qualidade em termos de serviço, utilização ou acessibilidade. É possível desenvolver alternativas viáveis para os consumidores através de novos modelos económicos como a economia digital, a economia da partilha e a economia circular e através da cooperação internacional na transição global e setorial para estes modelos.

1.6. Devem ser utilizados mecanismos de apoio, nomeadamente fundos públicos, instrumentos económicos e incentivos, no sentido de assegurar infraestruturas e conceder apoios adequados aos consumidores que pretendam optar por um estilo de vida com baixo teor de emissões de carbono, incluindo assistência destinada a permitir-lhes suportar os custos mais elevados de bens e serviços éticos/de longa duração/sustentáveis, garantindo ao mesmo tempo que a competitividade não é prejudicada.

1.7. É necessário identificar o mais precocemente possível a deslocalização de postos de trabalho numa economia hipocarbónica, bem como as oportunidades que esta oferece. Tal permitirá conceber e executar as políticas mais eficazes para assegurar a proteção dos trabalhadores e a manutenção da sua qualidade de vida numa transição justa.

1.8. O CESE reitera o seu apelo para a criação de um Observatório Europeu da Pobreza Energética<sup>(1)</sup>, que reunisse todas as partes interessadas, com o objetivo de contribuir para a definição de indicadores europeus de pobreza energética. A justiça para todos os cidadãos implica assegurar o abastecimento de energia limpa e acessível e a preços comportáveis para todos.

1.9. O CESE apela para que se eliminem os subsídios aos combustíveis fósseis e se inicie uma mudança no sentido de apoiar a transição para fontes de energia renováveis.

1.10. A eficácia das políticas de sustentabilidade depende da garantia de que os apoios à transição são identificados, considerados prioritários e devidamente financiados. Ao mesmo tempo, a UE deve encetar negociações muito abrangentes a nível internacional, para alcançar um acordo global que atenuar os fatores determinantes das alterações climáticas e apoie um modelo económico global mais sustentável.

## 2. Contexto e justificação do parecer

2.1. O presente parecer de iniciativa surge no contexto do plano de trabalho do Observatório do Desenvolvimento Sustentável para 2017. A justiça climática é um tema que nos afeta a todos, mas faltam medidas a nível da UE neste domínio. Esta é uma oportunidade para o CESE assumir um papel de liderança e formular propostas iniciais, em particular no que se refere à Europa. Muitos aspetos da justiça climática têm de ser debatidos de forma mais aprofundada, como, por exemplo, a questão da distribuição global e individual das licenças de emissão.

2.2. O CESE pretende assumir uma posição institucional para apresentar o ponto de vista da sociedade civil organizada da UE no debate sobre o impacto das alterações climáticas e sobre a via mais adequada para fazer face ao mesmo de forma justa e equitativa.

2.3. Tendo em conta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas adotados a nível internacional, bem como o Acordo de Paris, e o facto de que os efeitos das alterações climáticas já se fazem sentir, é preciso um maior sentido de urgência para alcançar a justiça climática através de ações concretas.

## 3. Observações na generalidade

3.1. O conceito de «justiça climática» enquadra as alterações climáticas globais enquanto questão política e ética e não apenas como uma questão estritamente ambiental. Reconhece que, frequentemente, os grupos mais vulneráveis e mais pobres da sociedade são, não raro, as principais vítimas dos efeitos das alterações climáticas. O conceito é, regra geral, encarado num contexto global de interdependência espacial e temporal, centrado nas responsabilidades dos países cuja prosperidade se baseou na exploração dos recursos naturais.

3.2. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) vão mais além do que os seus antecessores, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), reconhecendo a responsabilização mútua, a apropriação, a ação coletiva e a necessidade de processos participativos inclusivos. Tendo em conta a liderança da UE na defesa de um regime climático internacional sólido e justo, o CESE insta as instituições da UE e os governos nacionais a tomarem medidas em matéria de justiça climática a todos os níveis, nomeadamente ao nível mundial, europeu, nacional e local. O processo do Semestre Europeu pode ser utilizado como instrumento para a concretização desta ambição. Por conseguinte, no presente parecer, a justiça climática reconhece a necessidade de ter em consideração, numa perspetiva de equidade, o impacto muitas vezes desproporcionado das alterações climáticas nos cidadãos e nas comunidades nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento.

---

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Ação coordenada a nível europeu para prevenir e combater a pobreza energética» (JO C 341 de 21.11.2013, p. 21).

3.3. Há um problema de resistência às políticas em matéria de alterações climáticas, aliado à perceção de que essas políticas, não obstante os benefícios que proporcionam, penalizam o cidadão comum e setores específicos (por exemplo, o agroalimentar ou o dos transportes) ou as comunidades e os indivíduos que dependem dos combustíveis fósseis.

3.4. Diferentes iniciativas políticas incidem sobre setores e domínios que são grandemente influenciados por desafios climáticos, por exemplo, a saúde, os transportes, a agricultura e a energia. A justiça climática pode proporcionar uma abordagem integrada e abrangente para assegurar a concretização da transição para uma economia hipocarbónica de forma justa e equitativa.

3.5. É importante salientar que a justiça climática visa não só as pessoas diretamente afetadas pelos efeitos das alterações climáticas, mas também as pessoas afetadas pelos fatores determinantes das alterações climáticas através da dependência de bens, serviços e estilos de vida associados a elevadas emissões e a uma eficiência de recursos reduzida.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1. *Justiça social*

4.1.1. O CESE considera que todos os cidadãos têm direito a um ambiente limpo e saudável, bem como a esperar que os governos assumam a responsabilidade pelos seus compromissos nacionais e CDN — contributos determinados a nível nacional ao abrigo do Acordo de Paris —, no que se refere aos fatores determinantes das alterações climáticas e às ameaças das alterações climáticas, reconhecendo não apenas os aspetos ambientais e económicos mais evidentes, mas também o impacto societal.

4.1.2. O pilar europeu dos direitos sociais deve orientar um processo renovado de convergência no sentido de melhores condições de trabalho e de vida nos Estados-Membros. Baseia-se em 20 princípios, muitos dos quais serão afetados diretamente pelas alterações climáticas ou indiretamente pela necessidade de transição para novos modelos económicos.

4.1.3. O CESE propõe que, no âmbito dos direitos humanos e dos direitos sociais, se encete um debate sobre a elaboração de uma Carta dos Direitos Climáticos, que englobe os direitos dos cidadãos e da natureza no contexto dos desafios da crise das alterações climáticas. Posto isto, o CESE recorda o projeto de Declaração Universal dos Direitos da Humanidade, elaborado por Corinne Lepage, tendo em vista a COP 21, em 2015.

4.1.4. Os direitos da natureza são atualmente reconhecidos em vários países em todo o mundo através do processo legislativo. Por exemplo, nos Países Baixos, em 2015, uma ONG, a Urgenda Foundation, venceu uma ação judicial que interpôs contra o governo por deficiente combate às alterações climáticas. O Supremo Tribunal neerlandês confirmou repetidamente o princípio de que o governo pode ser juridicamente responsabilizado por não tomar medidas suficientes para impedir os danos previsíveis decorrentes das alterações climáticas. Encontram-se em preparação processos semelhantes na Bélgica e na Noruega. Além disso, iniciativas como o Pacto Mundial para o Ambiente, lançada em 24 de junho de 2017, constituem uma resposta à necessidade de uma governação mundial em matéria de ambiente, completando a «terceira geração» de direitos, mediante um instrumento geral, transversal e universal de referência.

4.1.5. É necessário assegurar que as pessoas mais vulneráveis da sociedade não tenham de suportar encargos excessivos e que os custos de uma transição para um modelo económico adaptado ao clima são repartidos de forma equitativa pela sociedade. Por exemplo, o princípio do poluidor-pagador deve ser aplicado ao nível dos intervenientes que poluem e daí tiram partido, e não ao nível do utilizador final nos casos para os quais não há uma alternativa viável. A aplicação criteriosa e pertinente deste princípio importante foi anteriormente examinada pelo CESE <sup>(2)</sup>.

4.1.6. Haverá um aumento de todos os tipos de migração (incluindo os migrantes climáticos) devido às pessoas deslocadas <sup>(3)</sup>. Já vimos como a UE está mal preparada para enfrentar esta situação e a questão dos encargos desproporcionados entre Estados-Membros. O CESE já salientou o modo como processos económicos desequilibrados podem contribuir para a desestabilização neste contexto <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre o «Impacto das conclusões da COP 21 na política europeia de transportes» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 10).

<sup>(3)</sup> Parecer sobre a «Integração dos refugiados na UE» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 19).

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de um novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento — O nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro» (JO C 246 de 28.7.2017, p. 71).



4.1.7. A nível da UE, não existe um instrumento específico aplicável às «pessoas deslocadas por razões ambientais», como conclui um estudo recente sobre migrantes climáticos realizado pelo Parlamento Europeu. A diretiva relativa à proteção temporária constitui um instrumento politicamente complexo para fazer face a qualquer deslocação em massa, e o CESE apoia a posição de que o Tratado de Lisboa assegura um mandato suficientemente amplo para reexaminar a política de imigração a fim de regulamentar o estatuto das «pessoas deslocadas por razões ambientais».

#### 4.2. *Setor agroalimentar*

4.2.1. Os sistemas de produção alimentar e os regimes alimentares transformar-se-ão a fim de se adaptarem às alterações climáticas e de as atenuarem. Todos os cidadãos dependem do setor agroalimentar (por exemplo, agricultores, famílias, pessoas ao longo da cadeia de abastecimento, consumidores), pelo que a transição para uma sociedade hipocarbónica deve assegurar que todos os afetados serão orientados e apoiados nos processos de transformação. Além disso, esta transição terá de ocorrer a nível mundial e no contexto setorial, podendo a UE desempenhar um papel de liderança no processo.

4.2.2. As alterações climáticas acarretam enormes desafios para a agricultura europeia que, ao mesmo tempo, contribui para o fenómeno e está na linha da frente dos seus efeitos.

4.2.3. O setor precisa de ser redefinido pela sua contribuição para os sistemas de absorção naturais, como os serviços ecossistémicos que podem atenuar alguns dos efeitos das alterações climáticas. Importa reconhecer estes serviços e orientar o financiamento público, através da PAC, para o apoio a serviços deste tipo prestados pelo setor agroalimentar, em consequência do seu objetivo de produção alimentar. Este conceito geral é apoiado num parecer recentemente adotado <sup>(5)</sup>.

4.2.4. O consumo sustentável de alimentos deve começar a montante, logo na fase de preparação do solo e de gestão dos sistemas naturais, que devem constituir o principal alicerce do setor alimentar. O CESE sublinha a necessidade de lançar um debate sobre a necessidade de adotar uma diretiva-quadro relativa ao solo e de assegurar uma liderança clara no que se refere à importância de gerir e proteger os solos de forma sustentável <sup>(6)</sup>. A proteção do solo e o seu papel nos serviços ecossistémicos constituem uma prioridade para a atual Presidência estónia do Conselho da UE <sup>(7)</sup>.

4.2.5. O CESE promove o conceito de produção e consumo sustentáveis. Chegar a consenso sobre a necessidade de uma mudança nas atitudes face ao consumo de carne dependerá da identificação das oportunidades e dos apoios necessários para assegurar uma transição justa a quem depende deste setor da indústria agroalimentar.

4.2.6. Trata-se de um setor que também é afetado pelos fatores determinantes das alterações climáticas, nomeadamente pela sua dependência de combustíveis fósseis desde a produção de alimentos até à sua transformação, transporte e embalagem. As políticas têm de ser formuladas reconhecendo a natureza dependente do modelo agroalimentar existente e traçando a via para um futuro sustentável e respeitador do clima para os agricultores.

4.2.7. É necessário que as políticas ambientais não sejam incompatíveis com as necessidades imediatas do setor agrícola quando consideradas como a aplicação de mecanismos de apoio para facilitar a transição para uma sociedade hipocarbónica.

#### 4.3. *Consumidores*

4.3.1. O poder dos consumidores na concretização da transição só poderá ser usado se estes dispuserem de alternativas éticas sustentáveis que não conduzam a uma redução significativa da conveniência ou da qualidade em termos de serviço, utilização ou acessibilidade. É possível desenvolver alternativas viáveis para os consumidores através de novos modelos económicos como a economia digital, a economia da partilha e a economia circular e através da cooperação internacional na transição global e setorial para estes modelos.

4.3.2. Muitas vezes, o princípio do poluidor-pagador é aplicado incorretamente e são cobradas taxas aos consumidores quando estes não dispõem de uma alternativa viável. Os consumidores devem dispor de uma alternativa para que a fixação de preços possa ser um instrumento eficaz para promover uma mudança de comportamento na direção pretendida.

<sup>(5)</sup> Parecer sobre «Eventual reformulação da política agrícola comum» (JO C 288 de 31.8.2017, p. 10).

<sup>(6)</sup> Parecer sobre a «Economia circular — produtos fertilizantes» (JO C 389 de 21.10.2016, p. 80).

<sup>(7)</sup> Parecer sobre a «Utilização dos solos para a produção sustentável de alimentos e serviços ecossistémicos» (ver página 72 do presente Jornal Oficial).



4.3.3. A taxa sobre os sacos de plástico constitui um bom exemplo de uma pequena taxa imposta aos consumidores relativamente à qual existem opções alternativas à sua disposição, nomeadamente utilizar um saco próprio ou recorrer a uma caixa fornecida pelo retalhista. Uma medida aplicada desta forma possibilita uma mudança de comportamento em grande escala.

4.3.4. Pelo contrário, a tributação dos combustíveis fósseis (por exemplo, da gasolina) a nível do consumidor pode causar descontentamento e o desvio do rendimento disponível para o combustível, o que pode, inclusive, dar origem a um mercado secundário ilegal, preservando simultaneamente, em primeiro lugar, os lucros do produtor do poluente. Na maioria dos casos, esta situação é agravada pelo facto de a utilização de tais impostos não estar circunscrita a fins específicos. Os cidadãos sentem que as políticas em matéria de alterações climáticas estão associadas a uma penalização injusta daqueles que não têm alternativa senão operar no quadro de uma economia baseada nos combustíveis fósseis.

4.3.5. Devem ser investidos mecanismos de apoio, incluindo fundos públicos e instrumentos económicos, no sentido de assegurar infraestruturas e conceder apoios adequados aos consumidores que pretendam optar por um estilo de vida com baixo teor de emissões de carbono, incluindo assistência destinada a permitir-lhes suportar os custos mais elevados de bens e serviços éticos/de longa duração/sustentáveis. Para o efeito, podem ser utilizadas parcerias público-privadas. A indústria automóvel é um bom exemplo prático de mecanismos de financiamento dos fabricantes para melhorar o acesso dos consumidores a automóveis novos. Poderiam disponibilizar-se sistemas de apoio semelhantes relativamente a outros setores, como, por exemplo, o dos eletrodomésticos ou da reconversão de casas ou empresas.

4.3.6. Existe uma contradição, do ponto de vista climático, na utilização de fundos públicos para apoio e investimento destinados a sistemas e infraestruturas que aumentam a dependência dos utilizadores finais em relação aos fatores determinantes das alterações climáticas ao mesmo tempo que se desenvolvem esforços para limitar e gerir os efeitos das alterações climáticas. Os consumidores estão na linha da frente do impacto desta situação. A escolha entre pagar mais pelas opções poluentes ou passar sem elas não é uma opção «justa» para os cidadãos.

4.3.7. Há a percepção de que um estilo de vida sustentável e escolhas de consumo sustentável só são compatíveis com um rendimento disponível elevado. As escolhas éticas, respeitadoras do clima e sustentáveis não estão acessíveis a todos em condições de igualdade. Os métodos que integram os custos relacionados com o clima (como a intensidade de utilização dos recursos) nos preços dos bens e dos serviços devem ser apoiados por um enquadramento político que desafie esta percepção e aumente a acessibilidade de todos os consumidores.

4.3.8. A legislação da UE em matéria de defesa do consumidor é anterior ao reconhecimento pelas Nações Unidas, em 1999, do consumo sustentável como um direito básico do consumidor, pelo que não o menciona<sup>(8)</sup>. O CESE reitera o seu apelo para que se adote uma política em matéria de consumo sustentável. O que precede é especialmente pertinente no contexto dos ODS e da iniciativa «Economia Circular».

4.3.9. Sem uma escolha alternativa, o consumidor é obrigado a enfrentar situações de pobreza/decisões erradas/escolhas pouco saudáveis/escolhas insustentáveis, e desenvolve uma aversão a políticas «ambientais» que são encaradas como penalizadoras do utilizador final. Entretanto, aqueles que lucram com este sistema não estão a pagar o que é devido, mas a ganhar mais dinheiro, o que agrava a desigualdade, sob o pretexto da política ambiental, contradizendo os princípios da sustentabilidade.

#### 4.4. *Transições no mercado de trabalho*

4.4.1. É fundamental proteger todos os trabalhadores na fase de transição, tanto as pessoas com competências reduzidas como as que trabalham em cargos altamente qualificados. Importa identificar e apoiar devidamente os setores e os trabalhadores mais vulneráveis. A automatização dos postos de trabalho no contexto da economia hipocarbónica pode conduzir à erradicação de determinados postos de trabalho<sup>(9)</sup>.

4.4.2. A reconversão profissional e a educação são alguns dos meios para assegurar esta proteção. Não devem ser os trabalhadores, cujos postos de trabalho desaparecem em resultado das alterações climáticas ou da necessidade de acabar com a dependência dos fatores determinantes das alterações climáticas, a pagar o preço desta mudança.

<sup>(8)</sup> Parecer sobre «Consumo colaborativo ou participativo: um modelo de desenvolvimento sustentável para o século XXI» (JO C 177 de 11.6.2014, p. 1).

<sup>(9)</sup> Parecer sobre a «A transição para um futuro mais sustentável na Europa — uma estratégia para 2050» (ver página 44 do presente Jornal Oficial).

4.4.3. A identificação precoce das competências necessárias para permitir a plena participação nestes novos modelos económicos é uma parte da solução, mas é necessário fazê-lo também no contexto dos postos de trabalho existentes e das dependências em relação ao atual modelo insustentável.

4.4.4. É importante proteger e preservar as comunidades, sempre que possível, e facilitar às pessoas afetadas a transição com o menor impacto no bem-estar, tanto a nível social como económico.

4.4.5. Nos novos modelos económicos propostos, nomeadamente na economia da funcionalidade, na economia da partilha e na economia circular, é possível identificar claramente novas oportunidades. Neste sentido, a UE deve encetar as negociações necessárias a nível internacional, com vista à consecução de um modelo económico global.

#### 4.5. Saúde

4.5.1. As alterações climáticas e os fatores determinantes das alterações climáticas acarretam custos para a saúde. Este impacto pode ser determinado com base nas mortes e doenças associadas à poluição atmosférica, por exemplo, e representa um custo para a sociedade, bem como para os sistemas públicos de prestação de cuidados de saúde. Os sistemas de saúde pública devem ter em consideração o papel desempenhado pelas alterações climáticas e pelos fatores determinantes das alterações climáticas no seu setor.

4.5.2. Segundo o Instituto para a Política do Ambiente Europeia (IPEA), há uma correlação entre a saúde e o bem-estar e o acesso à natureza. Muitos Estados-Membros enfrentam desafios sanitários e sociais, tais como obesidade, problemas de saúde mental, exclusão social ou poluição atmosférica e sonora, que afetam desproporcionalmente os grupos vulneráveis e desfavorecidos em termos socioeconómicos.

4.5.3. A aposta na natureza pode combater as alterações climáticas não só através do desinvestimento em fontes poluentes, mas também mediante o investimento em armazenamento de dióxido de carbono em ecossistemas naturais. Os consequentes benefícios para a saúde são duplos: prevenção do aumento dos problemas de saúde e promoção de um estilo de vida ativo conducente à melhoria da saúde dos cidadãos e das comunidades. O reconhecimento deste aspeto contribui para assegurar que as decisões políticas são equilibradas, informadas e assentes em dados comprovados.

#### 4.6. Energia

4.6.1. A produção de energia renovável, em termos percentuais do consumo de eletricidade, mais do que duplicou entre 2004 e 2015 na UE (de 14 % para 29 %). Contudo, nos setores do aquecimento, da construção e da indústria e dos transportes, as necessidades energéticas ainda são enormes. Registam-se progressos, mas a partir de um nível muito baixo, por exemplo, a percentagem de energias renováveis no consumo de combustível no setor dos transportes aumentou de 1 % para 6 % no mesmo período.

4.6.2. A pobreza energética constitui um problema em toda a Europa e, embora o seu significado e contexto possam variar de um Estado-Membro para outro, é outro exemplo da necessidade de assegurar que as políticas em matéria de alterações climáticas se concentram na proteção dos grupos mais vulneráveis.

4.6.3. O CESE reitera o seu apelo para a criação de um Observatório Europeu da Pobreza Energética<sup>(10)</sup>, que reunisse todas as partes interessadas, com o objetivo de contribuir para a definição de indicadores europeus de pobreza energética. A justiça para todos os cidadãos implica assegurar o abastecimento de energia limpa e acessível e a preços comportáveis para todos.

4.6.4. As políticas que apoiam a resolução do problema de pobreza energética na UE também podem constituir soluções para o estabelecimento de infraestruturas e o abastecimento de energia limpa, através da mudança dos subsídios e da coordenação da vontade política.

4.6.5. As políticas que apoiam, direta ou indiretamente, a concessão de subsídios aos combustíveis fósseis equivalem a uma inversão do princípio do poluidor-pagador — nestes casos, o poluidor recebe. Muitos destes subsídios são invisíveis para o utilizador final mas, em última instância, são provenientes de fundos públicos. O CESE, num recente parecer<sup>(11)</sup>, já referiu os motivos que tornam necessária a supressão das subvenções prejudiciais ao ambiente na UE, e no parecer sobre o levantamento das políticas sustentáveis da UE<sup>(12)</sup> salienta a necessidade do cumprimento dos compromissos assumidos no sentido de abolir tais subvenções e de promover com maior intensidade a reforma da fiscalidade ambiental.

<sup>(10)</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE sobre «Instrumentos de mercado para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica na UE» (JO C 226 de 16.7.2014, p. 1).

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre «Desenvolvimento sustentável: Levantamento das políticas internas e externas da UE» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 41).

4.6.6. O apoio deve ser disponibilizado a todas as pessoas, os subsídios devem concentrar-se nas fontes de energia renováveis, enquanto os subsídios que beneficiam os fatores determinantes das alterações climáticas devem ser eliminados progressivamente, mas com caráter de urgência, e as isenções devem ser aplicadas de forma mais justa, excluindo explicitamente quem tem mais condições financeiras para pagar estas medidas e quem lucra com os poluentes. De acordo com o FMI, a concessão de subsídios aos combustíveis fósseis a nível mundial corresponde a 10 milhões de dólares por minuto. A eliminação destes subsídios aumentaria as receitas públicas em 3,6 % do PIB mundial, reduziria as emissões em mais de 20 %, diminuiria as mortes prematuras provocadas pela poluição atmosférica em mais de metade e aumentaria o bem-estar económico global em 1,8 biliões de dólares (2,2 % do PIB mundial). Estes valores salientam a natureza injusta do sistema atual.

4.6.7. A eficácia das políticas de sustentabilidade depende da garantia de que os apoios à transição são identificados, considerados prioritários e devidamente financiados.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As parcerias da UE para o desenvolvimento no contexto das convenções fiscais internacionais»**

**(parecer de iniciativa)**

(2018/C 081/05)

Relator: **Alfred GAJDOSIK**

Correlator: **Thomas WAGNSONNER**

Decisão da plenária	26.1.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em secção	28.9.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	182/0/1

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia uma política de desenvolvimento que entenda o desenvolvimento como um processo realizado entre países em condições equitativas, assente no respeito e em decisões soberanas. O financiamento e a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), acordados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), exigem esforços coordenados a nível mundial. O CESE sublinha que o Conselho Económico e Social da ONU poderia desempenhar um papel ainda mais importante, enquanto fórum próprio para as questões fiscais, garantindo, assim, a orientação da Agenda 2030 para os ODS e a participação equitativa de todos os países.

1.2. No contexto dos acordos internacionais para a reforma do direito fiscal internacional (por exemplo, através do Plano de Ação BEPS da OCDE), há que avaliar o impacto dos esforços internacionais para a referida reforma nos ODS, devendo estes ser tidos em maior conta no desenvolvimento futuro de políticas fiscais internacionais. O CESE assinala que para a realização dos ODS são necessários recursos financeiros. No entanto, muitos países enfrentam grandes desafios no que se refere à geração de receitas públicas através de receitas fiscais. Nos países em desenvolvimento, as razões para tal devem-se, por um lado, às dificuldades em aplicar os regimes de imposto sobre o salário e de imposto sobre o volume de negócios, e, por outro, à concorrência fiscal internacional em matéria de imposto sobre as sociedades, bem como à conceção das convenções para evitar a dupla tributação (CDT). A limitação de capacidades e a transmissão insuficiente de informações são outros fatores que contribuem para esta situação.

1.3. O CESE congratula-se vivamente com o facto de a União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros terem envidado esforços consideráveis, no âmbito de reformas internacionais, para colmatar as lacunas do sistema fiscal internacional. Estes esforços são acolhidos favoravelmente e devem ser apoiados, aplicados de forma eficaz e, em seguida, ser objeto de um acompanhamento regular. As referidas reformas são efetuadas, em primeiro lugar, pelos principais países industrializados membros da OCDE. Importa avaliar se a ONU, dada a sua composição mundial em termos de membros, nomeadamente de países em desenvolvimento, não constituiria um fórum mais adequado para o desenvolvimento global da política fiscal internacional. O CESE está ciente da falta de recursos e de pessoal no Comité da ONU para Assuntos Fiscais e defende que a ONU deve ser dotada de meios suficientes.

1.4. As medidas da UE no domínio da transparência fiscal internacional e do Plano de Ação BEPS terão também um impacto nos países em desenvolvimento. O CESE congratula-se com o facto de o Parlamento Europeu (PE) e a Comissão Europeia já terem manifestado a sua opinião sobre a relação entre a política fiscal e a política de desenvolvimento, e acolhe favoravelmente a plataforma para a boa governação fiscal, criada pela Comissão Europeia. O conjunto de instrumentos ali apresentado como documento de trabalho relativo aos efeitos colaterais das CDT é uma excelente base para os Estados-Membros refletirem sobre a revisão das CDT celebradas com países em desenvolvimento.

1.5. O CESE salienta que o Parlamento Europeu, num relatório de 2015, solicitou uma série de melhorias e que estas ainda não foram executadas. Neste contexto, o CESE remete para os seus pareceres anteriores e as conclusões aí apresentadas, em particular, sobre a comunicação de informações discriminadas por país e sobre o combate ao branqueamento de capitais através do registo público de propriedade. O CESE assinala que está a ser elaborada uma lista de jurisdições fiscais não cooperantes, insta a que sejam envidados esforços redobrados para pôr em prática as recomendações formuladas pelo Parlamento Europeu, insistindo na necessidade de dar resposta às críticas das organizações não governamentais. É oportuno apoiar a introdução destas medidas a nível mundial através de acordos fiscais internacionais, com vista a melhorar as informações de que dispõem as autoridades fiscais dos países em desenvolvimento. O objetivo deve consistir na harmonização global das normas, para a qual os países em desenvolvimento deverão contribuir equitativamente.

1.6. O CESE apela à coordenação entre as políticas fiscais internacionais dos Estados-Membros e os objetivos das políticas de desenvolvimento, a fim de evitar conflitos entre as políticas fiscais nacionais e as prioridades comuns em matéria de desenvolvimento.

1.7. O CESE considera a avaliação do impacto das políticas fiscais internacionais dos Estados-Membros um meio para avaliar o impacto das CDT e dos incentivos fiscais nos países em desenvolvimento. Tal deve ser encorajado e tornar-se prática comum. No caso de um eventual conflito com as políticas de desenvolvimento europeias, seria conveniente que a União Europeia também efetuasse essa avaliação. As CDT atuais devem ser revistas e as futuras celebradas tendo em conta tais considerações.

1.8. O Modelo de Convenção Fiscal da OCDE, atualmente o mais utilizado, foi elaborado essencialmente à luz dos interesses dos países industrializados. Por esse motivo, o CESE recomenda que, na negociação das CDT com países em desenvolvimento, os Estados-Membros da UE tenham em maior conta as necessidades desses países. O CESE observa que também foi elaborado um modelo de convenção da ONU, baseado na convenção da OCDE, para regulamentar a tributação entre países em desenvolvimento e países industrializados e, para o efeito, conferir mais direitos de tributação ao país da fonte.

1.9. O CESE defende que o investimento privado incentive o desenvolvimento, desde que esse desenvolvimento esteja em consonância com os ODS e sejam respeitados os direitos económicos, ambientais e sociais fundamentais, as convenções essenciais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Agenda do Trabalho Digno. A segurança jurídica é um fator importante para apoiar a criação de um contexto económico favorável ao investimento e, por conseguinte, também para o investimento direto estrangeiro. Uma vez que as questões de tributação estão relacionadas com os ODS, as empresas devem pagar devidamente o imposto no local onde é obtido lucro através do valor acrescentado criado (por exemplo, produção, extração de matérias-primas).

1.10. O CESE salienta que a UE e os seus Estados-Membros, no novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, comprometeram-se a colaborar com os países parceiros para promover a tributação progressiva, as medidas anticorrupção e as políticas redistributivas e combater os fluxos financeiros ilícitos. Todavia, a política fiscal deve tornar-se um elemento ainda mais importante da política europeia de desenvolvimento. O CESE congratula-se com o compromisso assumido pela Comissão Europeia com os fóruns regionais e as organizações da sociedade civil dos países em desenvolvimento que trabalham no domínio da fiscalidade. As organizações da sociedade civil dos países em desenvolvimento desempenham um papel de controlo e de apoio, designadamente no domínio da fiscalidade, por isso, devem participar em maior medida e receber mais ajudas. O apoio a medidas adequadas de desenvolvimento de capacidades fiscais, incluindo a aprendizagem com os pares e a cooperação Sul-Sul, teria um impacto duradouro nos projetos de desenvolvimento.

1.11. A boa governação fiscal deve fazer parte integral da responsabilidade social das empresas no contexto das suas obrigações declarativas.

1.12. O CESE recomenda a inclusão de cláusulas relativas à boa governação fiscal em todas as convenções pertinentes celebradas entre a UE e países ou regiões terceiros, a fim de promover o desenvolvimento sustentável.

1.13. O CESE recomenda que seja ponderada uma análise das convenções fiscais bilaterais, aquando da celebração de acordos de comércio livre, novos ou revistos, entre a UE e os países em desenvolvimento. A referida análise deve incluir uma avaliação do impacto das políticas fiscais internacionais dos Estados-Membros nos objetivos da política de desenvolvimento.

## 2. Observações gerais

2.1. Vários estudos<sup>(1)</sup> questionam se a política fiscal internacional seguida pelos Estados-Membros, em especial inúmeras disposições das CDT bilaterais, não entra em conflito com os objetivos da política de desenvolvimento da UE. Além disso, é de notar que os países em desenvolvimento são exportadores líquidos de capital para os países industrializados, o que se deve, em grande medida, aos fluxos de capital que evitam a tributação. Esta situação afeta, sobretudo, os países em desenvolvimento com rendimentos inferiores, uma vez que não possuem fontes de financiamento nacionais.

2.2. A UE e os seus Estados-Membros são, em conjunto, os maiores doadores de ajuda ao desenvolvimento e intervenientes importantes nos acordos fiscais internacionais. Comprometeram-se a realizar os ODS, embora apenas alguns Estados-Membros tenham cumprido o objetivo de consagrar 0,7% do PIB à ajuda ao desenvolvimento. Não é claro o impacto que o Brexit terá no futuro financiamento da cooperação europeia para o desenvolvimento. Estão previstas mais medidas destinadas a promover o investimento privado em ligação com os objetivos da política de desenvolvimento. Os recursos da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) dependem das políticas dos doadores.

2.3. Para os países em desenvolvimento, os ODS incluem, nomeadamente, a mobilização de recursos internos, o apoio internacional para o reforço das capacidades de cobrança de impostos, a redução dos fluxos financeiros ilícitos e a participação em instituições de governação mundial. Daqui decorre que uma base de receitas públicas estável, esforços para combater as saídas de recursos ilícitas e uma participação equitativa de todos os países na elaboração das regras fiscais internacionais são pilares essenciais do desenvolvimento sustentável. São sobretudo as crianças, as mulheres e outros grupos vulneráveis das sociedades dos países em desenvolvimento que beneficiam do desenvolvimento<sup>(2)</sup>.

2.4. Os fundos públicos destinados à cooperação para o desenvolvimento não são suficientes para financiar os objetivos de sustentabilidade. São necessários recursos internos para alcançar os objetivos, tal como já é caso com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio<sup>(3)</sup>. Para mobilizar esses recursos, é necessário melhorar a cobrança de impostos e aumentar as receitas fiscais através de um crescimento económico sustentável e de um alargamento da base tributável.

## 3. Desafios para os países em desenvolvimento

3.1. Embora a tributação seja uma fonte de financiamento mais estável do que outros tipos de receitas, muitos países em desenvolvimento têm mais dificuldades em gerar receitas fiscais suficientes do que os países industrializados.

3.2. Nas últimas décadas, têm sido envidados esforços significativos para liberalizar o comércio mundial através da redução dos direitos de importação e de exportação, com o objetivo de promover o desenvolvimento económico, o investimento e a prosperidade da população em geral. Estes efeitos, em princípio positivos, permitem também alargar a base tributável, desde que esta possa ser utilizada pelas administrações fiscais. No entanto, a liberalização tem diminuído igualmente as receitas dos países em desenvolvimento provenientes de fontes fundamentais e prontamente acessíveis. Todavia, o crescimento e o investimento devem também refletir-se na estrutura das receitas dos países em desenvolvimento.

<sup>(1)</sup> Eurodad, «The State of Finance for Developing countries, 2014» [A situação do financiamento dos países em desenvolvimento, 2014]; Braun & Fuentes, «Double Taxation Treaties between Austria and developing countries» [Convenções para evitar a dupla tributação entre a Áustria e os países em desenvolvimento], Viena, 2014; Farny *et al.*, «Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens» [Elisão fiscal, evasão fiscal e paraísos fiscais], Viena, 2015.

<sup>(2)</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre a elisão e a evasão fiscais como desafios à governação, à proteção social e ao progresso nos países em desenvolvimento, P8\_TA(2015)0265, ponto 14.

<sup>(3)</sup> Development Finance International & Oxfam, «Financing the sustainable development goals» [O financiamento dos objetivos de desenvolvimento sustentável], 2015.



3.3. Para compensar a perda de receitas, os países em desenvolvimento introduzem, frequentemente, impostos sobre o volume de negócios, que podem ter efeitos regressivos. Um sistema fiscal constituído por diferentes tipos de imposto reduz a dependência de cada tipo de imposto e garante uma receita nacional estável.

3.4. A tributação da propriedade de terrenos e de imóveis é frequentemente difícil de aplicar nos países em desenvolvimento. O imposto sobre o salário e o imposto sobre o rendimento geram receitas fiscais relativamente baixas nos países em desenvolvimento devido aos baixos rendimentos. O imposto sobre o salário é cobrado sobretudo aos funcionários do setor público e aos trabalhadores de empresas internacionais. Além disso, estes países têm frequentemente uma economia paralela considerável.

3.5. O relatório Mbeki classificou as receitas provenientes da evasão fiscal como «fluxos financeiros ilícitos»<sup>(4)</sup>. Aparentemente, estes fluxos excedem a entrada de recursos provenientes da cooperação para o desenvolvimento<sup>(5)</sup>. Uma maior cooperação internacional entre as autoridades com vista a uma maior transparência e ao reforço das medidas legislativas e regulamentares é importante para travar a saída destes fluxos. O reforço dos direitos de propriedade nos países em desenvolvimento constitui também uma medida importante para desincentivar as saídas de capitais.

3.6. O imposto sobre as sociedades desempenha um papel mais importante na estrutura das receitas fiscais nos países em desenvolvimento do que nos países industrializados, o que aumenta a sua exposição às estratégias de evasão fiscal. Ao mesmo tempo, as taxas nominais e efetivas do imposto sobre as sociedades têm diminuído em todo o mundo desde a década de 1980 com o intuito de atrair investimento. O imposto sobre as sociedades é, para as empresas, um indicador importante do clima de investimento. Esta situação deu origem a uma concorrência fiscal internacional, que é mais problemática para os países em desenvolvimento do que para os países industrializados, devido à estrutura das receitas fiscais dos primeiros. A questão dos chamados «efeitos colaterais» da concorrência fiscal foi já levantada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>(6)</sup>. Além disso, a presença de grandes empresas, que investem e contribuem significativamente para a receita total do imposto sobre as sociedades, é diminuta em muitos países em desenvolvimento.

3.7. Nas transações transfronteiriças entre empresas pertencentes a um mesmo grupo, é difícil para as autoridades fiscais analisarem os preços de transferência em conformidade com o princípio de plena concorrência. Os países em desenvolvimento têm capacidades limitadas, e a manipulação dos preços de transferência por motivos fiscais continua a ser um problema significativo.

3.8. As CDT estabelecem os direitos de tributação dos Estados contratantes, regulam a troca de informações entre as autoridades fiscais, proporcionando, assim, segurança jurídica. Por conseguinte, podem ser consideradas pelas empresas como um incentivo para o investimento direto estrangeiro e, em consequência, estimular o crescimento. No entanto, as CDT podem ter um impacto sobre os direitos fiscais dos Estados da fonte. As taxas de retenção na fonte para *royalties*, juros e dividendos são geralmente mais baixas do que as taxas de impostos nacionais. Algumas disposições, nomeadamente a relativa à definição restritiva de «estabelecimento estável», poderão limitar os direitos de tributação. Os países em desenvolvimento estão, naturalmente, interessados em continuar a investir, contudo podem perder os seus direitos de tributação. Os acordos para a troca de informações em matéria fiscal podem, por esse motivo, ser uma melhor opção para um país que pretenda essencialmente recolher informações em matéria fiscal junto de outras jurisdições.

3.9. O Modelo de Convenção Fiscal da OCDE, que é mais orientado para os interesses dos países industrializados, é também o mais utilizado como ponto de partida para negociações<sup>(7)</sup>. O Modelo de Convenção da ONU foi elaborado como uma alternativa para os países em desenvolvimento, refletindo os seus interesses de forma mais vinculada<sup>(8)</sup>. Em geral, concede aos Estados da fonte mais direitos de tributação do que ao país de origem da empresa que exerce a atividade.

<sup>(4)</sup> UA/CEA, «Illicit Financial Flows — Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa» [Fluxos financeiros ilícitos — relatório do Painel de Alto Nível sobre os Fluxos Financeiros Ilícitos Provenientes de África], (p. 23 e seguintes).

<sup>(5)</sup> Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, «The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance» [A inclusão dos serviços financeiros nos acordos de comércio livre e de associação da UE: efeitos no branqueamento de capitais e na evasão e elisão fiscais], PE 579.326, p. 15.

<sup>(6)</sup> FMI, «Spillovers in international corporate taxation» [Os efeitos colaterais no quadro da tributação das sociedades a nível internacional], 2014.

<sup>(7)</sup> Owens & Lang, «The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base» [O papel das convenções fiscais na facilitação do desenvolvimento e na proteção da base tributável], *Bloomberg Daily Tax Report*, 1 de maio de 2013.

<sup>(8)</sup> Michael Lennard (2009): «The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention — Current Points of Difference and Recent Developments» [A comparação entre o Modelo de Convenção Fiscal da ONU e o Modelo de Convenção Fiscal da OCDE — Diferenças atuais e evolução recente], *Asia-Pacific Tax Bulletin*, vol. 49, n.º 8; V. Daurer e R. Krever (2012): «Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study» [Escolher entre o Modelo de Convenção Fiscal da ONU e o da OCDE: um estudo de caso em África], documento de trabalho do IUE, RSCAS 2012/60.

3.10. Os países em desenvolvimento podem ser privados de receitas fiscais quando os grupos de empresas estabelecem entidades com finalidade específica em diferentes países, a fim de utilizar várias CDT umas contra as outras, com o objetivo de reduzir os impostos. Além disso, os Estados da fonte podem ter dificuldade em tributar serviços e transferências indiretas de ativos com base nas disposições das CDT. A preferência pelas oportunidades economicamente vantajosas da transferência de tecnologias deve ser tida em conta, a fim de promover o crescimento sustentável nos países em desenvolvimento.

3.11. Existem vários estudos sobre as perdas de receitas sofridas pelos países em desenvolvimento. A ONG neerlandesa SOMO estimou em 554 milhões de euros a perda anual das receitas de impostos retidos na fonte sobre os juros e os dividendos, resultante das CDT entre os Países Baixos e 28 países em desenvolvimento<sup>(9)</sup>. Um estudo austríaco concluiu que é necessário avaliar o impacto das CDT, uma vez que estas podem levar à perda de receitas, mesmo com um quadro de aumento do investimento<sup>(10)</sup>. Segundo as estimativas da Cnuced, no seu relatório sobre os investimentos mundiais de 2015, as multinacionais contribuíram com cerca de 730 mil milhões de dólares para os orçamentos dos países em desenvolvimento. No entanto, o relatório indica que os países em desenvolvimento sofrem anualmente perdas estimadas em 100 mil milhões de dólares de receitas fiscais, resultantes do investimento estrangeiro através de plataformas de investimento em *offshore*<sup>(11)</sup>. Estas perdas de receitas prejudicam os ODS acima referidos.

#### 4. Ação a nível nacional, regional e internacional: o contributo da União Europeia e dos seus Estados-Membros

4.1. Estão a ser envidados esforços acrescidos para apoiar os países em desenvolvimento no domínio da fiscalidade, nomeadamente, através da «Addis Tax Initiative» [iniciativa fiscal de Adis]. A política fiscal internacional é da competência dos Estados-Membros. As CDT são celebradas a nível bilateral, e as iniciativas legislativas da UE limitam-se essencialmente a instrumentos que visam a realização do mercado interno. Existe uma cooperação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros em matéria de coerência das políticas para o desenvolvimento<sup>(12)</sup>. A Comissão Europeia também reconhece e aborda o impacto do sistema fiscal internacional no desenvolvimento<sup>(13)</sup>. A fim de garantir a coerência das políticas para o desenvolvimento, há que analisar os efeitos que as políticas fiscais da UE, que são incompatíveis com os objetivos das políticas de desenvolvimento, têm nos países em desenvolvimento e tomar medidas adequadas.

4.2. Ao nível da ONU, os assuntos fiscais estão a ser tratados através do processo de financiamento do desenvolvimento, do Conselho Económico e Social da ONU (Ecosoc) e do Comité da ONU para Assuntos Fiscais, bem como através de agências especializadas, por exemplo a Cnuced. A pedido do G20, foram acordadas reformas de grande envergadura no âmbito da OCDE, tendo em vista o combate à transferência de lucros (BEPS). As principais preocupações diziam respeito à utilização abusiva dos tratados internacionais, às práticas fiscais nocivas dos governos (tais como os regimes fiscais preferenciais para patentes e as «decisões» opacas), às assimetrias híbridas no tratamento fiscal da dívida e aos preços de transferência ineficientes e às lacunas nas obrigações declarativas. Dada a importância do imposto sobre as sociedades para os países em desenvolvimento, estima-se que o Plano de Ação BEPS produza efeitos positivos nesses países.

4.3. Vários países não pertencentes à OCDE, incluindo Estados africanos, assumiram um compromisso no âmbito do quadro inclusivo do Plano de Ação BEPS da OCDE, e 103 países assumiram, em junho de 2017, um compromisso com uma nova Convenção Multilateral sobre a BEPS, que visa harmonizar a interpretação das convenções fiscais bilaterais no sentido do Plano de Ação BEPS. A ONU, a OCDE, o FMI e o Banco Mundial criaram uma plataforma de cooperação no domínio da fiscalidade, destinada a intensificar a cooperação internacional em assuntos fiscais. Esta iniciativa pode contribuir para uma maior coerência entre o trabalho da OCDE e dos órgãos da ONU. Há que verificar se o resultado pretendido é alcançado.

<sup>(9)</sup> Mc Gauran, «Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries» [Devem os Países Baixos assinar convenções fiscais com países em desenvolvimento?], 2013.

<sup>(10)</sup> Ver nota de rodapé 1 — Braun & Fuentes.

<sup>(11)</sup> Cnuced, «World Investment Report 2015» [Relatório sobre os investimentos mundiais de 2015], p. 200.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 740 final; ver também parecer do CESE sobre um novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (JO C 246 de 28.7.2017, p. 71).

<sup>(13)</sup> C(2016) 271 final; COM(2016) 24 final; Comissão Europeia, «Collect More — Spend Better» [Cobrar mais — Gastar melhor], 2015.

4.4. O CESE reconhece os esforços envidados pela OCDE para desenvolver um sistema fiscal internacional mais eficaz. No entanto, algumas organizações da sociedade civil<sup>(14)</sup> criticaram o facto de os países em desenvolvimento não estarem representados com direito de voto na OCDE e de terem sido convidados a participar apenas após a elaboração do Plano de Ação BEPS. Esta questão foi abordada também num relatório do Parlamento Europeu, que apelou a um reforço dos órgãos competentes da ONU, a fim de permitir que a política fiscal internacional seja elaborada e reformada em condições equitativas<sup>(15)</sup>. Num documento de trabalho do FMI, os peritos expressam a sua preocupação com o impacto do Plano de Ação BEPS nos países em desenvolvimento<sup>(16)</sup>.

4.5. A fim de avaliar o impacto da reforma e, se necessário, adaptá-la, os órgãos competentes da ONU, nomeadamente o Comité da ONU para Assuntos Fiscais, devem ser reforçados e dotados de mais recursos. Em todo o caso, a Comissão Europeia deve acompanhar a implementação da Convenção Multilateral para Prevenir a Erosão da Base Tributável e a Transferência de Lucros, assinada em junho de 2017, e procurar intensificar a cooperação internacional em matéria fiscal entre a ONU, a OCDE e as instituições financeiras internacionais.

#### 4.6. *As medidas atuais da União Europeia têm impacto nos países em desenvolvimento*

4.6.1. O pacote de medidas destinadas a combater a elisão fiscal abordou questões relacionadas com as políticas fiscais internacionais, isto é, políticas que vão além do âmbito da UE<sup>(17)</sup>. As informações comunicadas nos relatórios por país, em conformidade com as diretrizes<sup>(18)</sup> da UE, do G20 e da OCDE, constituem uma ferramenta importante para as autoridades fiscais. Uma publicação global dos dados discriminados por país poderá permitir, a um público mais vasto, incluindo trabalhadores e investidores responsáveis, avaliar melhor em que medida as empresas pagam impostos no país onde geram os seus lucros. O CESE salienta que o Parlamento Europeu, num relatório de 2015, solicitou uma série de melhorias e que estas ainda não foram executadas. Neste contexto, o CESE remete para os seus pareceres anteriores e as conclusões aí apresentadas, em particular, sobre a comunicação de informações discriminadas por país e sobre o combate ao branqueamento de capitais através do registo público de propriedade. O CESE assinala que está a ser elaborada uma lista de jurisdições fiscais não cooperantes, insta a que sejam envidados esforços redobrados para pôr em prática as recomendações formuladas pelo Parlamento Europeu, insistindo na necessidade de dar resposta às críticas das organizações não governamentais. É oportuno apoiar a introdução destas medidas a nível mundial através de acordos fiscais internacionais, com vista a melhorar as informações de que dispõem as autoridades fiscais dos países em desenvolvimento. O objetivo deve consistir na harmonização global das normas, para a qual os países em desenvolvimento deverão contribuir equitativamente.

4.6.2. A troca automática de informações no domínio da fiscalidade foi introduzida na União Europeia através de alterações à Diretiva Assistência Mútua<sup>(19)</sup>. No entanto, os países em desenvolvimento ainda têm de celebrar acordos bilaterais de assistência mútua com os países europeus. Estes acordos preveem a troca de dados recíproca e a segurança dos dados, o que constitui, frequentemente, um problema de capacidade para os países em desenvolvimento.

4.6.3. Na sua comunicação sobre uma estratégia externa para uma tributação efetiva<sup>(20)</sup>, a Comissão Europeia aborda as mesmas questões que o presente parecer. Está a ser elaborada uma lista comum da UE de jurisdições fiscais não cooperantes<sup>(21)</sup>. O CESE congratulou-se com a elaboração de tal lista. Por outro lado, as organizações não governamentais mostram-se bastante cétricas em relação a esta lista<sup>(22)</sup>. O Parlamento Europeu também solicitou uma definição globalmente aceite de «paraíso fiscal», que incluía os Estados-Membros da UE e os respetivos territórios ultramarinos<sup>(23)</sup>.

<sup>(14)</sup> Christian Aid, Comunicado de imprensa de 19 de julho de 2013, «OECD Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries» [O Plano de Ação da OCDE sobre a evasão fiscal é um passo em frente, mas prejudica os países em desenvolvimento]; Oxfam, Comunicado de imprensa 13 de novembro de 2014, «Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform» [A reação da Oxfam ao roteiro da OCDE para a inclusão dos países em desenvolvimento na reforma fiscal internacional].

<sup>(15)</sup> Ver o parecer do CESE sobre um novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (JO C 246 de 28.7.2017, p. 71, ponto 13).

<sup>(16)</sup> Crivelli, Ruud De Mooij, Keen, «Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries» [Erosão da base tributável, transferência de lucros e países em desenvolvimento], documento de trabalho do FMI WP/15/118.

<sup>(17)</sup> COM(2016) 25 final — 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final — 2016/011 (CNS); ver o parecer do CESE sobre o «Pacote Antielisão Fiscal» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 93).

<sup>(18)</sup> Ver parecer do CESE sobre a «Transparência fiscal pública (relatórios por país)» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 62).

<sup>(19)</sup> Ver parecer do CESE sobre o «Plano de ação para uma União dos Mercados de Capitais» (JO C 133 de 14.4.2016, p. 17).

<sup>(20)</sup> Ver parecer do CESE sobre o «Pacote Antielisão Fiscal» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 93).

<sup>(21)</sup> Disponível em [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tax-common-eu-list\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en) (último acesso em 29.8.2017).

<sup>(22)</sup> Por exemplo, Tax Justice Network, «Verdict on Finance Ministers» blacklist: «whitewashing tax havens» [Veredicto sobre a lista negra dos ministros das Finanças: o branqueamento de paraísos fiscais], 23 de fevereiro de 2017.

<sup>(23)</sup> Ver nota de rodapé 2, ponto 10.

4.6.4. A recomendação relativa às convenções fiscais <sup>(24)</sup> aborda questões importantes relacionadas com as CDT e insta os Estados-Membros a preverem nas suas convenções medidas para combater a utilização abusiva dos tratados internacionais. Por outro lado, não apela para uma avaliação do impacto das CDT, nomeadamente no que diz respeito às suas repercussões na coerência da política de desenvolvimento ou aos efeitos colaterais. A plataforma para a boa governação fiscal, acolhida favoravelmente, trata os assuntos da tributação internacional em cooperação com as organizações da sociedade civil, apresentou um documento de trabalho sobre os referidos efeitos <sup>(25)</sup>, que deve ser tido em conta pelos Estados-Membros.

4.6.5. As estratégias de elisão fiscal estão frequentemente relacionadas com regimes de propriedade opacos. Após a alteração da Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais <sup>(26)</sup>, não foi criado nenhum registo público de propriedade para fundos fiduciários e outras empresas que efetuam investimentos. O registo contribuiria para ajudar os países em desenvolvimento a investigar casos de suspeitas de branqueamento de capitais e fraude fiscal.

4.6.6. As propostas relativas a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) e a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades são objeto de outro parecer do CESE <sup>(27)</sup>. No que respeita à participação em acordos fiscais internacionais e à relevância para as administrações fiscais dos países em desenvolvimento, um tal acordo, e as informações resultantes, serviria de modelo e teria um impacto sobre as CDT com países terceiros. Por conseguinte, os dados obtidos na Europa proporcionariam pontos de referência para os cálculos comparativos nos países em desenvolvimento. O objetivo deveria consistir em alcançar as mesmas normas em todo o mundo, tendo os países em desenvolvimento uma participação equitativa na sua elaboração.

4.6.7. O CESE recomenda a inclusão de cláusulas relativas à boa governação fiscal em todas as convenções pertinentes celebradas entre a UE e países ou regiões terceiros, a fim de promover o desenvolvimento sustentável.

4.6.8. O CESE recomenda que seja ponderada uma análise das convenções fiscais bilaterais, aquando da celebração de acordos de comércio livre, novos ou revistos, entre a UE e os países em desenvolvimento. A referida análise deve incluir uma avaliação do impacto das políticas fiscais internacionais dos Estados-Membros nos objetivos da política de desenvolvimento. Esta medida poderá também contribuir para dar resposta aos pedidos formulados no relatório do Parlamento Europeu.

## 5. Medidas futuras recomendadas pelo CESE

5.1. Em consonância com o Pacote Antielisão Fiscal e por motivos de coerência das políticas para o desenvolvimento dos Estados-Membros e da UE, as políticas fiscais internacionais e as CDT dos Estados-Membros devem ser objeto de avaliações de impacto periódicas <sup>(28)</sup>. A fim de assegurar uma melhor coordenação da política de desenvolvimento da UE e das políticas fiscais dos Estados-Membros, a Comissão Europeia deve garantir que os Estados-Membros, que se encontram num processo de negociação de uma CDT com um país em desenvolvimento, tenham em conta as políticas de desenvolvimento coordenadas da UE. Neste sentido, o CESE acolhe favoravelmente a recomendação da Comissão Europeia relativa à aplicação de medidas contra práticas abusivas em matéria de convenções fiscais <sup>(29)</sup>. Tendo em conta os objetivos de desenvolvimento, importa dar mais atenção às necessidades dos países em desenvolvimento. Para tal, seria necessário alargar a ação da UE ao nível da ONU, nomeadamente no Comité da ONU para Assuntos Fiscais, e promover o reforço das capacidades no âmbito de um fórum mundial com a participação equitativa de todos os Estados.

5.2. Os períodos de transição devem permitir que os países em desenvolvimento apliquem as medidas relativas à troca automática de informações, enquanto se reforçam as capacidades.

5.3. A boa governação fiscal deveria fazer parte integral da responsabilidade social das empresas no contexto das obrigações declarativas das sociedades.

<sup>(24)</sup> Ver parecer do CESE sobre o «Pacote Antielisão Fiscal» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 93).

<sup>(25)</sup> Documento de consulta da Comissão Europeia para a plataforma para a boa governação fiscal, «Toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries» [Conjunto de instrumentos relativos aos efeitos colaterais das políticas fiscais da UE sobre os países em desenvolvimento], junho de 2017, Platform/26/2017/EN.

<sup>(26)</sup> COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD); ver o parecer do CESE sobre a «Diretiva Branqueamento de Capitais» (JO C 34 de 2.2.2017, p. 121).

<sup>(27)</sup> JO C 434 de 15.12.2017, p. 58.

<sup>(28)</sup> Ver nota de rodapé 2, ponto 15.

<sup>(29)</sup> Ver parecer do CESE sobre o «Pacote Antielisão Fiscal» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 93).

5.4. Face aos planos para reforçar a participação dos investidores privados na política de desenvolvimento europeia, as questões dos incentivos fiscais destinados a ações em prol do desenvolvimento tornam-se ainda mais pertinentes<sup>(30)</sup>. Uma vez que as questões de tributação estão relacionadas com os ODS, as empresas devem pagar devidamente o imposto no local onde é obtido lucro através do valor acrescentado criado<sup>(31)</sup>. Este aspeto deve ser garantido no apoio à participação do setor privado.

5.5. Importa ainda assinalar, em geral, que a concessão de incentivos fiscais não deverá prejudicar a realização dos ODS.

5.6. O CESE reitera as suas observações sobre o registo público dos beneficiários efetivos de contas bancárias, sociedades, fundos fiduciários e transações<sup>(32)</sup> e considera conveniente promover, a nível mundial, a introdução destas medidas através de convenções fiscais internacionais. Além disso, há que aplicar as medidas referidas, nomeadamente as que visam o reforço das capacidades, no sentido de contribuir para o combate aos fluxos financeiros ilícitos provenientes dos países em desenvolvimento. Temendo que muitas empresas europeias, que operam em países em desenvolvimento, não se encontrem abrangidas pelo âmbito de aplicação da comunicação de informações discriminadas por país, o CESE remete para as suas observações sobre este tema<sup>(33)</sup>. Recomenda também a avaliação do impacto nos países em desenvolvimento de outras normas pertinentes, nomeadamente as que definem o âmbito de aplicação em função de limites máximos anuais do volume de negócios.

5.7. A UE e os seus Estados-Membros, no novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, comprometeram-se a colaborar com os países parceiros para promover a tributação progressiva, as medidas anticorrupção e as políticas redistributivas e combater os fluxos financeiros ilícitos<sup>(34)</sup>. Embora nos países em desenvolvimento estejam a ser reforçadas as capacidades técnicas e humanas necessárias à participação plena nos acordos internacionais, já deveriam existir possibilidades de troca recíproca de informações, de forma a alcançar os objetivos estabelecidos no consenso. O CESE reconhece o compromisso<sup>(35)</sup> da Comissão Europeia de promover fóruns regionais<sup>(36)</sup>, para além do Comité da ONU para Assuntos Fiscais, e apela para o reforço desse compromisso. Importa garantir uma forte participação das partes interessadas nestes fóruns e um processo de consulta sólido. As organizações da sociedade civil dos países em desenvolvimento desempenham um papel de controlo e de apoio, designadamente no domínio da fiscalidade, e devem, por isso, ser apoiadas.

5.8. No âmbito da cooperação para o desenvolvimento, há que ter em maior conta o sistema fiscal do país. O reforço das capacidades contribuirá para uma maior autonomia dos países beneficiários, uma maior eficiência dos sistemas fiscais, bem como para a consolidação da legitimidade do Estado. As experiências foram particularmente positivas nas trocas diretas entre as administrações fiscais com desafios semelhantes (aprendizagem entre pares) e na cooperação entre países com níveis semelhantes de desenvolvimento (por exemplo, cooperação Sul-Sul), pois criam a possibilidade de estabelecer uma coordenação mútua face a desafios semelhantes e permitem a troca de boas práticas adequadas às capacidades.

5.9. O CESE salienta a necessidade de coerência das políticas para o desenvolvimento no domínio da fiscalidade, uma vez que as medidas adotadas na UE têm efeitos a nível internacional nos países em desenvolvimento. Esses efeitos devem, pois, ser tidos em conta, e os países em desenvolvimento afetados devem ser envolvidos.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(30)</sup> Ver parecer do CESE sobre o tema «Instituir a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS» (JO C 173 de 31.5.2017, p. 62).

<sup>(31)</sup> Ver nota de rodapé 2, considerando A e ponto 6.

<sup>(32)</sup> Ver o parecer do CESE sobre a «Diretiva Branqueamento de Capitais», ponto 1.5 (JO C 34 de 2.2.2017, p. 121).

<sup>(33)</sup> Ver parecer do CESE sobre a «Transparência fiscal pública (relatórios por país)», ponto 1.11 (JO C 487 de 28.12.2016, p. 62).

<sup>(34)</sup> COM(2016) 740 final; ver também parecer do CESE sobre um novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (JO C 246 de 28.7.2017, p. 71).

<sup>(35)</sup> Ver Comissão Europeia, «Collect More — Spend Better» [Cobrar mais — Gastar melhor], 2015.

<sup>(36)</sup> Nomeadamente, o Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF), o Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), bem como o Fórum Mundial sobre a Transparência e o Intercâmbio de Informações para Fins Fiscais (Credaf).



**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Direitos económicos, sociais e culturais na região euro-mediterrânica»**

**(parecer de iniciativa)**

(2018/C 081/06)

Relatora: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Decisão da Plenária	30.3.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em secção	28.9.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	123/0/1

### 1. Conclusões e recomendações

1.1. A importância das organizações económicas e sociais e da sociedade civil em geral foi já salientada na Declaração de Barcelona <sup>(1)</sup> de 1995 enquanto fator necessário para promover a construção gradual, no Mediterrâneo, de um espaço de paz e estabilidade, de prosperidade partilhada e de diálogo entre as culturas e civilizações dos diferentes países, sociedades e culturas mediterrâneas. Atualmente, as organizações da sociedade civil do Mediterrâneo são espaços de inclusão, participação e diálogo com os poderes públicos, incluindo a nível local, destinados a promover os direitos económicos, sociais e culturais na região mediterrânica. O CESE considera necessário **reforçar o papel dos comités económicos e sociais (CES)**, quando existem, e **promover a sua criação** nos países em que tenham desaparecido ou não tenham sido instituídos, reforçando as sinergias entre os diversos intervenientes. Os CES e as organizações económicas e sociais devem, aquando da promoção destes direitos, estabelecer parcerias que contribuam para que estes se tornem mais viáveis e efetivos.

1.2. As mulheres são vítimas de **estereótipos de género** que se traduzem em barreiras políticas, económicas e educativas com graves consequências para o desenvolvimento da sociedade. O CESE insta à redução das enormes disparidades existentes entre as disposições legislativas e a realidade. Para tal, considera urgente disponibilizar recursos que permitam formar e sensibilizar as entidades responsáveis por garantir a aplicação efetiva desta legislação. A fim de reforçar os direitos, o CESE recomenda que as administrações locais sejam associadas às organizações, aos agentes económicos e sociais, à sociedade civil e às respetivas redes para a igualdade de género ativas nas respetivas sociedades. Este trabalho deve, ainda, ser apoiado por contributos provenientes de universidades e centros de estudos especializados.

1.3. A ameaça do extremismo violento deve ser combatida abordando as suas múltiplas causas e não apenas a dimensão da segurança. As organizações económicas e sociais têm um papel fundamental a desempenhar neste âmbito, em colaboração com as instituições e redes dedicadas ao diálogo intercultural e inter-religioso, a fim de alcançar um maior impacto e incluir **o património cultural, as expressões artísticas e as indústrias criativas** nas suas atividades. O CESE exorta a Comissão Europeia e os Estados membros da União para o Mediterrâneo a promover igualmente estas atividades de diálogo intercultural entre os agentes sociais, reforçado deste modo as organizações especializadas que trabalham há já muitos anos com a região do Mediterrâneo, como a Fundação Anna Lindh <sup>(2)</sup>. No que diz respeito ao património, o CESE insta a uma maior colaboração na proteção do património cultural, atualmente ameaçado por conflitos armados e organizações violentas.

<sup>(1)</sup> <http://ufmsecretariat.org/barcelona-declaration-adopted-at-the-euro-mediterranean-conference-2728-november-1995/>

<sup>(2)</sup> <http://www.annalindhfoundation.org/>



1.4. Os **direitos económicos, laborais e sociais** são essenciais para o desenvolvimento económico e para uma sociedade democrática. Neste contexto, a liberdade empresarial, a liberdade de associação e de ação sindical, a negociação coletiva, a proteção social em áreas como a saúde, a educação ou a velhice são elementos centrais. Este aspeto já foi assinalado pela OIT quando da sua criação e na Declaração de Filadélfia, tendo-se defendido que era necessário subordinar a organização económica à justiça social, que deveria ser o objetivo central de todas as políticas nacionais e internacionais. A Declaração de Filadélfia salienta que a economia e as finanças são meios ao serviço dos homens.

1.5. Os **meios de comunicação social** desempenham um papel essencial na configuração de visões e perceções mútuas e constituem um vetor fundamental para melhorar o diálogo intercultural e promover o respeito, a tolerância e o conhecimento mútuo. Por este motivo, o CESE acolhe favoravelmente a execução de projetos que procuram assegurar o respeito da diversidade e fomentam uma informação livre de preconceitos, estereótipos e interpretações distorcidas. Além disso, apela ao aumento do recurso aos referidos instrumentos de observação, formação e sensibilização contra o racismo e a islamofobia nos meios de comunicação social, e insta à promoção de mecanismos de cooperação e plataformas conjuntas de desenvolvimento profissional, tanto deontológicos como de defesa da liberdade de expressão.

1.6. A educação é o principal meio de mobilidade socioeconómica e, por conseguinte, de potencial melhoria da qualidade de vida. Pelo contrário, a desigualdade de oportunidades no ensino põe em risco a estabilidade e a segurança na região. O CESE exorta, por conseguinte, a que se trabalhe em conjunto para melhorar a qualidade do ensino primário e secundário, do ensino superior e da formação profissional através do intercâmbio de experiências sobre desenvolvimento de programas curriculares e inovação metodológica. Por outro lado, o Comité considera essencial colmatar a disparidade em matéria de conhecimento entre as duas margens do Mediterrâneo e, para o efeito, propõe a promoção de redes de conhecimento e de investigações conjuntas que favoreçam a transmissão e circulação do conhecimento, bem como o fomento da mobilidade de professores, estudantes, académicos e investigadores e o apoio à tradução da sua produção, especialmente de e para árabe.

1.7. O **ensino não formal** constitui um complemento necessário em virtude do seu valor como configurador de sociedades mais inclusivas e plurais. O CESE considera que se devem reforçar as sinergias entre o ensino formal e o ensino não formal, bem como fomentar este tipo de ensino como instrumento para reforçar uma cultura de paz e a aprendizagem ao longo da vida. Por este motivo, apela a que se dedique um orçamento mais significativo ao **ensino não formal**, bem como à promoção da transferência de experiências e de conhecimentos entre a Europa e o sul do Mediterrâneo.

1.8. A fim de promover uma economia inclusiva e competitiva, é necessário apoiar a **integração digital e tecnológica** dos cidadãos. Para este efeito, o CESE sublinha que importa promover projetos a nível regional e local que capacitem os cidadãos para a utilização das novas tecnologias, o empreendedorismo e a digitalização, bem como reforçar as **iniciativas de participação dos cidadãos, de promoção da formação digital** e de criação de emprego digno, tais como as iniciativas urbanas de inovação social e digital (Labs).

## 2. Contexto

2.1. Em 2011, a esperança de mudança por parte da juventude árabe abalou alguns regimes políticos que se tornaram, inesperadamente, objeto de contestação radical. Na Tunísia, no Egito, na Líbia e no Iémen, os líderes políticos foram derrubados, mas as circunstâncias políticas próprias acabariam por conduzir estes países por vias muito diversas: desde a transição ainda em curso na Tunísia, promovida pela sua sociedade civil dinâmica, à mudança de regime no Egito, passando pelos conflitos abertos na Líbia e no Iémen. A Síria ficou mergulhada numa guerra sangrenta, que atualmente tem uma dimensão regional e internacional. Neste processo, verificaram-se trágicas deslocamentos das populações, bem como movimentos migratórios sem precedentes que desestabilizaram todo o espaço euro-mediterrânico.

2.2. Para além de uma mudança de regime, pretendia-se instaurar um sistema mais equitativo e inclusivo, acompanhado de liberdades políticas, justiça social, oportunidades e dignidade. As expectativas foram goradas, já que não se concretizaram no plano social. Circunstâncias políticas concretas, dentro e fora destes países, contribuíram para a frustração das expectativas. Seis anos depois, a legítima reivindicação de direitos económicos, sociais e culturais permanece atual, sem resposta, e continua a representar uma potencial fonte de instabilidade para a região.

2.3. Assim, o CESE considera absolutamente prioritário alcançar a paz e a democracia em toda a região, assim como o respeito dos direitos humanos e fundamentais de todos os seus cidadãos.

## 2.4. Os direitos fundamentais: irrenunciáveis e inalienáveis

2.4.1. O CESE insta todos os países do sul e do leste do Mediterrâneo a aderir ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos <sup>(3)</sup> e à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia <sup>(4)</sup>. Simultaneamente, salienta a importância dos princípios e valores da laicidade, bem como da defesa dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas <sup>(5)</sup>.

2.4.2. O CESE sublinha o caráter central da defesa de níveis de qualidade de vida digna para todas as pessoas. O Comité destaca a necessidade de garantir o acesso a água potável e a alimentos em quantidade suficiente e a preços abordáveis, o acesso suficiente à energia para evitar a exclusão energética tanto do indivíduo como da comunidade, bem como o desenvolvimento da saúde e a promoção de um ambiente digno.

2.4.3. De igual forma, e tendo em consideração as atuais circunstâncias específicas da região, deve ser possível garantir, tanto a nível nacional como internacional, o direito a uma habitação digna ou, na sua ausência, a um refúgio/abrigo digno para o indivíduo e a família. Além disso, o CESE considera que se deve assegurar o direito à reconstrução inclusiva e digna das zonas devastadas, quer por catástrofes naturais quer por conflitos armados.

## 2.5. O direito ao trabalho digno: fator de estabilidade social e de progresso

2.5.1. O CESE considera que as sociedades dos países vizinhos necessitam de um esforço comum em prol de uma maior inclusividade e coesão. De igual modo, as suas economias devem reformar-se e inovar a fim de gerar empregos dignos, que constituem um elemento fundamental para o desenvolvimento sustentável.

2.5.2. O CESE destaca igualmente a necessidade de garantir os direitos que devem estar subjacentes a estes princípios. Neste sentido, importa assegurar o direito ao trabalho digno nestes países, independentemente da condição social, religião ou nacionalidade.

2.5.3. O CESE considera imprescindível que se tomem medidas destinadas a promover o emprego digno como fator de estabilidade social, como recomendado na Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e o seu seguimento <sup>(6)</sup> e no Pacto sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais <sup>(7)</sup>, como base para evitar a pobreza, e insta à assinatura destes documentos. Por conseguinte, é fundamental preservar os direitos laborais fundamentais, tais como o direito de associação, o direito a formar um sindicato ou a aderir a um à sua escolha, o direito à greve, o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva, bem como a condições de saúde e segurança no exercício do trabalho e a um salário.

2.5.4. Além disso, como proposto pela OIT, importa desenvolver o direito à habitação, para proteger toda a população, nomeadamente os seus segmentos mais vulneráveis. É ainda imprescindível combater as violações dos direitos fundamentais, como a exploração infantil ou o trabalho forçado, bem como promover o acesso das mulheres ou das pessoas com deficiência ao trabalho.

## 2.6. O empreendedorismo: motor essencial para o desenvolvimento económico

2.6.1. A União Europeia considera que os cinco fatores essenciais para a paz, a estabilidade, a segurança e a prosperidade na zona euro-mediterrânica são: o desenvolvimento económico através da modernização e da diversificação das economias; o reforço do ecossistema empresarial e o empreendedorismo inovador; a criação de postos de trabalho através da formação qualificada, especialmente para os jovens; o desenvolvimento do setor privado, particularmente das PME; e a sustentabilidade energética e ambiental <sup>(8)</sup>. Importa assinalar a criação de empregos de qualidade como base para a prosperidade económica, e a promoção do empreendedorismo feminino e de sinergias empreendedoras em ambas as margens do Mediterrâneo.

Por sua vez, o CESE considera que estes fatores são indissociáveis do desenvolvimento social, dado que a estabilidade, a segurança e a prosperidade têm sempre por base a integração e a coesão social.

<sup>(3)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

<sup>(4)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT>

<sup>(5)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>

<sup>(6)</sup> [http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration\\_portuguese.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf)

<sup>(7)</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

<sup>(8)</sup> [http://ceas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_pt.pdf](http://ceas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_pt.pdf)

2.6.2. A comunicação conjunta defende, como fator determinante do desenvolvimento destas economias, a necessidade de permitir e garantir o exercício equitativo da iniciativa empresarial privada. Por conseguinte, há que salvaguardar um quadro jurídico que ofereça garantias no que respeita ao direito à propriedade privada, bem como à sua inviolabilidade, sujeita ao enquadramento normativo.

2.6.3. O CESE considera igualmente importante que os poderes públicos protejam uma concorrência livre e leal na economia, assegurando condições de igualdade aos empresários. Assim, considera essencial garantir o tratamento equitativo no acesso ao financiamento e a disponibilidade de serviços de microfinanciamento, assim como uma administração pública livre de corrupção e vocacionada para o serviço público.

2.7. O direito à criação e à inovação: garantia de uma economia diversificada com valor acrescentado

2.7.1. A Declaração da Conferência Ministerial da União para o Mediterrâneo sobre a economia digital<sup>(9)</sup> visa promover o impacto inclusivo e transversal das novas tecnologias nos domínios cultural, social, económico, governamental e de segurança.

2.7.2. Além disso, o CESE apoia a abordagem preconizada pela comunicação conjunta relativamente à necessidade de diversificar e desenvolver as economias da região mediterrânica de forma sustentável e inclusiva.

2.7.3. Aquando da conceção de novos programas, o CESE sublinha a necessidade criar programas da UE para a região euro-mediterrânica destinados ao desenvolvimento e à inovação, que contribuam para o progresso económico da região, preservando o direito individual e coletivo à criação e à inovação. Este direito implica o reconhecimento do direito à propriedade intelectual, o direito de partilhar e divulgar a referida inovação e o direito de acesso às novas tecnologias.

2.7.4. O CESE considera que a inclusão digital e o livre acesso à Internet, tanto de forma individual como coletiva, representam um direito inerente à inovação.

2.8. O direito a uma educação de qualidade: um pilar do desenvolvimento humano

2.8.1. A educação é o principal meio de mobilidade socioeconómica e, por conseguinte, de potencial melhoria da qualidade de vida. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>(10)</sup> salienta que, embora muitos países da região tenham alcançado um nível de ensino primário em linha com os padrões internacionais e tenham sido realizados progressos significativos também no ensino secundário, a sua qualidade é deficiente. O Banco Mundial desenvolveu programas para esta região em cooperação com outras agências e seria útil que a Comissão Europeia trabalhasse nesta linha. Importa igualmente assinalar que a grande desigualdade de oportunidades no ensino está a pôr em causa o contrato social nos países árabes.

2.8.2. O Roteiro da União para o Mediterrâneo<sup>(11)</sup> salienta a necessidade de reforçar a educação como fator-chave na criação de empregos sustentáveis e qualificados, especialmente entre os jovens desempregados, que são suscetíveis de se envolverem em atividades ilícitas, bem como a necessidade de investigação e inovação como base para a modernização das economias, e a sustentabilidade como elemento transversal para garantir o desenvolvimento social e económico inclusivo.

2.8.3. O reforço do capital social é fundamental para a estabilidade e a segurança da região. Por conseguinte, importa promover o ensino primário e secundário, o ensino superior, o acesso à ciência e aos conhecimentos científicos, a empregabilidade, a saúde, a capacitação e a mobilidade dos jovens, a igualdade de género, os fóruns de debate e a inclusão social.

2.8.4. Não obstante alguns problemas no acesso ao ensino e na sua universalização, bem como a necessidade de melhorar a qualidade do ensino primário e secundário, o principal desafio consiste em colmatar a lacuna entre a formação e o emprego. A este respeito, é imprescindível promover estruturas que estabeleçam a ligação entre o mercado laboral e o sistema de ensino, a fim de garantir a plena integração dos jovens na sociedade. Para este efeito, o CESE considera primordial promover o intercâmbio de experiências no âmbito do desenvolvimento de programas curriculares e da inovação metodológica, favorecendo a transferência de experiências e práticas, para assegurar competências e aptidões adequadas ao contexto laboral, bem como promover e valorizar o ensino e formação profissionais perante o desafio de criar 60 milhões de empregos nos países árabes na próxima década.

<sup>(9)</sup> <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/09/UfMMinistersDeclarationEN.pdf>

<sup>(10)</sup> [http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma\\_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/](http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/huma_development/arab-human-development-report-2016-youth-and-the-prospects-for/)

<sup>(11)</sup> <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/01/UfM-Roadmap-23-JAN-2017.pdf>

2.8.5. Os parceiros sociais, bem como outras organizações especializadas, têm destacado o papel central do ensino não formal como instrumento-chave e solução a longo prazo para combater a radicalização e os extremismos e contribuir para a integração de grupos em situação de risco, nomeadamente os jovens e as mulheres.

2.8.6. O CESE saúda o reconhecimento da importância do ensino não formal como complemento do ensino formal, e considera que se devem reforçar as sinergias entre ambos. Considera, por conseguinte, que é necessário aumentar o nível de compromisso político relativamente ao ensino não formal e dedicar-lhe um orçamento mais significativo, dado que facilita o processo de amadurecimento e de inserção social dos jovens, formando-os na participação ativa e no desenvolvimento dos valores democráticos, constituindo um bom instrumento para promover uma cultura de paz.

2.9. A mobilidade para fins académicos e educativos: colmatar o défice de conhecimento

2.9.1. A mobilidade dos jovens constitui um elemento essencial da resposta aos desafios enfrentados pelo Mediterrâneo. Com efeito, a migração nos países árabes constitui um sintoma da exclusão social de jovens altamente qualificados. Por conseguinte, é necessário fomentar uma migração vantajosa tanto para os países de origem como para os países de destino. Tal implica um maior reconhecimento das qualificações e dos diplomas, bem como a facilitação da mobilidade académica e a melhoria dos quadros jurídicos das condições de entrada e residência na UE aplicáveis aos nacionais de países vizinhos para efeitos de investigação, estudo, intercâmbio de estudantes, formação e voluntariado.

2.9.2. Por outro lado, uma das discrepâncias mais acentuadas entre as duas margens do Mediterrâneo é o défice de conhecimento, pelo que o CESE considera necessário adotar medidas destinadas a promover a produção e a circulação de conhecimentos científicos e académicos e propõe a criação e promoção de redes euro-mediterrânicas de conhecimento e de investigação conjunta. Além disso, considera fundamental fomentar a tradução da referida produção académica e científica, especialmente de e para a língua árabe.

2.9.3. O CESE insiste ainda na necessidade de promover a mobilidade de estudantes, professores, investigadores, académicos e cientistas através de estadias, intercâmbios e estágios como elemento fundamental para fomentar a qualidade académica e a empregabilidade dos jovens, reforçando a aplicação efetiva e a consecução dos resultados do programa Erasmus+ nos países da região euro-mediterrânica, bem como para a circulação do conhecimento e para favorecer o diálogo intercultural.

2.10. Os meios de comunicação social e o diálogo intercultural: chaves para a tolerância

2.10.1. O pluralismo, a independência e o profissionalismo dos meios de comunicação social locais são garantias do progresso social e contribuem para que estes funcionem como catalisadores da mudança nos países vizinhos.

2.10.2. O CESE frisa a necessidade de fomentar o diálogo e a cooperação entre os meios de comunicação social no espaço euro-mediterrânico, com vista à melhoria e ao reforço dos padrões profissionais e dos respetivos quadros legislativos. É igualmente fundamental ajudar a garantir e proteger a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão.

2.10.3. É imperativo reconhecer o papel desempenhado pelos meios de comunicação social na melhoria do diálogo intercultural e na promoção do respeito, da tolerância e do conhecimento mútuo. Face à atual escalada dos discursos antiocidentais no Sul e dos discursos populistas de caráter xenófobo na Europa, é mais do que nunca necessário envidar esforços para combater este tipo de narrativas, contrariando as visões que opõem povos, culturas e religiões segundo um dualismo maniqueísta e não inclusivo.

2.10.4. Neste contexto, o CESE acolhe favoravelmente a execução de projetos que asseguram o respeito da diversidade existente na Europa e fomentam a tolerância e uma informação livre de preconceitos, estereótipos e interpretações distorcidas, como o Observatório da Islamofobia nos Meios de Comunicação Social em Espanha<sup>(12)</sup>, que promove uma informação livre de conteúdos racistas. Incentiva, por sua vez, o lançamento de projetos transversais para este efeito.

2.10.5. Para além da questão da segurança, a falta de oportunidades, especialmente para os jovens, pode ser uma das origens da instabilidade e somar-se às causas dos processos de radicalização. É claramente necessário prevenir e combater o extremismo e o racismo através da promoção do diálogo intercultural. Assim, as instituições e redes dedicadas ao diálogo intercultural e inter-religioso devem reforçar as suas sinergias e complementaridades a fim de assegurar um impacto mais relevante.

---

<sup>(12)</sup> <http://www.observatorioislamofobia.org/>

2.10.6. A prevenção da radicalização e do extremismo violento deve contar com a participação dos CES do Mediterrâneo, dos agentes económicos e sociais e da sociedade civil no seu conjunto. Para este efeito, são necessárias plataformas para o intercâmbio e a cooperação com dotação orçamental, sendo também necessário abordar questões relacionadas com a justiça, a desigualdade de género, o discurso do ódio, o desemprego dos jovens e o analfabetismo, no âmbito de um esforço mais amplo de desradicalização que inclui também a promoção do diálogo intercultural. Neste contexto, importa destacar o trabalho desenvolvido pela Rede de Sensibilização para a Radicalização <sup>(13)</sup> e o respetivo Centro de Excelência.

2.10.7. O CESE considera fundamental encorajar os intercâmbios entre intelectuais, artistas e agentes culturais da região, uma vez que constituem vetores de transformação social privilegiados, através da promoção de projetos comuns que incidam no fomento do diálogo e do conhecimento mútuo. Além disso, apela a uma maior coordenação e colaboração na proteção do património cultural e a dar a conhecer e valorizar as diferentes disciplinas e sensibilidades culturais e artísticas que coexistem no espaço euro-mediterrânico, enquanto elemento importante de coesão e de conhecimento mútuo.

2.11. A sociedade civil e as sinergias entre agentes sociais: espaços de inclusão e debate

2.11.1. A crise económica e a xenofobia nos países da margem norte, mas também a reivindicação da liberdade de expressão e a luta pelos direitos humanos nos países da margem sul constituem elementos com uma forte incidência na concretização dos direitos económicos, sociais e culturais das sociedades dos países euro-mediterrânicos.

2.11.2. Neste sentido, o relatório do Parlamento Europeu, de novembro de 2015, sobre os direitos humanos <sup>(14)</sup> afirma que é necessário reforçar o apoio prestado à sociedade civil. No entanto, a visibilidade das organizações da sociedade civil dos países do Sul ainda é insuficiente, tendo em conta os esforços que envidam e, por vezes, os riscos que correm, bem como o papel que desempenham na promoção das mudanças sociais. Os CES do Mediterrâneo podem desempenhar um papel de plataformas de divulgação, encontro e debate a esse respeito.

2.11.3. O CESE salienta que o tecido associativo é um espaço que contribui para a inclusão. Considera, também, necessário que a Comissão Europeia reforce o apoio aos projetos levados a cabo pela sociedade civil organizada através das suas organizações económicas e sociais, das suas associações e respetivas redes e que intensifique as parcerias e as sinergias entre os diferentes intervenientes.

2.11.4. O CESE considera que os ministros euro-mediterrânicos devem colaborar em projetos concretos com a Cimeira Euro-Mediterrânica dos Conselhos Económicos e Sociais e Instituições Similares, sem prejuízo do apoio a parcerias cívicas e culturais.

2.12. **A mulher** no centro dos direitos económicos, sociais e culturais

2.12.1. Nas três conferências ministeriais Euromed sobre o reforço do papel das mulheres na sociedade, realizadas em Istambul <sup>(15)</sup> (2006), Marraquexe <sup>(16)</sup> (2009) e Paris <sup>(17)</sup> (2013), os governos assumiram o compromisso de envidar esforços para: garantir a igualdade de direitos entre mulheres e homens no que se refere à participação na vida política, económica, civil e social; combater todos os tipos de violência e discriminação contra mulheres e raparigas, e procurar mudar atitudes e comportamentos, a fim de alcançar a igualdade de género e promover o empoderamento das mulheres, não só em termos de direitos, mas também na prática.

2.12.2. Não obstante as alterações legislativas introduzidas nos países do sul do Mediterrâneo, o PNUD considera que a igualdade das mulheres ainda está longe de ser alcançada no que respeita aos direitos económicos, sociais e culturais.

2.12.3. O CESE constata a grande distância observada entre as declarações oficiais, as propostas das instituições e, inclusivamente, a legislação em vigor e a realidade vivida diariamente pelas mulheres nas suas comunidades, e adverte para a necessidade de harmonizar as leis nacionais com as constituições e de colmatar as lacunas jurídicas que ainda permitem a existência de práticas discriminatórias em relação às mulheres.

<sup>(13)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network)

<sup>(14)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0344+0+DOC+XML+V0//PT>

<sup>(15)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4224/ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

<sup>(16)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4756/second-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

<sup>(17)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/pg/en/documents/view/4226/third-ministerial-conclusions-on-strengthening-role-of-women-in-society>

2.12.4. Neste contexto, o CESE salienta a necessidade de disponibilizar recursos para a formação e sensibilização das entidades responsáveis por garantir a aplicação efetiva da legislação, nomeadamente o sistema judiciário, as forças de segurança, as empresas, os educadores, os meios de comunicação social, instituições como os CES, etc.

2.12.5. A fim de reforçar os direitos e obter melhores resultados, o CESE recomenda que se associem as administrações locais às organizações da sociedade civil em matéria de igualdade de género, uma vez que estas dispõem de melhores informações sobre os problemas e as exigências da população. Este trabalho conjunto de diferentes intervenientes pode ser apoiado por contributos provenientes do meio académico (universidades e centros de estudos especializados). Um exemplo neste sentido é a Fundação das Mulheres do Euro-Mediterrâneo <sup>(18)</sup>, que, juntamente com a Federação das Ligas dos Direitos das Mulheres, a autoridade regional de Marraquexe, a Universidade Cadi Ayyad, a comissão regional dos direitos humanos e outras entidades locais, levou a cabo uma campanha de sensibilização contra os casamentos precoces.

2.12.6. O CESE solicita, por conseguinte, aos ministros dos Estados membros da União para o Mediterrâneo que estes domínios sejam tidos em consideração na próxima conferência ministerial, bem como que as referidas ações e campanhas sejam dotadas de financiamento.

2.12.7. O CESE considera que não ter em conta os pontos acima referidos tem um grande impacto. Os casamentos precoces, a interrupção precoce do processo educativo e, conseqüentemente, a desvalorização da mulher no mercado laboral e a nível da representação política, são alguns dos elementos que afetam negativamente a concretização dos direitos, em especial das mulheres e das raparigas.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(18)</sup> <https://www.euromedwomen.foundation/>.



**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A transição para um futuro mais sustentável na Europa — uma estratégia para 2050»**

**(parecer de iniciativa)**

(2018/C 081/07)

Relatora: **Brenda KING**

Correlator: **Lutz RIBBE**

Decisão da Plenária	14.7.2016
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Subcomité competente	A Transição para um Futuro mais Sustentável na Europa — uma Estratégia para 2050
Adoção no subcomité	21.9.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	185/8/6

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. Tal como o resto do mundo, a Europa enfrenta três questões de monta: 1) o esgotamento dos recursos naturais do planeta, incluindo as alterações climáticas e a perda de biodiversidade; 2) as desigualdades sociais, incluindo o desemprego dos jovens e as pessoas esquecidas nas regiões com indústrias em declínio; e 3) a perda de confiança dos cidadãos no governo, no aparelho político, na União Europeia e nas suas estruturas de governação, bem como noutras instituições.

1.2. Estas três questões fundamentais têm de ser analisadas no contexto da digitalização (uma megatendência) e da globalização, uma vez que estas tiveram um impacto substancial nos mercados de trabalho da Europa e continuarão a afetá-los ainda mais no futuro. A digitalização, em especial, tanto pode facilitar a resolução destas questões como, ao contrário, agravá-las. O impacto positivo ou negativo da digitalização depende do modo como é gerida a nível político.

1.3. Com base numa análise aprofundada da interação entre estas três grandes questões e a digitalização, o CESE solicita à Comissão que apresente uma estratégia a longo prazo para o desenvolvimento sustentável da Europa, com o objetivo de promover medidas de reforço da sua economia para colher benefícios sociais e ambientais. O presente parecer visa destacar questões e contributos que devem ser tidos em consideração na elaboração da estratégia a longo prazo.

Algumas pessoas resistem à mudança. Num contexto de contínuos avanços tecnológicos, algumas pessoas têm interesses estabelecidos na manutenção do *statu quo*. Outras pessoas poderão sentir-se inseguras ao tentarem adaptar-se a uma sociedade em constante evolução. Para outros, as mudanças não são suficientemente rápidas (por exemplo, os defensores da energia «verde»). Os responsáveis políticos devem ter em conta estes receios e enfrentar diretamente o problema, em vez de manter o *statu quo*. A primeira medida consistiria em lançar um debate aberto sobre estas questões e reforçar a democracia participativa, incluindo a iniciativa de cidadania europeia.

1.4. Não agir não é opção. É necessária vontade política para dar o rumo certo à mudança. É necessária uma maior interligação entre o desenvolvimento económico, a proteção ambiental e as políticas sociais. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) defende que a aplicação e a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), juntamente com o Acordo de Paris e transições bem geridas para a economia hipocarbónica e a economia digital, resolverão as grandes questões que a Europa enfrenta, permitindo-lhe vencer o desafio desta nova revolução industrial. O CESE recomenda que a Comissão desenvolva, com urgência, as políticas delineadas no seu documento de trabalho relativo às próximas etapas para um futuro europeu sustentável<sup>(1)</sup> e se concentre mais em integrar plenamente os ODS e o Acordo de Paris no quadro político europeu e nas atuais prioridades da Comissão, a fim de definir uma visão para uma Europa justa e competitiva para 2050.

1.5. A necessidade de um forte contributo político não deve ser mal interpretada. Embora um quadro regulamentar adequado seja indispensável para orientar a transição, a Europa necessita de uma estratégia que afete toda a sociedade, ambicionando uma globalização justa, visando o aumento da competitividade e tornando a Europa líder nas novas tecnologias, não deixando ninguém para trás, erradicando a pobreza e criando um ambiente que restabeleça a confiança das pessoas nos sistemas políticos, bem como em formas multilaterais de governação<sup>(2)</sup>. Além de servirem de orientação nos diversos domínios de intervenção, as soluções políticas devem também procurar aproveitar o enorme potencial da sociedade civil. O empreendedorismo social, as iniciativas dos cidadãos e o trabalho comunitário são apenas alguns exemplos do modo como o desenvolvimento sustentável pode ser concretizado a partir das bases, em especial quando se trata da necessária transição para uma economia circular ou hipocarbónica. O caso da produção descentralizada de energias renováveis é a melhor referência neste contexto.

1.6. No futuro próximo, a Comissão e o CESE devem prosseguir os seus trabalhos em conjunto sobre os principais domínios de intervenção estratégicos analisados no presente parecer, como por exemplo:

- a competitividade da UE num mundo em mudança,
- o impacto da digitalização no mercado de trabalho (incluindo o trabalho digno) e no ambiente,
- a sustentabilidade das finanças e da fiscalidade,
- os desafios do desenvolvimento de novos modelos económicos,
- os obstáculos à descentralização da produção de energia,
- a aprendizagem ao longo da vida numa nova era digital e no contexto da transição para uma economia hipocarbónica,
- a promoção de coligações entre múltiplas partes interessadas,
- o défice democrático no processo legislativo da UE e o desafio renovado da participação da sociedade civil,
- a integração de peritos independentes na elaboração das políticas, face à necessidade de reforçar a participação da sociedade civil,
- um novo mecanismo europeu ao serviço de uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

1.7. É necessária uma estratégia abrangente e coerente para concretizar esta combinação de políticas. O CESE recomenda que uma tal estratégia tenha uma perspetiva de longo prazo que seja explícita, integrada horizontal e verticalmente, fácil de gerir e participativa. Por conseguinte, o CESE considera fundamental assegurar que a transição para 2050 seja concebida e realizada com a plena participação dos representantes da sociedade civil. A fim de reforçar a democracia participativa, a Comissão deve refletir sobre o seu direito de monopólio legislativo.

<sup>(1)</sup> SWD(2016) 390 final.

<sup>(2)</sup> Observações do secretário-geral das Nações Unidas no Fórum Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável, em julho de 2017.

## 2. Introdução

Em 2016, a Comissão adotou a sua Comunicação — Próximas etapas para um futuro europeu sustentável. No seu parecer, o CESE formula recomendações para uma estratégia que aborde os desafios que a Europa enfrenta. O parecer apela para uma abordagem centrada nas pessoas, que tenha em conta as dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento numa perspetiva de longo prazo. Esta abordagem deverá sobrepor-se à visão de curto prazo e à lógica de compartimentação prevalentes nas atuais estratégias da UE.

## 3. Uma megatendência e três questões mundiais

No contexto da digitalização (megatendência), a estratégia de sustentabilidade terá de dar resposta a três questões importantes, referidas na secção 1, que têm dimensão mundial e afetam a Europa tanto como todos os outros continentes:

- 1) Como lidar com as limitações do planeta e o desafio ecológico global, incluindo as alterações climáticas e a perda de biodiversidade?
- 2) Como reagir às desigualdades sociais crescentes num mundo globalizado?
- 3) Como superar a erosão do apoio público aos governos e às instituições?

As soluções para estes problemas exigirão um esforço conjunto dos responsáveis pela elaboração das políticas, dos políticos e da sociedade civil. Além disso, tem de ser dada especial atenção aos riscos e às oportunidades da digitalização. Na presente secção, apresentam-se alguns aspetos a ter em conta na procura de soluções para as três grandes questões <sup>(3)</sup>.

### 3.1. Uma megatendência: a transformação global da economia e da sociedade através da digitalização

3.1.1. A evolução a nível mundial da economia das plataformas, da inteligência artificial, da robótica e da Internet das coisas é abrangente e cada vez mais rápida, e acabará por afetar todos os domínios da economia e da sociedade. A tecnologia digital está a tornar-se disponível a cada vez mais camadas da sociedade, embora alguns grupos possam não ter acesso a estas ferramentas digitais extremamente poderosas.

3.1.2. A convergência das tecnologias digitais com a nanotecnologia, a biotecnologia, a ciência dos materiais, a produção e o armazenamento de energias renováveis e a computação quântica tem potencial para desencadear uma nova revolução industrial <sup>(4)</sup>. Para que a Europa assuma a liderança na nova concorrência tecnológica e económica a nível mundial, são necessários investimentos avultados e novas iniciativas.

3.1.3. A digitalização traz muitos benefícios. Dá origem a novos produtos e serviços que beneficiam os consumidores. Pode contribuir para a concretização de alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) mediante o aumento dos níveis de rendimento a nível mundial, a melhoria da qualidade de vida, a criação de oportunidades para modelos democráticos mais inclusivos e o aumento do número de empregos de qualidade, bem como da competitividade global da UE — tal como fizeram as anteriores revoluções industriais. Há igualmente riscos — estudos salientam a possibilidade de que a digitalização destrua muitos mais empregos do que os que criará.

3.1.4. A tecnologia digital alinhará bastante mais a produção pelo consumo, minimizando a superprodução, o que pode contribuir para a redução da pegada ambiental da UE. O comércio direto de bens económicos — seja por meio de transações entre pares ou de uma economia da partilha — pode diminuir o consumo de recursos. Por exemplo, a tecnologia digital propicia a difusão de serviços partilhados de transporte e de veículos autónomos, o que pode aumentar a sustentabilidade ambiental dos nossos sistemas de mobilidade.

3.1.5. Contudo, a digitalização não é sustentável por si própria. Há obstáculos à entrada no mercado e economias de escala que podem impedir os cidadãos de tirar partido das suas potencialidades. A digitalização pode aumentar as desigualdades, em particular dada a sua capacidade de perturbar os mercados de trabalho e a sua propensão para criar uma polarização através da suscetibilidade à automatização de muitos postos de trabalho que requerem qualificações baixas ou

<sup>(3)</sup> Primeiro vice-presidente, Frans Timmermans, na reunião plenária do CESE de 15 de dezembro de 2016.

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE sobre «O cidadão no cerne de um mercado interno digital inclusivo: Plano de ação para um êxito garantido» (JO C 161 de 6.6.2013, p. 8).

médias. A robotização e a economia das plataformas podem representar uma grave ameaça para muitos locais de trabalho da Europa, além de criarem novos riscos, uma vez que a maior parte das tecnologias em questão funcionam com base em dados, em especial dados pessoais.

3.1.6. As novas oportunidades de geração de riqueza beneficiam frequentemente apenas uma determinada categoria de pessoas: cidadãos instruídos, com boas competências sociais e elevado nível de tolerância face ao risco. Os principais beneficiários das inovações digitais tendem a ser os fornecedores de capital intelectual, financeiro e físico: inovadores, acionistas, investidores e trabalhadores altamente qualificados. Receia-se que a tecnologia digital venha a ser uma das principais razões da estagnação, ou mesmo da diminuição, dos rendimentos.

3.1.7. É necessária uma política ativa e abrangente para tirar partido das oportunidades da digitalização, tendo em conta os três principais problemas descritos acima. Os riscos da digitalização também devem ser monitorizados e geridos. O CESE deve continuar a trabalhar ativamente sobre estas questões.

### 3.2. As limitações do planeta e o desafio ecológico global

3.2.1. Empenhada na luta mundial contra as alterações climáticas (nomeadamente através do Acordo de Paris) e a favor da proteção dos recursos naturais, a Europa precisa urgentemente de reduzir de forma significativa a pegada ambiental da sua economia. A crise ecológica já se faz sentir. A nível mundial, o crescimento demográfico, o crescimento económico a longo prazo assente nos combustíveis fósseis e a utilização não sustentável dos recursos e dos solos estão a exercer cada vez mais pressão sobre o ambiente. Um desafio fundamental, que se reflete igualmente nos ODS, consiste em assegurar que o desenvolvimento e o crescimento económicos respeitam as limitações do planeta, no que diz respeito quer à proteção do clima, à utilização e gestão dos recursos e à qualidade do ar e da água, quer à proteção da biodiversidade terrestre e marinha.

3.2.2. A descarbonização profunda da economia exige a transformação urgente de muitos setores económicos. A transição dos combustíveis fósseis para fontes de energia renováveis exige uma maior flexibilidade energética e conhecimentos especializados. O desenvolvimento global da produção de energia por «prossumidores»<sup>(5)</sup> deve igualmente constituir uma componente importante e sustentável da política energética da UE<sup>(6)</sup>. Os sistemas de transporte requerem mudanças estruturais através da eletrificação e da partilha de viaturas. A habitação e as infraestruturas precisam de ser renovadas. Uma bioeconomia avançada pode ser um fator determinante para a ecologização da economia.

3.2.3. A Europa deve abandonar o atual modelo económico linear de «extrair, produzir, consumir e eliminar» em prol de um modelo circular que seja restaurador desde a conceção, que se baseie, sempre que possível, em fontes naturais renováveis e que mantenha o valor dos produtos, materiais e recursos na economia durante o máximo de tempo possível. A digitalização pode ser importante neste contexto (ver ponto 3.1.4).

3.2.4. A transição para uma economia circular hipocarbónica e respeitadora do ambiente é uma oportunidade para a UE de aumentar a sua competitividade e resiliência. Pode melhorar a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos europeus. Além disso, diminui a dependência em relação às importações de combustíveis fósseis e matérias-primas essenciais e cria uma base estável para a prosperidade económica.

3.2.5. No entanto, a descarbonização e a transição ecológica acarretarão desafios sociais<sup>(7)</sup>, devido à redução do número de postos de trabalho nas indústrias com elevada pegada ecológica. Importa aceitar que é uma tarefa política estratégica explorar plenamente o potencial da descarbonização e da transição ecológica para a criação de novos postos de trabalho e para a melhoria da segurança social, de modo que o saldo líquido seja o mais positivo possível.

<sup>(5)</sup> Consumidores ativos de energia que consomem e produzem eletricidade.

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE sobre «Energia de “prossumidores” e cooperativas de energia: oportunidades e desafios nos países da UE» (JO C 34 de 2.2.2017, p. 44).

<sup>(7)</sup> Parecer do CESE sobre «Justiça climática» (NAT/712) (ver página 22 do presente Jornal Oficial).

3.2.6. A transição para uma economia circular e hipocarbónica tem sido impulsionada por iniciativas da base para o topo, lideradas por cidadãos, órgãos de poder local, consumidores e empresas inovadoras, relacionadas quer com a energia, quer com a produção alimentar. Contudo, em vez de promoverem iniciativas pertinentes e de gerarem massa crítica na Europa, com um resultado positivo para o mercado de trabalho e para a segurança social, os novos progressos são frequentemente entravados pelos sistemas administrativos e regulamentares. Não há uma consciência generalizada de que as iniciativas da base para o topo podem ser um instrumento poderoso para superar os problemas sociais da descarbonização e da transição ecológica. Para revelar o seu potencial, é necessário eliminar os obstáculos estruturais que impedem as pessoas pobres em recursos de acederem aos recursos de que necessitam (sobretudo capital e informação pertinente).

### 3.3. Desigualdades sociais crescentes

3.3.1. Embora tenham levado a um aumento espetacular do comércio e da riqueza mundiais, a globalização e os avanços tecnológicos também contribuíram, em conjunto, para o aumento das desigualdades sociais (e ambientais). De acordo com a Oxfam, oito indivíduos apenas, todos eles homens, possuem tanta riqueza como a metade mais pobre da população mundial.

3.3.2. Na Europa, as desigualdades estão a aumentar. Segundo um estudo recente da OCDE, a desigualdade de rendimentos mantém-se no nível mais elevado de sempre na Europa. Na década de 1980, o rendimento médio dos 10 % mais ricos da sociedade era sete vezes superior ao dos 10 % mais pobres. Atualmente, é 9,5 vezes superior. A desigualdade na distribuição da riqueza é ainda maior: 10 % dos agregados familiares mais ricos detêm 50 % da riqueza total, ao passo que 40 % dos mais pobres possuem pouco mais de 3 %<sup>(8)</sup>.

3.3.3. Uma razão para o agravamento das desigualdades na Europa é a dissociação entre o crescimento e o rendimento líquido. Embora o PIB na área do euro tenha crescido mais de 16 % entre 2008 e 2015 (mais de 17 % na UE-28), o rendimento líquido disponível dos agregados familiares estagnou, crescendo apenas 2 % na UE-28.

3.3.4. Nos 24 países da OCDE, a produtividade aumentou 27 % desde 1995, enquanto a compensação média pelo trabalho aumentou apenas 22 %. O que é ainda pior, o aumento do rendimento proveniente do trabalho foi significativamente inferior para o grupo social com salários líquidos mais baixos. Esta desigualdade salarial agravou-se nos últimos 20 anos em todos os países europeus, à exceção de Espanha. A tendência é mais pronunciada na Hungria, na Polónia, na República Checa e no Reino Unido<sup>(9)</sup>.

3.3.5. Existe o risco de que este fosso aumente com a evolução da natureza do trabalho. Por exemplo, a automatização de processos industriais complexos através da robótica pode reduzir a procura de trabalhadores com qualificações médias e até mesmo de níveis mais baixos de trabalhadores administrativos altamente qualificados, que são quem realiza atualmente estas tarefas complexas. Tal deverá contribuir para agravar a polarização do mercado de trabalho, uma vez que os novos postos de trabalho criados recairão na categoria de trabalho (ainda mais) altamente qualificado (desenvolvimento e manutenção destes produtos/serviços) ou na categoria de trabalhos pouco qualificados orientados para os serviços. Segundo a OCDE, 9 % dos postos de trabalho estão em risco de serem automatizados, enquanto outros 25 % sofrerão alterações significativas no tipo de tarefas.

3.3.6. As respostas dos governos ao impacto da digitalização tendem a ser mais reativas do que proativas e são amplamente dirigidas à atenuação dos efeitos secundários da digitalização, em vez de procurarem tirar partido dos seus potenciais benefícios. As respostas governamentais têm de tomar melhor em linha de conta o desafio da representação e participação dos trabalhadores enquanto aspeto importante do investimento no capital humano num mercado de trabalho em evolução. O CESE poderá continuar a analisar cuidadosamente o impacto da digitalização na natureza do trabalho.

### 3.4. Perda de apoio público aos governos e às instituições

3.4.1. O aumento das desigualdades, apenas em parte resultantes da globalização e dos avanços tecnológicos, contribuiu para a perda de confiança nos governos, no aparelho político, nas organizações internacionais, nas instituições e na governação mundial. Além disso, alimentou a ascensão dos movimentos populistas e o declínio dos partidos políticos tradicionais. A abstenção dos jovens (para não falar dos votos de protesto contra o sistema) é especialmente preocupante: apenas 63 % dos europeus de idade compreendida entre os 15 e os 30 anos votaram num ato eleitoral em 2015<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> OCDE: *Understanding the Socio-Economic Divide in Europe. Background Report 2017* [Compreender o fosso socioeconómico na Europa. Relatório de base, 2017].

<sup>(9)</sup> Schwellnus, C., Kappeler, A., e Pionnier, P.: *OECD Working Papers. Decoupling of Wages from Productivity: Macro-Level Facts* [Documentos de trabalho da OCDE. Dissociação dos salários e da produtividade: factos macroeconómicos].

<sup>(10)</sup> Eurobarómetro.

3.4.2. Muitos cidadãos europeus sentem-se desligados do processo de decisão política a nível nacional e europeu. Consideram que os processos democráticos tradicionais não lhes permitem influenciar as decisões fundamentais. A abordagem que pressupõe uma participação das várias partes interessadas (por exemplo, ao abrigo da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável) constitui um modelo democrático inclusivo e uma forma de superar esta falta de confiança.

3.4.3. A transição para a sustentabilidade não pode nem deve ser decretada «do topo para a base»; só será bem-sucedida se assentar num amplo apoio e na participação ativa da maioria das empresas, dos órgãos de poder local e regional, dos trabalhadores e dos cidadãos. Deve consistir numa cooperação tanto «da base para o topo» como «do topo para a base». Foram estabelecidas alianças multilaterais na elaboração da Agenda 2030, que estão a surgir também no domínio da proteção do clima <sup>(11)</sup>. Estas podem servir de matriz para um modelo de governação democrática inclusiva, suscetível de ser aplicado nos vários setores de intervenção e de facilitar a mudança transformadora e a inovação.

3.4.4. A geração mais jovem, em particular, exige formas não tradicionais de empenho político, por oposição aos partidos e órgãos políticos convencionais. As comunidades da energia, as parcerias entre cidadãos e municípios para a promoção da eficiência energética (por exemplo, através de modelos de contratação) ou da gestão dos resíduos, as iniciativas de cidades em transição, a agricultura apoiada pela comunidade, os blogues políticos e outros formatos em linha, ou mesmo iniciativas com moedas locais, constituem formas alternativas de intervenção política. Não substituirão certamente as atividades políticas tradicionais, mas podem contribuir de forma significativa para a socialização política e para a integração social.

3.4.5. A utilização do potencial da Internet é outra abordagem promissora para desbloquear impasses políticos. Nunca a informação circulou tão livremente como numa rede descentralizada sem um guardião de acesso tradicional, o que traz novos desafios à sociedade, tal como se observa com os fenómenos da pós-verdade ou das notícias falsas. No entanto, verifica-se igualmente uma rápida expansão de formas alternativas, não hierarquizadas, de ativismo, bem como uma utilização intensiva de redes sociais em linha entre os cidadãos, particularmente entre os jovens.

3.4.6. A administração pública em linha pode conduzir a modelos de governação caracterizados por um nível sem precedentes de participação pública na elaboração das políticas. A UE deveria aprender com Estados-Membros como a Estónia, onde já foram realizados progressos consideráveis. A digitalização permite aos cidadãos participar nos processos de decisão a um custo relativamente baixo. No entanto, os dados revelam que a «parcialidade da classe média» (maior representação de membros da classe média em fóruns participativos) também existe no âmbito da participação eletrónica. O CESE está bem posicionado para lançar um diálogo a nível da sociedade civil sobre esta questão.

#### 4. A Europa que queremos

Confrontada com as três questões mundiais e a megatendência da digitalização acima descritas, a UE tem de conseguir:

- tirar o melhor partido da revolução digital para construir uma economia nova, competitiva e sustentável,
- avançar rumo a uma economia circular, hipocarbónica e respeitadora do ambiente, assegurando simultaneamente uma transição justa para todos,
- construir um modelo social europeu sólido,
- assegurar um sistema democrático mais descentralizado e orientado para os cidadãos, aproveitando simultaneamente as vantagens de uma cooperação económica leal a nível mundial.

4.1. O CESE está convicto de que os ODS, juntamente com o Acordo de Paris (COP 21), revitalizarão a visão da «Europa que queremos» <sup>(12)</sup> <sup>(13)</sup>. A Comissão tem de criar o impulso para a execução destes acordos mediante o desenvolvimento das políticas delineadas na sua Comunicação — Próximas etapas para um futuro europeu sustentável, e a sua plena integração no quadro político europeu e nas prioridades atuais da Comissão. «A Europa que queremos», à semelhança da Agenda 2030

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Criar uma coligação entre a sociedade civil e os órgãos de poder infranacionais para cumprir os compromissos assumidos no Acordo de Paris» (JO C 389 de 21.10.2016, p. 20).

<sup>(12)</sup> *Building the Europe We Want* [Construir a Europa que queremos], estudo do Fórum de Partes Interessadas para o Comité Económico e Social Europeu, 2015.

<sup>(13)</sup> *Common appeal to European leaders by European Civil Society Organisations and Trade Unions* [Apelo comum das organizações da sociedade civil e sindicatos europeus aos líderes europeus], 21 de março de 2017.



(ou seja, os ODS), coloca o indivíduo no centro da sociedade e da economia e pretende dar a todos a oportunidade de decidir como satisfazem as suas necessidades, em harmonia com o meio social e ecológico. Este não é um conceito utópico. Na realidade, a Europa possui atualmente os meios tecnológicos e económicos para concretizar esta visão: a Internet das coisas e os grandes volumes de dados, o controlo de processos complexos através de aplicações móveis, o «prossumo» através da redução da escala da produção e da diminuição dos custos de produção (por exemplo, energias renováveis, impressão 3D), os novos modos de transação e pagamento (cifragem progressiva [blockchain], moeda virtual [bitcoin] e contratos inteligentes), o cooperativismo e a economia da partilha como novos modelos empresariais, entre outras inovações.

4.2. Todas estas inovações têm o potencial de transformar a visão em realidade, mas tal pressupõe uma estratégia que apresente soluções para os três desafios associados à inovação. Essa estratégia implica um novo conceito de bem-estar «para além do PIB», visando a prosperidade económica, a inclusão social, a responsabilidade ambiental e a capacitação cívica de forma integrada.

4.3. Não agir não é opção: se a UE não estiver disposta ou não for capaz de desenvolver e pôr em prática uma estratégia abrangente, a Europa não ficará só aquém dos objetivos da Agenda 2030 e da visão da «Europa que queremos». Sem ação, há um risco elevado de fracasso em todos os grandes desafios: a ordem laboral da Europa será destruída, a descarbonização e a proteção dos recursos cessarão, uma vez que os custos sociais da transição ecológica serão considerados demasiado elevados, e as desigualdades sociais, a par da alienação, aumentarão, representando um risco para a democracia.

4.4. É fundamental que a estratégia contenha recomendações políticas precisas para ajudar a fazer face aos três desafios de monta que a Europa enfrenta e, deste modo, tornar realidade a «Europa que queremos».

## 5. Seis abordagens de intervenção política para alcançar a Europa que queremos

São propostas aqui abordagens fundamentais de intervenção política que trazem respostas para três questões de escala mundial (limitações do planeta, disparidades sociais, perda de apoio público) e para a megatendência da digitalização. Cada uma destas abordagens engloba uma combinação de políticas composta por, no máximo, seis domínios:

- inovação,
- regulamentação/governança,
- política social,
- acesso livre,
- educação/formação,
- investigação.

Esta combinação de políticas deve ser aplicada em, pelo menos, quatro domínios de ação: uma economia justa, digital e verde (5.1), novas formas de governação (5.2), a sustentabilidade e o setor financeiro (5.3) e promoção da sustentabilidade através do comércio internacional (5.4). Apresentam-se questões e contributos que devem ser aprofundados pelas instituições da UE e partes interessadas a longo prazo.

### 5.1. Uma economia justa, digital e verde que gera prosperidade e bem-estar

5.1.1. Inovação: a nova revolução industrial constitui uma oportunidade para que a Europa se torne líder tecnológico e aumente a sua competitividade em mercados globalizados. A criação de valor económico sem custos externos elevados deve tornar-se o modelo de negócios padrão. São necessárias sociedades e empresas inovadoras e rentáveis que invistam na produção sustentável e que criem empregos de qualidade e um ambiente económico gerador de bem-estar. Para que a inovação contribua para uma Europa mais sustentável, importa desenvolver um quadro que recompense as atividades económicas cuja pegada externa seja nula ou extremamente reduzida ou cujo consumo de recursos seja limitado. Tal permitirá aos inovadores sustentáveis (sejam cidadãos, empresas, municípios ou regiões) concorrer de forma eficaz com modelos de negócios caracterizados por um nível elevado de exploração de recursos e/ou uma pegada ambiental significativa. Importa igualmente assegurar um apoio pró-ativo — por exemplo, tornando o microcrédito acessível às PME, aos cidadãos, aos agregados familiares, às iniciativas das comunidades, às empresas sociais e às microempresas — aos

inovadores que ofereçam soluções novas para responder aos desafios ambientais e sociais e que sejam pioneiros na adoção destes modelos<sup>(14)</sup>. Uma patente unitária europeia seria útil neste contexto, contanto que os custos da sua obtenção não sejam proibitivos<sup>(15)</sup>. No que diz respeito às PME, é necessário rever as medidas em matéria de concessão de uma segunda oportunidade para reduzir o atual nível elevado de aversão ao risco na UE<sup>(16)</sup>. As políticas devem também criar margem para a experimentação em toda a Europa, sobretudo nos setores da mobilidade, dos resíduos, da energia, da agricultura, da educação e da saúde. É possível encontrar novos mercados transferindo a adjudicação de contratos públicos para os serviços digitais, hipocarbónicos, circulares e respeitadores do ambiente, que sejam prestados de forma socialmente inclusiva.

5.1.2. Regulamentação: um quadro regulamentar tem de cumprir três objetivos. Em primeiro lugar, o preço dos efeitos externos tem de ser estimado com a maior precisão possível para que possam ser desenvolvidos modelos de negócio que contribuam para a consecução dos objetivos de sustentabilidade<sup>(17)</sup>. Em segundo lugar, a regulamentação deve garantir a implantação de infraestruturas digitais bem desenvolvidas em toda a Europa, incluindo nas zonas rurais, bem como o acesso universal às mesmas (incluindo as redes inteligentes de aquecimento e de eletricidade e as redes de mobilidade elétrica). Estes devem ser tratados como serviços públicos do ponto de vista jurídico. Por último, uma vez que a digitalização tende a favorecer as plataformas, existe o risco de monopólios nos principais mercados digitais. São, por conseguinte, necessárias políticas anti-*trust* ativas<sup>(18)</sup>. O CESE propôs também que a Comissão ponderasse formas de promover as plataformas europeias de modo que o valor acrescentado permaneça nas economias locais<sup>(19)</sup>. Uma agência europeia independente de notação das plataformas digitais poderia desempenhar um papel importante no equilíbrio do seu poder de mercado, agindo com as mesmas competências em todos os Estados-Membros, com vista a avaliar a sua governação nos domínios da concorrência, do emprego e da fiscalidade<sup>(20)</sup>.

5.1.3. Política social: as mudanças ocasionadas pela descarbonização e pela digitalização (ver secção 3) representam um desafio para os sistemas de segurança social no que toca a gerir o problema da perda de postos de trabalho e da diminuição de receitas fiscais. Novas abordagens e novos modelos devem, portanto, ser analisados e desenvolvidos, com vista a assegurar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros, dar resposta às diferentes circunstâncias do trabalho no futuro e apoiar os trabalhadores e as comunidades nos setores e regiões afetados pela transição. No seu parecer sobre o «Pilar europeu dos direitos sociais», o CESE teve em consideração os desafios que o trabalho enfrentará no futuro e instou a uma Estratégia Europeia para o Emprego coerente que aborde o investimento e a inovação, o emprego e a criação de postos de trabalho de qualidade, condições de trabalho justas para todos, transições justas e harmoniosas apoiadas por políticas ativas do mercado de trabalho, e a participação de todas as partes interessadas, sobretudo dos parceiros sociais. Além disso, o investimento público deve apoiar as comunidades, as regiões e os trabalhadores nos setores que já estão a ser afetados por esta transição, bem como antecipar e facilitar a futura reestruturação e a transição para uma economia mais verde e mais sustentável<sup>(21)</sup>.

5.1.4. Acesso livre: aproveitar o potencial da digitalização para alcançar uma economia verde e justa requer, acima de tudo, uma abertura geral da economia que permita às pessoas participarem ativamente e beneficiarem das oportunidades dos avanços tecnológicos (por exemplo, combinando dados digitais sobre energia com a produção descentralizada de energia). É, por conseguinte, fundamental eliminar as barreiras à participação económica através de mercados abertos, dados abertos, modelos de fonte aberta e normas abertas. Cada um destes elementos deve ser encarado como princípio orientador para programas de ação em setores estratégicos: energia, transportes, logística e processos de produção. O conceito da soberania dos dados tem de ser desenvolvido e aplicado através da legislação europeia: os cidadãos europeus devem ter direito a utilizar os respetivos dados para as finalidades que entenderem, a determinar quais os dados pessoais que são utilizados por terceiros, a decidir de que forma esses dados são utilizados, a ser informados sobre a sua utilização, a ter pleno controlo dessa utilização e a eliminar dados.

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE, em fase de elaboração, sobre «Novos modelos económicos sustentáveis» (SC/048) (ver página 57 do presente Jornal Oficial).

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE sobre o plano de ação da UE relativo aos direitos de propriedade intelectual (JO C 230 de 14.7.2015, p. 72).

<sup>(16)</sup> Parecer do CESE sobre a «Iniciativa a favor das empresas em fase de arranque e em expansão» (JO C 288 de 31.8.2017, p. 20).

<sup>(17)</sup> Parecer do CESE sobre «Desenvolvimento sustentável: Levantamento das políticas internas e externas da UE» (JO C 487 de 28.12.2016, p. 41).

<sup>(18)</sup> Parecer do CESE sobre a «Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa» (JO C 71 de 24.2.2016, p. 65).

<sup>(19)</sup> Parecer do CESE sobre a «Mutações das relações laborais e respetivo impacto na manutenção de um salário digno, e repercussões da evolução tecnológica no sistema de segurança social e no direito do trabalho» (JO C 303 de 19.8.2016, p. 54).

<sup>(20)</sup> Parecer do CESE sobre a «Economia colaborativa» (JO C 75 de 10.3.2017, p. 33).

<sup>(21)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

5.1.5. Educação/formação: tanto a economia verde como a economia digital exigem competências específicas, sobretudo tendo em conta que, no futuro, a tecnologia digital será um instrumento importante para alcançar a descarbonização da economia europeia (ver pontos 3.1.4 e 3.2.3). A formação para desenvolver as competências formais e informais necessárias, nomeadamente em áreas como o trabalho colaborativo/comunitário e o empreendedorismo<sup>(22)</sup>, tem de ser integrada nas políticas gerais em matéria de educação e de aprendizagem ao longo da vida. São necessários mais diálogos e análises sobre a questão. É de recomendar uma utilização direcionada dos fundos estruturais, a fim de garantir um apoio eficaz para colmatar o atual défice de competências ecológicas e digitais, sobretudo nas regiões que já se encontram em transição ou que serão afetadas pela transição no futuro. Haverá que afetar os recursos dos sistemas de ensino europeus à educação e ao desenvolvimento de competências nas áreas em que as competências humanas não possam ser substituídas por sistemas de inteligência artificial ou em que os humanos sejam necessários para complementar esses sistemas (por exemplo, tarefas para as quais a interação humana é essencial, em que o ser humano e a máquina trabalham em conjunto ou que queremos que continuem a ser executadas por seres humanos)<sup>(23)</sup>.

5.1.6. Investigação: uma economia digital, verde e justa será a referência para modelos económicos que sejam válidos no futuro. Uma política de investigação bem orientada, baseada numa análise do impacto ambiental e social das inovações, em especial das inovações digitais, será o caminho a percorrer rumo a esta economia. Neste contexto, terá de ser disponibilizado financiamento para investigação e desenvolvimento aos inovadores que desenvolvam novas tecnologias e serviços digitais como resposta aos desafios ambientais e/ou sociais. Deve ser desenvolvida uma rede de incubadoras para os apoiar.

## 5.2. Novas formas de governação

5.2.1. Inovação: a participação é um elemento fundamental da democracia. As eleições e a representação são um método de organização da participação, mas são necessárias soluções novas e inovadoras, nomeadamente a participação eletrónica. É importante abrir os processos tradicionais de elaboração das políticas a estas formas de atividade política menos formais, socialmente fluidas e não hierarquizadas e fomentar as iniciativas lideradas pela sociedade civil e as iniciativas da base para o topo.

5.2.2. Governação: as mudanças requerem diálogos transparentes e livremente acessíveis com as diversas partes interessadas em relação a todos os processos legislativos europeus a nível da UE e a nível local. A «sociedade civil» não deve ser restringida à sociedade civil organizada, e sim incluir todos os cidadãos. As novas alianças revestem-se de especial importância para a proteção do clima e dos recursos<sup>(24)</sup>. Para reforçar a democracia participativa, o quase-monopólio da Comissão Europeia relativamente ao direito de iniciativa legislativa tem de ser abolido em prol de mais iniciativas do Parlamento Europeu, associadas a iniciativas legislativas da base para o topo, nomeadamente eliminando os obstáculos técnicos, jurídicos e burocráticos relacionadas com a iniciativa de cidadania europeia<sup>(25)</sup>.

5.2.3. Acesso livre: os métodos de financiamento colaborativo para todos os atos legislativos da UE constituem uma abordagem adequada para superar os obstáculos estruturais que dificultam a participação dos cidadãos no processo de decisão da UE. Ao conceber esta abordagem, importa prestar especial atenção à acessibilidade, à inclusividade e à responsabilização. O acesso livre às políticas e à política pode ser reforçado através da publicação de todas as atividades e dados da UE na Internet de forma convivial.

5.2.4. Formação/educação: são necessários programas de capacitação dos cidadãos para superar a «parcialidade da classe média» (ver ponto 3.4.6). Estes programas devem ser concebidos de modo a associar os segmentos da população que tendem a abster-se de participar ativamente na política, na economia e na sociedade. O ensino geral deve sensibilizar para a participação e realçar as oportunidades nesse contexto enquanto princípio básico da democracia. Importa referir que a participação ativa em processos de construção da vontade política traz benefícios mútuos para a sociedade e para o cidadão individual, cujos interesses e pontos de vista são tidos em conta. É necessário mais financiamento para as organizações da sociedade civil que trabalham com estes segmentos da população desafetados e que perseguem objetivos de sustentabilidade.

5.2.5. Investigação: as ciências sociais têm de centrar-se mais em práticas de democracia alternativas. Refira-se, a título de exemplo, a possível aplicação da metodologia de prototipagem à política. Esta abordagem permitiria conceber soluções

<sup>(22)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Promover a criatividade, o empreendedorismo e a mobilidade na educação e na formação» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 20).

<sup>(23)</sup> Parecer do CESE sobre «Inteligência artificial» (JO C 288 de 31.8.2017, p. 1).

<sup>(24)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Criar uma coligação entre a sociedade civil e os órgãos de poder infranacionais para cumprir os compromissos assumidos no Acordo de Paris» (JO C 389 de 21.10.2016, p. 20).

<sup>(25)</sup> Parecer do CESE sobre a «Iniciativa de cidadania europeia (revisão)» (JO C 389 de 21.10.2016, p. 35).

de intervenção política num período de tempo reduzido, aplicá-las num «mercado de teste» e avaliar o seu impacto pouco tempo depois com base na reação dos cidadãos e de outras partes interessadas. A avaliação de impacto serviria de base para realizar alterações pertinentes às soluções de intervenção política antes da sua aplicação.

5.2.6. De um modo geral, é necessária mais investigação sobre a forma de rever a relação entre os conhecimentos (científicos) especializados e a elaboração de políticas e de combinar a integração de conhecimentos especializados totalmente transparentes e independentes na elaboração de políticas com a necessidade de reforçar a participação civil.

### 5.3. A sustentabilidade e o setor financeiro

5.3.1. Inovação: uma economia digital, verde e justa implica um investimento avultado tanto em instalações privadas (por exemplo, instalações de energia renovável ou estações de carregamento de veículos elétricos) como em infraestruturas públicas (por exemplo, na digitalização dos sistemas de eletricidade e de mobilidade). O setor financeiro terá, por conseguinte, de assumir um papel central para tornar esta inovação possível. É necessário afetar recursos financeiros, incluindo recursos públicos, aos investimentos que apoiem a transformação sustentável. Para atingir os objetivos em matéria de clima e de energia, é necessário um ambiente de investimento estável e previsível, bem como instrumentos financeiros inovadores que catalisem o financiamento privado de investimentos que de outra forma não se concretizariam <sup>(26)</sup> <sup>(27)</sup>.

5.3.2. Regulamentação: as políticas devem procurar construir um sistema financeiro privado mais sustentável que inclua fatores de sustentabilidade na avaliação do risco financeiro, alargando as responsabilidades das instituições financeiras aos impactos não financeiros das decisões de investimento e aumentando a transparência relativamente aos impactos ambientais e sociais dessas decisões <sup>(28)</sup>. As políticas devem igualmente incentivar os investidores a assumirem voluntariamente o compromisso de investir em objetos que obedeçam aos princípios de sustentabilidade. A ecologização das normas bancárias é fundamental para que o financiamento privado se oriente para investimentos hipocarbónicos e resilientes às alterações climáticas em detrimento dos investimentos convencionais. Os bancos centrais devem orientar a afetação de capital através de políticas micro e macroprudenciais, incluindo normas de sustentabilidade.

5.3.3. Política social: os agregados familiares ficarão sob pressão na sequência da digitalização e da descarbonização. Impõe-se, por conseguinte, uma reforma fiscal profunda para aumentar o rendimento disponível dos agregados familiares e para combinar este objetivo com os requisitos da descarbonização. O CESE apela para um regime fiscal baseado na internalização dos custos ambientais e na utilização das receitas adicionais para reduzir a carga fiscal que recai sobre o trabalho. A transferência da tributação do trabalho para a tributação da utilização dos recursos ajuda a corrigir as deficiências do mercado, a criar novos empregos sustentáveis a nível local, a aumentar o rendimento disponível dos agregados familiares e a incentivar investimentos ecologicamente inovadores <sup>(29)</sup>.

5.3.4. Investigação: até à data, o impacto da digitalização e da redução do consumo de combustíveis fósseis nas finanças públicas (erosão orçamental) é ainda amplamente desconhecido. A investigação deve centrar-se neste aspeto, bem como no contributo geral que uma política financeira estratégica pode dar para o desenvolvimento sustentável.

### 5.4. Promoção da sustentabilidade através do comércio internacional

5.4.1. Inovação e oportunidades negociais: dada a dimensão mundial das três grandes questões, não bastará tornar a Europa mais sustentável através de uma política de inovação clara. A Europa, em cooperação com os seus parceiros comerciais, tem de desenvolver conceitos de inovação que sejam transferíveis para outras regiões do mundo. O comércio pode ajudar neste contexto, contanto que os aspetos da sustentabilidade sejam critérios fundamentais na política comercial internacional, nomeadamente nos acordos comerciais bilaterais e multilaterais. Importa atribuir um papel especial à Organização Mundial do Comércio (OMC), que deve ter mais em conta a política ambiental internacional, como o Acordo de Paris ou as metas de biodiversidade de Aichi. Uma vez que as respetivas normas estejam em vigor, as empresas europeias,

<sup>(26)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 57.

<sup>(27)</sup> Parecer do CESE sobre «Instrumentos de mercado para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica na UE», JO C 226 de 16.7.2014, p. 1 (ponto 3.9.4).

<sup>(28)</sup> Relatório do PNUA, *Building a Sustainable Financial System in the European Union* [Construir um sistema financeiro sustentável na União Europeia], inquérito do PNUA e 2.ª Iniciativa de Investimento, março de 2016; ver também outros relatórios sobre finanças sustentáveis em <http://web.unep.org/inquiry>

<sup>(29)</sup> Parecer do CESE sobre «Instrumentos de mercado para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica na UE», JO C 226 de 16.7.2014, p. 1 (ponto 1.3).

os cidadãos, as iniciativas comunitárias, os municípios e as regiões poderão desenvolver inovações importantes (produtos e serviços) que podem ser exportadas, em resposta à necessidade de descarbonização e aproveitando as oportunidades oferecidas pela megatendência da digitalização. Estas têm o potencial de se tornar êxitos de exportação. Acima de tudo, a Comissão Europeia deve cooperar com a OMC e com os seus principais parceiros para tirar partido dos acordos de comércio a fim de melhorar a fixação de preços do CO<sub>2</sub> e quaisquer outras externalidades que prejudiquem a inovação sustentável.

5.4.2. Regulamentação: uma das causas da crescente pegada ambiental das nossas economias é a distância cada vez maior entre os locais de produção, transformação, consumo e, por vezes, eliminação/recuperação dos produtos. Tornar o comércio internacional compatível com o desenvolvimento sustentável exige uma abordagem regulamentar inteligente da liberalização, que tenha em conta e reforce os sistemas de produção locais de pequena escala. A promoção e o apoio às políticas de economia circular devem assegurar que os sistemas são duradouros, curtos, locais e limpos. Em atividades industriais específicas, os ciclos podem adquirir uma grande dimensão<sup>(30)</sup>. A regulamentação tem de dar resposta a este problema através de acordos comerciais bilaterais e multilaterais.

5.4.3. A UE deve exortar o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional a desempenharem um papel importante na promoção de reformas dos sistemas orçamentais e financeiros, para criar um ambiente que ajude os países em desenvolvimento a mobilizarem mais recursos próprios. Tal deverá implicar reformas fiscais nacionais, mas também a mobilização da comunidade internacional para lutar em conjunto contra a evasão fiscal, o branqueamento de capitais e os fluxos ilícitos de capital que resultam na saída de mais dinheiro dos países em desenvolvimento do que o que entra através da ajuda pública ao desenvolvimento. Mais concretamente, a Comissão Europeia deve utilizar a Agenda 2030, moldada pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como quadro para todas as políticas e programas externos financiados pela UE<sup>(31)</sup>.

5.4.4. Política social: uma das formas de executar os ODS e promover uma política comercial inovadora que seja benéfica para todos é a adoção de abordagens multilaterais para a conduta responsável das empresas. Nestas abordagens, as empresas, as ONG, os sindicatos e os governos definem, em conjunto, o modo de cumprir na prática a responsabilidade de respeitar os direitos humanos. Há cada vez mais preocupações com as violações dos direitos humanos nas cadeias de abastecimento, especialmente no que diz respeito aos «minerais de conflito», como o cobalto, que é utilizado no fabrico de baterias recarregáveis para telemóveis, computadores portáteis, veículos elétricos, aeronaves e ferramentas elétricas. Tendo em conta o compromisso de transição para uma economia hipocarbónica, a marcha contínua rumo à digitalização e a complexidade de uma conduta empresarial responsável nas cadeias de abastecimento internacionais, a colaboração entre todas as partes interessadas é fundamental. Por conseguinte, apraz ao CESE ser parceiro na iniciativa do Governo neerlandês, com a qual se congratula, de sensibilizar para o modo como as ações multilaterais podem gerar entendimento quanto a uma verdadeira conduta responsável das empresas, em especial nas cadeias de abastecimento complexas que exploram o trabalho infantil ou forçado ou estão expostas a condições perigosas.

5.4.5. Acesso livre: os novos acordos comerciais devem basear-se na aprovação obtida através de novos processos democráticos, com uma participação crescente dos cidadãos em processos decisórios conjuntos. Os capítulos de comércio e desenvolvimento sustentável dos acordos comerciais da UE em vigor não são tão eficientes como deveriam. Em primeiro lugar, esses capítulos deveriam incorporar acordos multilaterais a nível mundial (Agenda 2030 e Acordo de Paris). Em segundo lugar, haveria que reforçar os mecanismos de acompanhamento pela sociedade civil e incluir uma análise da perspetiva da sociedade civil. Em terceiro lugar, os mecanismos de execução também se devem aplicar aos próprios capítulos relativos ao comércio e desenvolvimento sustentável<sup>(32)</sup>.

5.4.6. Investigação: são necessários mais dados empíricos para avaliar o impacto da rápida emergência, no comércio internacional, de novos modos de consumo e de produção, que se estão a alargar progressivamente aos serviços transnacionais, sobretudo no que diz respeito ao seu impacto na tributação transnacional. Esta deve ser a base para uma decisão quanto à sua inclusão nas regras gerais da OMC ou nos acordos bilaterais e regionais, tal como aconteceu com a Agenda do Trabalho Digno.

<sup>(30)</sup> Parecer do CESE sobre o «Pacote de medidas relativas à economia circular», JO C 264 de 20.7.2016, p. 98 (ponto 1.3).

<sup>(31)</sup> Parecer do CESE sobre «A Agenda 2030 — Uma União Europeia empenhada no desenvolvimento sustentável a nível mundial» (JO C 34 de 2.2.2017, p. 58).

<sup>(32)</sup> Parecer do CESE sobre «Comércio para Todos — Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento», JO C 264 de 20.7.2016, p. 123 (ponto 1.9).



5.4.7. O CESE lembra a Comissão da sua anterior recomendação para que realize uma avaliação de impacto completa sobre os efeitos prováveis da aplicação dos ODS e do Acordo de Paris na política comercial da UE.

## 6. Elaborar uma estratégia para um futuro sustentável na Europa — quatro critérios

6.1. Na secção 5, foram identificados vários domínios nos quais se impõem medidas de intervenção política para construir uma Europa mais sustentável num contexto socioeconómico em profunda mutação. É possível identificar quatro critérios para a estratégia de sustentabilidade da Europa. A estratégia deve ser:

- orientada para o longo prazo,
- explícita,
- integrada horizontal e verticalmente,
- fácil de gerir.

Estes quatro critérios são descritos mais pormenorizadamente a seguir.

### 6.2. Abordagem a longo prazo

6.2.1. Pensar estrategicamente significa desenvolver uma perspetiva a longo prazo baseada na visão da «Europa que queremos», descrita na secção 4, e estabelecer o caminho que a Europa deve seguir para concretizar essa visão. Serão necessários até trinta anos para que as alterações sociais provocadas pelos problemas mundiais e pela megatendência da digitalização descritos na secção 3 se manifestem. Muitas decisões importantes, nomeadamente ao nível do investimento, levam tempo até surtirem efeito. Assim, um período de trinta anos afigura-se um quadro temporal adequado para a estratégia de sustentabilidade da Europa. Os objetivos pertinentes e as medidas de política correspondentes devem ser projetados com base nesse quadro temporal<sup>(33)</sup>. Esta abordagem retrospectiva implicaria tomar como ponto de referência o cenário mais otimista para 2050 e, a partir deste, inferir todas as medidas necessárias para a sua concretização. Uma abordagem baseada no cenário mais otimista permite o desenvolvimento de uma narrativa positiva. O abandono da economia com utilização intensiva de recursos e de carbono e da sociedade centralizada do século XX não deve ser encarado como punitivo ou como o fim do progresso, mas sim como uma nova era positiva que oferece oportunidades atrativas para os cidadãos.

### 6.3. Carácter explícito

6.3.1. A abordagem a longo prazo da estratégia de sustentabilidade não implica que não seja necessário adotar medidas de intervenção política a curto prazo. Pelo contrário, um elemento central da estratégia de sustentabilidade deve ser o desenvolvimento da cadeia de medidas de intervenção política necessárias para alcançar os objetivos projetados para 2050, começando por programas políticos que produzam efeitos a longo prazo, planos de intervenção com efeitos a médio prazo e medidas específicas orientadas para o curto prazo. A fim de alcançar a máxima eficácia possível, é necessário determinar claramente a hierarquia entre os programas políticos, os planos de intervenção e as medidas. Anteriores abordagens da sustentabilidade, sobretudo as desenvolvidas ao abrigo da Estratégia de Lisboa e da Estratégia Europa 2020, não eram claramente explícitas no que se refere às medidas específicas de intervenção política. Neste aspeto, a estratégia de sustentabilidade europeia deve tomar como referência a Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável<sup>(34)</sup> adotada em Gotemburgo, com o seu claro enfoque em medidas políticas, posteriormente renovado na comunicação da Comissão sobre uma plataforma de ação<sup>(35)</sup>.

### 6.4. Integração horizontal e vertical

6.4.1. No que diz respeito à concretização das abordagens de intervenção política descritas na secção 5 e à aplicação das diversas medidas de intervenção aí referidas, um aspeto tem de ser levado muito a sério: a interligação estreita dos três problemas mundiais com a megatendência da digitalização. Uma estratégia bem-sucedida deve, por conseguinte, evitar o raciocínio compartimentado e ser horizontalmente integrada, englobando os seis domínios de ação. Uma tal estratégia abrangente a longo prazo poderia suceder à atual Estratégia Europa 2020, combinando a aplicação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável universais, que reflete um forte compromisso para com o Acordo de Paris sobre alterações climáticas, com as prioridades de trabalho da Comissão Europeia<sup>(36)</sup>.

<sup>(33)</sup> A Decisão da Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) que acompanha o Acordo de Paris refere estratégias de desenvolvimento hipocarbónico a longo prazo das emissões de gases com efeito de estufa até meados do século (ponto 35).

<sup>(34)</sup> Comunicação da Comissão — Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável, COM(2001) 264.

<sup>(35)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Reexame da Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável — Uma plataforma de ação, COM(2005) 658 final.

<sup>(36)</sup> Parecer do CESE sobre «Sistemas alimentares mais sustentáveis» (JO C 345 de 13.10.2017, p. 91).



6.4.2. Uma política de sustentabilidade bem-sucedida deve também ser integrada verticalmente. O desenvolvimento sustentável necessitará de apoio a todos os níveis pertinentes de intervenção política (local, regional, nacional, europeu e mundial). É, por conseguinte, necessário definir claramente a que nível político devem ser tomadas as diferentes medidas estabelecidas no quadro estratégico. O CESE recomenda a criação de um quadro de governação e de coordenação em paralelo com a estratégia, a fim de assegurar a coerência entre medidas centralizadas e descentralizadas e de envolver a sociedade civil organizada a nível nacional e regional. O Semestre Europeu deve ser desenvolvido de forma a integrar um mecanismo para a coordenação vertical da consecução dos ODS.

#### 6.5. Facilidade de gestão

6.5.1. O desenvolvimento sustentável exige gestão política. Com base nos objetivos mensuráveis projetados para 2050 (ver ponto 6.2), há que definir metas intermédias que sirvam de marcos. É necessária uma avaliação contínua para monitorizar se a cadeia de medidas de intervenção explícitas (ver ponto 6.3) está a produzir os resultados pretendidos. No caso de os resultados ficarem aquém dos objetivos e das metas, é necessário assegurar o alinhamento imediato dessas medidas de intervenção.

6.5.2. Para avaliar os progressos relativamente ao quadro estratégico a longo prazo e ao cenário mais otimista para 2050, é necessário um painel de classificação amplo que reflita a abordagem multissetorial complexa descrita no presente parecer. Este painel de classificação deve incluir indicadores dos seis domínios de ação, a fim de ter em conta a interligação dos três problemas mundiais com a megatendência da digitalização descritos na secção 2. Uma abordagem da sustentabilidade verdadeiramente estratégica só será possível se for realizada a tarefa altamente analítica de definir indicadores adequados e inclui-los num «painel de classificação global». É igualmente necessário gerir a coordenação vertical e horizontal da política de sustentabilidade (ver ponto 6.4). Estas três tarefas (acompanhamento e avaliação, alinhamento das medidas de intervenção política e coordenação da integração horizontal e vertical) exigem entidades administrativas que possam ser responsabilizadas. Uma solução possível seria uma direção-geral a nível da UE e entidades semelhantes a nível nacional.

6.5.3. Além disso, o CESE reconhece que, num mundo em rápida mutação, é necessário avaliar as comunidades com base em indicadores que vão além do crescimento económico. Assim, o CESE propôs a utilização de um novo paradigma de referência: «o progresso das sociedades». Esta medida tem em conta fatores para além do crescimento económico na avaliação do progresso de uma comunidade. O progresso de uma sociedade deve ser encarado como um paradigma de referência complementar ao crescimento económico, que proporciona uma perspetiva mais ampla da situação numa comunidade <sup>(37)</sup>.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(37)</sup> Parecer do CESE sobre «O PIB e mais além — Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 14).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Novos modelos económicos sustentáveis»****[parecer exploratório]**

(2018/C 081/08)

Relatora: **Anne CHASSAGNETTE**Correlator: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Consulta	Comissão Europeia, 7.2.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Subcomité para os Novos Modelos Económicos Sustentáveis
Adoção no subcomité	25.9.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	187/3/4

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. O modelo económico baseado na sequência «extrair, produzir, possuir, eliminar» está a ser posto em causa pela multiplicação de desafios económicos, sociais e ambientais que a Europa enfrenta.

1.2. Estamos a assistir à emergência de uma economia híbrida, em que a arquitetura tradicional do mercado é confrontada com o aparecimento de múltiplos novos modelos que vêm transformar as relações entre produtores, distribuidores e consumidores.

1.3. Além de garantir a rentabilidade económica, alguns destes novos modelos, como a economia da funcionalidade, a economia da partilha ou a economia do financiamento responsável, procuram — ou pretendem — responder a outros desafios que são decisivos para as pessoas e o planeta, mas também cruciais para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente:

- a justiça social,
- a governação participativa,
- a preservação dos recursos e do capital natural.

1.4. Para a União Europeia (UE), apoiar os inovadores representa a oportunidade de ser líder de modelos económicos inovadores que tornam indissociáveis os conceitos de prosperidade económica, de proteção social de qualidade e de sustentabilidade ambiental, e que definem uma «marca europeia». A UE deve, por conseguinte, ser ambiciosa ao abordar esta questão.

1.5. Para o efeito, o presente parecer formula as seguintes **10 recomendações**:

1.5.1. **Garantir na UE uma maior coordenação dos trabalhos relativos à economia sustentável mediante a criação de uma estrutura permanente para a nova economia sustentável.** Esta estrutura seria dotada de meios de avaliação e comunicação para acompanhar o desenvolvimento dos novos modelos económicos com potencial de desenvolvimento sustentável e a aplicação das recomendações formuladas no presente documento. Uma estrutura com estas características favoreceria o diálogo entre as diferentes partes interessadas à escala europeia. O CESE poderia contribuir para este esforço criando no seu seio um observatório da nova economia, tal como já recomendado em vários pareceres.

**1.5.2. Os poderes públicos da UE devem apoiar a investigação, em particular a investigação e a inovação responsável<sup>(1)</sup>, a fim de:**

- compreender melhor os impactos reais em matéria de sustentabilidade dos novos modelos económicos, ao longo de todo o ciclo de vida, e continuar a investigar os obstáculos ao desenvolvimento de novos modelos,
- desenvolver indicadores que permitam fazer o acompanhamento destes novos modelos económicos e melhorar a sua visibilidade.

**1.5.3. É necessário garantir que os novos modelos cumpram devidamente os critérios de sustentabilidade.** Escudando-se nos conceitos da nova economia sustentável, alguns intervenientes desenvolvem modelos que não são necessariamente sustentáveis em todos os seus aspetos. A Comissão deve ter em conta não só as oportunidades como também os possíveis ricos e desvios de determinados novos modelos económicos, nomeadamente em relação a questões sociais, de regulamentação do trabalho e de concorrência fiscal desleal.

**1.5.4. A UE deve incentivar e apoiar a educação, a formação e a informação para que todos os intervenientes conheçam melhor os novos modelos económicos sustentáveis e o papel do financiamento sustentável.** Importa salientar a compatibilidade, bem como as eventuais tensões e arbitragens que existam entre os desafios da sustentabilidade, por um lado, e a rentabilidade económica, por outro.

**1.5.5. A Comissão deveria analisar e complementar (sem as substituir) as iniciativas privadas que visam o intercâmbio de boas práticas e experiências entre os inovadores,** através de redes, plataformas da Internet, conferências, etc. O CESE já apoia este tipo de iniciativas através da gestão, em conjunto com a Comissão, de uma nova plataforma para a economia circular.

**1.5.6. Os poderes públicos da UE devem assegurar que os intervenientes que propõem novos modelos económicos verdadeiramente sustentáveis tenham acesso ao financiamento nas primeiras fases do respetivo desenvolvimento, bem como nas fases posteriores.** São necessários instrumentos e definições para lhes proporcionar um acesso privilegiado aos mecanismos de financiamento públicos e/ou para facilitar o seu financiamento por investidores socialmente responsáveis.

**1.5.7. A Comissão poderia favorecer a experimentação de novos modelos através de um fundo de financiamento da inovação dedicado aos modelos sustentáveis** e aberto às parcerias público-privadas. Nesta perspetiva, o CESE recomenda o desenvolvimento de projetos-piloto que permitam criar valor partilhado e integrar as redes da nova economia.

**1.5.8. Os poderes públicos da UE devem integrar os intervenientes que propõem estes novos modelos económicos nas atuais políticas setoriais da UE, a fim de lhes conferir maior visibilidade e criar um «efeito de alavanca» propício à sua implantação.** Assim, no pacote relativo à mobilidade atualmente em elaboração, poderia ser pertinente apoiar os novos modelos de coviaturagem/partilha de veículos para complementar a oferta de transportes públicos.

**1.5.9. De um modo geral, a UE deve implementar um quadro político, fiscal e regulamentar para apoiar a implantação destes novos modelos sustentáveis em grande escala, e deveria igualmente:**

- desbloquear a questão a nível político e desenvolver uma visão clara que considere a sustentabilidade como a pedra angular da modernização do seu modelo social e económico,
- incentivar a integração das externalidades socioambientais na lógica económica e direcionar a fiscalidade dos Estados-Membros para uma fiscalidade ecológica. Enquanto o custo destas externalidades não for integrado nos preços, os produtos e serviços da economia linear continuarão a dominar a nossa economia,
- desenvolver um quadro regulamentar favorável ao consumo e à produção sustentáveis através de uma maior transparência e responsabilidade tanto dos setores já existentes como dos emergentes, para que os impactos sociais e ambientais sejam tidos em conta em toda a cadeia de valor.

**1.5.10. Convém repensar o modo de funcionamento do setor financeiro para o tornar sustentável e redefinir o conceito de risco de modo a ter em conta os desafios ambientais, sociais e de governação, a nível micro e macro, que se colocam a longo prazo.** Todos os intervenientes na cadeia de valor financeiro (consumidores, bancos, investidores, reguladores, governos) devem participar nesta reforma. Tal permitirá que os resultados dos investimentos e dos empréstimos sejam mais conformes com as expectativas dos consumidores responsáveis. O CESE propõe a criação de uma

<sup>(1)</sup> Por exemplo, no âmbito do nono programa-quadro (PQ9) para o período de 2021-2027.

plataforma («hub») que permita facultar aos consumidores uma informação objetiva para os orientar sobre estes temas.

## 2. Observações gerais: necessidade de favorecer os inovadores que propõem novos modelos económicos sustentáveis na Europa

2.1. **A sustentabilidade do nosso modelo económico** — isto é, a sua capacidade para dar resposta às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras para atenderem às suas próprias necessidades — é cada vez mais debatida <sup>(2)</sup>.

2.2. **A nível económico**, o desemprego em massa que perdura em determinados países traduz as dificuldades enfrentadas por algumas categorias da população no acesso a um mercado de trabalho que evolui rapidamente. A diminuição do poder de compra e o fraco crescimento em determinados países desenvolvidos suscita interrogações quanto aos objetivos do nosso modelo económico.

2.3. **A nível social**, o aumento das desigualdades levanta a questão da repartição e partilha equitativas dos recursos (económicos e naturais). A exclusão de uma parte da sociedade das vantagens do crescimento obriga também a uma revisão dos nossos **modos de governação** com vista a estabelecer um **modelo económico mais inclusivo e participativo**.

2.4. **A nível ambiental**, os riscos ligados às alterações climáticas põem em causa a nossa dependência das energias que emitem mais CO<sub>2</sub>. A linearidade dos nossos sistemas de produção e de consumo conduz à sobre-exploração dos recursos naturais e à erosão da biodiversidade. A poluição criada pelas nossas atividades económicas tem impacto no ambiente e no bem-estar dos cidadãos.

### 2.5. Neste contexto, o modelo económico atual é confrontado com o aparecimento de múltiplos intervenientes inovadores que propõem «novos modelos económicos».

2.5.1. Estes novos modelos, que podem basear-se nas novas tecnologias, em particular a tecnologia digital, vêm alterar as relações entre produtores, distribuidores e consumidores, que se tornam, por vezes, «prosumidores». Desafiam alguns conceitos tradicionais, como o do trabalho assalariado, propondo formas de trabalho mais flexíveis e partilhadas. Embora sejam qualificados como «novos», estes modelos podem, na realidade, renovar práticas antigas.

2.5.2. O presente parecer incide sobre todos os novos modelos económicos que, além de assegurarem a rentabilidade económica, procuram – **ou pretendem** – dar resposta a outros desafios centrais do desenvolvimento sustentável, a saber:

- **a justiça social** (respeito pela dignidade humana, maior acesso a bens e serviços, repartição equitativa dos recursos, preços justos, solidariedade),
- **um modo de governação participativo** (maior participação dos trabalhadores assalariados e dos consumidores no funcionamento e na orientação estratégica das empresas, um modo de produção e de consumo mais ligado às necessidades reais das populações e às realidades dos territórios),
- **a preservação dos recursos e do capital natural** (dissociação entre prosperidade económica e utilização dos recursos, integração das externalidades negativas ambientais).

2.5.3. Os empresários inovadores que propõem **novos modelos económicos** que se supõe mais sustentáveis reúnem-se em torno de **numerosos conceitos** como a economia circular, a economia da funcionalidade, a economia da partilha, a economia do bem comum ou o financiamento responsável. Vêm reforçar um ecossistema empresarial já estruturado, a economia social, que coloca os desafios da governação e da utilidade social e ecológica no centro da sua ação. Embora não possa ser considerada como um «novo» modelo económico «sustentável», a economia social renova-se sob o impulso destes inovadores. **Estes novos modelos nem sempre perseguem os mesmos objetivos** (alguns centram-se nos aspetos ambientais e outros nos aspetos sociais), **mas têm como objetivo produções de valor múltiplo** (económico, social, ambiental), pelo que **não deveriam ser abordados de forma compartimentada**.

2.6. A UE **deve aproveitar a oportunidade de se tornar líder de um modelo económico sustentável. O modelo económico europeu deve continuar a reinventar-se** para integrar os desafios a longo prazo e tornar indissociáveis os conceitos de prosperidade económica e sustentabilidade.

---

<sup>(2)</sup> SC/047: Parecer sobre «A transição para um futuro mais sustentável na Europa — uma estratégia para 2050» (em elaboração) (ver a página 44 do presente Jornal Oficial).

2.6.1. **Na Europa, os consumidores estão cada vez mais conscientes dos impactos sociais e ambientais do seu consumo.** A emergência da **figura do «prossumidor»**, em particular no domínio das energias renováveis, contribui para modular novas relações na cadeia de valor e entre produtores, distribuidores e consumidores. **Isto também se reflete nas relações entre os agentes económicos. No setor financeiro, por exemplo, o conceito de risco amplia-se para dar lugar aos critérios «extrafinanceiros», nomeadamente para a avaliação dos ativos.** Alguns gestores de ativos procuram lançar, assim, uma dinâmica que incite as empresas a especificar — para além das suas obrigações legais — determinados elementos de responsabilidade social e ambiental. Esta dinâmica, ainda em fase embrionária, deve ser mantida e reforçada com base numa verdadeira responsabilidade<sup>(3)</sup>. Desenvolver o financiamento sustentável é a melhor forma de assegurar que o sistema financeiro europeu passe de uma lógica de estabilização a curto prazo para uma lógica de impacto a longo prazo.

2.6.2. A Europa pode retirar inúmeros benefícios da posição de líder desta nova economia.

2.6.3. **A UE pode encontrar, através destes novos modelos, soluções para dar resposta a problemas concretos.** A partilha de veículos, ao renovar os nossos modos de transporte, pode favorecer uma mobilidade mais inclusiva e mais ecológica. Os modelos de negócio que visam a reinserção das pessoas em situação de dificuldade contribuem para melhorar o acesso de uma parte da população ao mercado de trabalho.

2.6.4. **Para a UE, esta sustentabilidade do modelo económico pode também tornar-se um fator distintivo que permita impor uma «marca» europeia.**

2.6.5. **A UE tem os meios necessários para desenvolver «campeões europeus» nestes domínios.** Para certas empresas, a combinação da rentabilidade económica com critérios de sustentabilidade no seu modelo torna-se — ou é já — uma verdadeira vantagem comparativa para conquistar novos mercados.

2.6.6. **Ao inscrever o conceito de sustentabilidade no cerne do projeto de modernização da sua economia e das suas preocupações políticas,** a UE pode mobilizar de novo os Estados-Membros em torno de um projeto unificador, após o choque causado pelo Brexit, e voltar a colocar as pessoas no centro do projeto europeu.

3. **Embora a emergência de novos modelos que encerram uma promessa de sustentabilidade represente uma verdadeira oportunidade para a UE, esta «abundância» deve ser bem compreendida e apreendida** para permitir identificar e incentivar os agentes desta mudança.

3.1. **A economia da funcionalidade,** por exemplo, consiste em substituir o conceito de venda do bem pelo de venda da utilização do bem. O consumidor individual já não compra um veículo, mas um serviço de mobilidade através de um fornecedor. Do ponto de vista da sustentabilidade, passar da propriedade para a utilização permite *a priori*: incentivar os fornecedores a otimizar a manutenção dos produtos, prolongar a sua vida útil e, inclusivamente, recorrer à conceção ecológica e à reciclagem; partilhar entre vários consumidores a utilização de um mesmo bem e, desse modo, intensificar a utilização dos bens já produzidos e por vezes subutilizados; propor preços de acesso a estes bens inferiores ao preço pago pela sua posse.

3.2. **A economia da partilha** é um conceito cuja definição ainda não estabilizou<sup>(4)</sup>. Geralmente, o conceito aplica-se a empresários que desenvolvem plataformas digitais que permitem a particulares trocar bens ou serviços: coviaturagem, aluguer de bens, compra de bens em segunda mão, empréstimo, doação, etc. Contudo, esta definição é bastante controversa, já que alguns autores consideram que deve incluir também sistemas de troca entre particulares fora das plataformas digitais, enquanto outros lhe acrescentam empresas que alugam bens dos quais continuam a ser proprietárias e outros ainda excluem qualquer iniciativa de empresas que procuram obter lucros.

3.3. **A economia circular, por seu turno,** foi criada por oposição ao modelo linear<sup>(5)</sup>. Assenta na criação de «ciclos de valor positivos» que reintroduzem produtos ou materiais em «fim de vida» no ciclo de produção. Num modelo circular ideal, os bens são concebidos de modo ecológico, produzidos utilizando recursos renováveis ou reciclados ou resíduos de outros setores, reutilizados, reparados, «atualizados» e, por fim, reciclados. As vantagens da economia circular são: diminuição dos riscos, redução dos custos, valor acrescentado, lealdade dos consumidores e motivação dos trabalhadores.

3.4. **Os novos modelos económicos ditos sustentáveis não podem ser classificados unicamente segundo os três conceitos supramencionados.** Estes últimos permitem, não obstante, salientar a **falta de clareza de determinados conceitos** utilizados para descrever os novos modelos económicos, à imagem dos debates sobre os contornos da economia da partilha ou do conceito próximo de economia colaborativa. Alguns conceitos também podem sobrepor-se, tendo em conta que a economia da funcionalidade e a economia da partilha podem ser consideradas como elos da economia circular.

<sup>(3)</sup> A este respeito, ver o parecer do CESE sobre «Produtos financeiros socialmente responsáveis», que explica em pormenor o seu desenvolvimento (JO C 21 de 21.1.2011, p. 33).

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

<sup>(5)</sup> JO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

3.5. Há também que sublinhar **a diversidade dos empresários que desenvolvem estes novos modelos económicos**: grandes empresas que se renovam e que financiam empresas em fase de arranque em busca de crescimento exponencial, empresas sociais que podem fazer parte da economia social, associações de solidariedade e iniciativas de cidadania.

3.6. Por outro lado, se há empresários que procuram ser rentáveis economicamente e, ao mesmo tempo, dar resposta aos desafios ambientais, sociais ou de governação, colocando a sustentabilidade no centro do seu projeto e avaliando os seus impactos para os melhorar, outros há que não compartilham essa «intenção» de sustentabilidade e procuram, antes de mais, a rentabilidade, considerando que o seu modelo económico tem repercussões positivas no resto da sociedade, sem as verificar ou tentar melhorá-las.

3.7. Estes novos modelos não procuram necessariamente ser sustentáveis em todos os planos. **As empresas que desenvolvem modelos económicos inspirando-se na economia circular tendem, por exemplo, a colocar mais as questões ambientais no centro do seu projeto e a maximizar as economias de recursos.** No entanto, para que o sistema seja igualmente sustentável a nível social, é necessário que a opção circular continue a ser comportável e estar disponível para o consumidor. Além disso, embora os ciclos de produção criados possam ser locais — privilegiando, assim, os recursos e os empregos locais —, não se pode excluir a possibilidade de os recursos utilizados, como os materiais reciclados, terem de ser transportados a longa distância. **Pelo contrário, a economia da partilha pode ter como primeiro objetivo o alargamento do acesso dos utilizadores a um bem sem que tal implique uma exigência ambiental.**

3.8. Além disso, **é imperioso ter presente que os impactos reais dos novos modelos económicos, ditos sustentáveis, são discutíveis.** Assim, os benefícios ambientais das plataformas da economia da partilha continuam a ser objeto de debate. O balanço ecológico das plataformas que permitem às pessoas ter acesso aos bens de outros particulares ao invés de comprarem um produto novo é frequentemente bastante mais complexo do que aparenta <sup>(6)</sup>. A coviaturagem em longas distâncias, por exemplo, entra frequentemente mais em concorrência direta com o comboio do que com a utilização individual de um automóvel. Por outro lado, há pessoas que adquirem os bens de outros particulares não para reduzirem as suas compras de bens novos, mas sim para aumentarem o seu consumo. Em termos mais gerais, **a transição da propriedade para a utilização não basta para garantir uma redução da pegada ecológica do consumo e uma redução do custo para o consumidor.** Assim, as empresas que propõem o aluguer ao invés da venda de telemóveis inteligentes têm tendência para propor aos seus utilizadores uma renovação acelerada dos produtos, sem implementar necessariamente um sistema de reciclagem ou de reutilização.

3.9. Importa observar, por fim, que a economia da partilha levanta questões importantes em matéria de monopolização, proteção de dados, direito do trabalho, fiscalização das trocas comerciais ou concorrência com os modelos económicos tradicionais, à imagem dos debates sobre as plataformas de alojamento entre particulares.

3.10. **Se os poderes públicos devem apoiar os empresários que inovam com base nestes conceitos, devem também manter um espírito crítico quanto às suas intenções e aos seus efeitos reais,** e ter consciência da diversidade destes empresários e da falta de clareza dos conceitos que mobilizam.

4. **Nesta última secção, o presente parecer apresenta a lista das principais «alavancas» que permitiriam à UE promover o desenvolvimento destes novos modelos e a sua sustentabilidade.**

4.1. Em primeiro lugar, convém fazer o ponto da situação das iniciativas já adotadas a nível europeu para apoiar estes novos modelos económicos. **Com efeito, esta questão já chamou a atenção dos decisores públicos nos Estados-Membros e a nível da União.** Estes últimos começam a acompanhar o seu desenvolvimento, a interrogar-se sobre o verdadeiro contributo destes novos modelos para o desenvolvimento sustentável e a refletir sobre os instrumentos de ação pública que permitiriam apoiar os modelos com maior impacto.

4.1.1. **A nível da Comissão** estão em curso várias ações no âmbito da sua comunicação sobre a indústria inteligente, sustentável e inovadora, que prevê a adoção de uma estratégia global para a competitividade industrial, com o papel ativo de todas as partes interessadas, e a responsabilização dos indivíduos:

- o conjunto de medidas do pacote da economia circular <sup>(7)</sup>, que inclui propostas de revisão da legislação relativa aos resíduos, assim como um plano de ação pormenorizado para a economia circular, incluindo medidas previstas até 2018,
- uma plataforma das partes interessadas europeias para a economia circular com vista a favorecer o intercâmbio e a visibilidade das boas práticas entre as partes interessadas, bem como a sua ligação em rede,

<sup>(6)</sup> Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Relações Internacionais (IDDRI): «Économie du partage, enjeux et opportunités pour la transition écologique» [Economia da partilha: desafios e oportunidades da transição ecológica].

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm)



- uma agenda europeia sobre a regulamentação da economia colaborativa <sup>(8)</sup> e das plataformas em linha <sup>(9)</sup>,
- estudos sobre a sustentabilidade da economia da partilha ou da ecologia industrial,
- a elaboração de orientações de carácter voluntário sobre os concursos no âmbito dos contratos públicos,
- a elaboração, em 2017, por um Grupo de Peritos de Alto Nível em Financiamento Sustentável, de recomendações para integrar o financiamento sustentável de forma clara na estratégia da UE, assim como na União dos Mercados de Capitais.

4.1.2. **O CESE já adotou diferentes pareceres sobre a economia da funcionalidade <sup>(10)</sup>, a economia da partilha ou o conceito conexo de economia colaborativa <sup>(11)</sup>, a economia circular <sup>(12)</sup>, a inovação como impulsionadora de novos modelos económicos <sup>(13)</sup> e a economia do bem comum <sup>(14)</sup>.** Estes pareceres assinalam:

- o potencial de sustentabilidade destes novos modelos e a importância de analisar melhor os seus efeitos reais,
- a necessidade de privilegiar as empresas que adotam realmente modelos territoriais, cooperativos, ecológicos e sociais.

4.2. **Estes pareceres apresentam propostas de ações a emprender pelos poderes públicos** para apoiar o desenvolvimento das empresas que adotam modelos económicos simultaneamente novos e sustentáveis. **A lista abaixo apresenta estas linhas de ação, enriquecidas com outras ideias que surgiram quando das audições levadas a cabo no âmbito do presente parecer.**

4.2.1. Em primeiro lugar, é necessário **criar uma estrutura permanente dedicada aos novos modelos económicos** que tenham um potencial de sustentabilidade, encarregada de acompanhar o seu desenvolvimento e de aplicar as recomendações formuladas no presente parecer. Esta estrutura deverá associar as instituições europeias, em particular a Comissão e o CESE, assim como federações de empresas inovadoras, organizações sindicais, associações e investigadores.

4.2.2. Em segundo lugar, **os poderes públicos europeus deverão contribuir para uma maior compreensão e um melhor acompanhamento destas mudanças.**

4.2.2.1. Neste sentido, a Comissão poderia aumentar o seu contributo para a investigação, em particular a investigação responsável, a fim de **compreender melhor os impactos reais, sociais e ambientais, dos novos modelos económicos** que vão emergindo, bem como os entraves ao seu desenvolvimento. Isto permitiria igualmente clarificar muitos dos conceitos atuais. Estes trabalhos deveriam ser realizados em parceria com todas as partes interessadas no processo de investigação e inovação a fim de aproveitar a sua experiência.

4.2.2.2. A nível europeu, com o Eurostat, e nos Estados-Membros, com os respetivos organismos estatísticos, é importante **elaborar indicadores e estatísticas** para acompanhar o desenvolvimento destes modelos e **reforçar a sua visibilidade.**

4.2.2.3. **Uma alavanca fundamental para garantir o desenvolvimento dos novos modelos económicos consiste em fomentar a educação e a formação das diversas partes interessadas a fim de melhorar os seus conhecimentos sobre estes modelos e de os tornar mais visíveis.** Atualmente, os novos modelos económicos sustentáveis ainda representam apenas uma pequena parte da economia europeia. Deparam-se frequentemente com uma lógica e mecanismos instalados, bem como com a falta de conhecimento sobre os respetivos desafios. Por conseguinte, seria útil desenvolver formações:

- **para os decisores públicos e suas administrações**, a fim de organizar concursos públicos suscetíveis de encorajar as empresas que põem novos modelos económicos sustentáveis,

<sup>(8)</sup> COM(2016) 356 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 288 final.

<sup>(10)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 1.

<sup>(11)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 33, JO C 303 de 19.8.2016, p. 36, e JO C 177 de 11.6.2014, p. 1.

<sup>(12)</sup> JO C 264 de 20.7.2016, p. 98 e JO C 230 de 14.7.2015, p. 91.

<sup>(13)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 28.

<sup>(14)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 26.

- **para as empresas inovadoras**, incitando as incubadoras a propor formações sobre o tema da sustentabilidade, por exemplo sobre a reutilização de bens,
- **para todas as empresas, em particular as PME**, a fim de as sensibilizar para os modelos económicos inovadores e sustentáveis,
- **para os trabalhadores assalariados e os trabalhadores dos setores de atividade em evolução/reconversão**, a fim de os ajudar a adquirir as competências necessárias para os novos modelos económicos e os desafios de sustentabilidade,
- **para os cidadãos e consumidores**, através de um programa de sensibilização para os novos modelos económicos e os respetivos produtos.

#### 4.2.3. Além do acompanhamento e de uma melhor compreensão destes modelos, é necessário acionar outras alavancas:

4.2.3.1. **É indispensável promover o intercâmbio de boas práticas e experiências entre os inovadores — bem como com o setor da investigação** –, através de redes e plataformas na Internet. No âmbito de alguns novos modelos económicos, já foram lançadas iniciativas privadas. A Comissão deveria analisar a melhor forma de apoiar e complementar estas iniciativas, sem as substituir, e associar-se a elas para compreender melhor estas inovações e trocar ideias com os inovadores. No âmbito de outros modelos económicos, estas iniciativas continuam a escassear, nomeadamente devido à falta de recursos humanos e financeiros. A Comissão deveria não só prestar-lhes um apoio mais substancial, mas também associar-se a elas.

4.2.3.2. Uma das tarefas destas redes deveria consistir também em **facilitar o acesso dos inovadores aos mecanismos de apoio europeus a que têm direito**. As empresas que propõem novos modelos económicos sustentáveis são, frequentemente, PME que se queixam da dificuldade em compreender os complexos procedimentos da UE.

4.2.3.3. A Comissão pode **favorecer o acesso dos modelos económicos sustentáveis ao financiamento através de concursos públicos consagrados à inovação**. Deve igualmente assegurar que as regras em matéria de contratos públicos não constituem um obstáculo desproporcionado para os intervenientes que propõem novos modelos económicos sustentáveis e prever um mecanismo derogatório para os proteger de uma concorrência que lhes seja impossível de enfrentar. Além disso, os financiadores tradicionais da inovação, privados ou públicos, conhecem mal estes novos modelos, mostrando-se pois hesitantes em apoiá-los, e não valorizam os seus benefícios sociais e ambientais. A Comissão deve analisar melhor as dificuldades de acesso ao financiamento encontradas pelos novos modelos económicos sustentáveis e formular recomendações para as ultrapassar. Poderia, igualmente, ponderar o desenvolvimento de moedas alternativas (virtuais e sociais) e o papel que estas poderiam desempenhar para apoiar estes modelos.

4.2.3.4. **Para poderem desenvolver-se, os novos modelos económicos sustentáveis têm de ser experimentados**. Em certos casos — como no domínio da mobilidade ou da ecologia industrial — tal deve ser levado a cabo em parceria com os poderes públicos. A Comissão pode impulsionar a experimentação de novos modelos através de um fundo de financiamento da inovação consagrado aos modelos sustentáveis e aberto às parcerias público-privadas. A Comissão deveria, em particular, garantir que estas experiências tenham lugar em territórios rurais e periurbanos, e não apenas nos grandes centros urbanos.

4.2.3.5. Os resultados destas experiências devem permitir identificar **as novas necessidades de normalização, bem como as normas e regulamentações que bloqueiam o surgimento de determinados modelos inovadores e sustentáveis**. Estes últimos devem ser compatíveis com a inovação, à semelhança dos processos de aprovação de novos produtos e serviços no setor da construção. A maior parte das empresas que se encontram na origem dos novos modelos económicos são PME, que nem sempre possuem os meios necessários para fazer face ao volume de trabalho gerado pelas normas.

4.2.3.6. **A integração dos novos modelos nas políticas setoriais da UE constitui igualmente uma alavanca importante para favorecer o seu desenvolvimento**. Assim, as novas plataformas de troca de bens entre particulares e as empresas da economia da funcionalidade devem ser consideradas como intervenientes na prevenção da produção de resíduos e apoiadas no âmbito das políticas europeias em prol da economia circular. Não se trata de lançar novas iniciativas ou regulamentações setoriais, mas de incluir os novos modelos económicos no âmbito da nova estratégia para a política industrial<sup>(15)</sup> e das políticas setoriais existentes.

4.2.3.7. **Por último, a Comissão deve ter em conta os possíveis desvios de determinados novos modelos económicos, nomeadamente em relação a questões sociais, de regulamentação do trabalho e de concorrência fiscal desleal**. No que diz respeito à economia colaborativa, a União Europeia deve prosseguir os esforços de acompanhamento e harmonização europeia.

<sup>(15)</sup> COM(2017) 479 final.

4.2.4. De um modo geral, os novos modelos económicos sustentáveis só se desenvolverão se as empresas e os empresários tiverem a convicção de que farão sentido do ponto de vista económico na UE de 2030 ou de 2050. Por esta razão, **a sustentabilidade deve ser encarada como um objetivo transversal da UE. O quadro político, fiscal e regulamentar da UE deve proporcionar visibilidade para orientar a ação dos agentes económicos, das autoridades públicas e da sociedade civil.** Nesta perspetiva, o presente parecer recomenda o seguinte:

- **descompartimentar este tema a nível político, encarando a sustentabilidade como um critério transversal que permitirá modernizar a economia europeia.** Trata-se de alinhar as políticas europeias com os critérios de sustentabilidade e integrar estes últimos na legislação. Cada nova regulamentação poderia, assim, ser submetida a um teste de sustentabilidade mais rigoroso. A nível político, a UE deve desenvolver uma mensagem forte que reflita o seu apoio ao desenvolvimento sustentável e demonstre a sua liderança. Tal deve passar pela tradução dos objetivos de desenvolvimento sustentável numa nova estratégia da Europa para o horizonte de 2030, pela adoção de um quadro limitado de indicadores de desempenho da UE e de indicadores que vão além do PIB, bem como pela sua integração no Semestre Europeu,
- **integrar as externalidades socioambientais na lógica económica, incentivando os Estados-Membros a incorporar melhor a fiscalidade ecológica<sup>(16)</sup> e a pôr fim às subvenções antiecológicas.** O sinal do preço do carbono deve ser reforçado a nível europeu, nomeadamente através da reforma do regime de comércio de licenças de emissões ou da adoção de medidas complementares a nível nacional para o setor da energia, que representa 60 % das emissões de CO<sub>2</sub>. Esta integração permitiria aos produtos e tecnologias sustentáveis — que visam limitar essas externalidades e que, como tal, são por vezes de produção mais dispendiosa — tornarem-se mais competitivos,
- **desenvolver um quadro regulamentar favorável ao consumo e à produção sustentáveis** (normas de conceção ecológica, extensão da duração dos produtos, rótulos energéticos, objetivos de prevenção da produção de resíduos, luta contra a poluição, normas de eficácia energética para edifícios, etc.). A legislação vigente em matéria de conceção ecológica, por exemplo, não é suficiente<sup>(17)</sup>. As normas deveriam ser adaptadas à situação específica das PME («teste PME»).

4.2.4.1. **Por último, é necessário repensar o modo de funcionamento do setor financeiro para tornar sustentáveis e integrar de forma clara as questões ambientais e sociais na escolha dos investimentos e no conceito de risco** no âmbito das normas prudenciais e de solvabilidade. Este processo já foi iniciado junto dos investidores socialmente responsáveis e de algumas grandes empresas, com o conceito de «pensamento integrado» para a tomada de decisões estratégicas e operacionais<sup>(18)</sup>. Na prática, esta reflexão poderia igualmente contribuir para:

- reduzir a «visão de curto prazo», por exemplo, mediante uma maior participação dos aforradores na aquisição dos ativos a longo prazo,
- apoiar a introdução de soluções e software de fonte aberta no setor financeiro para promover uma concorrência sã,
- fomentar o alinhamento dos critérios de tecnologia financeira e dos critérios de sustentabilidade,
- reforçar a elaboração de relatórios sobre os desafios que a sustentabilidade representa (apoio às notações/certificações ambientais) para as empresas e as instituições financeiras (ver as recomendações do Grupo de Trabalho para a Divulgação de Informações sobre a Exposição Financeira às Alterações Climáticas),
- incluir critérios de sustentabilidade nas obrigações fiduciárias,
- realizar testes de sustentabilidade para as futuras regulamentações financeiras europeias.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(16)</sup> JO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

<sup>(17)</sup> Plano de trabalho em matéria de conceção ecológica para 2016-2019.

<sup>(18)</sup> Trabalhos do Grupo de Peritos de Alto Nível em Financiamento Sustentável.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Tributação da economia colaborativa —  
Análise de possíveis políticas fiscais no contexto do desenvolvimento da economia colaborativa»**

**(parecer exploratório a pedido da Presidência estónia)**

(2018/C 081/09)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Correlator: **Krister ANDERSSON**

Consulta	Parecer exploratório (a pedido da Presidência estónia), 17.3.2017
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
Adoção em secção	5.10.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	168/0/1

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera que, ao gerar valor acrescentado no âmbito da economia digital, a economia colaborativa pode constituir uma nova oportunidade de crescimento e desenvolvimento para os países da União Europeia, visto que permite mobilizar recursos inexplorados e fomentar o espírito de iniciativa de cada cidadão. O CESE distingue claramente entre a economia colaborativa e a economia digital ou a economia das plataformas, atendendo às diferenças de intensidade e alcance da sua dimensão inclusiva e colaborativa.

1.2. Sem pôr em causa o papel das novas tecnologias da informação e comunicação no desenvolvimento e na expansão da economia colaborativa nem o extraordinário impacto da implantação generalizada das plataformas digitais e dos telemóveis inteligentes neste domínio, o CESE reputa importante avaliar o fenómeno da economia colaborativa no seu conjunto, em vez de o assimilar por completo à economia digital.

1.3. O CESE é de opinião que a UE não pode perder as oportunidades oferecidas pela economia colaborativa para inovar o sistema de relações entre as instituições, as empresas, os cidadãos e os mercados. Todavia, dada a fluidez e a celeridade da evolução neste setor, é indispensável que os sistemas de regulação fiscal e os regimes de tributação sejam adaptados de modo inteligente e flexível ao novo contexto da economia colaborativa e, de forma mais geral, da economia digital.

1.4. O CESE julga desnecessário prever um novo regime específico de tributação para as empresas da economia colaborativa. Em contrapartida, considera indispensável aumentar as formas de colaboração e coordenação entre os Estados-Membros e as administrações pertinentes no interior de cada Estado-Membro, para que os poderes públicos possam acompanhar o ritmo veloz e dinâmico da economia digital e da economia colaborativa.

1.5. O CESE recomenda que o sistema de tributação da economia colaborativa respeite o princípio da neutralidade (ou seja, não deve interferir com o desenvolvimento do mercado), prevendo mecanismos adequados e equitativos de tributação para os diferentes tipos de empresas que operam no âmbito da economia colaborativa ou que seguem modelos tradicionais.

1.6. O CESE espera que seja instaurado a breve trecho um sistema europeu coerente e integrado que garanta regras comuns entre os vários Estados-Membros para o fenómeno da economia digital, tendo em conta a tendência natural das redes digitais para operar num contexto transfronteiras. Seria, pois, prejudicial se se desenvolvessem formas de regulação diferentes em cada Estado-Membro, já que é necessária uma abordagem verdadeiramente europeia.

1.7. O CESE convida as autoridades europeias a envidarem todos os esforços possíveis no sentido de estabelecer formas de cooperação internacional extraeuropeia destinadas a definir uma série de regras básicas para a economia digital, uma vez que o potencial das redes digitais já permite gerir as atividades de prestação de serviços e intercâmbio de bens em qualquer parte do mundo através de uma plataforma digital situada num único local.

1.8. O CESE também reputa necessário adaptar as regras e os princípios em vigor a contextos novos e sem precedentes, nomeadamente atendendo às oportunidades criadas pelas novas tecnologias, a fim de garantir um tratamento uniforme e proporcionado a todos os operadores económicos que exercem determinadas atividades quer segundo modelos tradicionais, quer no âmbito da economia digital.

1.9. O CESE encoraja a Comissão e os Estados-Membros a colaborarem em prol da adoção de um quadro jurídico geral relativo à economia digital apto a coordenar e harmonizar as regras fiscais aplicáveis a estas novas formas de economia.

1.10. Ainda na ótica de simplificar a gestão do regime fiscal e, acima de tudo, de facilitar a aplicação do IVA, o CESE considera que a experiência de uma «organização virtual estável» se poderia revelar frutuosa no contexto cada vez mais transnacional e cada vez menos infranacional em que a economia digital e a economia colaborativa se estão a desenvolver.

1.11. O CESE considera igualmente importante recordar que, além de um regime fiscal apropriado, cumpre garantir a proteção e o respeito (i) dos direitos dos consumidores, (ii) da privacidade e das normas relativas ao tratamento dos dados pessoais e (iii) dos trabalhadores e dos prestadores de serviços implicados nos novos modelos empresariais e na atividade das plataformas colaborativas.

## 2. Introdução

2.1. O setor da economia colaborativa está a ganhar em importância e a crescer de forma rápida, como claramente o demonstra uma série de indicadores. Estima-se que em 2015 as receitas associadas à economia colaborativa na União Europeia tenham rondado os 28 mil milhões de euros (apenas um ano antes, as receitas situavam-se em metade desse valor).

2.1.1. Desde 2015, os investimentos avultados realizados pelas principais plataformas expandiram ainda mais o setor, a ponto de se prever que, no futuro, a economia colaborativa possa registar um volume de negócios entre os 160 e os 572 mil milhões de euros ao nível da UE.

2.2. Os números mostram que a economia colaborativa se está a alargar a um número crescente de setores e tem potencial para gerar mais valor acrescentado, criar emprego a mais níveis e garantir serviços eficientes a preços competitivos para os consumidores europeus.

2.3. Ao mesmo tempo, porém, a economia colaborativa coloca uma série de desafios ao legislador europeu, ao qual compete garantir os princípios e as regras subjacentes ao estabelecimento de um quadro jurídico claro e previsível<sup>(1)</sup>, velando, todavia, por não prejudicar, através da sua intervenção regulamentar, o forte potencial inovador de que este setor tem dado mostras.

2.4. Os conceitos da «economia colaborativa» e da «economia da partilha» são amiúde utilizados indistintamente, tanto que, em 2015, o dicionário de língua inglesa da Oxford passou a incluir o neologismo «sharing economy» («economia da partilha»), definindo-o como um sistema económico em que bens ou serviços são partilhados entre particulares a título gratuito ou a troco de remuneração pecuniária, geralmente através da Internet.

2.5. Para efeitos do presente parecer, será utilizada a expressão «economia colaborativa» na aceção adotada pela Comissão Europeia na sua Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa, de 2 de junho de 2016.

2.6. Mais especificamente, o termo «economia colaborativa» refere-se aos modelos empresariais em cujo âmbito as atividades são realizadas por meio de plataformas colaborativas que permitem a utilização temporária de bens ou serviços, muitas vezes prestados por particulares.

---

<sup>(1)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 36, ponto 8.2.4.

2.6.1. São três as categorias de intervenientes na economia colaborativa: (i) os prestadores de serviços que partilham os bens, os recursos, a disponibilidade e/ou as competências, e que podem ser particulares ou profissionais; (ii) os utilizadores desses serviços; e (iii) os intermediários que, através de uma plataforma em linha (plataformas colaborativas), ligam os prestadores de serviços aos utilizadores finais. Por via de regra, as transações da economia colaborativa não implicam uma transferência de propriedade, podendo ser com ou sem fins lucrativos.

2.7. Em particular, a economia colaborativa permite aceder a bens e serviços com maior facilidade e eficiência do que no passado graças a plataformas de conexão e de colaboração específicas, contribuindo para aproximar a procura dos consumidores da oferta de bens e serviços, que podem ser prestados tanto por profissionais como por não profissionais.

2.8. A utilização de tecnologias e plataformas de conexão eficientes revolucionou vários setores — nomeadamente, os transportes de curta e longa distância, a indústria hoteleira e a gestão de unidades de arrendamento —, que permitem organizar com grande eficiência e rapidez serviços de mediação entre a oferta e a procura.

2.8.1. Foi neste contexto que se assistiu à afirmação no mercado de um conjunto de grandes operadores, na maioria dos casos sediados fora da União Europeia, os quais constituem exemplos claros da crescente consolidação da economia colaborativa. Se tais exemplos demonstraram o grande potencial de crescimento deste setor, também revelaram os problemas que ele coloca aos legisladores do ponto de vista jurídico, no plano do regime de tributação e no atinente às modalidades de regulamentação do trabalho e dos regimes de segurança social e de seguro dos trabalhadores.

2.9. Para além dos referidos, há outros setores — como determinados serviços financeiros, de cuidados pessoais e de saúde — que também estão a ser crescentemente afetados pelo fenómeno da economia colaborativa. Nos próximos anos, outros setores e serviços se lhes juntarão, o que contribuirá para conferir uma proeminência ainda maior à economia colaborativa, evidenciando assim a utilidade e a necessidade de promover uma reflexão adequada sobre as suas implicações regulamentares e orçamentais.

### 3. A economia colaborativa e os novos modelos empresariais

3.1. A difusão dos instrumentos das tecnologias da informação e comunicação e da chamada Internet das coisas levou à emergência de um grande número de novas empresas tecnológicas. Há atualmente uma multiplicidade de modelos empresariais que tiveram origem no setor da economia digital e colaborativa. Estes modelos diferem em função da sua estrutura e do tamanho da empresa, para além de divergirem quanto à dimensão dos mercados-alvo, às modalidades de utilização das tecnologias e ao modelo de organização. No que diz respeito ao tratamento fiscal, podemos, no entanto, identificar em síntese três grandes grupos:

- o modelo das companhias muito grandes que desempenham diferentes funções numa base digital através da Internet, cujas receitas são em larga medida geradas pela venda e gestão dos dados recolhidos e pela publicidade (por exemplo, a Google);
- o modelo das plataformas de gestão e mediação entre a oferta e a procura, que consiste em pôr em contacto os consumidores e os prestadores de serviços que utilizam as plataformas digitais como estruturas de ligação em rede e cujas transações geram rendimento tanto para a plataforma de conexão como para os prestadores de serviços finais (por exemplo, a Airbnb e a Uber);
- o modelo das plataformas de negociação interpares, nas quais não há teoricamente transações económicas de carácter monetário, mas que podem gerar um intercâmbio de bens e serviços em paridade entre utilizadores e prestadores.

3.2. No que diz respeito ao modelo das grandes plataformas de busca generalista na Internet, a plataforma permite o tratamento de dados e a criação de valor acrescentado, que pode assim ser adaptado à procura específica dos consumidores e em função das vendas.

3.3. Neste contexto, o CESE gostaria de assinalar o valor específico dos dados, que foram inclusive definidos como «a nova moeda»<sup>(2)</sup>. O valor acrescentado está sujeito ao pagamento de IVA, em conformidade com o princípio da tributação no destino, mas poderá ser difícil avaliar a criação de valor nas diversas fases e, por conseguinte, repartir as obrigações fiscais.

<sup>(2)</sup> Para mais informações, ver o artigo do Fórum Económico Mundial (FEM): <https://www.weforum.org/agenda/2015/08/is-data-the-new-currency/>



3.4. O rápido crescimento de novos modelos empresariais exige uma avaliação global da criação de valor e das obrigações fiscais.

3.5. No caso das plataformas mediadoras da oferta e da procura (o modelo Uber), coloca-se uma importante questão preliminar relacionada com a possibilidade de fixar regras e requisitos de acesso ao mercado por parte das plataformas digitais que operam no setor da economia colaborativa e, sobretudo, por parte dos prestadores de serviços que utilizam tais plataformas.

3.5.1. Os requisitos de acesso ao mercado podem incluir a necessidade de obter autorizações oficiais para o exercício de uma atividade comercial, licenças ou obrigações de qualidade mínimas (relativas, por exemplo, à dimensão das instalações ou ao tipo de veículo, requisitos de seguro ou de depósito, etc.). Os rendimentos gerados são amiúde avaliados e imputados a uma pessoa ou entidade empresarial, sujeita ao imposto sobre o rendimento das sociedades.

3.6. A Diretiva Serviços dispõe que os requisitos de acesso ao mercado previstos nos diferentes Estados-Membros devem ser justificados e proporcionados, tendo em conta o modelo empresarial específico e os serviços inovadores em causa, sem privilegiar um dado modelo empresarial ou de gestão do serviço em detrimento dos outros (princípio da neutralidade).

3.7. O CESE subscreve a observação formulada pela Comissão, na sua Análise Anual do Crescimento para 2016, de que uma regulamentação mais flexível dos mercados de serviços, incluindo os da economia colaborativa, levaria a um aumento da produtividade, facilitando o ingresso no mercado de novos operadores, reduzindo o preço dos serviços e assegurando um leque mais vasto de opções para os consumidores.

3.8. Espera-se, portanto, que os requisitos de acesso ao mercado aplicáveis ao setor da economia colaborativa, tal como eventualmente previstos nos diversos sistemas jurídicos nacionais, estejam em consonância com a Diretiva Serviços e garantam: (i) condições equitativas entre os diferentes operadores económicos ativos nos setores em que coexistem operadores tradicionais e operadores no âmbito da economia colaborativa e (ii) requisitos regulamentares claros, simples e capazes de favorecer o potencial de inovação e as oportunidades que a economia colaborativa pode oferecer a número cada vez maior de pessoas.

#### 4. Quadro institucional

4.1. Uma vez que é constituído por serviços em linha prestados por plataformas digitais, o setor da economia colaborativa transcende, pelo menos em parte, o conceito de territorialidade que caracteriza as atividades económicas tradicionais. Por conseguinte, é importante desenvolver também para a economia colaborativa um quadro regulamentar adequado e claro, que reflita o objetivo global da Comissão Europeia de tributar os lucros onde estes são gerados.

4.2. O CESE faz notar que a segurança jurídica seria reforçada com a previsão de regras que imponham um vínculo fiscal na Europa às sociedades prestadoras e promotoras de serviços relativos à economia colaborativa. A este propósito, precisamente no tocante às características específicas das empresas digitais, está em debate a possibilidade de prever uma nova fórmula de estabelecimento virtual das empresas, definida como «organização virtual estável». Trata-se de uma formulação interessante para resolver os problemas de determinação do local de estabelecimento deste tipo de atividade, mas que exige uma reflexão alargada e um estudo adequado a realizar nos próximos anos. Esta proposta permitiria estabelecer uma sede na UE para atividades desenvolvidas através do mercado digital, garantindo que o valor económico da transação é tributado na Europa e, de um modo mais geral, no local onde o valor é criado.

4.3. A economia colaborativa poderia facilitar parte do trabalho das autoridades fiscais nacionais graças à digitalização dos pagamentos efetuados através das plataformas colaborativas e da total rastreabilidade de tais pagamentos. A estrutura dos sistemas de pagamento também poderia facilitar o cumprimento das obrigações fiscais por parte dos operadores do setor, como é o caso na Estónia, onde o procedimento de declaração dos rendimentos utilizado pelos condutores e alguns prestadores de serviços foi simplificado graças à colaboração com as plataformas digitais.

4.4. Globalmente, o CESE espera que o intercâmbio de informações exatas e rastreáveis entre as autoridades fiscais, os operadores e as plataformas colaborativas ajude a reduzir os encargos administrativos associados ao pagamento de impostos no setor da economia colaborativa e os encargos com o controlo do cumprimento suportados pelas autoridades financeiras, no âmbito de uma colaboração simplificada e mais fiável em virtude do contexto tecnológico em que as transações são efetuadas.

## 5. Tributação da economia colaborativa

5.1. No que diz respeito à tributação da economia colaborativa, importa recordar que, no seu relatório de 28 de maio de 2014, o Grupo de Peritos em Fiscalidade da Economia Digital criado pela Comissão Europeia concluiu que a economia e as empresas digitais não deveriam ser objeto de regimes fiscais especiais, considerando-se antes mais oportuno adaptar as normas e os modelos fiscais vigentes aos novos contextos, tirando partido da ampla rastreabilidade das transações realizadas nas plataformas da economia colaborativa para a gestão das obrigações fiscais.

5.2. Em termos práticos, os novos modelos empresariais requerem uma atenção particular da parte da Comissão Europeia e das autoridades fiscais nacionais, sobretudo quando as plataformas estão sediadas fora da UE, a bem de uma distribuição justa e proporcional da carga fiscal que recai sobre o valor económico gerado pelos vários intervenientes: fornecedores, utentes beneficiários e plataformas de mediação.

5.3. O CESE considera necessário adotar uma abordagem razoável e proporcionada na adaptação das regras e dos princípios gerais vigentes em matéria fiscal ao setor da economia colaborativa. Esta abordagem deveria garantir regras claras e previsíveis para os operadores do setor, a fim de não gerar custos de conformidade excessivos, suscetíveis de comprometer o crescimento de um setor de desenvolvimento recente e com perspetivas de futuro amplas, mas ainda não totalmente previsíveis nem mensuráveis.

5.4. Uma eventual iniciativa europeia futura em matéria de tributação dos modelos empresariais da economia digital deverá levar em conta as várias iniciativas antielisão fiscal que a Comissão Europeia lançou nos últimos anos e ser de molde a assegurar a coordenação recíproca das diferentes medidas regulamentares adotadas num quadro de ação global e coerente.

5.5. Impõe-se uma iniciativa concertada em matéria de economia digital para reforçar o mercado interno europeu e estimular o seu crescimento, na medida em que se trata de um setor que constitui já uma parte importante da economia europeia e que está destinado a desempenhar um papel ainda mais preponderante nos próximos anos.

5.5.1. A este propósito, os artigos 113.º e 115.º do Tratado oferecem uma base jurídica sólida para a definição de regras aplicáveis aos impostos diretos e indiretos no domínio da economia colaborativa, com vista a consolidar o mercado interno e a melhorar o seu funcionamento.

5.6. Alguns Estados-Membros decidiram intervir no setor da economia digital prevendo nova legislação vinculativa neste domínio, enquanto outros aprovaram orientações destinadas aos operadores do setor. Como já assinalado, seria, no entanto, necessária uma iniciativa sobre a tributação da economia digital a nível europeu.

5.7. O CESE espera, portanto, que se possa realizar uma intervenção legislativa a nível europeu sobre a tributação da economia digital, garantindo uma coordenação e participação apropriadas dos Estados-Membros com o fito de reforçar o mercado interno e tirar pleno partido das oportunidades decorrentes da economia digital.

5.8. Os prestadores de serviços da economia colaborativa estão, sem dúvida, sujeitos a obrigações fiscais, mas é difícil identificar os contribuintes, nomeadamente devido ao facto de estes poderem exercer a sua atividade tanto a título profissional (por exemplo, prestando um dado serviço de modo permanente) como a título ocasional (como complemento do rendimento, mas sem passar a ser uma atividade profissional). À dificuldade em identificar os contribuintes soma-se amiúde a dificuldade em aferir com exatidão o rendimento tributável.

5.9. A este respeito, o CESE considera positiva a fixação de limiares de rendimentos mínimos para decidir se determinada atividade deve ou não ser considerada profissional, esperando, todavia, que a definição desses limiares se baseie em dados ou em motivos devidamente justificados.

5.10. No que se refere aos novos modelos empresariais, é necessário assegurar a coordenação a nível da UE para evitar a dupla tributação e as práticas fiscais abusivas. Os Estados-Membros deveriam introduzir e aplicar as boas práticas de modelos de tributação, em particular para as empresas que gerem e exercem a atividade de mediação entre a oferta e a procura através de plataformas digitais. A Comissão Europeia deve assegurar a coordenação entre as normas, definindo por meio de uma diretiva uma série de regras comuns e partilhadas.

5.11. Simultaneamente, o CESE exorta as administrações financeiras nacionais a publicarem orientações e diretrizes destinadas a fornecer indicações claras aos prestadores de serviços que operam no âmbito da economia colaborativa. Uma vez que os prestadores de serviços são amiúde particulares, é efetivamente necessário informá-los das suas obrigações fiscais, pois é frequente ignorarem que estão sujeitos a tributação.

5.12. O CESE espera que a legislação europeia e nacional preveja mecanismos para promover a cooperação entre os operadores da economia colaborativa e as autoridades fiscais. Graças à ampla utilização de dados fiáveis e rastreáveis, esta colaboração poderia promover a simplificação e a transparência fiscal, prevendo inclusive a possibilidade de, para determinadas atividades, as plataformas digitais se tornarem «substitutos para o pagamento direto do imposto», em cooperação com as autoridades fiscais.

5.12.1. Neste contexto, o CESE sublinha que, para garantir a segurança fiscal, importa prestar particular atenção à evolução e ao crescimento céleres dos novos modelos empresariais, os quais intensificam as preocupações suscitadas pela insegurança em matéria fiscal e pelo seu impacto no comércio e no investimento transfronteiras, sobretudo no contexto da fiscalidade internacional <sup>(3)</sup>.

5.13. O Comité salienta que a economia colaborativa poderá potencialmente ampliar a matéria coletável nacional, criando novos postos de trabalho e trazendo novos recursos para a economia. Para tirar partido dessa possibilidade, as autoridades nacionais competentes deverão desenvolver sistemas mais eficientes de intercâmbio e partilha de informações. Conjugadas com novas oportunidades tecnológicas, essas informações poderiam criar maior segurança fiscal com custos mais baixos tanto para os prestadores de serviços como para as autoridades fiscais. Uma vez que a plataforma digital, o prestador de serviços e o cliente se podem encontrar em Estados-Membros diferentes, esta questão deveria ser mais aprofundada a nível europeu, a fim de tomar na devida conta a proteção de dados transfronteiras.

## 6. O IVA

6.1. No que diz respeito às atividades da economia colaborativa e à sua sujeição ao IVA, importa antes de mais distinguir entre as atividades exercidas no âmbito da gama de novos modelos empresariais — por exemplo, as atividades diretamente realizadas pelas plataformas colaborativas e as atividades realizadas por prestadores de serviços individuais registados nessas plataformas — e os modelos que, com base nas plataformas, desenvolvem atividades diversas — por exemplo, a venda de espaços ou de dados dos utilizadores para anúncios e fins publicitários.

6.2. Nestes últimos casos, as empresas já estão sujeitas ao imposto sobre o rendimento das sociedades e recolhem dados relativos aos utilizadores: sempre que alguém lança uma pesquisa, estas empresas recolhem informações que poderão depois vender aos anunciantes e outras partes interessadas — se for criado valor, o IVA deve recair sobre o intercâmbio dos dados (recolha e venda de informações).

6.3. No que diz respeito aos modelos assentes na mediação entre a oferta e a procura, pode considerar-se que criam «valor acrescentado» ao prestarem um serviço e permitirem uma transação/troca entre os clientes e os prestadores. Esse valor acrescentado deve estar sujeito a IVA.

6.4. Em termos gerais, para efeitos de IVA, importa estabelecer uma distinção entre as diferentes situações respeitantes aos métodos de pagamento dos serviços prestados na economia colaborativa: (i) situações em que os serviços são prestados contra o pagamento de uma quantia em dinheiro; (ii) situações em que a remuneração do serviço não é feita em numerário, mas sim sob a forma de outro serviço ou de uma remuneração não monetária; e (iii) situações em que o serviço é prestado a título gratuito sem qualquer retribuição.

6.5. As regras do IVA aplicáveis às situações referidas em (i) podem ser deduzidas das regras e dos princípios da legislação em vigor, tal como estabelecido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, enquanto as situações mencionadas em (ii) poderiam não ser abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras do IVA em vigor.

6.5.1. No que respeita às circunstâncias concretas que poderão entrar no âmbito da situação (ii), o CESE exorta a que se aprofunde a questão associada à sujeição das atividades das plataformas colaborativas às obrigações em matéria de IVA. Com efeito, o quadro jurídico neste domínio é atualmente pouco claro, sobretudo no caso de serviços que, como supramencionado, não exigem pagamento em numerário mas utilizam dados relativos aos consumidores e às suas preferências para fins comerciais.

---

<sup>(3)</sup> Para mais informações, consultar o relatório do FMI/OCDE para a reunião dos ministros das Finanças do G20 sobre segurança fiscal.

6.6. No entender do CESE, é importante que a Comissão aborde e regule a questão do IVA na economia colaborativa no âmbito do seu plano de ação, eventualmente aplicando regras e princípios simplificados abaixo de determinados limiares de volume de negócios — como já foi feito em alguns países —, a fim de reduzir os custos de conformidade, sobretudo para as PME e os prestadores de serviços ocasionais.

6.7. A Comissão Europeia e as administrações fiscais nacionais deveriam promover atividades de cooperação e coordenação no domínio da aplicação das regras do IVA no setor da economia colaborativa.

## 7. Observações finais

7.1. O CESE subscreve o relatório do Parlamento Europeu sobre uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa, no qual se assinala que «os empresários europeus têm uma forte propensão para criar plataformas colaborativas com fins sociais e reconhece o crescente interesse numa economia colaborativa baseada em modelos empresariais cooperativos»<sup>(4)</sup>.

7.2. As características peculiares da economia colaborativa, o seu potencial de inovação e a necessidade de adaptar as regras fiscais ao desenvolvimento exponencial do setor militam a favor da participação da sociedade civil organizada nas consultas e análises promovidas pela Comissão Europeia, no intuito de reunir as partes interessadas, os representantes das instituições da UE e das autoridades fiscais nacionais, bem como os expoentes do meio académico, a fim de encetar uma reflexão conjunta sobre as questões da tributação da economia colaborativa.

7.3. O CESE insta a Comissão Europeia a propor novas recomendações para melhorar o intercâmbio de informações entre as autoridades fiscais nacionais e assegurar a igualdade de tratamento fiscal dos prestadores de serviços. Em seu entender, é necessário elaborar um aditamento a parecer para avaliar posteriormente os requisitos da política fiscal, bem como o impacto e os resultados da tributação da economia digital.

7.4. No atinente aos direitos dos trabalhadores e dos consumidores que participam na economia colaborativa, o CESE remete para o parecer sobre «A economia da partilha e a autorregulação»<sup>(5)</sup>. Neste contexto, importa, no entanto, recordar que o impacto da economia colaborativa no mercado de trabalho tem efeitos muito significativos, exigindo uma atenção específica em relação à proteção dos trabalhadores e, em particular, no que diz respeito às contribuições para os seguros sociais e de saúde e para o sistema de segurança social.

7.4.1. Neste contexto, o CESE sublinha mais uma vez a necessidade de avaliar o impacto da economia colaborativa no mercado de trabalho e assinala que a plena proteção dos trabalhadores e dos prestadores de serviços é um objetivo que os legisladores europeus e nacionais devem ter sempre presente.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(4)</sup> Relatório sobre uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa [2017/2003(INI)], de 11 de maio de 2017.

<sup>(5)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 36, ponto 8.2.4.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Utilização dos solos para a produção sustentável de alimentos e serviços ecossistémicos»**

**(parecer exploratório a pedido da Presidência estónia)**

(2018/C 081/10)

Relator: **Roomet SÕRMUS**

Consulta	Carta do primeiro-ministro da Estónia, datada de 17.3.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Data da decisão da Mesa	28.3.2017
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	3.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	126/0/2

### 1. Conclusões e recomendações

1.1. Para o uso sustentável e a proteção dos solos seria fundamental criar um quadro comum de referência ao nível da UE que permita acompanhar os progressos na recolha e na utilização de dados. O referido quadro serviria igualmente para definir o bom estado dos solos e estabelecer uma terminologia uniforme, critérios uniformes para a monitorização, as prioridades e as várias medidas políticas para alcançar o bom estado dos solos.

1.2. A perda de terras agrícolas devido à degradação dos solos, ao abandono de terras, às alterações climáticas e à urbanização representa um problema grave para todos os Estados-Membros. Por conseguinte, o CESE propõe que se atualize o quadro da UE em vigor para proteger, nos Estados-Membros da UE, as terras agrícolas utilizadas para a produção alimentar e a prestação de outros serviços ecossistémicos, e a sua fertilidade, melhorar a monitorização e permitir a disponibilização de informações fiáveis.

1.3. Os agricultores assumem, enquanto proprietários e utilizadores de terras agrícolas, uma função particular na prestação de serviços ecossistémicos, que deve ser reconhecida e apoiada. Os solos prestam os serviços ecossistémicos mais importantes, pois representam a base da maior parte da produção alimentar mundial, são necessários para a produção de biomassa e armazenam carbono, contribuindo, assim, para a atenuação dos efeitos das alterações climáticas.

1.4. A modernização da política agrícola comum (PAC) deveria consistir, nomeadamente, em continuar a proteger a saúde e a fertilidade das terras agrícolas e dos solos, que são imprescindíveis para manter e aumentar a produtividade e a sustentabilidade da agricultura.

1.5. Em conformidade com o Acordo sobre Alterações Climáticas, importa promover iniciativas — existentes e novas — para alcançar o equilíbrio do ciclo de carbono dos solos de forma a não pôr em risco a produção alimentar. Para aumentar o teor de carbono do solo, o CESE propõe a integração dos princípios da gestão sustentável dos solos nas medidas políticas da UE. Há que promover, nomeadamente, a produção de biomassa através da melhoria do acesso a água e de outros fatores

pedológicos (estrutura do solo, arejamento do solo, disponibilidade de nutrientes, valor do pH, atividade biológica do solo), a lavoura sustentável, a prática pastorícia, a gestão sustentável dos espaços verdes, a produção agrícola integrada, incluindo as boas práticas da agricultura biológica e da agricultura tradicional, ou seja, a rotação de culturas, o cultivo de leguminosas, a valorização dos resíduos orgânicos, a compostagem e a criação de coberto vegetal no inverno para os campos. Os solos ricos em carbono e as pastagens devem ser geridos de forma sustentável, a fim de promover a fixação do carbono através do solo e das plantas.

1.6. Os Estados-Membros devem igualmente ser encorajados e incentivados, no âmbito do segundo pilar da PAC, a adotar medidas adequadas de proteção dos solos.

1.7. Cumpre promover investimentos adicionais em tecnologias ecológicas e respeitadoras do clima e em sistemas de saneamento para garantir um uso sustentável das terras e dos solos.

1.8. Importa fomentar a agricultura baseada no conhecimento, nomeadamente a agricultura de precisão e as abordagens agroecológicas. O potencial da agricultura de precisão respeitadora dos recursos, dos solos e do ambiente desenvolve-se através da integração de dados relativos aos solos, aos adubos, aos pesticidas, à meteorologia e ao rendimento, o que exige, nomeadamente, um melhor acesso aos dados valiosos contidos em bases de dados nacionais, uma maior mobilidade e uma maior facilidade de utilização, respeitando o princípio de os agricultores serem os proprietários dos dados gerados. Para tal é necessário que os agricultores tenham acesso à Internet e utilizem as tecnologias da informação e comunicação.

1.9. Há que reforçar a utilização de dados relativos aos solos na elaboração de políticas e nas decisões em matéria de uso das terras. Ao mesmo tempo, importa melhorar a qualidade e a disponibilidade dos dados relativos aos solos, sobretudo em domínios que ainda não tenham sido objeto de investigação suficiente. Importa chegar a acordo a nível da UE quanto à monitorização harmonizada dos solos.

1.10. É necessário sensibilizar em todo o sistema educativo para o papel dos solos. Para o efeito, é necessário utilizar recursos pedagógicos modernos e incluir a temática dos solos nos currículos de todos os níveis de ensino.

1.11. Além disso, as medidas destinadas a informar os agricultores em matéria de solos e boas práticas agrícolas assumem um papel importante. Nesta perspetiva, a intervenção de serviços de consultoria reveste-se de especial importância.

## 2. Introdução

2.1. O presente parecer do CESE foi elaborado a pedido da Presidência estónia e visa enfatizar a importância crucial do uso sustentável das terras <sup>(1)</sup> e dos solos <sup>(2)</sup> para a produção alimentar e para a prestação de serviços ecossistémicos.

2.2. A pedido da Presidência estónia, o Comité analisará o modo como a questão das terras agrícolas é abordada nos vários domínios de intervenção da UE. Refletirá, além disso, sobre o que os decisores políticos e as empresas da UE podem fazer para promover o uso sustentável e eficaz dos solos, que são um recurso essencial para a produção alimentar e para a prestação de outros serviços ecossistémicos.

2.3. De momento, existe a nível da UE um grande número de regras em matéria de proteção dos solos. Embora as diferentes políticas da UE contribuam para a proteção e a gestão sustentável das terras agrícolas, muitas vezes a proteção do solo não é o seu principal objetivo. O CESE considera que este momento é oportuno para encetar o debate sobre o modo de melhorar a coordenação das diversas medidas a nível da UE.

<sup>(1)</sup> Por «terras» entende-se a parte da superfície terrestre que não está coberta por água.

<sup>(2)</sup> O termo «solo» é definido como sendo a camada superior da crosta terrestre, formada por partículas minerais, matéria orgânica, água, ar e organismos vivos. O solo constitui a interface entre a terra, o ar e a água e aloja a maior parte da biosfera. [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52006DC0231>].



2.4. Tanto a UE como os Estados-Membros devem basear a sua elaboração de políticas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para o período até 2030 <sup>(3)</sup>. Estes objetivos incluem promover os ecossistemas, combater a desertificação, travar e reverter a deterioração e a degradação do solo, gerir os recursos naturais de forma sustentável e utilizá-los de modo eficiente e integrar as medidas em matéria de alterações climáticas nas políticas, nas estratégias e no planeamento a nível nacional. Uma condição indispensável para uma agricultura e produção alimentar sustentáveis é a proteção das terras agrícolas, bem como o uso sustentável dos solos, que são um recurso finito e, em princípio, não renovável.

2.5. Além disso, foram lançadas várias iniciativas <sup>(4)</sup> destinadas a promover a gestão sustentável dos solos e a sensibilizar para o papel importante das terras agrícolas na segurança alimentar e na atenuação dos efeitos das alterações climáticas.

2.6. O CESE faz igualmente referência ao conceito de «limites do planeta», que define os limites ecológicos que o ser humano não deve ultrapassar para não prejudicar o ambiente, e observa que três dos nove limites (alterações climáticas, perda de biodiversidade e ciclo do azoto) já foram ultrapassados <sup>(5)</sup>. Ao mesmo tempo, reconhece que a segurança alimentar mundial também constitui um desafio urgente que a Europa tem de tomar em consideração no âmbito da sua responsabilidade a nível mundial.

### 3. Principais questões relativas ao uso das terras e dos solos para a produção agrícola

3.1. A procura mundial de géneros alimentícios aumentará nas próximas décadas. As terras agrícolas em algumas regiões do mundo terão, por conseguinte, de ser cultivadas de forma ainda mais intensa, com possíveis efeitos adversos para os solos e para o ambiente em geral, se a utilização dos solos não respeitar os critérios ecológicos. Para garantir um abastecimento alimentar suficiente, é necessário manter a produtividade das terras agrícolas disponíveis e preservar a fertilidade em termos biológicos, químicos e físicos.

3.2. O parecer do CESE sobre «Sistemas alimentares mais sustentáveis» <sup>(6)</sup> descreve as consequências da utilização de práticas agrícolas inadequadas na produção alimentar: perda de biodiversidade, degradação dos solos, poluição da água e do ar e emissões de gases com efeito de estufa. É, portanto, necessário garantir que estes recursos são utilizados de forma eficiente e sustentável para salvaguardar o abastecimento alimentar. Estas considerações devem fazer parte de uma política alimentar global, tal como descrito no parecer do CESE sobre o «Contributo da sociedade civil para o desenvolvimento de uma política alimentar global na UE».

3.3. As alterações climáticas também têm consequências na disponibilidade dos recursos naturais básicos — água e solo. Embora tenham sido adotadas várias medidas de luta contra as alterações climáticas, os principais dados relativos aos solos indicam que o teor de carbono do solo está a baixar de ano para ano. Contudo, dados adicionais relativos a camadas mais profundas permitiriam traçar um quadro mais realista desta tendência.

3.4. No seu relatório intitulado «O Ambiente na Europa: Estado e perspetivas 2015» <sup>(7)</sup>, a Agência Europeia do Ambiente (AEA) adverte para o facto de os serviços ecossistémicos dos solos — incluindo a produção alimentar, a proteção da biodiversidade e o armazenamento de carbono, água e nutrientes nos solos — se encontrarem sob ameaça crescente. Consoante a região, os principais problemas identificados no relatório são a erosão, a perda de matéria orgânica, a contaminação e a impermeabilização dos solos, a urbanização, o abandono de terras e as consequências da intensificação da produção agrícola que estão a levar a um declínio dos *habitats* naturais e seminaturais. Uma outra ameaça amplamente reconhecida no respeitante aos solos é a sua perda de fertilidade.

<sup>(3)</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>(4)</sup> Estas iniciativas incluem, por exemplo, a Década Internacional dos Solos, a Parceria Mundial para o Solo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a iniciativa francesa «4 %: Solos para a Segurança Alimentar e a Proteção Climática», a iniciativa de cidadania europeia «People4Soil», etc.

<sup>(5)</sup> J. Rockström, *et al.*, 2009, «Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity, Ecology and Society» [Os limites do planeta: A exploração do espaço operacional seguro para a humanidade, a ecologia e a sociedade], Vol. 14, <https://www.consecol.org/vol14/iss2/art32/main.html>

<sup>(6)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 64.

<sup>(7)</sup> <https://www.eea.europa.eu/soer>

#### 4. Questões relativas às terras agrícolas nos diferentes domínios de intervenção da UE

4.1. Um relatório encomendado pela Comissão Europeia analisou as medidas de proteção dos solos dos 28 Estados-Membros da UE <sup>(8)</sup>. A análise identificou 35 medidas estratégicas de proteção dos solos a nível da UE e 671 a nível nacional. As medidas da UE incluem documentos de estratégia, diretivas, regulamentos e várias medidas de acompanhamento. Três quartos das medidas nacionais são maioritariamente normas vinculativas.

4.2. A diversidade de medidas nos diferentes Estados-Membros constitui uma oportunidade para enfrentar melhor a questão do solo em toda a sua complexidade, bem como para melhorar a coordenação. A legislação da UE contém algumas regras rígidas e valiosas sobre a proteção dos solos, mas o sistema apresenta algumas fragilidades. As políticas nacionais não são suficientes para colmatar as lacunas na legislação da UE em matéria de proteção dos solos e as regras diferem significativamente de país para país.

4.3. O 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente da UE, em vigor desde o início de 2014, reconhece a degradação dos solos como um problema grave e define para a UE o objetivo de alcançar, até 2020, uma gestão sustentável e uma proteção adequada dos solos e de realizar progressos na reabilitação das terras contaminadas. A UE e os Estados-Membros comprometeram-se, além disso, a intensificar as medidas de luta contra a erosão dos solos e a melhorar a matéria orgânica dos mesmos.

4.4. As medidas da UE que se seguem podem ser consideradas pertinentes para a proteção dos solos e relativamente eficazes: a Diretiva Emissões Industriais, a Diretiva Responsabilidade Ambiental e as regras relativas à proteção das águas (Diretiva-Quadro da Água), a Diretiva Nitratos, o sistema de condicionalidade da PAC e as regras relativas à boa condição agrícola e ambiental (BCAA). Todavia, a aplicação destas medidas poderia ser mais eficaz em termos de melhoria da situação dos solos se tivessem em conta as condições locais de um modo flexível e se houvesse uma melhor coordenação das medidas.

4.5. As questões relativas à proteção dos solos também poderiam ser abordadas através de diversos tipos de apoio financeiro, nomeadamente o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Programa Life+ e o Programa Horizonte 2020.

4.6. Os pagamentos diretos ao abrigo do primeiro pilar da PAC, que abrangem cerca de 90 % das terras agrícolas utilizadas na UE, são um importante incentivo económico às decisões sobre o uso e a gestão das terras pelos agricultores. Os pagamentos diretos estão estritamente ligados à manutenção das terras agrícolas que se encontram em boas condições agrícolas e ambientais, bem como à observância dos requisitos de condicionalidade e ecologização previstos nos regulamentos de base da PAC. Os Estados-Membros dispõem, neste contexto, de alguma margem de manobra. Trinta por cento dos pagamentos diretos estão sujeitos a requisitos ambientais destinados a melhorar a qualidade do solo, a proteger a biodiversidade e a promover a fixação do dióxido de carbono <sup>(9)</sup>. É imprescindível impedir que o excesso de burocracia na aplicação desta medida comprometa os benefícios da ecologização.

4.7. Os programas de desenvolvimento rural oferecem igualmente aos Estados-Membros, no âmbito do segundo pilar da PAC, possibilidades para aplicar as medidas previstas pela UE em matéria de proteção dos solos de uma forma adaptada às especificidades geográficas do respetivo Estado-Membro.

4.8. Há toda uma série de iniciativas legislativas previstas (como o pacote relativo ao clima e à energia, o 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), o Regulamento Partilha de Esforços, etc.) que também poderiam abrir perspetivas para a proteção dos solos, a atenuação dos efeitos das alterações climáticas e a adaptação às mesmas.

4.9. A modernização do Regulamento (CE) relativo aos adubos — em debate no âmbito do pacote da economia circular —, que facilitará a utilização dos adubos orgânicos e à base de resíduos, é também muito pertinente para as questões relativas à proteção dos solos. Os materiais reciclados a utilizar como corretivos de solo ou adubos não devem, contudo, conter substâncias perigosas (xenobióticos). Embora a proposta da Comissão estabeleça os valores-limite para as

<sup>(8)</sup> «Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States» [Inventário atualizado e avaliação dos instrumentos políticos de proteção dos solos nos Estados-Membros da UE] <http://ecologic.eu/14567>

<sup>(9)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en)

concentrações de poluentes nos adubos minerais ou orgânicos, é ainda necessário criar novas soluções limpas e técnicas, para produzir adubos e corretores de solos seguros para uso em solos sem afetar a produtividade primária. No seu parecer, o CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão, salientando que a fertilidade e a proteção dos solos são objetivos fundamentais da revisão do regulamento<sup>(10)</sup>.

## 5. Propostas para promover o uso sustentável dos solos como recurso essencial para a produção alimentar e a prestação de serviços ecossistémicos na União Europeia

5.1. Para o uso sustentável e a proteção dos solos seria fundamental criar um quadro comum de referência ao nível da UE que permita acompanhar os progressos na recolha e na utilização de dados. O referido quadro serviria igualmente para definir o bom estado dos solos e estabelecer uma terminologia uniforme, as prioridades, os critérios para a monitorização, tendo em conta as diferentes condições pedoclimáticas, bem como as várias medidas políticas para alcançar o bom estado dos solos. Trata-se de um pré-requisito para uma avaliação adequada das condições dos solos e para a adoção das medidas necessárias.

5.2. A perda de terras agrícolas devido à degradação dos solos, ao abandono de terras, às alterações climáticas e à urbanização representa um problema grave para todos os Estados-Membros. As zonas agrícolas estão a desaparecer cada vez mais para dar lugar ao desenvolvimento de superfícies artificiais. Entre 2006 e 2012, a ocupação anual de terras nos países europeus foi de aproximadamente 107 000 ha/ano. Os tipos de terras mais frequentemente ocupadas para desenvolvimento artificial foram terras aráveis e terras com culturas permanentes, seguidas de pastagens e áreas agrícolas mistas<sup>(11)</sup>. Por conseguinte, o CESE propõe que se atualize o quadro da UE em vigor para proteger, nos Estados-Membros da UE, as terras agrícolas utilizadas para a produção alimentar e a prestação de outros serviços ecossistémicos, bem como a sua fertilidade. Para o efeito, é necessário criar mais meios técnicos, a fim de permitir um melhor acompanhamento e a disponibilização de informação fiável.

### *A política agrícola comum da União Europeia*

5.3. Tendo em vista a modernização da PAC, há que garantir uma gestão eficiente e sustentável das terras agrícolas no próximo período de programação financeira. O objetivo deve consistir, nomeadamente, em continuar a proteger a saúde e a fertilidade das terras agrícolas e dos solos, que são imprescindíveis para manter e aumentar a produtividade e a sustentabilidade da agricultura.

5.4. No contexto das medidas de ecologização do primeiro pilar da PAC, importa encontrar soluções mais eficazes para melhorar o estado dos solos. Em primeiro lugar, deveria promover-se a rotação de culturas utilizando espécies leguminosas ou gramíneas. As discussões sobre a eficácia da ecologização centram-se sobretudo em questões relativas à biodiversidade. No entanto, importa levar mais em conta o impacto positivo do cultivo de leguminosas para a fertilidade dos solos<sup>(12)</sup>.

5.5. A agricultura não produz só alimentos de alta qualidade. É também responsável pela biodiversidade e pelas paisagens abertas. Além disso, desempenha um papel importante na adaptação às alterações climáticas e na atenuação dos seus efeitos. O fornecimento de bens públicos é assegurado principalmente por medidas para a gestão sustentável dos recursos naturais, que geram valor acrescentado e abordam o impacto da agricultura no solo, na água e na biodiversidade.

5.6. Os Estados-Membros devem ser encorajados e incentivados a adotar, no âmbito do segundo pilar da PAC, medidas de proteção do solo que lhes proporcionem a máxima flexibilidade, permitindo-lhes levar em conta as circunstâncias locais, condições diferentes (incluindo tipos de solo) e problemas específicos.

5.7. O CESE insta a Comissão Europeia a ter mais em consideração as propostas específicas dos Estados-Membros para a melhoria da qualidade dos solos e para o seu uso sustentável (por exemplo através da promoção da calagem para combater a acidificação do solo ou através da irrigação e drenagem para combater a escassez ou o excesso de água). Na gestão dos solos orgânicos, importa não excluir nenhuma opção de gestão, cabendo antes prever um conjunto de medidas de proteção e cuidado dos solos.

<sup>(10)</sup> Parecer do CESE sobre os adubos: JO C 389 de 21.10.2016, p. 80.

<sup>(11)</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1>

<sup>(12)</sup> As bactérias rizobianas, que atuam nos nódulos radiculares de muitas espécies de leguminosas (trevo, meliloto, tremçoço, ervilha, feijão, etc.), são os organismos mais importantes na fixação do azoto, que desempenha um papel fundamental na manutenção da fertilidade dos solos.

5.8. É necessário promover investimentos adicionais em tecnologias ecológicas e respeitadoras do clima para garantir um uso sustentável das terras e dos solos. Para uma produção alimentar sustentável, importa promover a agricultura baseada no conhecimento (incluindo a agricultura de precisão e as abordagens agroecológicas), que garantirá a aplicação dos recursos agrícolas na quantidade adequada e no lugar e momento certos. Reveste-se de importância crucial melhorar a atividade biológica através da introdução de matéria orgânica e o equilíbrio de nutrientes no solo, uma vez que a fertilização excessiva cria riscos ambientais ao provocar a lixiviação dos nutrientes, cuja escassez reduz a fertilidade dos solos. É igualmente necessário observar a «Lei do Mínimo» de Justus von Liebig<sup>(13)</sup>, uma vez que a ausência de um nutriente específico (como, por exemplo, o fósforo) aumenta o risco de lixiviação de outros nutrientes.

5.9. O gado desempenha um papel importante e frequentemente crucial no uso da terra, ao contribuir para a reciclagem dos nutrientes, ao preservar a fertilidade do solo<sup>(14)</sup> e ao sequestrar o carbono. Na UE, existem inúmeras terras agrícolas, incluindo pastagens, que são indicadas apenas para práticas pastorícias ou para culturas forrageiras. Assim, em determinadas regiões, a pecuária tem de continuar a ser incentivada para que os agricultores não desistam dessas terras. A prática, generalizada em algumas zonas da UE, de manter pastagens permanentes apenas através da ceifa não constitui uma alternativa à prática pastorícia, quer para efeitos de produção alimentar, quer para a eficiência dos recursos na utilização dos solos. São, por isso, necessárias medidas, no âmbito da PAC, que garantam a rentabilidade da pecuária nas várias regiões da UE, bem como soluções que permitam um uso das terras ativo e sustentável para a produção alimentar.

5.10. Em algumas regiões da UE, a desatualização dos sistemas de drenagem agrícola constitui um grave problema. Tendo em conta as alterações climáticas, é, pois, cada vez mais necessário colocar maior ênfase no investimento a longo prazo em infraestruturas agrícolas, por exemplo, através da modernização dos sistemas de drenagem, para manter o uso das terras agrícolas para a produção alimentar e para preservar a fertilidade dos solos.

#### *Uso das terras e serviços ecossistémicos*

5.11. A Avaliação dos Ecossistemas do Milénio<sup>(15)</sup> de 2005 define os serviços ecossistémicos como os bens ecológicos, sociais e económicos oferecidos pelos ecossistemas. A formação do solo é um serviço ecossistémico e um pré-requisito para todos os outros serviços ecossistémicos, como a produção alimentar. A produção alimentar sustentável é, por conseguinte, inconcebível sem a proteção do solo.

5.12. Os agricultores desempenham um papel fundamental na prestação de serviços ecossistémicos que deve ser reconhecido e apoiado. Os solos prestam os serviços ecossistémicos mais importantes<sup>(16)</sup>. São a fonte de vida dos micróbios, das plantas e dos animais e um importante reservatório de biodiversidade, filtram a água e armazenam a água necessária para o crescimento das plantas, têm um efeito regulador das inundações, armazenam nutrientes e disponibilizam-nos às plantas e são, além disso, capazes de transformar toxinas. Representam a base da maior parte da produção alimentar mundial, são necessários para a produção de biomassa e armazenam carbono, contribuindo, assim, para a atenuação dos efeitos das alterações climáticas.

5.13. Importa prestar mais atenção ao uso das terras, que influencia o funcionamento dos ecossistemas e, por extensão, a prestação de serviços ecossistémicos. A degradação do solo, o uso insustentável das terras e a fragmentação dos *habitats* devido à urbanização e à construção de habitações e estradas estão a pôr em risco a prestação de diversos serviços ecossistémicos fundamentais, a ameaçar a biodiversidade e a reduzir a resiliência da Europa face às alterações climáticas e às catástrofes naturais. Estão também a contribuir para o aumento da degradação dos solos e da desertificação<sup>(17)</sup>. Para abordar os problemas expostos, há que ter mais em conta as medidas apresentadas pelas Comissão Europeia, em 2012, nas suas orientações sobre as melhores práticas para limitar, atenuar ou compensar a impermeabilização dos solos<sup>(18)</sup>.

<sup>(13)</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei\\_de\\_Liebig](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Liebig)

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE sobre «Sistemas alimentares mais sustentáveis», JO C 303 de 19.8.2016, p. 64.

<sup>(15)</sup> <http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>

<sup>(16)</sup> [http://www.iuss.org/index.php?article\\_id=588](http://www.iuss.org/index.php?article_id=588)

<sup>(17)</sup> <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/3-naturalcapital>.

<sup>(18)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/PT\\_-\\_Sealing\\_Guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/PT_-_Sealing_Guidelines.pdf)

5.14. As funções do solo e os seus serviços ecossistémicos são temas raramente tratados nas disposições legais, dado que estes serviços não dispõem de um mercado e não são suficientemente reconhecidos pela sociedade. No regulamento de base da PAC relativo aos pagamentos diretos, por exemplo, embora existam algumas referências à qualidade do solo, não se faz qualquer referência à biodiversidade do solo nem às suas sinergias com a produtividade primária. Além das propriedades químicas e físicas do solo, as suas principais funções são determinadas sobretudo pelo estado dos microrganismos e da fauna que nele habitam, bem como pelos processos biológicos a eles associados, incluindo a fixação do azoto, a fixação do carbono, a filtração de água e a capacidade para evitar a perda de nutrientes. Além das propriedades do solo, a saúde das culturas é igualmente importante, a fim de se poder tirar pleno partido do potencial do solo para a produção alimentar e a fixação do carbono.

5.15. No parecer do CESE sobre uma «Eventual reformulação da PAC»<sup>(19)</sup>, afirma-se que as medidas relativas à proteção ambiental, à ação climática e à biodiversidade no âmbito do segundo pilar da PAC poderiam ser direcionadas, mais do que até agora, para os serviços ecossistémicos oferecidos pelos agricultores. No que diz respeito ao uso dos solos e das terras, as medidas de apoio devem centrar-se principalmente na gestão das pastagens e dos solos orgânicos, de modo a promover a fixação do carbono no solo. No interesse dos solos, a lavoura deve ser reduzida ao mínimo. Contudo, devido à acumulação de nutrientes na superfície dos solos não arados, é necessária alguma lavoura para introduzir os nutrientes na zona da raiz e reduzir o risco de eliminação de nutrientes. A compactação do solo reduz a sua capacidade para evitar perdas de nutrientes.

5.16. Em algumas regiões da UE, há que promover a conversão de terras aráveis em pastagens, a redução da densidade animal nas pastagens respeitando uma densidade mínima, a manutenção das turfeiras e as medidas para limitar a erosão dos solos e reduzir a desertificação das zonas áridas.

5.17. Em algumas regiões, os principais desafios que afetam a agricultura são a manutenção da biodiversidade nas terras agrícolas, a promoção de práticas agrícolas sustentáveis e o aumento da eficiência da produção sem intensificar ainda mais a agricultura. Outras regiões enfrentam como tarefa principal a redução da pressão sobre o uso das terras, dos solos e dos ecossistemas naturais. Nas regiões meridionais, a escassez de recursos hídricos constitui também um grave problema.

5.18. Estes aspetos da produção agrícola, cruciais para o ecossistema, devem ser tidos em conta na conceção e reformulação da política agrícola comum e noutros domínios de intervenção.

#### *O solo e as alterações climáticas*

5.19. O solo é o maior reservatório terrestre de carbono do mundo<sup>(20)</sup>, pelo que desempenha um papel particular no combate às alterações climáticas e na fixação do carbono. No âmbito do quadro internacional de proteção do clima, a gestão sustentável dos solos assume um papel essencial na estabilização e no aumento do teor de matéria orgânica que ajuda a preservar as funções do solo e a prevenir a sua degradação. Em conformidade com o Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas, importa promover iniciativas — existentes e novas — para alcançar o equilíbrio do ciclo de carbono dos solos de forma a não pôr em risco a produção alimentar, conforme referido no artigo 2.º do Acordo de Paris.

5.20. De acordo com o Princípio 9 da Carta Mundial do Solo<sup>(21)</sup> da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), todos os solos prestam serviços ecossistémicos essenciais para a regulação global do clima. Para aumentar o teor de carbono do solo, o CESE propõe que os princípios das «*Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management*»<sup>(22)</sup> [Orientações voluntárias para uma gestão sustentável dos solos], adotadas em 2016 pela FAO, sejam integrados nas medidas políticas da UE. Há que promover, nomeadamente, a produção de biomassa, através da melhoria do acesso a água (por exemplo, mediante a construção de sistemas de irrigação, tomando em conta as condições ambientais locais), a redução ao mínimo da lavoura, a prática pastorícia, a produção integrada, a agricultura biológica, a rotação de culturas, o cultivo de leguminosas, a valorização dos resíduos orgânicos e da compostagem, e a criação de coberto vegetal no inverno para os campos. Os solos ricos em carbono e as pastagens devem ser geridos de forma sustentável.

5.21. As iniciativas importantes no domínio das alterações climáticas devem ser apoiadas a nível da UE. Importa não esquecer, porém, que a situação dos solos varia significativamente entre os Estados-Membros, pelo que é necessário ter em conta as diferenças regionais no contexto das medidas tanto novas como já existentes.

<sup>(19)</sup> JO C 288 de 31.08.2017, p. 10.

<sup>(20)</sup> O solo contém duas vezes mais carbono do que a atmosfera e três vezes mais do que a flora durante a estação de crescimento.

<sup>(21)</sup> <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/en/c/293552/>

<sup>(22)</sup> <http://www.fao.org/documents/card/en/c/5544358d-f11f-4e9f-90ef-a37c3bf52db7/>



*Disponibilidade de dados relativos aos solos e respetiva utilização*

5.22. Importa intensificar o uso dos dados relativos aos solos na formulação de políticas e nas decisões em matéria de uso das terras, a fim de aplicar políticas baseadas em factos, bem como para efeitos de planeamento do uso das terras a nível nacional, regional e local. O intercâmbio de dados deverá ser coordenado no âmbito de um enquadramento consensual, respeitando a propriedade dos dados.

5.23. Ao mesmo tempo, há que melhorar a qualidade e a disponibilidade dos dados relativos aos solos, sobretudo em domínios que ainda não tenham sido objeto de investigação suficiente (por exemplo, os dados relativos ao carbono presente no solo). Para melhorar a disponibilidade dos dados, são necessários objetivos claros, a curto e a longo prazo.

5.24. Para melhorar o acesso aos dados relativos aos solos e promover a sua utilização, é necessário modernizar os mapas dos solos e reforçar os requisitos mínimos a cumprir pelos Estados-Membros no que diz respeito à escala espacial desses mapas. No entanto, há que ter em conta os desafios enfrentados por algumas regiões da União Europeia no que diz respeito à cartografia dos solos.

5.25. Importa chegar a acordo a nível da UE quanto à monitorização harmonizada dos solos, juntamente com um número limitado de indicadores relacionados com as mudanças no estado dos solos e a eficácia das medidas de proteção dos mesmos.

5.26. Os agricultores têm de tomar diariamente decisões muito complexas relativas ao planeamento da sua produção. A agricultura de precisão respeitadora dos recursos, dos solos e do ambiente seria impensável sem a utilização das tecnologias da informação e comunicação. A utilização de soluções digitais pelos agricultores é uma condição indispensável à consecução desse objetivo, com diferentes opções e flexibilidade consoante as condições pedoclimáticas.

5.27. O potencial da agricultura de precisão pode ser realizado através da integração de dados relativos aos solos, aos adubos, aos pesticidas, à meteorologia e ao rendimento, o que exige, nomeadamente, um melhor acesso aos dados contidos em bases de dados nacionais, uma maior mobilidade e uma maior facilidade de utilização. Há que promover soluções que permitam aos agricultores acederem a grandes volumes de dados armazenados nas bases de dados nacionais no decurso do seu trabalho quotidiano, utilizando soluções de *software* de fornecedores públicos ou privados, incluindo em cooperação com serviços de consultoria. Os fornecedores de *software* devem, por exemplo, com o consentimento das entidades em causa, conceder acesso facilitado a dados tão exatos quanto possível sobre solos e amostras de solos agrícolas. Os agricultores devem manter a propriedade dos dados que produzem.

*Desenvolver a base de conhecimentos e aplicar a investigação e inovação*

5.28. A ciência desempenha um papel importante na criação de novos conhecimentos, na divulgação de inovações, no desenvolvimento de tecnologias e na criação das condições propícias ao uso sustentável das terras e dos solos. O CESE concorda com a recomendação da «*Vienna Soil Declaration*»<sup>(23)</sup> [Declaração de Viena sobre os Solos] de que as relações entre as atividades humanas e os solos e os seus efeitos noutros componentes do ambiente devem ser um dos principais objetos de estudo da ciência do solo. A colaboração entre a ciência do solo e as ciências conexas é igualmente importante.

5.29. No âmbito do Programa Horizonte 2020 da UE, foram criadas oportunidades de financiamento relativamente interessantes no domínio da investigação sobre o solo e a produção alimentar, que deverão ser mantidas aquando da elaboração do 9.º Programa-Quadro de Investigação e Inovação.

5.30. Importa atribuir especial ênfase à transmissão dos resultados de investigação e desenvolvimento às empresas, assegurando a utilização das terras e dos solos para a produção alimentar sustentável. O CESE insta os cientistas, os agricultores, os consultores e outras partes interessadas a desenvolverem a cooperação neste domínio, tirando partido das possibilidades oferecidas pela Parceria Europeia de Inovação (PEI-AGRI).

---

<sup>(23)</sup> [http://www.iuss.org/index.php?article\\_id=588](http://www.iuss.org/index.php?article_id=588)



5.31. A agricultura utiliza, cada vez mais, diversos bioestimulantes para melhorar a estrutura dos solos, a eficiência nutricional das plantas e o abastecimento de água, a fim de aumentar o rendimento e a qualidade das culturas. Uma vez que todos os solos são únicos e que as respetivas composições estão em constante mudança, o impacto da utilização de bioestimulantes no equilíbrio biológico do solo ainda não foi devidamente explorado, sendo necessário elaborar mais estudos independentes nesta área.

#### *Sensibilização*

5.32. A fim de sensibilizar os agricultores, os decisores políticos e outras partes interessadas para o papel importante dos solos agrícolas, tanto em termos de produção alimentar sustentável como de prestação de serviços ecossistémicos, é necessário um amplo debate, envolvendo um leque diversificado de partes interessadas, sobre o estado dos solos e as possibilidades de os proteger. Uma maior sensibilização ajudaria a garantir um maior investimento no uso sustentável dos solos e na investigação.

5.33. É necessário sensibilizar para o papel dos solos em todos os níveis do sistema educativo, com oportunidades de aquisição de experiência prática, recorrendo a métodos de ensino modernos para dar resposta às questões relacionadas com o uso e a proteção dos solos.

5.34. As medidas destinadas a sensibilizar os agricultores para as diferentes composições dos solos, as boas práticas agrícolas, a importância da rotação das culturas, os adubos, etc. assumem aqui um papel particularmente importante. A participação e a intervenção dos serviços de consultoria são fundamentais.

Bruxelas, em 18 de outubro de 2017.

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

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Controlo da aplicação da legislação da UE»****(Exame do Tribunal de Contas Europeu)****(parecer de iniciativa)**

(2018/C 081/11)

Relatores: **Bernd DITTMANN; Denis MEYNENT; Ronny LANNOO**

Decisão da Mesa	30.5.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	176/0/1

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. O CESE recorda a importância, tendo em vista a elaboração de legislação adequada que permita atingir os objetivos do artigo 3.º do TUE, dos princípios da aplicação correta e atempada, da subsidiariedade e da proporcionalidade, da precaução, da previsibilidade, do «pensar primeiro em pequena escala», da dimensão externa da competitividade e do teste do mercado interno.

1.2. O objetivo constante da legislação europeia deve ser criar um enquadramento jurídico que permita às empresas e aos cidadãos beneficiar das vantagens do mercado interno e evitar encargos administrativos desnecessários. O Comité considera, por isso, que o controlo da aplicação no terreno é fundamental. O CESE é favorável a uma legislação que se adapta. Assinala que, para ir ao encontro das necessidades das empresas e dos cidadãos, não é só o conteúdo da legislação que deve ser adaptável, mas também o próprio processo legislativo.

1.3. O Comité considera, por este motivo, que a aplicabilidade do direito da UE deve ser tida em conta desde o início do ciclo legislativo, quando da realização dos estudos de impacto, e que o ecossistema europeu sobre a matéria ainda tem de evoluir.

1.4. O CESE salienta, contudo, que legislar melhor não substitui as decisões políticas e não pode, em caso algum, conduzir a uma desregulamentação, nem a uma redução do nível de proteção social, ambiental e dos direitos fundamentais.

1.5. A maior parte das dificuldades na aplicação e execução do direito da União Europeia resulta da não transposição das diretivas. Por conseguinte, o CESE preconiza geralmente nos seus pareceres o recurso a regulamentos em vez de diretivas.

1.6. O CESE considera que melhorar a forma como a Comissão consulta as partes interessadas é essencial para elaborar legislação fácil de aplicar pelos Estados-Membros e as partes interessadas.

1.7. O Comité entende, neste contexto, que pode desempenhar um papel útil de intermediário entre os legisladores e os utilizadores da legislação da UE. Por sua vez, o CESE está constantemente a adaptar os seus métodos de trabalho. Assim, recentemente decidiu participar de forma ativa na avaliação do ciclo legislativo, realizando as suas próprias avaliações *a posteriori* do acervo da União.

**2. Introdução**

2.1. Em 21 de dezembro de 2016, Pietro Russo, membro do Tribunal de Contas Europeu (TCE), informou por carta o vice-presidente do CESE, Michael Smyth, de que seriam contactados a nível administrativo relativamente a uma análise panorâmica lançada pelo TCE sobre o controlo da aplicação do direito da UE pela Comissão Europeia, em conformidade com as suas obrigações. A análise solicitada pelo TCE tem por base o artigo 17.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia (TUE),

segundo o qual «[a] Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adotadas pelas instituições por força destes. Controla a aplicação do direito da União, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia [...]».

2.2. Em 3 de maio de 2017, Leo Brincat, membro do Tribunal, apresentou ao secretário-geral do CESE um documento que incluía três séries de perguntas.

2.3. Tendo em conta a importância política do dossiê, o secretário-geral do CESE informou a Mesa, que decidiu criar um grupo eventual de três membros, encarregado de elaborar uma resposta sob a forma de parecer de iniciativa com base no artigo 29.º, n.º 2, do Regimento do CESE. O TCE deve receber o contributo do CESE para o integrar no seu próprio relatório, previsto para maio de 2018.

2.4. Essencialmente, o TCE deseja conhecer o ponto de vista do CESE sobre se as ações levadas a cabo pela Comissão Europeia para assegurar o respeito do direito da UE respondem às preocupações dos cidadãos europeus. O TCE gostaria de conhecer os aspetos específicos do controlo da aplicação da legislação que merecem particular atenção do CESE.

### 3. As perguntas do Tribunal

3.1. O TCE formula três séries de perguntas para conhecer a posição do CESE no que diz respeito a:

- a) **iniciativas fundamentais** lançadas pela Comissão tendo em vista uma melhor aplicação do direito da UE («Legislar melhor» e «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação»), nomeadamente a pertinência das iniciativas, as reações da sociedade civil e os eventuais primeiros efeitos positivos destas iniciativas;
- b) **temáticas fundamentais** associadas a uma melhor aplicação do direito da UE, nomeadamente a aplicabilidade e a transparência do direito da UE e a sensibilização do público para esta matéria;
- c) **responsabilidades fundamentais** da Comissão em matéria de melhor aplicação do direito da UE, nomeadamente o modo como o CESE utiliza as informações e os relatórios apresentados pela Comissão <sup>(1)</sup>, e as observações e propostas do CESE sobre a forma de melhorar a elaboração de relatórios sobre a aplicação do direito.

3.2. As respostas fornecidas pelo presente parecer, que não pretendem ser exaustivas, baseiam-se nas posições expressas pelo CESE em numerosos pareceres <sup>(2)</sup>.

### 4. Observações na generalidade

4.1. Os objetivos da UE figuram no artigo 3.º do TUE. Em particular, a União «[e]mpenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado [...], numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente [...]. A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros».

4.2. Neste contexto, o CESE recorda a importância dos princípios já definidos para garantir uma legislação adequada, a fim de alcançar os objetivos supramencionados. Trata-se, entre outros, dos princípios da aplicação correta e atempada, da subsidiariedade e da proporcionalidade, dos princípios da precaução, da previsibilidade, do «pensar primeiro em pequena escala», da dimensão externa da competitividade e do teste do mercado interno <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ver o relatório da Comissão — Controlo da Aplicação do Direito da União Europeia — Relatório Anual de 2015 [COM(2016) 463 final].

<sup>(2)</sup> JO C 132 de 3.5.2011, p. 47, JO C 18 de 19.1.2011, p. 100, JO C 277 de 17.11.2009, p. 6, JO C 248 de 25.8.2011, p. 87, JO C 24 de 31.1.2006, p. 52, JO C 325 de 30.12.2006, p. 3, JO C 43 de 15.2.2012, p. 14, JO C 230 de 14.7.2015, p. 66, JO C 383 de 17.11.2015, p. 57, JO C 13 de 15.1.2016, p. 192, JO C 303 de 19.8.2016, p. 45, JO C 487 de 28.12.2016, p. 51.

<sup>(3)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 51 (ponto 2.14).

## 5. Observações na especialidade

### 5.1. Sobre as iniciativas fundamentais lançadas pela Comissão para uma melhor aplicação do direito da União («Legislar melhor»<sup>(4)</sup> e «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação»<sup>(5)</sup>)

5.1.1. A questão de «legislar melhor» merece desde há muito a atenção do CESE, que lhe dedicou um número considerável de pareceres e de relatórios de informação<sup>(6)</sup>, bem como numerosos debates, seminários, estudos e audições<sup>(7)</sup>.

5.1.2. No que se refere à aplicação dos princípios do programa «Legislar melhor», o CESE considera que a regulamentação não constitui, em si mesma, um obstáculo e que, pelo contrário, é essencial para atingir os objetivos estabelecidos no Tratado. O Comité congratula-se, por conseguinte, com o facto de o vice-presidente Frans Timmermans ter recordado em várias ocasiões que o programa REFIT não pode conduzir a uma desregulamentação, nem a uma redução do nível de proteção social, ambiental e dos direitos fundamentais<sup>(8)</sup>.

5.1.3. O CESE considera que legislar melhor e de forma inteligente constitui uma tarefa comum de todas as instituições europeias e dos Estados-Membros, em benefício dos cidadãos, das empresas, dos consumidores e dos trabalhadores. Contudo, o Comité salienta que legislar melhor não substitui as decisões políticas.

5.1.4. Por conseguinte, no parecer que emitiu sobre a comunicação — Legislar melhor, o CESE<sup>(9)</sup>:

- congratulou-se com o facto de as medidas para legislar melhor abrangerem todo o ciclo de vida dos atos jurídicos, permitindo tomar em consideração tanto as medidas *ex ante* como as medidas *ex post*;
- apelou à integração dos órgãos consultivos da UE no Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor;
- defendeu a plena participação das partes interessadas através de consultas durante todo o ciclo de vida das iniciativas políticas;
- chamou a atenção para a necessidade de escolher as partes interessadas adequadas, e apelou à independência, imparcialidade e transparência na escolha dos peritos para os vários órgãos;
- apelou para maior transparência na realização de trilogos informais e defendeu um recurso limitado a este instrumento;
- exortou a Comissão a centrar-se mais nas lacunas ao nível da transposição e aplicação da legislação da UE pelos Estados-Membros e, por conseguinte, a fazer uso de regulamentos em vez de diretivas.

5.1.5. Além disso, ao aceitar o convite da Comissão para participar na plataforma REFIT e formular propostas destinadas a melhorar o funcionamento da mesma<sup>(10)</sup>, o CESE demonstrou o seu compromisso em prol de um quadro jurídico da União que permita às empresas e aos cidadãos beneficiarem das vantagens do mercado interno e evitar encargos administrativos desnecessários.

5.1.6. No âmbito da sua participação no grupo de reflexão das partes interessadas da Plataforma REFIT, o CESE contribuiu ativamente para a elaboração de vários pareceres da plataforma, que alimentaram o programa de trabalho anual da Comissão e continuarão a fazê-lo. As prioridades do CESE foram definidas com base nos elementos fornecidos pelas suas secções e incluíram, entre outros aspetos, uma proposta de simplificação relativa a problemas de sobreposição e de repetição de requisitos decorrentes dos diversos atos jurídicos da União, bem como a necessidade de normas europeias

<sup>(4)</sup> COM(2016) 615 final.

<sup>(5)</sup> JO C 18 de 19.1.2017, p. 10.

<sup>(6)</sup> Ver nomeadamente os pareceres «Legislar melhor» (relator: Bernd Dittmann, JO C 13 de 15.1.2016, p. 192), «Avaliação da consulta das partes interessadas pela Comissão Europeia» (relator: Ronny Lannoo, JO C 383 de 17.11.2015, p. 57), «Programa REFIT» (relator: Denis Meynent, JO C 303 de 19.8.2016, p. 45), «Legislar melhor: Atos de execução e atos delegados» (relatório de informação não publicado no JO, relator: Jorge Pegado Liz).

<sup>(7)</sup> É de referir, a título de exemplo, o Dia do Consumidor 2016 sobre o tema «Melhor regulamentação para os consumidores?», o debate com Frans Timmermans, vice-presidente da Comissão, na reunião plenária de 18 de março de 2017, o estudo *Implementation of better legislation — Effect of the Stoiber Report* [Implementação do objetivo «legislar melhor»; impacto do relatório Stoiber], ou ainda as Jornadas da Sociedade Civil 2015 sobre o tema «Diálogo civil: um instrumento para legislar melhor no interesse geral».

<sup>(8)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 45 (ponto 2.2).

<sup>(9)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 192.

<sup>(10)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 45 (ponto 2.12.1).

claras e completas para os produtos de construção (Regulamento relativo aos produtos de construção). O Comité participou igualmente na elaboração de uma lista completa de propostas destinadas a melhorar os mecanismos de consulta das partes interessadas da Comissão, que contribuirá para a revisão em curso das orientações e ferramentas para legislar melhor.

**5.2. Sobre as temáticas fundamentais associadas a uma melhor aplicação do direito da UE** (aplicabilidade da legislação, transparência e sensibilização do público)

### 5.2.1. Aplicabilidade

5.2.1.1. O CESE está constantemente a adaptar os seus métodos de trabalho para ajudar a avaliar a qualidade da aplicação do direito da UE. Há menos de dois anos, decidiu participar ativamente na avaliação do ciclo legislativo, realizando as suas próprias avaliações *a posteriori* do acervo da União.

5.2.1.2. O CESE <sup>(11)</sup> considera que a aplicabilidade do direito da UE deve ser tida em conta desde o início do ciclo legislativo, quando da realização dos estudos de impacto. Apesar dos progressos já realizados, o ecossistema europeu em matéria de avaliação de impacto ainda tem de evoluir. A fim de reforçar a qualidade das avaliações de impacto, o CESE apresenta várias propostas de melhorias, entre as quais um caderno de encargos para estudos em matéria de avaliação de impacto que seja transparente, acessível e pluralista, o alargamento do registo europeu de avaliações de impacto, e a necessidade de uma abordagem qualitativa e de uma abordagem metodológica convergente a nível da matriz de investigação da avaliação de impacto entre as diversas instituições europeias. No futuro, o CESE deveria igualmente analisar determinados estudos de impacto (relativos a temáticas sobre as quais a instituição tem uma posição forte), passar em revista os aspetos metodológicos e emitir um parecer quanto à eventual tomada em consideração das dimensões económica, social, ambiental ou territorial na fase mais avançada do ciclo legislativo. Este trabalho também facilitaria a elaboração de eventuais pareceres consultivos do CESE sobre projetos legislativos associados a estas avaliações de impacto.

5.2.1.3. Para o CESE <sup>(12)</sup>, o objetivo constante da legislação europeia deve ser criar um enquadramento jurídico que permita às empresas e aos cidadãos beneficiar das vantagens do mercado interno e evitar encargos administrativos desnecessários. Por conseguinte, o Comité considera que o controlo da aplicação no terreno é fundamental. O CESE é favorável a uma legislação que se adapta.

5.2.1.4. A legislação europeia deve ser firme na sua finalidade, sempre coerente com os objetivos enunciados no Tratado, mas flexível na transposição para o direito nacional <sup>(13)</sup>. Neste contexto, o CESE é a favor de tornar mais claros os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

5.2.1.5. Além disso, o CESE faz notar que, para ir ao encontro das necessidades das empresas e dos cidadãos, não é só o conteúdo da legislação que deve ser adaptável, mas também o próprio processo legislativo <sup>(14)</sup>. Neste contexto, o CESE preconiza <sup>(15)</sup>:

- a) uma mais estrita aplicação dos princípios do programa «Legislar melhor»;
- b) a transparência a todos os níveis da elaboração do direito;
- c) o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento mais sistemático no contexto da transposição das diretivas ao nível nacional;
- d) a tomada em consideração do papel e dos poderes reforçados conferidos pelos Tratados aos parlamentos nacionais;
- e) uma utilização mais frequente pela Comissão das suas comunicações interpretativas;
- f) um maior esforço ao nível da simplificação legislativa e da codificação.

5.2.1.6. A maior parte das dificuldades na aplicação e execução do direito da UE resulta da não transposição das diretivas. Por conseguinte, o CESE preconiza geralmente nos seus pareceres o recurso a regulamentos em vez de diretivas <sup>(16)</sup>.

<sup>(11)</sup> JO C 434 de 15.12.2017, p. 11, ponto 4.6.1.

<sup>(12)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 51 (ponto 1.7).

<sup>(13)</sup> Idem (ponto 1.11).

<sup>(14)</sup> Idem (ponto 2.7).

<sup>(15)</sup> JO C 248 de 25.8.2011, p. 87 (ponto 3.6).

<sup>(16)</sup> JO C 204 de 9.8.2008, p. 9 (ponto 2.1).

5.2.1.7. Além disso, no âmbito do programa REFIT, a Comissão anunciou que deveriam ser realizadas consultas para as avaliações, os balanços de qualidade e a elaboração de atos delegados e atos de execução. A este respeito, a Comissão deveria igualmente ter mais em conta os pareceres do seu Comité de Controlo da Regulamentação, que atualmente tem também competências para realizar avaliações *a posteriori*.

5.2.1.8. O CESE considera que melhorar a forma como a Comissão consulta as partes interessadas é essencial para elaborar legislação que seja fácil de aplicar pelos Estados-Membros e as partes interessadas. A este respeito, já formulou propostas tendo em vista melhorar de forma estrutural o processo de consulta e assegurar o seu acompanhamento<sup>(17)</sup>.

5.2.1.9. O CESE já lamentou que as medidas do programa «Legislar melhor» não tenham suficientemente em conta o papel, a função e a representatividade do Comité tal como definidos nos Tratados e, por conseguinte, não aproveitem a oportunidade de recorrer aos conhecimentos especializados e às competências dos seus membros e de dar o devido valor às missões de que foi investido. Infelizmente, o facto de o CESE participar na Plataforma REFIT (fase *ex post*) não reflete de forma suficiente as suas missões e responsabilidades em matéria de reforço da legitimidade democrática e da eficácia das instituições<sup>(18)</sup>.

5.2.1.10. O CESE considera que a aplicação do acervo da UE padece também muitas vezes da falta de vontade política das autoridades nacionais para cumprir e fazer cumprir normas consideradas «estranhas» ao seu corpo jurídico e à sua tradição nacional, e da persistente tendência para aditar às normas da UE novas disposições regulamentares desnecessárias ou escolher algumas partes destas normas, e não outras<sup>(19)</sup>.

5.2.1.11. Por último, o CESE considera que o sistema «EU Pilot» (diálogo informal entre a Comissão e os Estados-Membros sobre o incumprimento do direito da UE antes da instauração de um procedimento formal de infração) representa um passo na direção certa, mas que o seu funcionamento ainda deve ser avaliado. Por outro lado, este sistema não deve ser utilizado para substituir os procedimentos de infração.

## 5.2.2. Transparência

5.2.2.1. O CESE<sup>(20)</sup> está convencido de que qualquer legislação deve ser o resultado de deliberações políticas públicas. Considera que o processo legislativo europeu mereceria uma revisão no âmbito do Tratado de Lisboa e, eventualmente, de um novo Tratado, para que as políticas europeias proporcionem melhores resultados. O Comité gostaria de salientar a qualidade, legitimidade, transparência e natureza inclusiva da legislação.

5.2.2.2. As reuniões das formações do Conselho que deliberam por votação por maioria qualificada deveriam ser públicas, por uma questão de maior transparência e maior democracia. O CESE é de opinião que o processo legislativo acelerado no âmbito do tríplice só deve ser aplicado aos casos urgentes, de acordo, aliás, com o estabelecido no Tratado<sup>(21)</sup>.

5.2.2.3. Ao contrário das comissões do Parlamento Europeu, as reuniões do tríplice não são transparentes nem acessíveis. Limitar o processo legislativo a uma única leitura equivale a limitar a participação da sociedade civil<sup>(22)</sup>.

5.2.2.4. O Parlamento Europeu, mas também órgãos como o Comité das Regiões Europeu (CR) e o CESE devem ter uma participação acrescida no ciclo do Semestre Europeu<sup>(23)</sup>.

5.2.2.5. Quanto aos atos delegados, a Comissão Europeia deveria tornar mais transparente o seu processo de decisão (veja-se o artigo 290.º do TFUE), algo que o Comité já sublinhou repetidamente<sup>(24)</sup>.

5.2.2.6. Além disso, a multiplicação das designações das agendas e dos programas («Legislar melhor», «Regulamentação inteligente», «pensar primeiro em pequena escala», etc.) gerou uma certa confusão. Importa clarificar a hierarquia destes programas e projetos, bem como a sua interação, para que o público compreenda a quem se dirige<sup>(25)</sup>.

<sup>(17)</sup> JO C 383 de 17.11.2015, p. 57.

<sup>(18)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 192 (ponto 2.6).

<sup>(19)</sup> JO C 18 de 19.1.2011, p. 100 (ponto 3.5).

<sup>(20)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 51 (pontos 1.9 e 2.6).

<sup>(21)</sup> Idem (ponto 3.11).

<sup>(22)</sup> Idem (ponto 3.15).

<sup>(23)</sup> Idem (ponto 3.16).

<sup>(24)</sup> Idem (ponto 3.17).

<sup>(25)</sup> JO C 230 de 14.7.2015, p. 66 (ponto 5.2).



5.2.2.7. Além disso, por razões de transparência e legitimidade, o CESE solicitou<sup>(26)</sup> que as consultas da Comissão se realizem sem prejuízo do diálogo civil estruturado (artigo 11.º, n.º 2, do TUE) nem das consultas que têm lugar em contextos específicos, como a consulta dos parceiros sociais no âmbito do diálogo social (artigo 154.º do TFUE) ou a consulta de órgãos consultivos como o Comité Económico e Social Europeu (artigo 304.º do TFUE).

### 5.2.3. Sensibilização do público

5.2.3.1. É necessário promover e melhorar a comunicação com o público. A comunicação gera interesse, que por sua vez gera compreensão. A chamada nova narrativa para a Europa deveria começar por uma estratégia de comunicação e de simplificação conjunta por parte da Comissão e dos Estados-Membros. A este respeito, parece útil reiterar um ponto assinalado pelo CESE quando emitiu o seu parecer sobre «Um Ato para o Mercado Único», ou seja, que os partidos políticos, os meios de comunicação social, os estabelecimentos de ensino e todas as partes interessadas têm a responsabilidade histórica de ajudar a UE a fazer frente aos desafios do mundo global com base nos valores que, até hoje, têm caracterizado as economias sociais de mercado da UE<sup>(27)</sup>.

5.2.3.2. As redes de apoio estabelecidas pela Comissão são ainda pouco conhecidas; tal é particularmente o caso da rede SOLVIT, destinada a ajudar os cidadãos e as empresas da UE quando os seus direitos não são respeitados pela administração pública de outro Estado-Membro. O CESE congratula-se com a iniciativa da Comissão que visa promover melhor esta rede.

5.2.3.3. Uma possibilidade<sup>(28)</sup> seria a Comissão empenhar-se mais na informação ao público sobre as infrações, uma vez que, no fim de contas, são os governos dos Estados-Membros que transpõem a legislação de forma incorreta ou com atraso. Foram os governos que aprovaram no Conselho essa mesma legislação. São eles os responsáveis pela implementação geralmente insuficiente do acervo da UE, a qual é constatada todos os anos nos relatórios sobre a sua aplicação. A Comissão deve, além disso, verificar sistematicamente quais as medidas indispensáveis para uma alteração fundamental da situação atual, levando em conta as propostas anteriores do CESE<sup>(29)</sup> na matéria.

### 5.3. Sobre as responsabilidades fundamentais da Comissão em matéria de melhor aplicação do direito da UE (controlo da aplicação do direito da UE<sup>(30)</sup> e respeito desse direito pelos Estados-Membros)

5.3.1. A questão do controlo da aplicação do direito da UE preocupa evidentemente o CESE, que lhe consagrou pareceres específicos<sup>(31)</sup>. O Comité abordou igualmente a questão em pareceres sobre outros temas («Regulamentação inteligente», «Legislar melhor», «REFIT», etc.), e em audições e seminários dedicados ao tema (nomeadamente no âmbito do seu Observatório do Mercado Único).

5.3.2. Neste contexto, o CESE convidou frequentemente a Comissão a apresentar-lhe o seu relatório anual para parecer, de modo a ter em conta o ponto de vista da sociedade civil organizada no que diz respeito à aplicação da legislação da UE e reforçar assim a aplicação do direito na UE<sup>(32)</sup>.

5.3.3. O CESE entende, com efeito, que pode desempenhar um papel útil de intermediário entre os legisladores e os utilizadores da legislação da UE. Pode, por exemplo, dar um contributo específico para o relatório de iniciativa do Parlamento Europeu sobre o relatório anual relativo à aplicação da legislação da UE pelos Estados-Membros, visando os aditamentos introduzidos pelos Estados-Membros na transposição<sup>(33)</sup>.

5.3.4. Além disso, o CESE<sup>(34)</sup> propôs medidas destinadas a melhorar a transposição das diretivas, nomeadamente:

- antecipar a escolha do instrumento normativo de transposição;
- acelerar o processo de transposição a partir da publicação da diretiva no Jornal Oficial, confiando a coordenação interna a um ponto de contacto interno que possua uma base de dados elaborada para esse efeito;
- privilegiar a transposição por cópia quando se trate de disposições precisas e incondicionais ou de definições;

<sup>(26)</sup> JO C 383 de 17.11.2015, p. 57 (ponto 2.1.2).

<sup>(27)</sup> JO C 132 de 3.5.2011, p. 47 (ponto 1.7).

<sup>(28)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 192 (ponto 4.4.9).

<sup>(29)</sup> JO C 230 de 14.7.2015, p. 66.

<sup>(30)</sup> COM(2016) 463 final.

<sup>(31)</sup> JO C 204 de 9.8.2008, p. 9 e JO C 347 de 18.12.2010, p. 62.

<sup>(32)</sup> JO C 347 de 18.12.2010, p. 62 (ponto 1.10).

<sup>(33)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 45 (ponto 3.2.4).

<sup>(34)</sup> JO C 204 de 9.8.2008, p. 9 (ponto 5).

- admitir a transposição por reenvio bem preciso dirigido às disposições prescritivas/incondicionais da diretiva, como as listas, tabelas recenseando produtos, substâncias, ou objetos visados pela diretiva, modelos de formulários, certificados em anexo;
- adaptar os processos nacionais de transposição consoante o alcance da diretiva recorrendo a processos acelerados, sem por essa razão negligenciar as consultas internas obrigatórias relacionadas com a adoção de textos normativos.

5.3.5. Além disso, o CESE considera que o acompanhamento adequado dos assuntos europeus nos Estados-Membros também reforçaria os esforços da Comissão e a qualidade do seu trabalho <sup>(35)</sup>.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

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

---

---

<sup>(35)</sup> JO C 325 de 30.12.2006, p. 3 (ponto 6.1.13).

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

529.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE OUTUBRO DE 2017

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Pacote “Conformidade”

a) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de Ação para Reforçar a Rede SOLVIT: Levar os Benefícios do Mercado Único aos Cidadãos e às Empresas

[COM(2017) 255 final — SWD(2017) 210 final]

b) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um Portal Digital Único para a prestação de informações, procedimentos, serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012

[COM(2017) 256 final — 2017/0086 (COD)]

c) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as condições e o procedimento que permitem à Comissão solicitar às empresas e associações de empresas a prestação de informações relacionadas com o mercado interno e domínios conexos»

[COM(2017) 257 final — 2017/0087 (COD)]

(2018/C 081/12)

Relator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Consulta	a) Comissão Europeia, 5.7.2017 b) Parlamento Europeu, 12.6.2017 Conselho, 14/06/2017 c) Parlamento Europeu, 31.5.2017 Conselho, 10/10/2017
Base jurídica	a) Artigo 304.º do TFUE b) Artigos 21.º, n.º 2, 48.º e 114.º, n.º 1, do TFUE c) Artigos 43.º, n.º 2, 91.º, 100.º, 114.º, 192.º, 194.º, n.º 2, e 337.º do TFUE
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.10.2017

Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	184/0/5

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE acolhe favoravelmente os planos da Comissão Europeia para a criação de uma cultura de cumprimento e aplicação inteligente do mercado único, na medida em que este oferece inúmeras possibilidades às pessoas que tencionam viver e trabalhar noutro Estado-Membro e às empresas que pretendem alargar os seus mercados.

1.2. O CESE apoia o plano de ação da Comissão para aumentar a qualidade e a eficácia das redes SOLVIT. Além disso, recomenda à Comissão que, em estreita colaboração com todas as organizações da sociedade civil, reforce a divulgação da existência das redes para que essas organizações possam tirar melhor partido da oferta dos serviços SOLVIT, que deveriam ser mais utilizados pelas empresas no contexto das liberdades económicas do mercado único, sendo, assim, importante reforçar este instrumento.

1.3. O CESE apoia a iniciativa prevista na proposta de regulamento relativo à criação de um Portal Digital Único, que permitirá aos cidadãos e às empresas aceder facilmente a informações completas. Considera positivo que o referido portal permita um acesso eficaz à informação, aos procedimentos e aos serviços de assistência e de resolução de problemas, com base na aplicação dos princípios da «declaração única» e da «abordagem global da administração pública».

1.4. Relativamente à proposta de regulamento que estabelece as condições e o procedimento para solicitar informações, há divergências entre as diversas organizações da sociedade civil, uma vez que algumas se mostram favoráveis, enquanto outras, como as que representam as empresas, expressam preocupações sérias. Em caso de aprovação da proposta de regulamento nos termos previstos, o CESE solicita à Comissão que utilize este instrumento da forma mais proporcional possível e, quando necessário, para situações com uma forte dimensão transfronteiras, no respeito dos direitos fundamentais das partes afetadas, em especial no que toca à proteção das informações confidenciais. Relativamente à informação à disposição da Comissão Europeia para suprimir os obstáculos ao mercado único, existe já um vasto leque de canais de informação, que poderiam ser explorados de forma mais eficiente e sistemática, a fim de identificar esses obstáculos, incluindo o incumprimento da legislação da UE. Em todo o caso, o CESE espera que o funcionamento do regulamento seja avaliado obrigatoriamente no prazo de cinco anos.

1.5. O CESE insta os Estados-Membros da UE a realizarem mais progressos no âmbito da administração pública em linha, nomeadamente no que se refere ao reconhecimento da identidade eletrónica e dos documentos de identificação estrangeiros, uma vez que a avaliação dos serviços prestados não é a mais adequada.

1.6. O CESE solicita à Comissão que promova a participação da sociedade civil neste processo, aproveitando o trabalho e o resultado dos seus esforços, como meio de avaliar a situação do mercado interno da UE. Em todo o caso, as organizações que compõem o CESE contam com a experiência, os meios e a capacidade de colaboração no âmbito da SOLVIT, a fim de intensificar as atividades de divulgação da rede e realizar o controlo da sua qualidade, como estabelecido na proposta relativa ao Portal Digital Único. Paralelamente, dever-se-á continuar a contribuir para a realização das avaliações que se considerem oportunas.

## 2. Propostas da Comissão

2.1. Na declaração conjunta sobre as prioridades legislativas da UE para 2017, emitida em 13 de dezembro de 2016, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão reiteraram o seu empenho em promover a correta aplicação da legislação em vigor. Nesse mesmo dia, a Comissão apresentou a Comunicação — Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação, que define de que forma intensificará os seus esforços para assegurar a aplicação da legislação da UE em benefício de todos. Em especial, na sua Estratégia para o Mercado Único, a Comissão definiu as suas dez prioridades, com o objetivo de criar uma cultura de cumprimento das regras do mercado único, incidindo especialmente no reforço da rede SOLVIT.

2.2. Atualmente <sup>(1)</sup>, a SOLVIT existe como uma rede de centros criados pelos Estados-Membros (e restantes países do EEE) no seio das suas administrações nacionais, que constitui um meio rápido e informal de resolver os problemas com que os cidadãos e as empresas se deparam no exercício dos seus direitos no mercado interno.

2.2.1. São casos do âmbito da SOLVIT todos os problemas transfronteiras causados pela presumível infração de uma autoridade pública ao direito da União que rege o mercado interno, se e na medida em que tais problemas não sejam objeto de procedimentos judiciais, a nível nacional ou da UE.

2.2.2. A SOLVIT faz parte da administração nacional e age apenas a título informal. Não pode intervir nos seguintes casos:

- problemas entre empresas,
- direitos dos consumidores,
- indemnizações por perdas e danos,
- atos judiciais.

2.3. O denominado Pacote «Conformidade» da Comissão é composto pelos seguintes documentos:

2.4. Plano de Ação para Reforçar a Rede SOLVIT <sup>(2)</sup>.

2.4.1. A Comissão assume o compromisso de adotar, em conjunto com os Estados-Membros, novas medidas para **reforçar o papel estratégico da rede SOLVIT**, a fim de melhorar na prática o funcionamento do mercado único em benefício dos cidadãos e das empresas.

2.4.2. Complementa os objetivos do pilar europeu dos direitos sociais e iniciativas conexas, refletindo a prioridade da Comissão de promover a justiça social e a igualdade de oportunidades na UE.

2.4.3. A comunicação tem por objetivo promover a rede SOLVIT das três formas seguintes:

- i. melhorando a sua qualidade,
- ii. aumentando as atividades de divulgação, e
- iii. melhorando o seu papel no controlo da aplicação da legislação da UE.

2.4.4. De um modo geral, o desenvolvimento de atividades mais estratégicas de divulgação da SOLVIT e de uma cooperação mais estruturada com as organizações intermediárias e as redes pertinentes **reforçará o papel da SOLVIT na recolha de informação e evidência úteis** sobre a forma como o mercado único está a funcionar na prática: existirá uma maior «massa crítica» de processos, o que envolverá um maior número de empresas.

2.4.5. Em conformidade com o «Plano de ação europeu para a administração pública em linha», a **Comissão explorará a viabilidade do «princípio da declaração única»**. Tal evitaria que os cidadãos e as empresas com a intenção de submeter as suas queixas à Comissão pela primeira vez, na sequência de um caso SOLVIT não resolvido, tivessem de voltar a apresentar informações já na posse da rede SOLVIT.

2.5. Proposta de regulamento relativo à criação de um Portal Digital Único <sup>(3)</sup>.

2.5.1. A proposta de regulamento estabelece regras para a criação e o funcionamento de um Portal Digital Único que ofereça aos cidadãos e às empresas fácil acesso a informação completa e de elevada qualidade, a serviços eficientes de assistência e de resolução de problemas e a procedimentos eficazes no que se refere às regras nacionais e da União aplicáveis aos cidadãos e às empresas que exerçam ou pretendam exercer os seus direitos decorrentes do direito da União no domínio do mercado interno.

2.5.2. Além disso, visa facilitar a utilização de procedimentos pelos utilizadores de outros Estados-Membros, apoia a aplicação do «princípio da declaração única» e estabelece regras para a comunicação de informações sobre os obstáculos no mercado interno com base na recolha das reações dos utilizadores, nos relatórios sobre o funcionamento do mercado interno e nas estatísticas dos serviços incluídos no portal.

<sup>(1)</sup> Recomendação da Comissão de 17 de setembro de 2013 (JO L 249 de 19.9.2013, p. 10).

<sup>(2)</sup> COM(2017) 255 final.

<sup>(3)</sup> COM(2017) 256 final.

2.5.3. Os anexos desta proposta contêm uma lista de 13 procedimentos básicos para os cidadãos e as empresas que decidam mudar-se para outro Estado-Membro e uma lista dos serviços de assistência e de resolução de problemas estabelecidos por atos vinculativos da União, acessíveis através do portal.

2.5.4. Domínios de informação relevantes para os cidadãos: viajar no interior da União; trabalhar e aposentar-se na União; conduzir na União; residir noutro Estado-Membro; estudar ou estagiar noutro Estado-Membro; cuidados de saúde; direitos, obrigações e regras aplicáveis às famílias em situação transfronteiras; consumo transfronteiras.

2.5.5. Domínios de informação relevantes para as empresas: constituição, funcionamento e encerramento de uma empresa; pessoal; impostos; mercadorias; serviços; financiamento das empresas; contratos públicos; saúde e segurança no trabalho.

2.6. Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as condições e o procedimento que permitem à Comissão solicitar às empresas e associações de empresas a prestação de informações relacionadas com o mercado interno e domínios conexos <sup>(4)</sup>.

2.6.1. A proposta de regulamento visa ajudar a Comissão a monitorizar e fazer cumprir as leis do mercado interno, facultando-lhe dados quantitativos e qualitativos em tempo útil, completos e fiáveis sobre determinados intervenientes no mercado, obtidos graças a pedidos de informação específicos.

2.6.2. A proposta, que exclui as microempresas do seu âmbito de aplicação, não estabelece quaisquer encargos administrativos suplementares, ao passo que prevê um procedimento excecional e complementar para a obtenção das informações necessárias nos casos em que possam existir obstáculos que impeçam o funcionamento do mercado interno. O instrumento de informação criado por esta iniciativa é uma medida de último recurso que intervirá quando todos os outros meios de obter informações tiverem falhado.

2.6.3. A proposta define o procedimento a seguir para solicitar as informações, a decisão que as aprova, o modo de proteger as informações confidenciais e o sigilo profissional, bem como a possibilidade de imposição de coimas nos casos de ausência de resposta, intencionalmente ou por negligência grave, e de prestação de informações incorretas, incompletas ou enganosas. De qualquer forma, são regulados os poderes de controlo jurisdicional pelo Tribunal de Justiça.

2.6.4. De acordo com a proposta, dispor de informações sólidas sobre as anomalias do mercado único permitiria à Comissão e às autoridades nacionais assegurar uma maior conformidade com as regras do mercado único e uma melhor conceção das políticas da UE. Segundo a Comissão, tal reforçaria a confiança dos consumidores no mercado único e contribuiria para explorar todo o seu potencial.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité sublinha a necessidade de introduzir, no Pacote «Conformidade» apresentado pela Comissão, alguns elementos com vista a reforçar a legitimidade da sua proposta legislativa, corresponder às expectativas de todas as instituições e órgãos envolvidos na sua aplicação futura e lograr uma aplicação eficiente da mesma em todos os Estados destinatários.

3.2. O objetivo principal do referido pacote, ou seja, o reforço da rede SOLVIT, foi solicitado tanto pelos Estados-Membros através de pedidos expressos à Comissão, apresentados pelo Conselho (Competitividade), como pelo Parlamento Europeu, circunstância que confere uma base sólida de legitimidade democrática à proposta legislativa em questão.

3.2.1. Seria pertinente alargar e especificar o regime e as funções dos órgãos e instituições responsáveis por garantir a futura aplicação do quadro regulamentar em apreço, mais concretamente do regulamento que estabelece as condições e o procedimento que permitem à Comissão solicitar às empresas e associações de empresas a prestação de informações relacionadas com o mercado interno e domínios conexos.

3.2.2. Neste sentido, o Comité assinala a necessidade de reorientar a proposta da Comissão, uma vez que, por um lado, não contém qualquer referência ao papel do Comité na fase de aplicação do regulamento e, por outro, parece ter como finalidade principal o reforço do próprio papel da Comissão no âmbito da fase administrativa que antecede a interposição de uma ação por incumprimento.

---

<sup>(4)</sup> COM(2017) 257 final.



3.2.2.1. Em primeiro lugar, a referida proposta fragiliza a legitimidade da subsidiariedade funcional da União ao excluir o Comité do desempenho de tarefas para as quais recebeu atribuições específicas por força dos Tratados e às quais dedicou uma parte substancial da sua atividade, com bons resultados.

3.2.2.2. O CESE dispõe da experiência, dos meios e da capacidade de assistir numa sensibilização mais ampla para o funcionamento da SOLVIT. O Comité está igualmente excluído de qualquer tipo de cooperação na supervisão e avaliação da aplicação dos regulamentos propostos.

3.2.2.3. Importa mudar esta abordagem da proposta relativa ao Portal Digital Único, já que, na sua versão atual, não se adequa à dimensão institucional do artigo 11.º, n.º 2, do TUE, restringe o papel do Comité enquanto representante dos interesses da sociedade civil organizada e prejudica o próprio princípio da democracia participativa na sua dimensão funcional, tornando menos eficiente a aplicação futura do regulamento.

3.2.2.4. O Portal Digital Único deve contribuir para acelerar a realização de uma administração pública em linha eficaz, interoperável e acessível para todos. O CESE apoia a aplicação do «princípio da declaração única» e reitera <sup>(5)</sup> a validade do princípio da «abordagem global da administração pública», que consiste na colaboração entre os diferentes organismos públicos para além dos limites do respetivo domínio de competência para que o requerente possa receber uma resposta integrada de uma única entidade.

3.2.3. Em segundo lugar, o ponto III do Plano de Ação para Reforçar a Rede SOLVIT contém medidas importantes para alargar o papel da SOLVIT enquanto instrumento de aplicação da lei da UE, em resposta aos apelos reiterados do Conselho (Competitividade) e do Parlamento Europeu.

3.3. É igualmente necessário formular algumas observações no intuito de lograr a aplicação mais eficiente possível da proposta da comunicação.

3.3.1. Em primeiro lugar, no que se refere à intenção de promover a SOLVIT, importa abordar duas questões que não figuram no plano de ação da Comissão.

3.3.2. Por um lado, com a retirada do Reino Unido da UE, cuja concretização está prevista para meados de 2019, o conceito de «mercado» a que o ponto II do dito plano se refere sofrerá uma redução substancial. Se, até lá, não for celebrado um acordo que regule a relação bilateral entre o Reino Unido e a UE, e este Estado deixar de pertencer ao Espaço Económico Europeu, a sua administração desvincular-se-á automaticamente de qualquer obrigação relativa à execução do plano, com o consequente prejuízo para os seus nacionais e para os nacionais dos Estados onde a rede de centros SOLVIT opera.

3.3.3. Por outro lado, tendo em conta que o direito da União e, mais concretamente, as suas liberdades económicas fundamentais têm um âmbito de aplicação extraterritorial que beneficia e vincula os nacionais de Estados terceiros e as próprias administrações destes países, deveria prever-se no futuro, se possível, a criação de centros e a aplicação da SOLVIT no território dos Estados com os quais a UE tenha celebrado acordos internacionais com vínculo especial, como os previstos no artigo 218.º, n.º 6, alínea a), subalíneas i), ii) e iii), do TFUE. Tal traria benefícios claros para os cidadãos, para as empresas e para os nacionais desses Estados terceiros e culminaria numa melhor aplicação das regras do mercado interno.

3.4. Em segundo lugar, há que criar incentivos para as administrações públicas dos Estados-Membros que, devido ao fosso digital ou por outras razões, necessitam de mais recursos do que outros para aplicar o regulamento relativo à criação de um Portal Digital Único.

3.4.1. A Comissão poderia, eventualmente, propor a aprovação de uma ação destinada a reforçar a coesão económica, social e territorial. Esta medida parece justificar-se também pelo incentivo que representa para as próprias empresas em questão, tendo em conta os dados apresentados no ponto III do referido plano da Comissão, que revelam diferenças desproporcionadas no número de processos por centro SOLVIT, diferenças essas que as discrepâncias demográficas e económicas entre os Estados participantes, por si só, não justificam.

3.5. Por último, é necessário definir um compromisso para todos os Estados onde a rede SOLVIT opera, para que a seleção de recursos humanos adequados, estáveis e capazes de resolver os processos apresentados nos centros da rede seja efetuada no prazo mais curto possível e através de concursos públicos transparentes.

---

<sup>(5)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 99.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1. Sobre a rede SOLVIT

4.1.1. O CESE apoia as melhorias concretas destinadas a aperfeiçoar o trabalho desenvolvido pela SOLVIT. Esta rede pode ser um instrumento útil, pois constitui uma plataforma na qual os cidadãos e as empresas podem solucionar um vasto leque de questões relacionadas com o mercado interno. A Comissão deve reforçar ainda mais a visibilidade global da SOLVIT.

4.1.2. Uma melhor aplicação da lei beneficiaria tanto os cidadãos como as empresas. Os dados revelam que, ao longo dos anos, tem vindo a aumentar a percentagem de casos apresentados à SOLVIT por cidadãos, em comparação com os casos de empresas, especialmente no contexto da segurança social. Por outro lado, a taxa de resolução dos casos de empresas (80 %) foi inferior à média dos casos resolvidos pela rede (89 %). A Comissão deve adotar as medidas adequadas para que todos os utilizadores possam tirar partido das possibilidades da rede. É importante reforçar este instrumento, e o CESE espera que se cumpram as expectativas do «roteiro das medidas de reforço da rede SOLVIT», nomeadamente no que diz respeito à introdução de um procedimento de recurso para as empresas no domínio do reconhecimento mútuo de mercadorias e à prestação de um apoio jurídico mais direto e efetivo à rede, utilizando um mecanismo mais eficaz de aconselhamento jurídico informal e ferramentas interativas de formação, com a possibilidade de abordar posições divergentes.

##### 4.2. Sobre a proposta de regulamento relativo ao Portal Digital Único

4.2.1. O Comité apoia a iniciativa de criação de um Portal Digital Único prevista na proposta de regulamento. O portal deve oferecer aos cidadãos e às empresas todas as informações e a assistência de que estes necessitem para operar em todo o mercado interno. Se for concebido adequadamente, este instrumento pode ajudar tanto os cidadãos que vivem e trabalham noutro Estado da UE como as empresas que tencionam utilizar qualquer uma das liberdades económicas noutro Estado-Membro, especialmente as PME e as novas empresas.

4.2.2. Muitas vezes, os cidadãos e as empresas não estão plenamente cientes dos seus direitos e oportunidades no mercado único. O Portal Digital Único deve melhorar e interligar os instrumentos existentes e ajudar as empresas a concluir os procedimentos e trâmites administrativos mais utilizados em linha. O portal deve tornar o mercado único mais transparente, bem como mais seguro e previsível.

4.2.3. É essencial que o Portal Digital Único forneça todas as informações e a assistência de que as empresas necessitam para exercerem mais facilmente a sua atividade transfronteiras, o que inclui informações atualizadas e de elevada qualidade sobre o mercado, a resolução de problemas e os mecanismos de resolução de litígios, bem como os procedimentos eletrónicos para as empresas que pretendam desenvolver atividades transfronteiras.

##### 4.3. Sobre a proposta de regulamento relativo ao Instrumento de Informação do Mercado Único

4.3.1. Existe uma divergência nas posições das diversas organizações da sociedade civil que fazem parte do CESE, particularmente das organizações empresariais, a respeito da proposta de regulamento que estabelece as condições e o procedimento que permitem à Comissão solicitar às empresas e associações de empresas a prestação de informações relacionadas com o mercado interno.

4.3.2. As organizações representantes das empresas questionam a proposta por considerarem que é dirigida, em grande medida, às empresas, quando são os Estados-Membros os responsáveis pela persistência de obstáculos ao mercado único:

- a) Uma melhor garantia do cumprimento das regras acordadas é essencial para o funcionamento mais eficaz do mercado único. Tal implica, antes de mais, orientar e apoiar os Estados-Membros na transposição e na aplicação das regras. A Comissão deve desempenhar um papel mais preponderante no processo de garantia do cumprimento, assegurando que todos os agentes económicos cumprem as regras, e não deve hesitar em lançar projetos-piloto ou em instaurar processos por infração em caso de incumprimento.
- b) Relativamente à informação à disposição da Comissão Europeia para suprimir os obstáculos ao mercado único, existe já um vasto leque de canais de informação, como a rede europeia de empresas, a plataforma de resolução de litígios em linha, a base de dados TRIS, o Sistema de Informação do Mercado Interno e a plataforma REFIT. Estes canais poderiam ser explorados de forma mais eficiente e sistemática, a fim de identificar obstáculos e segmentações no mercado único, incluindo o incumprimento da legislação da UE.

c) As empresas mostram-se preocupadas e temem o aumento dos encargos administrativos com a nova obrigação de fornecer informações comerciais confidenciais e dados sensíveis das empresas (política de preços, estratégia empresarial), sob pena de coimas e sanções.

4.3.3. Por sua vez, as organizações que representam as entidades da sociedade civil entendem que a proposta de regulamento é positiva, na medida em que consideram importante:

- a) aceder em tempo oportuno a dados fiáveis, uma vez que a disponibilidade de informações pertinentes, úteis, coerentes e especialmente significativas para a adoção de determinadas medidas pela Comissão, para além de aumentar a transparência, melhorará o funcionamento do mercado interno;
- b) dispor em tempo útil de dados quantitativos e qualitativos, completos e fiáveis, sobre determinados intervenientes no mercado, obtidos graças a pedidos de informação específicos;
- c) ajudar a Comissão a garantir que os direitos dos cidadãos e das empresas no mercado único são respeitados, e contribuir para reforçar a cooperação com os Estados-Membros.

4.3.4. Consequentemente, em caso de aprovação da proposta de regulamento nos termos previstos, o CESE solicita à Comissão que utilize este instrumento da forma mais proporcional possível e, quando necessário, para situações com uma forte dimensão transfronteiras, no respeito dos direitos fundamentais das partes afetadas, em especial no que toca à proteção das informações confidenciais.

4.3.4.1. Além disso, a proposta de efetuar uma avaliação, referida na explicação de motivos da proposta legislativa, deve ser transferida para o texto normativo, a fim de constituir uma regra vinculativa. Esta avaliação do regulamento deve ser realizada no prazo de cinco anos a contar da sua aprovação, a fim de avaliar o funcionamento destas atividades de supervisão.

## **5. O papel do CESE no processo**

5.1. A concretização do mercado único da UE e a correta aplicação das suas regras fazem parte das principais prioridades do CESE.

5.2. Muitas vezes, os cidadãos e as empresas não estão plenamente cientes dos direitos e oportunidades que o mercado interno oferece. O Portal Digital Único deve melhorar e interligar os instrumentos existentes e ajudar as empresas a concluir os procedimentos e trâmites administrativos mais frequentemente utilizados em linha. Este portal deve tornar o mercado interno mais transparente e, ao mesmo tempo, mais seguro e previsível.

5.3. O CESE está disposto a contribuir para esta iniciativa, na qualidade de representante das organizações da sociedade civil. Neste sentido, manifesta a sua disponibilidade para ajudar a supervisionar e avaliar a aplicação do regulamento relativo ao Portal Digital Único.

5.4. O CESE solicita à Comissão que trabalhe em estreita colaboração consigo, aproveitando os conhecimentos e a experiência dos seus membros, provenientes dos 28 Estados-Membros.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

*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 vigilância e comunicação das emissões de CO<sub>2</sub> e do consumo de combustível dos veículos pesados novos»**

[COM(2017) 279 final — 2017/0111 (COD)]

(2018/C 081/13)

Relator: **Dirk BERGRATH**

Correlator: **Mihai MANOLIU**

Consulta	Parlamento Europeu, 15.6.2017 Conselho, 22.6.2017
Base jurídica	Artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	188/0/3

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. Na opinião do CESE, a criação de emprego, bem como o investimento destinado a reindustrializar a Europa, o crescimento económico, a transição para uma energia limpa, novos modelos económicos, as tecnologias de ponta, a proteção do ambiente e a saúde pública devem ser objetivos essenciais da política da UE.

1.2. O CESE considera que os operadores de transportes desperdiçaram oportunidades de reduzir as suas faturas de combustível, que representam um quarto dos seus custos de funcionamento. A eficiência no consumo de combustível é um critério crucial nas decisões de compra, e a redução do consumo de combustível ajudaria a reduzir os gastos com a importação de combustível. A UE necessita de medidas de certificação, avaliação do consumo de combustível e de normas relativas ao consumo de combustível e às emissões, o que deverá fomentar a inovação. A concorrência feroz entre fabricantes de veículos é resultado de políticas e planos para veículos elétricos. O setor dos transportes deve dar o seu contributo para a redução das emissões, a par dos setores da construção, da agricultura e dos resíduos.

1.3. A ação da UE justifica-se à luz dos efeitos transfronteiras das alterações climáticas e da necessidade de salvaguardar os mercados únicos de combustíveis, veículos e serviços de transporte. A fragmentação do mercado dos transportes, a perda de transparência do mercado, as diferenças a nível da legislação e as práticas políticas divergentes em matéria de vigilância, bem como a ausência de uma base de dados comum que contenha dados de vigilância, têm impactos sociais e económicos significativos.

1.4. O CESE saúda o facto de a proposta de regulamento facilitar a vigilância e divulgação de leituras de CO<sub>2</sub> de veículos pesados matriculados pela primeira vez na UE e de fornecer aos clientes — na sua maioria PME — informações claras relativas ao consumo.

1.5. O CESE saúda a escolha, na proposta de regulamento, da terceira opção, a da comunicação mista, uma vez que tal salvaguarda o fluxo digital de informações, permite a recolha de dados tanto a nível nacional como da UE e reduz os custos administrativos.

1.6. O CESE salienta que, nos últimos anos, mercados importantes, como os Estados Unidos da América, o Canadá, o Japão e a China, puseram em prática medidas no domínio da certificação e da eficiência no consumo de combustível, sob a forma de normas relativas ao consumo de combustível e/ou às emissões, a fim de incentivar a inovação e de melhorar rapidamente a eficiência dos veículos. Por conseguinte, a competitividade dos fabricantes europeus de veículos pesados depende do cumprimento dessas normas.

1.7. Embora seja verdade que o mercado coloca pressão sobre os fabricantes para que reduzam o consumo de combustível dos camiões na UE, o setor dos transportes, dominado por PME, depara-se frequentemente com dificuldades para financiar o valor de compra mais elevado de veículos pesados mais eficientes ao nível do consumo de combustível.

1.8. O CESE recomenda à Comissão que, no estabelecimento de eventuais limites de CO<sub>2</sub> para veículos pesados, procure um equilíbrio entre metas que possam ser atingidas a curto e médio prazos e o objetivo a mais longo prazo de transportes rodoviários com zero emissões. Isto significa que se deve estimular a inovação a nível da tecnologia já existente, sem limitar o investimento em veículos com zero emissões.

1.9. Neste contexto, o CESE considera que as recomendações que formulou no seu parecer sobre o relatório final do Grupo de Alto Nível CARS 21 também podem ser aplicadas aos veículos pesados, especialmente no tocante ao calendário de execução.

1.10. O CESE salienta o papel do investimento público e da regulamentação na redução das emissões do transporte rodoviário, incluindo as emissões do transporte pesado de mercadorias.

1.11. O CESE frisa que qualquer medida regulamentar deve ser acompanhada de medidas políticas adicionais para reduzir a procura de transporte rodoviário — nomeadamente de transporte pesado de mercadorias — através da transição para outros meios (ferrovias, vias interiores navegáveis, etc.) que produzem menos gases com efeito de estufa.

## 2. Introdução

2.1. A proposta de regulamento visa estabelecer os requisitos da vigilância e comunicação das emissões de CO<sub>2</sub> e do consumo de combustível dos veículos pesados novos matriculados na União Europeia. Aplica-se apenas aos veículos pesados concebidos e construídos para o transporte de passageiros ou de mercadorias e dos reboques<sup>(1)</sup>.

2.2. O transporte e a mobilidade revestem-se de uma importância central para a economia e a competitividade europeias. Essa importância está igualmente patente no amplo leque de outros enquadramentos políticos que influenciam fortemente este setor. O cumprimento das prioridades da União da Energia, do Mercado Único Digital e da agenda do mercado único para o emprego, o crescimento e o investimento será benéfico para a mobilidade e para o setor dos transportes.

2.3. Em outubro de 2014, os chefes de Estado e de Governo<sup>(2)</sup> definiram o objetivo vinculativo de reduzir as emissões produzidas na economia da UE em, pelo menos, 40 % até 2030 em relação aos níveis de 1990. Esta meta baseia-se em projeções mundiais consentâneas com o calendário a médio prazo do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas (COP 21)<sup>(3)</sup>. A Comissão anunciou que vai introduzir normas em matéria de eficiência no consumo de combustível para os novos veículos pesados.

2.4. Em 2015, de acordo com dados do setor, as exportações de camiões geraram um excedente da balança comercial de 5 100 milhões de euros. Este setor insere-se numa indústria automóvel que gera 12,1 milhões de empregos diretos e indiretos na Europa, o que equivale a 5,6 % do emprego total da UE.

<sup>(1)</sup> Categorias de veículos como definidas na Diretiva 2007/46/CE, como alterada pelo Regulamento (CE) n.º 385/2009: veículos M<sub>1</sub>, M<sub>2</sub>, N<sub>1</sub> e N<sub>2</sub> cuja massa de referência exceda 2 610 kg e não abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, todos os veículos das categorias M<sub>3</sub> e N<sub>3</sub> e veículos das categorias O<sub>3</sub> e O<sub>4</sub>.

<sup>(2)</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 24 de outubro de 2014, EUCO 169/14, ponto 2.

<sup>(3)</sup> FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1.

2.5. A estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro (fevereiro de 2015) <sup>(4)</sup> identificou a transição para um setor dos transportes eficiente do ponto de vista energético e descarbonizado como um domínio de ação fundamental. Graças ao impulso do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, estão a ser implementadas as medidas definidas na Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica (julho de 2016) <sup>(5)</sup>. Os investimentos em infraestruturas no âmbito do Plano de Investimento para a Europa deverão fomentar a criação, no futuro, de uma mobilidade ecológica, competitiva e conectada na Europa.

2.6. Entre 1990 e 2014, as emissões de CO<sub>2</sub> da UE provenientes de veículos comerciais aumentaram a um ritmo acentuadamente mais acelerado do que as dos automóveis de passageiros. As emissões de CO<sub>2</sub> provenientes de veículos comerciais aumentaram aproximadamente 25 %; as emissões de automóveis de passageiros apenas aumentaram cerca de 12 %. Os camiões e autocarros representam atualmente cerca de um quarto das emissões de CO<sub>2</sub> da UE relacionadas com o transporte rodoviário. O seu peso no total das emissões continua a crescer, enquanto limites de emissões de CO<sub>2</sub> cada vez mais apertados reduzem as emissões provenientes de automóveis de passageiros e de veículos comerciais ligeiros.

2.7. Atualmente, um trator europeu típico, 4x2 e com capacidade máxima de 40 toneladas, consome cerca de 33,1 litros de combustível por 100 km em estradas e autoestradas, num «ciclo de ensaios de longo curso». Um camião de distribuição europeu típico, 4x2 e com capacidade máxima de 12 toneladas, consome cerca de 21,4 litros de combustível por 100 km, num «ciclo de ensaios de distribuição urbana» <sup>(6)</sup>.

2.8. Os veículos pesados são geralmente fabricados em várias fases; normalmente só estão disponíveis produtos feitos sob medida. O chassis é produzido por um fabricante e, posteriormente, na fase seguinte, recebe uma carroçaria de outro fabricante. Tal significa que vários fabricantes diferentes têm impacto no consumo de combustível do veículo finalizado e, por conseguinte, nas suas emissões de CO<sub>2</sub>.

2.9. Os compradores de veículos pesados são, na sua maioria, operadores de transportes de mercadorias, que podem ser confrontados com custos de combustível superiores a um quarto dos seus custos operacionais e definem a eficiência no consumo de combustível como principal critério de compra. Embora essa eficiência dos veículos pesados tenha melhorado nas últimas décadas, muitas das mais de meio milhão de empresas de transporte, na sua maioria PME, ainda não têm acesso a informações normalizadas que lhes permitam avaliar tecnologias que visem melhorar a eficiência no consumo de combustível, comparar modelos de camiões, a fim de tomarem as decisões de compra mais bem fundamentadas e reduzir os seus custos de combustível. Esta situação é agravada pela inexistência de uma metodologia comum de medição do consumo de combustível.

2.10. A falta de transparência do mercado redundava numa pressão reduzida para que os fabricantes de veículos pesados da UE intensifiquem os esforços no sentido de melhorar a eficiência dos veículos e invistam na inovação num mercado mundial tão competitivo. Daí advém o risco de os fabricantes da UE de veículos pesados poderem perder a sua atual liderança no que se refere à eficiência dos veículos em termos de combustível.

2.11. A transparência no que se refere ao desempenho do combustível e às emissões de CO<sub>2</sub> dos veículos também estimularia a concorrência no mercado da UE, no qual, em 2016, a Comissão identificou a existência de um cartel entre os fabricantes de camiões, que esteve ativo entre 1997 e 2011.

### 3. A proposta de regulamento

3.1. A proposta de regulamento em apreço integra o pacote «A Europa em Movimento», que visa melhorar a segurança rodoviária, promover sistemas de portagem mais justos, reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>, a poluição atmosférica, os congestionamentos do tráfego e a burocracia com que se deparam as empresas, combater o emprego ilegal e assegurar condições e períodos de repouso dignos aos trabalhadores.

3.2. A longo prazo, essas medidas terão um efeito positivo que se fará sentir muito além do setor dos transportes: promoverão o emprego, o crescimento e o investimento, reforçarão a justiça social, alargarão a escolha dos consumidores e fornecerão à Europa uma via clara rumo à redução das emissões.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 501 final.

<sup>(6)</sup> Delgado, Oscar, Rodríguez, Felipe, Muncrief, Rachel, «Fuel efficiency technology in European heavy-duty vehicles: Baseline and potential for the 2020-2030 timeframe» [Tecnologia para a eficiência no consumo de combustível dos veículos pesados europeus: Referência e potencial para o calendário entre 2020 e 2030], Conselho Internacional para os Transportes Limpos, Livro Branco do ICCT, Berlim, julho de 2017.



3.3. Este pacote será complementado, ao longo dos próximos 12 meses, por propostas adicionais, nomeadamente relativas às normas de emissões para o pós-2020 aplicáveis aos automóveis de passageiros e aos veículos comerciais ligeiros, bem como, pela primeira vez, aos veículos pesados. Estas propostas darão um impulso adicional à inovação, reforçarão a competitividade, reduzirão as emissões de CO<sub>2</sub>, melhorarão a qualidade do ar, a saúde pública e a segurança rodoviária.

3.4. A lacuna em termos de informação será colmatada através de programas informáticos de simulação — uma ferramenta eficiente para calcular o consumo e os custos de combustível. O novo regulamento de certificação (homologação) relativo à determinação das emissões de CO<sub>2</sub> basear-se-á em dados de desempenho individuais e num processo certificado de obtenção e gestão de dados de entrada.

3.5. Esta proposta de regulamento dá execução à comunicação — Uma estratégia para reduzir o consumo de combustível e as emissões de CO<sub>2</sub> dos veículos pesados, apresentada em 2014. A estratégia para os veículos pesados anunciou uma medida de execução que estabelecerá o procedimento de certificação das emissões de CO<sub>2</sub>, calculadas pela ferramenta de simulação VECTO, dos veículos pesados novos colocados no mercado da UE e uma proposta legislativa sobre a vigilância e a comunicação dessas emissões.

3.6. Dado que a VECTO é apenas uma ferramenta de simulação, o segundo pacote deveria incluir ensaios de consumo de combustível realizados em estrada, o que a Comissão tenciona fazer para automóveis de passageiros e veículos comerciais ligeiros. É igualmente necessário criar uma metodologia de diferenciação do custo da utilização das infraestruturas pelos veículos pesados novos em função das emissões de CO<sub>2</sub> (revisão da Diretiva Eurovinheta e da Diretiva Eficiência Energética).

3.7. O CESE apela à Comissão Europeia e aos Estados-Membros que cheguem a acordo para garantir o acesso de terceiros (institutos de investigação, empresas de transporte, ONG) aos dados oficiais da ferramenta VECTO relativos ao consumo de combustível, de molde que os valores possam ser alvo de verificação cruzada através de ensaios independentes. Deve proceder-se ao controlo da qualidade e à verificação dos dados apresentados, a fim de corrigir quaisquer lacunas ou irregularidades. Tais controlos devem ser levados a cabo no respeito dos direitos fundamentais.

3.8. A proposta dá igualmente execução à Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica, adotada em 2016, cujos objetivos incluem a redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes do transporte rodoviário em, pelo menos, 60 % até 2050, em relação aos níveis de 1990, bem como a redução drástica das emissões de poluentes atmosféricos. A estratégia prevê ainda que a Comissão acelere o trabalho de análise das opções para a definição das normas para as emissões de CO<sub>2</sub>, com vista à elaboração de uma proposta legislativa durante o mandato da atual Comissão.

3.9. Para efeitos de vigilância, a partir de 2020 as autoridades competentes dos Estados-Membros devem apresentar dados sobre os novos veículos matriculados pela primeira vez na UE durante o ano anterior, e os fabricantes de veículos pesados devem apresentar dados relativos a veículos com data de produção do ano civil anterior. Esta comunicação anual deve ser realizada até 28 de fevereiro. O tipo de dados a apresentar encontra-se definido nas partes A e B do anexo I da proposta de regulamento.

3.10. A Agência Europeia do Ambiente (AEA) assegurará a gestão, em nome da Comissão, de uma base de dados central que disponibilizará publicamente os dados nela introduzidos (exceto determinados dados sensíveis).

3.11. As autoridades competentes e os fabricantes são responsáveis pela exatidão e qualidade dos dados que comunicam. Contudo, a Comissão pode efetuar a sua própria verificação da qualidade dos dados apresentados e, se for caso disso, tomar as medidas adequadas para corrigir os dados publicados no registo central. Não existem obrigações diretas de comunicação de dados para as PME ou as microempresas.

3.12. A Comissão apresenta um relatório anual com a sua análise dos dados transmitidos pelos Estados-Membros e pelos fabricantes relativamente ao ano civil anterior. A análise deve incluir, no mínimo, valores médios relativos ao consumo de combustível e emissões de CO<sub>2</sub> da frota de veículos pesados da UE como um todo, bem como de cada fabricante. A análise deve ter igualmente em conta os dados eventualmente disponíveis sobre a incorporação nos veículos de novas tecnologias avançadas de redução das emissões de CO<sub>2</sub>.

3.13. A Comissão, por meio de atos delegados, fica habilitada a alterar os requisitos de dados estabelecidos nos anexos da proposta de regulamento e o processo de vigilância e comunicação.

#### 4. Observações gerais

4.1. Tal como em pareceres anteriores sobre propostas legislativas da Comissão relativas à redução das emissões de CO<sub>2</sub>, o CESE reitera o seu apoio a todas as iniciativas da UE que visem o cumprimento de objetivos específicos de redução de emissões de gases com efeito de estufa, enquanto elemento essencial da luta contra as alterações climáticas. Para tal, não poderão ser negligenciadas quaisquer medidas razoáveis para reduzir igualmente as emissões dos veículos comerciais, já que estes representam cerca de 10 % da frota de veículos.

4.2. Além disso, a escolha do instrumento — um regulamento da UE — afigura-se a mais adequada para assegurar o cumprimento imediato das disposições adotadas e evitar distorções da concorrência suscetíveis de ter repercussões no mercado interno.

4.3. Os dados relativos às emissões de CO<sub>2</sub> e ao consumo de combustível são produzidos com recurso a um programa informático de simulação designado VECTO (*Vehicle Energy Consumption Calculation Tool*, ou seja, ferramenta de cálculo do consumo de energia de veículos).

4.3.1. A decisão de desenvolver esta ferramenta foi tomada após terem sido contempladas outras opções relativas a procedimentos de ensaio, incluindo bancos de ensaio de motores, ensaios num banco de rolos e ensaios a bordo em tráfego real, com sistemas portáteis de medição das emissões (PEMS). As principais razões da escolha da simulação, em detrimento de qualquer um dos outros procedimentos de ensaio, foram:

- 1) a comparabilidade: os resultados dos ensaios para diferentes tipos de veículos pesados são diretamente comparáveis;
- 2) a eficiência em termos de custos: o elevado custo das instalações de ensaio em comparação com a simulação;
- 3) a adequação à elevada variabilidade: as séries de produção de veículos pesados são bastante reduzidas, uma vez que estes são, em grande medida, personalizados conforme solicitado pelos utilizadores finais;
- 4) a reprodutibilidade: a simulação oferece as melhores pontuações no que se refere à reprodutibilidade dos ensaios;
- 5) a exatidão: podem ser identificadas pequenas reduções com base em otimizações de componentes individuais;
- 6) a exaustividade: a simulação pode ser utilizada para otimizar a configuração total do veículo, a fim de obter um consumo de combustível inferior, uma vez que compreende todos os componentes (cabina, pneus, motor, transmissão, etc.). Esta abordagem foi confirmada na estratégia de 2014 para os veículos pesados.

4.3.2. A obrigação de tratar e disponibilizar dados da VECTO para todos os novos veículos pesados permite que os compradores comparem tanto os diferentes modelos de veículos, as tecnologias de consumo e as várias carroçarias — por exemplo, grua, câmara frigorífica —, como as diferentes combinações de componentes individuais. Ao contrário dos automóveis, os diferentes modelos de veículos pesados são utilizados de formas muito diferentes consoante as respetivas carroçarias, o que conduz a uma grande disparidade de consumos de combustível e emissões de CO<sub>2</sub>. Além disso, a possibilidade de comparar aumenta a concorrência, quer entre fabricantes de veículos quer entre fabricantes de carroçarias.

4.3.3. O CESE saúda o facto de a proposta de regulamento facilitar a vigilância e divulgação de leituras de CO<sub>2</sub> de veículos pesados matriculados pela primeira vez na UE e de fornecer aos clientes — na sua maioria PME — informações claras relativas ao consumo.

4.3.4. O CESE está ciente de que a medição das emissões em condições reais de condução (RDE), com recurso a sistemas portáteis de medição das emissões (PEMS), é preferível à medição com banco de rolos ou — como aqui se propõe — utilizando um programa informático de simulação. Após um período introdutório, e depois de feito um balanço da experiência com o sistema VECTO, a Comissão deveria analisar se são viáveis ensaios RDE para veículos pesados e, em caso afirmativo, a forma como estes podem ser efetuados.

4.4. Durante a avaliação de impacto, a Comissão testou três opções de recolha e comunicação de dados à AEA: 1) comunicação pelas autoridades nacionais; 2) comunicação pelos fabricantes de veículos pesados; e 3) comunicação mista, pelas autoridades nacionais e pelos fabricantes.

4.4.1. O CESE saúda a escolha, na proposta de regulamento, da terceira opção, a da comunicação mista, uma vez que tal salvaguarda o fluxo digital de informações, permite a recolha de dados tanto a nível nacional como da UE e reduz os custos administrativos.

4.4.2. O CESE regozija-se por observar que os dados apresentados à Comissão pelas autoridades nacionais competentes e pelos fabricantes de veículos pesados devem ser disponibilizados ao público. Por motivos de proteção de dados e de salvaguarda da concorrência, o CESE saúda igualmente a proposta de não tornar públicos o número de identificação dos veículos (NIV) e os dados de fabrico relativos a determinadas peças fornecidas (transmissão, eixos e pneus).

4.5. Na opinião do CESE, valeria a pena refletir sobre as taxas de circulação rodoviária baseadas no CO<sub>2</sub> para veículos pesados. Para tal, os dados do registo central (número de identificação dos veículos e leituras das emissões de CO<sub>2</sub>) teriam de estar associados aos dados de matrícula (número de matrícula) e ser partilhados com o responsável pela gestão das taxas de circulação rodoviária.

4.5.1. O CESE apoiou, em várias ocasiões <sup>(7)</sup>, a intenção da Comissão de introduzir um sistema uniforme a nível europeu de taxas de circulação rodoviária baseadas no princípio do poluidor-pagador. Um sistema uniforme de taxas de circulação rodoviária, gerido por autoridades públicas, seria igualmente útil do ponto de vista da proteção de dados.

4.6. A Comissão entende que a sua proposta de regulamento constitui uma etapa necessária tendo em vista a aplicação e execução de futuras normas relativas a emissões de CO<sub>2</sub> para veículos pesados. Um sistema de vigilância e comunicação de dados é particularmente necessário para avaliar o futuro cumprimento dessas normas, como acontece já no caso dos automóveis de passageiros e dos veículos comerciais ligeiros.

4.6.1. Na UE, existem limites vinculativos de CO<sub>2</sub> para os automóveis de passageiros desde 2009 e para os veículos comerciais ligeiros desde 2011. Até à data, os veículos pesados não estiveram sujeitos a limites de CO<sub>2</sub> comparáveis. Contudo, está prevista para 2018 uma proposta legislativa da Comissão que introduzirá limites vinculativos de CO<sub>2</sub> também para esses veículos.

4.6.2. Nos últimos anos, mercados importantes, como os Estados Unidos da América, o Canadá, o Japão e a China, puseram em prática medidas no domínio da certificação e da eficiência no consumo de combustível, sob a forma de normas relativas ao consumo de combustível e/ou às emissões, a fim de incentivar a inovação e de melhorar rapidamente a eficiência dos veículos. Por conseguinte, a competitividade dos fabricantes europeus de veículos pesados depende do cumprimento dessas normas.

4.7. É um facto que o mercado coloca pressão sobre os fabricantes para que reduzam o consumo de combustível dos camiões na UE: os custos de combustível representam, de longe, a principal rubrica de despesas (cerca de 30 %) da estrutura de custos do transporte de mercadorias de longa distância. As empresas de transporte, enquanto compradoras de veículos pesados, têm, pois, interesse em camiões que consumam o mínimo de combustível possível.

4.7.1. Por outro lado, a experiência demonstrou que as metas não vinculativas e as forças de mercado não bastam, por si só, para reduzir significativamente o consumo de combustível de novos veículos e, em consequência, as emissões de CO<sub>2</sub>.

4.7.2. O setor dos transportes é dominado por PME. Um dos maiores problemas com os quais as PME se deparam é a dificuldade de acesso a financiamento. Assim, as empresas de transporte deparam-se frequentemente com dificuldades para financiar o valor mais elevado de veículos pesados mais eficientes ao nível do consumo de combustível.

4.7.3. O CESE recomenda que, no estabelecimento de eventuais limites de CO<sub>2</sub> para veículos pesados, a Comissão procure um equilíbrio entre metas que possam ser atingidas a curto e médio prazos e o objetivo a mais longo prazo de transportes rodoviários com zero emissões. Isto significa que se deve estimular a inovação a nível da tecnologia já existente, sem limitar o investimento em veículos com zero emissões.

4.7.4. Neste contexto, o CESE considera que as recomendações que formulou no seu parecer sobre o relatório final do Grupo de Alto Nível CARS 21 <sup>(8)</sup> também podem ser aplicadas aos veículos pesados. Essas recomendações incluíam dar tempo aos fabricantes para desenvolverem as tecnologias necessárias para fazer face a estas exigências mais estritas, sem encarecimento considerável dos produtos e, em última análise, sem abrandamento da renovação das frotas.

<sup>(7)</sup> EESC-2017-02887 (ver página 181 do presente Jornal Oficial); EESC-2017-02888 (ver página 188 do presente Jornal Oficial); EESC-2017-03231 (ver página 195 do presente Jornal Oficial).

<sup>(8)</sup> JO C 10 de 15.1.2008, p. 15.

4.7.5. Neste contexto, a regulamentação dos Estados Unidos da América relativa a novos veículos pesados, tratores, reboques e motores pode ser vista como um exemplo positivo de aplicação preventiva. Nos EUA, será implementada uma segunda fase de regulamentação para os modelos de 2018 a 2027, dando continuidade às normas da fase 1, que abrangem os modelos de 2014 a 2018.

4.8. O CESE salienta o papel do investimento público e da regulamentação na redução das emissões do transporte rodoviário, incluindo as emissões do transporte pesado de mercadorias.

4.8.1. Uma alternativa futura poderá ser o sistema de autoestrada elétrica («e-highway»), em que os camiões híbridos são alimentados por linhas elétricas aéreas em corredores de mercadorias fundamentais, tal como acontece atualmente com os elétricos, comboios e tróleys. Quando ligados à linha elétrica, os camiões podem funcionar totalmente à base de eletricidade. Ao saírem da via elétrica, os veículos são movidos por um motor a gasóleo ou elétrico, graças a baterias instaladas a bordo.

4.8.2. A circulação de camiões em pelotão tem a capacidade de reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> em cerca de 10 %. Os camiões seguem-se de perto, a uma distância estabelecida, utilizando tecnologia de ponta para a conectividade e sistemas de apoio à condução. O veículo que segue na frente funciona como líder. Se travar, todos os outros camiões do pelotão também travam. O tempo de reação é quase de um para um para todos os camiões. A circulação de camiões em pelotão reduz o consumo de combustível e reforça a segurança, mas poderá exigir alterações regulamentares.

4.8.3. A Diretiva (UE) 2015/719 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(9)</sup> introduziu novas alterações aos regulamentos relativos aos veículos pesados, as quais permitirão a aplicação de desenhos mais aerodinâmicos dos veículos, com melhorias a nível da eficiência energética e das emissões nas estradas europeias. As alterações incluem derrogações ao comprimento máximo total de veículos pesados, permitindo a instalação de defletores aerodinâmicos na retaguarda dos camiões existentes e que os novos camiões incluam esses elementos aerodinâmicos, bem como cabinas mais arredondadas e compridas. Contudo, os fabricantes de reboques dão conta de problemas com as autoridades de matrícula quanto à aplicação desses novos regulamentos.

4.9. O CESE frisa que qualquer medida regulamentar deve ser acompanhada de medidas políticas adicionais para reduzir a procura de transporte rodoviário — nomeadamente de transporte pesado de mercadorias — através da transição para outros meios (ferrovias, vias interiores navegáveis, etc.) que produzem menos gases com efeito de estufa.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> JO L 115 de 6.5.2015, p. 1.

**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 sobre a revisão intercalar relativa à aplicação da Estratégia para o Mercado Único Digital — Um Mercado Único Digital conectado para todos»**

[COM(2017) 228 final]

(2018/C 081/14)

Relator: **Antonio LONGO**

Consulta	Comissão Europeia, 5.7.2017
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	4.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação	111/0/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) secunda a proposta de revisão da *Estratégia para o Mercado Único Digital*, reconhecendo, simultaneamente, os grandes esforços envidados pela Comissão em termos de iniciativa legislativa, com vista à consecução dos objetivos da UE no domínio do crescimento tecnológico, económico e social.

1.2. O CESE, todavia, expressa a sua preocupação face aos atrasos na adoção e implementação das 35 ações e iniciativas legislativas apresentadas, que ameaçam agravar a clivagem tecnológica e de competitividade existente entre a UE e os seus concorrentes a nível mundial.

1.3. O CESE apoia a proposta da Comissão de integrar a *Estratégia para o Mercado Único Digital* nas novas iniciativas legislativas sobre as plataformas em linha, a economia dos dados europeia e a cibersegurança. O Comité recomenda, a este propósito, uma abordagem orgânica que tenha em conta as necessidades de reforçar a competitividade e a defesa dos direitos digitais, tanto no mercado interno como em relação aos países terceiros.

1.4. O Comité insiste na necessidade de reforçar a *dimensão social* <sup>(1)</sup> da *Estratégia para o Mercado Único Digital*. Só através de uma governação a nível europeu que associe os governos nacionais, os parceiros sociais e a sociedade civil no seu todo se poderão enfrentar os desafios e os riscos inerentes à revolução digital, defendendo os mais vulneráveis e proporcionando mais oportunidades aos cidadãos e às empresas.

1.5. O CESE espera que a UE promova, no pleno respeito das competências nacionais, um vasto plano para a educação e a formação digitais, de molde a dotar todos os cidadãos dos conhecimentos necessários para enfrentar a transição da melhor forma. Este plano deveria abranger todos os tipos e níveis de educação, a começar pela formação do corpo docente e a revisão dos programas e dos métodos pedagógicos, e ser estreitamente associado a um sistema de formação contínua para requalificar ou reconverter as competências dos trabalhadores. Importa igualmente dedicar especial atenção aos quadros de gestão abrindo cursos de formação avançada em colaboração com as universidades.

<sup>(1)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 10, pontos 3.8 e 3.9.

1.6. A revolução digital transformará todas as dimensões do trabalho: a sua organização, as tarefas realizadas e os locais, os horários, as condições e os contratos de trabalho. O CESE considera que o diálogo social pode desempenhar um papel importante neste contexto e convida a Comissão a iniciar, em conjunto com os parceiros sociais, um processo de reflexão sobre as perspetivas a médio e a longo prazo e de identificação de ações resilientes com vista a garantir salários dignos, empregos de qualidade, uma relação equilibrada entre vida profissional e familiar e o acesso generalizado à segurança social.

1.7. O CESE saúda os êxitos recentemente alcançados no setor digital, mas convida as instituições europeias e nacionais a zelarem pela correta e completa implementação da regulamentação (por exemplo: *abolição das tarifas de roaming a nível retalhista*) e a prosseguirem a sua ação com vista à redução da fragmentação e das distorções. Neste contexto, o CESE recomenda à Comissão que publique com a maior brevidade um regulamento que permita a portabilidade dos conteúdos em linha.

1.8. O Comité salienta a importância de colmatar o mais depressa possível o *fosso digital* infraestrutural, territorial e cultural que constitui atualmente um entrave ao desenvolvimento económico e social da UE, para além de ser uma fonte de desigualdade de condições de vida e de oportunidades para cidadãos e empresas. O volume de financiamentos já concedidos é enorme, mas insuficiente para cobrir todas as necessidades de desenvolvimento da UE.

1.9. O CESE reafirma que o acesso à Internet constitui um direito fundamental de todos os cidadãos, assim como um instrumento ineludível de inclusão social e crescimento económico, pelo que não é possível continuar a adiar a sua inclusão nos serviços universais.

1.10. O CESE insta a Comissão a acelerar os prazos para a concretização das estratégias em matéria de administração pública em linha e saúde em linha, tanto por constituírem uma condição indispensável para o desenvolvimento digital europeu como pelo impacto positivo que poderão ter na qualidade dos serviços e na qualidade de vida dos cidadãos.

1.11. O Comité considera que as PME devem ser mais apoiadas tendo em conta que o uso das tecnologias digitais já é hoje em dia uma condição indispensável para permanecer no mercado. Além disso, o apoio às empresas não pode prescindir de uma estratégia *ad hoc* para as empresas em fase de arranque, assente em três objetivos fundamentais: simplificação normativa, constituição de redes e acesso simplificado ao financiamento.

1.12. O Comité convida a Comissão a reforçar a defesa dos direitos dos consumidores digitais em toda a União, evitando que a harmonização entre as diferentes legislações signifique um decréscimo da proteção nos casos em que estas estão já consolidadas e são satisfatórias.

1.13. O CESE considera a cibersegurança prioritária para a soberania e a competitividade europeias, na medida em que é transversal a todos os domínios de aplicação do digital. Recomenda que a proposta da Comissão preveja uma melhoria significativa das normas de prevenção, dissuasão, resposta, gestão de crises e resiliência, no respeito dos direitos fundamentais da UE, criando as bases para o reforço da cooperação entre os Estados-Membros e com países terceiros.

## 2. O estado da arte do mercado único digital

2.1. Desde maio de 2015, a Comissão Europeia elaborou 35 propostas legislativas, previstas na Estratégia para o Mercado Único Digital<sup>(2)</sup>, muitas das quais não foram ainda implementadas, pois são objeto de negociação entre a Comissão, o Parlamento e o Conselho ou então aguardam ser efetivamente aplicadas nos diferentes Estados-Membros. A comunicação para a revisão intercalar da Estratégia para o Mercado Único Digital traça um primeiro balanço das iniciativas empreendidas e dos resultados alcançados.

2.2. Entre as iniciativas mais significativas implementadas ou a implementar assinalam-se:

— a *abolição das tarifas de roaming a nível retalhista*<sup>(3)</sup> a partir de 15 de junho de 2017;

<sup>(2)</sup> COM(2015) 192 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 399 final.



- a *portabilidade transfronteiras dos serviços de conteúdos em linha* <sup>(4)</sup> a partir dos primeiros meses de 2018;
- o *fim do bloqueio geográfico injustificado* <sup>(5)</sup>, que prejudica os consumidores.

2.3. A Comissão considera fundamental pôr em prática o *pacote «Conectividade»* <sup>(6)</sup>, que promoverá a criação de infraestruturas digitais de elevada qualidade em toda a UE, a fim de fazer chegar a todas as empresas e cidadãos os benefícios da revolução digital.

2.4. Para incentivar o comércio eletrónico transfronteiras, será importante adotar as propostas da Comissão tendentes a harmonizar as *normas em matéria de contratos digitais* <sup>(7)</sup>, reforçar a cooperação entre as autoridades nacionais de defesa do consumidor <sup>(8)</sup>, tornar acessíveis os custos dos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas <sup>(9)</sup>, simplificar os procedimentos de declaração do IVA <sup>(10)</sup>, combater as práticas comerciais desleais e proteger os direitos de propriedade intelectual, incluindo os direitos de autor <sup>(11)</sup>.

2.5. Para atingir padrões mais elevados de *proteção de dados* <sup>(12)</sup> e *privacidade nas comunicações eletrónicas* <sup>(13)</sup>, a Comissão aprovou dois regulamentos *ad hoc* que deverão ser aplicados em 2018.

2.6. O quadro jurídico do setor audiovisual <sup>(14)</sup> será adaptado às necessidades da era digital mediante a revisão das *normas vigentes em matéria de direitos de autor* <sup>(15)</sup>, a fim de facilitar o acesso transfronteiras aos materiais e de alargar a possibilidade de utilização de materiais protegidos pelos direitos de autor no domínio do ensino, da investigação e da cultura.

### 3. Síntese das novas propostas da Comissão

3.1. Face a uma natural evolução do mundo digital, que implicará constantes adaptações das infraestruturas e da legislação, é fundamental garantir a todos os utilizadores um ambiente digital seguro, aberto e equitativo. Essas condições são indispensáveis para reforçar a confiança que continua ainda hoje a limitar a expansão do mercado único digital <sup>(16)</sup>.

3.2. A Comissão identificou três setores em que é necessária uma ação mais incisiva por parte da UE e relativamente aos quais prevê apresentar em breve iniciativas legislativas: 1) **plataformas em linha**, 2) **economia dos dados europeia** e 3) **segurança informática**.

3.3. As *plataformas em linha* <sup>(17)</sup> estão a redefinir o mercado único digital ao ponto de chamarem a si o papel de «guardiãs da Internet», dado que controlam o acesso às informações, aos conteúdos e às transações. Por isso, em 2017, a Comissão criará uma iniciativa para que estas participem e assumam responsabilidades na gestão das redes. Será abordado, em especial, o problema das cláusulas contratuais abusivas e das práticas comerciais desleais no relacionamento entre plataformas e empresas. Além disso, a remoção dos conteúdos ilegais passará a ser mais célere e eficaz com a instituição de um sistema formal de «denúncia e remoção».

3.4. A *economia dos dados* está destinada a desempenhar um papel cada vez mais importante para as empresas, os cidadãos e os serviços públicos. A Comissão publicará em 2017 duas iniciativas legislativas sobre a *livre circulação transfronteiras dos dados não pessoais* e sobre a *acessibilidade e reutilização de dados públicos* e de dados recolhidos com financiamento de fundos públicos. Finalmente, para preparar o mercado digital para o desenvolvimento da *Internet das coisas*, serão definidos princípios para determinar a responsabilidade em caso de danos provocados por produtos de elevado débito de dados.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 627 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 289 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 587, 588, 589, 590, 591 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 634 e 635 final.

<sup>(8)</sup> COM(2016) 283 final.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 285 final.

<sup>(10)</sup> COM(2016) 757 final.

<sup>(11)</sup> COM(2016) 593 final.

<sup>(12)</sup> Regulamento (UE) 2016/679.

<sup>(13)</sup> COM(2017) 10 final.

<sup>(14)</sup> COM(2016) 287 final.

<sup>(15)</sup> COM(2016) 593 e 594 final.

<sup>(16)</sup> Eurobarómetro especial n.º 460.

<sup>(17)</sup> COM(2016) 288 final.

3.5. Em 2017, a Comissão reanalisará a *estratégia da UE para a cibersegurança* <sup>(18)</sup>, bem como o mandato da Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA), a fim de os adequar aos novos desafios e riscos. Além disso, serão propostas outras medidas relativas a normas, certificação e etiquetagem em matéria de segurança informática, a fim de melhor proteger os objetos conectados contra os ciberataques. Esse processo implicará o reforço das parcerias público-privadas.

3.6. Para melhorar as competências digitais e a empregabilidade, a Comissão pretende a rápida implementação da *Nova Agenda de Competências para a Europa* <sup>(19)</sup> e da *coligação para a criação de competências e emprego na área digital* <sup>(20)</sup>. Além disso, em 2018, a Comissão lançará o projeto «Oportunidade Digital», que tem por objetivo dar aos diplomados a possibilidade de realizarem estágios transnacionais no domínio digital.

3.7. A *estratégia para a digitalização da indústria europeia* <sup>(21)</sup> promoverá a cooperação e o intercâmbio de boas práticas. Esta iniciativa acompanha os recursos destinados pelo programa Horizonte 2020 (5 500 milhões de euros) e os investimentos privados e nacionais, alavancando-se nas parcerias público-privadas. Alguns setores-chave como a energia, os transportes e as finanças serão objeto de transformações consideráveis de acordo com critérios de sustentabilidade e eficiência.

3.8. O *plano de ação (2016-2020) para a administração pública em linha* <sup>(22)</sup> facilitará a transição digital dos serviços públicos a nível nacional e europeu. A Comissão prevê que o setor da saúde seja aquele que mais alterações sofrerá, em consequência do direito a receber tratamento em qualquer país da UE (registos de saúde e prescrições digitais) e do crescente recurso à tecnologia de apoio aos médicos (para análises, intervenções cirúrgicas, terapias, etc.).

3.9. Para reforçar a sua posição à escala mundial, a UE aumentou os fundos para investigação e inovação (I&I) e lançou duas importantes iniciativas tecnológicas: uma sobre a *computação em nuvem*, que visa a partilha e a reutilização dos conhecimentos adquiridos, e outra sobre a *computação quântica*, para resolver problemas de cálculo mais complexos do que os que são atualmente tratados com os supercomputadores.

3.10. A Comissão considera que a Estratégia para o Mercado Único Digital terá um peso cada vez maior nas relações entre a UE e os países terceiros. Esta estratégia envolverá a defesa de novos direitos digitais, a luta contra o protecionismo digital e a promoção de iniciativas de combate ao fosso digital à escala mundial.

#### 4. Observações na generalidade

4.1. O CESE reconhece os grandes esforços envidados pela Comissão em termos de iniciativa legislativa, com vista à consecução dos objetivos de crescimento tecnológico, económico e social delineados na Estratégia para o Mercado Único Digital. Em particular, o Comité considera fundamental esta revisão intercalar para promover a implementação da referida estratégia, reduzindo a fragmentação e as distorções.

4.2. O CESE considera positivos os recentes resultados alcançados, como a abolição das tarifas de *roaming* a nível retalhista <sup>(23)</sup>, a portabilidade transfronteiras dos produtos em linha <sup>(24)</sup> e a remoção dos bloqueios geográficos injustificados <sup>(25)</sup>. Essas iniciativas contribuirão para transmitir uma imagem mais positiva da UE, embora sejam ainda muitos os problemas por resolver para garantir os direitos dos consumidores e uma concorrência equitativa entre as empresas.

4.2.1. O Comité observa, contudo, que em muitos Estados-Membros a abolição das tarifas de *roaming* está a avançar de modo fragmentado e heterogéneo, originando óbvios prejuízos para os consumidores e para a imagem da UE. Em vários países, as associações de consumidores denunciam tentativas de contornar a abolição do *roaming*, principalmente através da limitação dos *gigabytes* disponíveis para a navegação em linha. O CESE convida, portanto, a Comissão a acompanhar rigorosamente esse processo, reforçando e acelerando os prazos e as modalidades de implementação.

<sup>(18)</sup> JOIN (2013) 1.

<sup>(19)</sup> COM(2016) 381 final.

<sup>(20)</sup> 2016/C484/01.

<sup>(21)</sup> COM(2016) 180 final.

<sup>(22)</sup> COM(2016) 179 final.

<sup>(23)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 131; JO C 34 de 2.2.2017, p. 162.

<sup>(24)</sup> JO C 264 de 20.7.2016, p. 86.

<sup>(25)</sup> JO C 34 de 2.2.2017, p. 93.

4.2.2. No que diz respeito à portabilidade transfronteiras dos conteúdos em linha, o CESE espera que em breve seja posto em prática o acordo provisório entre o Conselho e a Comissão adotado pelo Parlamento Europeu em 18 de maio deste ano. O acordo prevê um regulamento com vista a instaurar na UE uma abordagem comum em matéria de portabilidade dos conteúdos em linha, a fim de permitir aos assinantes acederem a estes conteúdos e os utilizarem quando se encontram temporariamente num Estado-Membro que não o de residência.

4.3. O CESE manifesta a sua preocupação pelo facto de apenas algumas propostas legislativas apresentadas pela Comissão no âmbito da Estratégia para o Mercado Único Digital terem sido efetivamente implementadas. Esse facto constitui uma limitação séria tanto para a avaliação global da estratégia como para as perspetivas reais de crescimento e competitividade da UE. O Comité convida todas as instituições envolvidas no processo de *codecisão* a abreviarem os prazos de negociação e espera que os Estados-Membros apliquem a legislação de modo atempado e coerente.

4.4. O CESE considera que a revolução digital mudará radicalmente a vida dos cidadãos, bem como a forma de fazer negócios, de produzir e de comercializar, com efeitos a longo prazo dificilmente previsíveis neste momento, em particular para o mercado de trabalho e para o emprego. O setor digital terá consequências na organização do trabalho, nas tarefas realizadas e nos locais, horários, condições e contratos de trabalho. O Comité insiste, portanto, na necessidade de reforçar a *dimensão social* <sup>(26)</sup> da Estratégia para o Mercado Único Digital. Só assim poderão ser enfrentados todos os desafios e riscos inerentes à revolução digital, proporcionando a todos a possibilidade de usufruírem das suas vantagens e oportunidades.

4.5. O CESE entende que é fundamental criar um vasto programa europeu dedicado à educação e à formação digitais, de molde a dotar todos os cidadãos das ferramentas necessárias para enfrentar a transição da melhor forma. Em particular, o CESE, embora ciente das competências específicas dos Estados-Membros neste domínio, espera que este programa comece por se aplicar nas escolas, reforçando os conhecimentos dos professores, adaptando os programas de estudo e os métodos pedagógicos às tecnologias digitais (incluindo a aprendizagem eletrónica) e proporcionando a todos os alunos uma formação de elevada qualidade. Este programa terá o seu prolongamento natural na aprendizagem ao longo da vida, a fim de reverter ou requalificar as competências de todos os trabalhadores <sup>(27)</sup>.

4.6. O Comité entende que o mundo empresarial deve adaptar rapidamente as suas competências digitais, consagrando especial atenção às questões da cibersegurança. Com efeito, o Comité considera que a UE deve ajudar as empresas a disponibilizar formação avançada aos quadros de gestão, com o apoio do mundo académico, a fim de reforçar o conhecimento e a consciência dos riscos ligados ao furto de dados e à criminalidade informática. Segundo o CESE, também é importante apoiar a formação de técnicos informáticos no domínio da segurança recorrendo a sistemas de simulação de ciberataques e de teste da capacidade de reação.

4.7. Apesar das recomendações já formuladas em 2015 <sup>(28)</sup>, o CESE observa que alguns desafios fundamentais para a realização do mercado único digital não tiveram ainda uma resposta adequada. A difusão das competências digitais, a literacia digital, a digitalização das empresas e a administração pública em linha continuam a ser pré-requisitos fundamentais para um desenvolvimento amplo, partilhado e equilibrado.

4.8. A UE investiu e continua a investir muitos milhares de milhões de euros em investigação e inovação, assim como no setor digital. Todavia, tendo em conta as necessidades estimadas pela Comissão (cerca de 155 mil milhões de euros), estamos longe dos níveis de investimento suficientes para garantir um desenvolvimento forte e equilibrado no setor digital que acompanhe o dos nossos principais concorrentes a nível mundial. Por isso, a Comissão declarou várias vezes pretender recorrer às parcerias público-privadas (PPP) para colmatar a falta de investimentos.

4.8.1. O CESE considera que as PPP constituem, seguramente, uma importante alavanca para o desenvolvimento e a inovação, mas não podem ser consideradas a panaceia para todos os males. Assim, o Comité convida as instituições europeias a se tornarem mais presentes nas intervenções e financiamentos nos domínios com *pouca vocação para o mercado*, tal como em todas as iniciativas capazes de criar infraestruturas de elevado valor acrescentado mas cujos frutos só poderão vir a ser colhidos a longo prazo (programa MIE).

<sup>(26)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 10, pontos 3.8 e 3.9.

<sup>(27)</sup> JO C 434 de 15.12.2017, p. 30.

<sup>(28)</sup> JO C 71 de 24.2.2016, p. 65, Estratégia para o Mercado Único Digital, pontos 1.1, 1.2, 1.3 e 1.8.

4.9. Há já algum tempo que a tributação das multinacionais do setor digital tem vindo a ser objeto de um aceso debate, bem como de importantes iniciativas institucionais. Em particular, os sistemas fiscais nacionais nem sempre parecem impor uma tributação equitativa sobre os rendimentos gerados por essas empresas dentro da União. O Comité convida a Comissão a procurar soluções equilibradas capazes de assegurar, nos limites do princípio da subsidiariedade, uma tributação equitativa dos lucros sem bloquear a inovação e o desenvolvimento.

4.10. O CESE reitera a importância de reduzir o fosso digital, que ameaça tornar-se um dos principais fatores de exclusão económica, laboral e social. Neste contexto, é necessário pôr em prática, o mais rapidamente possível, as estratégias previstas pela UE em matéria de educação e formação no domínio digital (*Nova Agenda de Competências para a Europa e coligação para a criação de competências e emprego na área digital*). O CESE recomenda, por conseguinte, que a Comissão vele por que estas estratégias sejam rápida e corretamente aplicadas pelos Estados-Membros.

4.11. O Comité insiste no princípio segundo o qual o acesso à Internet constitui um direito fundamental de todos os cidadãos, assim como um instrumento ineludível de inclusão social e de crescimento económico. Por isso, não se pode continuar a adiar a inclusão do acesso à Internet de alta velocidade nos serviços universais<sup>(29)</sup>. O CESE considera igualmente que o fenómeno da revolução digital só poderá ser governável se houver uma participação ativa dos cidadãos, que devem estar cientes das oportunidades e dos riscos associados à Internet.

4.12. É, pois, importante que a UE apoie e participe ativamente no Fórum anual sobre a Governação da Internet, que na próxima reunião de Genebra, em dezembro de 2017, se intitulará *Shape Your Digital Future!* [Molde o seu futuro digital!] e no qual se debaterá o modo como as oportunidades oferecidas pela Internet podem ser maximizadas, enfrentando riscos e desafios emergentes.

4.13. O CESE apoia o pacote «Conectividade»<sup>(30)</sup> e congratula-se, em particular, com as iniciativas tendentes a reduzir o fosso digital territorial (acesso gratuito à Internet sem fios para os europeus — WIFI4EU) e a garantir a qualidade das comunicações digitais (5G). Em particular, o Comité considera a iniciativa WIFI4EU fundamental para que todos se encontrem «efetivamente» conectados no mercado único digital. Por isso espera que o referido projeto-piloto, que prevê atualmente a dotação de 125 milhões de euros, se possa tornar estrutural nas políticas da UE, adequando o seu orçamento, de modo a garantir a todos os cidadãos, mesmo os que residem em regiões com reduzida atratividade para o mercado (ilhas, regiões de montanha e ultraperiféricas, etc.) uma ligação à Internet de qualidade.

4.14. O CESE subscreve a proposta de associar as **plataformas em linha** a um projeto de vasto alcance, a fim de as tornar agentes responsáveis num ecossistema de Internet equitativo e transparente. Esse processo, contudo, não pode excluir a necessidade de reduzir a fragmentação legislativa, tendo em conta as implicações para as empresas (concorrência desleal), para os trabalhadores (contratos) e para os consumidores<sup>(31)</sup> (litígios transfronteiras), e deve preservar as normas estabelecidas.

4.15. O CESE considera que a **economia dos dados europeia** é um dos setores em que é mais evidente o hiato entre a UE e os líderes da inovação digital a nível mundial. O Comité secunda a proposta de criação de um quadro regulamentar, na condição de que este possa ser corretamente aplicado no contexto da *computação em nuvem*<sup>(32)</sup>, da *inteligência artificial* e da *Internet das coisas*, tenha em consideração a liberdade contratual suprimindo os obstáculos à inovação e beneficie de um financiamento adequado da UE.

4.16. O CESE considera a **segurança informática** prioritária, na medida em que é transversal a todos os domínios de aplicação do digital e essencial para garantir a soberania europeia, não podendo ser dissociada da autonomia digital, tanto no que diz respeito à recolha e gestão de dados como aos equipamentos utilizados para controlar e acompanhar esse processo. Dada a vastidão dos domínios em causa, o Comité considera que os fundos destinados à cibersegurança devem aumentar substancialmente, indo além do domínio da investigação, associando os setores sensíveis da indústria (transportes, produção industrial de elevado valor acrescentado,...) e ajudando os Estados-Membros no processo de reforço das defesas digitais.

<sup>(29)</sup> JO C 161 de 6.6.2013, p. 8.

<sup>(30)</sup> O CESE elaborou um parecer sobre cada uma das propostas, mas com um título único, para garantir a coerência na apresentação e nos conteúdos: JO C 125 de 21.4.2017, p. 51; JO C 125 de 21.4.2017, p. 56; JO C 125 de 21.4.2017, p. 65; JO C 125 de 21.4.2017, p. 69; JO C 125 de 21.4.2017, p. 74.

<sup>(31)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 119.

<sup>(32)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 86.

4.17. O ciberterrorismo e a cibercriminalidade constituem hoje ameaças que pairam sobre todas as economias e governos. O Comité recomenda que a proposta de revisão da estratégia para a cibersegurança preveja uma melhoria significativa das normas de prevenção, dissuasão, resposta, gestão de crises e resiliência, no respeito dos direitos fundamentais da UE, criando as bases para o reforço da cooperação entre os Estados-Membros e com os países terceiros.

4.17.1. O CESE concorda com a orientação da Comissão, considerando que todos os produtos digitais e os sistemas conexos devem ser seguros desde o momento da sua introdução no mercado, e espera uma rápida aprovação das medidas anunciadas.

4.17.2. O Comité apoia a proposta da Comissão de alargar o mandato da ENISA<sup>(33)</sup>, adequando-o às novas ameaças globais. O CESE considera, em particular, que a revisão das estratégias europeias em matéria de cibersegurança passa também por uma maior abertura, diálogo e transparência da ENISA relativamente aos cidadãos e à sociedade civil organizada, de modo a poder valorizar as suas iniciativas e atividades.

## 5. Observações na especialidade

5.1. Embora 90 % das empresas europeias exijam competências digitais, em 2016 apenas 44 % dos cidadãos europeus e 37 % dos trabalhadores tinham um nível pelo menos suficiente de competências nesse domínio. Além disso, quase metade das empresas europeias não requalifica o seu pessoal, prejudicando tanto os trabalhadores como a competitividade da própria empresa<sup>(34)</sup>. O CESE reitera, pois, que é premente financiar com recursos *ad hoc* uma estratégia de vasto alcance no domínio da educação e da formação digital<sup>(35)</sup>, dando particular atenção ao fosso existente entre «nativos digitais» e cidadãos idosos<sup>(36)</sup> e, de um modo mais geral, acompanhando as pessoas de todas as idades e condições que não têm competências digitais.

5.2. No tocante às implicações para o emprego, existe ainda a possibilidade concreta de a robotização implicar uma redução global dos postos de trabalho, absorvendo progressivamente todos os trabalhos repetitivos e «menos» criativos<sup>(37)</sup>. Por isso, o CESE convida a Comissão a iniciar, através do diálogo social europeu, um processo com vista a garantir salários dignos, uma relação equilibrada entre vida profissional e pessoal, empregos de qualidade e o acesso generalizado à proteção social<sup>(38)</sup>.

5.2.1. Para vencer o desafio da digitalização, será fundamental intervir nos setores da educação e da formação, concebendo percursos *ad hoc* à escala europeia para recolocar os trabalhadores cujas tarefas serão confiadas a máquinas ou tornadas obsoletas pela robotização e prevendo amortecedores sociais adequados que lhes possam garantir uma vida digna nas fases de reconversão profissional. Será também fundamental incluir essas medidas numa estratégia de vasto alcance, flexível e resiliente, capaz de responder com rapidez e eficácia às mudanças provocadas pela revolução digital, de modo a poder geri-la e a não sofrer os seus efeitos.

5.3. O CESE reafirma o seu apoio ao plano de ação para a administração pública em linha tendo em vista oferecer serviços digitais de fácil utilização, personalizados e transfronteiras. No entanto, o Comité considera que esses objetivos não podem ser alcançados atualmente, dados os atrasos na aplicação desta estratégia a nível nacional e a falta de uma estrutura digital amplamente difundida à escala europeia e *interconectada*. O Comité verifica a persistência de problemas com o princípio da *declaração única* e os atrasos na criação de um *portal digital único*. O CESE insiste ainda na necessidade de garantir a *atualização* em linha com as mais recentes tecnologias e a necessidade de maior abertura relativamente à possibilidade de os utilizadores alterarem ou suprirem os seus dados (*direito a ser esquecido*)<sup>(39)</sup>.

<sup>(33)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 124.

<sup>(34)</sup> Comissão Europeia, «Digital Transformation Scoreboard» [Painel de avaliação das transformações digitais], 2017.

<sup>(35)</sup> JO C 173 de 31.5.2017, p. 1, JO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

<sup>(36)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 28.

<sup>(37)</sup> «The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis» [Os riscos da automação para o emprego nos países da OCDE: uma análise comparativa], OCDE, 2016. Está em curso um aceso debate sobre o impacto da revolução digital nos níveis de emprego. A OCDE prevê uma redução de 9 % dos postos de trabalho (aqueles que são considerados mais repetitivos), mas outros estudos como o do Banco Mundial ou de outros institutos preveem um aumento de postos de trabalho ou uma compensação entre postos de trabalho extintos e novos postos criados. Certo é que todos os estudos convergem no princípio de que o mundo do trabalho será objeto de profundas alterações e na necessidade de adotar medidas alternativas atempadas e resilientes.

<sup>(38)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

<sup>(39)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 99.



5.4. O Comité encontra no setor da saúde digital (saúde em linha) problemas semelhantes aos da administração pública em linha. Assim, o CESE propõe que se incentive a criação de infraestruturas digitais avançadas, se reforce a colaboração com os setores da I&I e se associem mais ativamente os utilizadores e os operadores do setor da saúde<sup>(40)</sup>.

5.5. O CESE apoia a comunicação sobre a *digitalização da indústria europeia*, insistindo em que nenhum Estado-Membro é capaz, por si só, de aproveitar todas as oportunidades oferecidas pelo mundo digital. Em contrapartida, a UE pode fazer frente aos principais concorrentes a nível mundial na condição de se elaborar uma estratégia comum tendente a reforçar a base industrial europeia (*indústria 4.0*) enquanto fator autónomo de competitividade e capaz de atrair investimentos, de aumentar os postos de trabalho e de manter a atenção concentrada no objetivo de uma produção industrial correspondente a 20 % do PIB europeu até 2020<sup>(41)</sup>.

5.6. O Comité exorta a Comissão a apoiar a inovação digital em todas as empresas, dando particular atenção às PME, que podem vir a colher grandes vantagens com a digitalização (simplificação e desburocratização), mas que, sem um suporte e apoio adequados, correm o risco de ser expulsas do mercado. Com efeito, a digitalização de todas as empresas é já presentemente uma condição necessária, embora não suficiente, para permanecer no mercado, e as PME, tendo menos instrumentos e recursos, podem vir a ter mais dificuldade em se adaptar à mudança.

5.7. O CESE considera necessário apoiar as empresas em fase de arranque, enquanto agentes privilegiados para a inovação digital, o crescimento económico e o emprego, incentivando o seu desenvolvimento e a sua consolidação (*scale-up*). Em particular, recomenda-se uma abordagem transversal aos vários tipos de empresa assente em três objetivos fundamentais: simplificação normativa, constituição de redes e acesso simplificado ao financiamento<sup>(42)</sup>.

5.8. O CESE considera o comércio eletrónico transfronteiras um dos setores-chave para o desenvolvimento do mercado único digital. O Comité renova o seu apelo no sentido de uma intervenção mais incisiva para tornar acessíveis a todos os custos da entrega de encomendas<sup>(43)</sup>. Recomenda-se, além disso, uma maior harmonização da regulamentação em matéria de contratos digitais, dado que o instrumento legislativo escolhido (duas diretivas) pode gerar confusão sem simplificar o quadro normativo<sup>(44)</sup>.

5.9. O CESE saúda as informações prestadas pela Comissão sobre os resultados obtidos em matéria de defesa dos consumidores com a plataforma para a *resolução em linha de litígios de consumo*<sup>(45)</sup>, mas considera que há ainda muito a fazer para dar a conhecer melhor a plataforma e reforçar a confiança dos consumidores no comércio em linha. Nomeadamente, o Comité reputa necessário o reforço dos instrumentos de resolução extrajudicial de litígios, especialmente transfronteiras. Solicita, igualmente, intervenções em matéria de proteção de dados<sup>(46)</sup> e de serviços de comunicação social audiovisual<sup>(47)</sup>, o combate às fraudes e a defesa dos direitos de autor<sup>(48)</sup>, prestando atenção à proteção dos utilizadores, sobretudo os mais vulneráveis, relativamente à ciberintimidação, às notícias falsas e a todas as formas de instigação à violência.

5.10. O CESE é igualmente favorável ao processo, lançado pela Comissão, que visa a harmonização da proteção dos consumidores à escala europeia, na condição de se manterem inalterados os padrões de proteção dos consumidores nas situações em que são mais elevados, apontando para uma melhoria global da proteção dos consumidores digitais na UE.

5.11. O CESE convida a Comissão a tornar cada vez mais transversal a Estratégia para o Mercado Único Digital, associando-a a outros setores/estratégias cruciais para o desenvolvimento da Europa, como a energia, a economia circular<sup>(49)</sup> e os transportes<sup>(50)</sup>, no quadro mais vasto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Esta estratégia pode, efetivamente, dar um contributo decisivo para a consecução dos objetivos de sustentabilidade, simplificação e aumento da eficiência.

<sup>(40)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 14.

<sup>(41)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 50.

<sup>(42)</sup> JO C 288 de 31.8.2017, p. 20.

<sup>(43)</sup> JO C 34 de 2.2.2017, p. 106.

<sup>(44)</sup> JO C 264 de 20.7.2016, p. 57.

<sup>(45)</sup> De acordo com os dados comunicados pela Comissária Věra Jourová, no primeiro ano foram resolvidos mais de 24 000 casos. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-727\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-727_pt.htm)

<sup>(46)</sup> JO C 288 de 31.8.2017, p. 107.

<sup>(47)</sup> JO C 34 de 2.2.2017, p. 157.

<sup>(48)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 27.

<sup>(49)</sup> JO C 264 de 20.7.2016, p. 98.

<sup>(50)</sup> JO C 288 de 31.8.2017, p. 85; JO C 345 de 13.10.2017, p. 52.



5.12. O CESE considera necessário que a UE aumente os investimentos em I&I para poder competir com os líderes da inovação digital. As iniciativas tendentes a reforçar as infraestruturas de base são importantes, mas não decisivas. A Europa deve, em particular, concretizar o mais rapidamente possível a iniciativa sobre computação em nuvem <sup>(51)</sup>, em consonância com a estratégia «Open Innovation, Open Science, Open to the World» [Inovação aberta, ciência aberta, abertura ao mundo]. O Comité considera igualmente correto continuar a aprofundar os domínios da computação quântica e da inteligência artificial <sup>(52)</sup>.

5.13. O CESE partilha da perspetiva da Comissão quanto ao reforço da projeção externa da Estratégia para o Mercado Único Digital, embora considere que, até hoje, muito pouco foi feito nesse domínio. O Comité espera, em particular, dois níveis de intervenção:

- *definição de um novo relacionamento com os concorrentes digitais.* A UE deverá defender os direitos no domínio digital, combater o protecionismo digital e promover uma aliança mundial para a cibersegurança. Esse processo terá uma importância crucial na definição de uma nova governação mundial;
- *promoção do desenvolvimento digital.* O setor digital pode constituir um importante fator de crescimento, capaz de combater as causas da guerra, pobreza e migrações. Além disso, o Comité considera que, para alcançar grande parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, é necessário um recurso amplo e generalizado ao setor digital, que associe ativamente os países e os cidadãos, e não só os mais ricos e avançados. A redução da clivagem tecnológica deve, pois, constituir uma prioridade da UE à escala mundial e não só numa ótica de cooperação transfronteiras.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(51)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 86.

<sup>(52)</sup> JO C 288 de 31.8.2017, p. 1.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Relatório sobre a Política de Concorrência 2016»**

[COM(2017) 285 final]

(2018/C 081/15)

Relator: **Paulo BARROS VALE**

Consulta	Comissão Europeia, 5.7.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do TFUE
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	4.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação	177/1/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera positivo o conteúdo do Relatório sobre a Política de Concorrência de 2016 <sup>(1)</sup>, apoiando-o na generalidade. Manifesta, no entanto, algumas preocupações no contexto atual e no âmbito daquilo que pensa poder ser a política da concorrência europeia.

1.2. O CESE regista com agrado os esforços levados a cabo pela Comissão na defesa do cumprimento das regras, contribuindo para um ambiente de leal e livre concorrência, bem como na cooperação internacional desenvolvida.

1.3. O CESE defende que a política da concorrência merece melhor definição e encontra-se em muitos casos desarticulada com as restantes políticas da União que a influenciam. Vários são os problemas sentidos por empresas e consumidores que vão para além dos temas tratados pela Comissão ao abrigo da política da concorrência e que condicionam o mercado interno, como sejam, por exemplo, os decorrentes da fiscalidade.

1.4. A Comissão tem poderes limitados, mas detém o poder de iniciativa e pode ser mais ambiciosa na sua atuação, quer na articulação entre o tema da concorrência com as várias políticas europeias, quer na articulação com a atividade das autoridades nacionais da concorrência (ANC). As políticas europeia e nacionais da concorrência devem estar perfeitamente alinhadas para que a Comissão e as ANC possam desenvolver um trabalho mais profícuo.

1.5. Todos os dias vemos grupos a serem negativamente impactados pela concorrência, em especial as PME e os consumidores: as práticas negociais dos grandes grupos de distribuição, que destroem as empresas mais pequenas, fruto de negociações agressivas, e limitam as escolhas dos consumidores; as fórmulas pouco claras de construção dos preços, por exemplo ao nível da energia e dos combustíveis, que afetam empresas e consumidores; as práticas de *dumping* a que continuamos a assistir, muito em especial no setor da distribuição e transportes, são assuntos que devem ter vigilância e combate permanente por parte das ANC competentes e pela Comissão.

1.6. Apesar de ser percecionado que o poder dos grandes grupos pode implicar distorções da concorrência, a Comissão tem vindo a apoiar fusões e concentrações, criadoras de verdadeiros gigantes setoriais. O CESE insta a Comissão a estabelecer remédios verdadeiramente eficazes nestes processos e a manter vigilância apertada à atividade dos grandes grupos, acautelando o cumprimento das regras e os interesses dos consumidores e das PME.

<sup>(1)</sup> COM(2017) 285 final.

1.7. À luz do Tratado, não é possível a uniformização das políticas fiscais. As diferenças de tributação, direta e indireta, afetam por vezes empresas e consumidores e agravam assimetrias. O CESE reitera que a política da concorrência deve assegurar a atenuação das distorções decorrentes da fiscalidade, enquanto a Europa mantiver a fiscalidade como reserva nacional.

1.8. A cooperação internacional tem vindo a ser desenvolvida com a negociação de diversos acordos. O CESE defende que sejam perseguidas alianças reais e que os acordos celebrados espelhem as reflexões profundas que já existem sobre os conteúdos dos acordos comerciais.

## 2. Conteúdo do Relatório sobre a Política de Concorrência 2016

2.1. O relatório apresenta, na generalidade, as medidas adotadas pela Comissão em matéria de política da concorrência, como síntese de um documento de trabalho mais vasto sobre a ação desenvolvida em 2016 <sup>(2)</sup>.

2.2. A importância da política da concorrência foi referida pelo presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, no seu discurso de 2016 sobre o estado da União: «Condições de concorrência equitativas significa ainda que, na Europa, os consumidores estão protegidos contra os cartéis e os abusos cometidos por empresas poderosas. [...] A Comissão tem obrigação de assegurar condições de equidade. A isto chamamos a vertente social do direito da concorrência».

2.3. O relatório está estruturado em seis partes: introdução; assegurar verdadeiras condições de concorrência equitativas para todos: em que medida o controlo dos auxílios estatais contribui para superar o desafio; reforçar a concorrência e a inovação no mercado único digital; criar um mercado único que permita aos cidadãos e às empresas da UE exercer os seus direitos; libertar o potencial da União Europeia da Energia e da economia circular; desenvolver uma cultura de concorrência a nível europeu e mundial.

2.4. O CESE apoia na generalidade o conteúdo do relatório. Deixa, contudo, uma crítica ao referido no tema «Manter um diálogo interinstitucional construtivo»: «As regras em matéria de auxílios estatais também preservam condições de concorrência equitativas entre os bancos que recebem auxílios estatais e os bancos que não os recebem». Foram impostas algumas condições aos bancos que receberam auxílios estatais, mas não pode afirmar-se ter sido preservada a equidade entre aqueles que recebem auxílios estatais e os demais. A distorção na concorrência existe e é apenas minimizada com os remédios impostos.

## 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE acolhe favoravelmente o Relatório sobre a Política de Concorrência de 2016, que foca matérias de elevada importância na vida das empresas e dos cidadãos.

3.2. O tecido empresarial europeu é maioritariamente constituído por PME. São elas o pilar da economia europeia e aquelas que, pela sua dimensão, são as mais vulneráveis à concorrência desleal.

3.3. No setor da grande distribuição, as PME são especialmente prejudicadas pelos abusos de posição dominante perpetrados pelos grandes grupos de distribuição que, no exercício do seu elevado poder negocial e contra todas as regras da concorrência, utilizam práticas abusivas na negociação que continuam a destruir os pequenos produtores e o pequeno comércio e também a condicionar as escolhas e interesses dos consumidores. O CESE recomenda que a Comissão inclua em futuros relatórios sobre a política da concorrência a análise ao funcionamento da cadeia de distribuição alimentar.

3.4. No tratamento dos abusos de posição dominante e de outras práticas limitadoras da concorrência, é de grande importância a ação das ANC. A capacidade em termos de recursos, competências e independência da atividade das ANC tem vindo a ser analisada pela Comissão e aguarda-se a adoção de medidas para responder à constatação de que é possível reforçar a sua eficácia. O CESE reitera que as ANC podem e devem ter uma atitude mais preventiva, em vez de reativa após denúncias de operadores ou consumidores, em especial nas práticas de abuso de posição dominante que constantemente acontecem em reuniões de negociação. A fiscalização de negociações pode contribuir para evitar alguns abusos de posição dominante, protegendo pequenos operadores e consumidores.

3.5. É particularmente neste domínio que importa garantir uma efetiva satisfação aos direitos de indemnização das vítimas de práticas anticoncorrenciais sendo certo que a Diretiva 2014/104/UE, de 26 de novembro de 2014, e a Recomendação relativa aos princípios comuns para os mecanismos de resolução coletiva de conflitos no quadro das

---

<sup>(2)</sup> SWD(2017) 175 final.

infrações às leis da concorrência não se revelaram de molde a dar a necessária satisfação à tutela coletiva dos direitos das vítimas afetadas por aquelas infrações.

3.6. Várias têm sido as fusões e concentrações em diversos setores, criadoras de «gigantes», que podem condicionar o funcionamento do mercado e subverter as regras concorrenciais. A Comissão tem sido chamada a pronunciar-se sobre alguns destes procedimentos. Na prática, poucas têm sido travadas e a imposição de remédios, como contrapartida da autorização, tem ficado aquém do expectável. Por um lado, a Comissão, e bem, persegue os cartéis mas, por outro, autoriza fusões e aquisições sem contrapartidas. O CESE manifesta a sua preocupação com o potencial perigo da criação de grandes grupos em alguns setores, que podem resultar em graves distorções da concorrência, na destruição de diversas PME e condicionar as escolhas dos consumidores, e insta a Comissão a ser vigilante.

3.7. As distorções da concorrência decorrentes das relações externas da União fazem-se sentir quer nas importações quer nas exportações. Com efeito, vemos entrar no mercado europeu produtos oriundos de países onde persistem práticas de *dumping* social, práticas ambientais abusivas e mesmo auxílios estatais que, pelas regras europeias, seriam considerados ilegais. Por outro lado, as empresas europeias, cumpridoras das normas, veem o acesso dificultado a outros mercados por manifesta impossibilidade de acompanhar o preço praticado pelos concorrentes oriundos de países com legislação mais favorável ou com controlos do seu cumprimento ineficientes.

3.8. No entanto, as distorções da concorrência podem também decorrer das próprias normas da União. Disso é exemplo o Regulamento REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*), que passará, a partir de 31 de maio de 2018, a aplicar-se às empresas que fabriquem ou coloquem no mercado substâncias químicas estremes ou contidas em misturas ou em artigos em quantidades superiores a uma tonelada por ano. Este regulamento obriga as empresas a apresentar um registo das substâncias químicas estremes ou contidas em misturas ou em artigos em quantidades superiores a uma tonelada por ano à ECHA (*European Chemical Agency* — Agência Europeia dos Produtos Químicos), acompanhado do pagamento da taxa respetiva. O registante é considerado o detentor legítimo do relatório, o que tem permitido a transformação da informação nele contida numa mercadoria que é transacionada no mercado pelos primeiros registantes, geralmente as empresas de maior dimensão e poder económico. Na prática, quando uma empresa tenta efetuar o registo na ECHA é informada de que deverá contactar o registante principal, que informa, posteriormente, o custo da autorização de acesso à informação que depositou, e que pode atingir dezenas ou centenas de milhares de euros por substância. É estabelecido que os registos apresentados nos termos do regulamento há, pelo menos, 12 anos podem ser usados por outros fabricantes ou importadores para efeitos de registo. Porém, na prática, com a aproximação da data em que o Regulamento REACH terá aplicação plena a todas as substâncias produzidas ou colocadas no mercado em quantidades superiores a 1 tonelada por ano, os primeiros registantes estão a exigir às micro, pequenas e médias empresas do setor o pagamento de quantias elevadas ou mesmo percentagens das vendas, como contrapartida das chamadas «cartas de acesso» à informação que forneceram à ECHA, informação essa que deveria ser pública e acessível gratuitamente a todos os cidadãos e empresas da União Europeia, por forma a assim se cumprir o propósito da sua criação, a proteção da saúde humana e do ambiente. Neste caso, a regulamentação, pensada com o objetivo de melhorar a proteção da saúde humana e do ambiente face aos riscos que podem resultar da utilização de produtos químicos, pode criar barreiras à entrada no mercado de novas empresas e à livre circulação das substâncias químicas, assistindo-se a uma situação de restrição da concorrência e abuso de posição dominante por parte de empresas de maior dimensão. O CESE chama a atenção para a necessidade de ser levada a cabo uma avaliação e revisão do Regulamento REACH por forma a terminar com eventuais obstáculos à concorrência decorrentes da aplicação deste normativo.

3.9. O tema das concentrações bancárias e dos auxílios estatais à banca continua a estar na ordem do dia. A crise financeira recente e o seu impacto na economia real e na confiança dos mercados colocam sob constante escrutínio as práticas no setor, pelos receios legítimos de novas situações graves. Os auxílios estatais temporários salvaram o setor financeiro do colapso. Os bancos sofreram importantes perdas durante a crise financeira e veem agora as suas margens reduzidas, dado o nível dos *spreads* praticados atualmente. Com a reestruturação do setor, temos assistido ao desaparecimento de algumas instituições, mas também a concentrações que podem ser preocupantes, não só para a estabilidade do setor financeiro caso se repitam situações de crise, mas em especial quanto à possibilidade de distorções na concorrência decorrentes da dimensão destes novos grupos. O CESE insta a Comissão a que esteja atenta e vigilante quanto a eventuais abusos de posição dominante que podem prejudicar os interesses dos consumidores e o financiamento das empresas, em especial das PME.

#### 4. Observações na especialidade

##### 4.1. Auxílios estatais

4.1.1. Os auxílios estatais são uma ferramenta importante para o desenvolvimento, já que permitem a convergência das regiões desfavorecidas, a promoção do emprego e da economia. Os recursos escassos devem ser bem aplicados sem colidir com as boas práticas da concorrência.

4.1.2. O CESE reitera a sua convicção de que a modernização em curso dos auxílios estatais deve estar alinhada com os propósitos da Estratégia Europa 2020, da política de coesão e da política de concorrência, salvaguardando a importância dos auxílios estatais em setores que servem o desenvolvimento da Europa e os serviços públicos que satisfazem necessidades sociais.

4.1.3. A modernização dos auxílios estatais foi já apoiada pelo CESE no passado. O CESE acolhe agora favoravelmente a obrigação de as autoridades responsáveis pela concessão dos auxílios serem obrigadas a prestar informações sobre os auxílios concedidos de montante superior a 500 000 euros <sup>(3)</sup>.

4.1.4. Esta informação dá resposta à dificuldade sentida pelos cidadãos da UE que não se consideram suficientemente informados sobre os auxílios estatais concedidos <sup>(4)</sup>. Há agora que divulgar esta possibilidade de consulta e ainda outra informação sobre as regras de concessão e recuperação dos auxílios, promovendo a transparência na utilização dos fundos públicos.

4.1.5. O CESE apoia a ação da Comissão no que concerne à luta contra os auxílios estatais concedidos através de decisões fiscais antecipadas e que concedem vantagens fiscais ilegais, bem como a adoção do pacote antielisão fiscal com o objetivo de garantir que as empresas pagam os impostos no local da obtenção dos lucros e que é evitado o planeamento fiscal agressivo <sup>(5)</sup>.

##### 4.2. Mercado único digital

4.2.1. Com o aumento da rede de banda larga, o mercado dos serviços digitais assume maior importância na vida das empresas e cidadãos europeus. O comércio eletrónico é cada vez mais utilizado, e a política de concorrência trabalha para assegurar que o mercado funciona, protegendo os consumidores e garantindo que as empresas mais poderosas não subvertem as regras.

4.2.2. O CESE insta a Comissão a que dê continuidade ao trabalho sobre os bloqueios geográficos ao comércio eletrónico já que podem constituir uma barreira à criação de um verdadeiro mercado único digital. Num mercado global não podem existir quaisquer formas discriminatórias de tratamento de clientes com base na sua localização.

4.2.3. O mercado digital é dominado por alguns gigantes tecnológicos. Assegurar o acesso dos consumidores aos melhores produtos, aos melhores preços, e a entrada no mercado de novos produtos e novas empresas concorrentes é um desafio.

4.2.4. Algumas plataformas de reservas em linha são atualmente uma grande preocupação para os hoteleiros pelo abuso de posição dominante que exercem sobre as reservas de viagens. Estas plataformas cobram comissões muito superiores às praticadas pelas agências de viagens e chegam mesmo a obrigar os hoteleiros a praticar os mesmos preços para o mesmo tipo de quarto em todos os canais de venda. O CESE insta a Comissão a investigar as cláusulas de paridade e as comissões praticadas que põem em risco a livre concorrência no setor.

4.2.5. A Comissão continuou o seu trabalho de investigação das práticas da Google (funcionamento do motor de busca, restrições que a empresa impôs à capacidade de certos sítios *web* de terceiros exibirem anúncios associados à pesquisa de concorrentes da Google, imposição de condições restritivas aos fabricantes de dispositivos Android e aos operadores de redes móveis) e da Amazon (acordos com editores), que podem configurar violações das regras *antitrust*. A Google foi recentemente aplicada uma multa recorde de 2,4 mil milhões de euros, por abuso da sua posição dominante no mercado de motor de busca, conferindo uma vantagem ilegal a outro produto Google, o seu próprio serviço de comparação de preços.

<sup>(3)</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/home?lang=pt>

<sup>(4)</sup> «*Perception and Awareness about transparency of State Aid*» [Transparência dos auxílios estatais: Perceção e conhecimento]. Eurobarómetro, julho de 2016.

<sup>(5)</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)

4.2.6. A Google tem uma posição dominante como motor de busca, e a Comissão deve assegurar-se de que os resultados das pesquisas não apresentam resultados parciais que possam limitar as escolhas dos utilizadores da informação. A mesma preocupação da Comissão deve incidir sobre as práticas da Booking que, em abuso da sua posição dominante, condiciona os resultados das pesquisas na oferta turística europeia, com particular impacto negativo nos mercados e empresas de menor dimensão.

4.2.7. Especialmente importante na vida dos consumidores e empresas é o setor das telecomunicações. O CESE chama a atenção da Comissão para o facto de ainda não existir um mercado aberto e competitivo neste domínio. Com efeito, as operadoras de telecomunicações continuam a adotar práticas contrárias à livre concorrência, aumentando os preços durante a vigência de um contrato sem que seja prestada qualquer informação prévia ao consumidor que lhes permita denunciar esse contrato, conforme previsto na lei. Este aumento de preços foi especialmente sentido com o fim dos serviços de itinerância, que, na prática, levou a um agravamento generalizado das tarifas, afetando negativamente todos aqueles que não viajam.

### 4.3. Mercado da energia e da economia circular

4.3.1. Apesar dos trabalhos desenvolvidos nos últimos anos, o mercado único da energia continua por realizar. O elevado preço da energia, especialmente em alguns países, tem um peso significativo no orçamento das famílias e das empresas, já que a liberalização dos mercados não resultou numa efetiva redução das tarifas. Estes preços mantêm a Europa em situação de desvantagem em termos de custo de energia, face aos seus demais concorrentes mundiais.

4.3.2. O aumento da eficiência energética e a aposta nas energias renováveis têm que continuar a ser ideias centrais para uma Europa mais competitiva e sustentável, não obstante as preocupações ambientais que surgem quanto ao tratamento de resíduos decorrentes da utilização desta tecnologia (como, por exemplo, baterias e células fotovoltaicas). As energias renováveis, apesar dos avanços tecnológicos, não estão ainda num estágio de desenvolvimento que lhes permita competir com as energias fósil e nuclear, pelo que merecem continuar a ser apoiadas para competirem num mercado mais justo.

4.3.3. As energias renováveis não são apenas uma fonte de energia limpa. Devem também ser vistas como uma oportunidade de desenvolvimento de comunidades locais que passem simultaneamente a ser consumidores e produtores de energia, num modelo descentralizado de produção de energia, benéfico às comunidades locais.

4.3.4. A tecnologia evoluiu e a produção de energia solar fotovoltaica passou a ser mais acessível às empresas e famílias que pretendam instalar as suas centrais para autoconsumo, mas a atribuição de licenças para instalação de centrais está limitada a certa potência, o que pode limitar a atratividade deste investimento para operadores de alguma dimensão que poderiam ver a sua fatura energética muito reduzida ou quase eliminada nos meses de maior exposição solar.

4.3.5. Por outro lado, a Europa tem de continuar a acautelar a sua independência energética, reforçando as conexões de forma a reduzir a sua exposição, e aumentar a concorrência.

4.3.6. O CESE reitera que deve ser colocada uma tónica especial nos grandes desafios que a UE enfrenta:

- reduzir os custos da energia para famílias e empresas, com claros benefícios a nível social, económico e de competitividade externa das empresas europeias;
- promover a criação de uma verdadeira política europeia ao nível da energia;
- melhorar a integração dos mercados de energia com a promoção das conexões europeias;
- assumir um papel de liderança na implementação do Acordo de Paris para reduzir a emissão dos gases com efeito de estufa no contexto do desenvolvimento sustentável.

### 4.4. Cooperação internacional

4.4.1. Num mercado global, a Europa continua a sofrer a concorrência desleal oriunda de países com práticas sociais e ambientais abusivas. Para além do importante aspeto social, as distorções da concorrência decorrentes das relações externas da União justificam um forte empenho na diplomacia internacional para proteger empresas e consumidores das distorções da concorrência existentes nas importações e nas exportações.



4.4.2. O CESE congratula-se com o compromisso da Comissão de participar ativamente nos organismos internacionais em matéria de concorrência, como o Comité da Concorrência da OCDE, o Banco Mundial, a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento e a Rede Internacional da Concorrência.

4.4.3. O CESE também acolhe favoravelmente o empenho da Comissão nas negociações dos acordos de comércio livre com a Arménia, México, Indonésia, Filipinas e Japão, bem como na cooperação técnica com as economias emergentes. Faz apenas uma chamada de atenção para a necessidade de que estes acordos permitam não só o equilíbrio da concorrência, protegendo empresas e consumidores, mas também contribuam para a coesão económica e social europeia.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

*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 sobre a revisão intercalar do Plano de Ação para a União dos Mercados de Capitais»**

[COM(2017) 292 final]

(2018/C 081/16)

Relator: **Daniel MAREELS**

Consulta	Comissão Europeia, 5.7.2017
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
Adoção em secção	5.10.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	136/0/3

### **Preâmbulo**

*O presente parecer faz parte de um pacote mais vasto de quatro pareceres do CESE sobre o futuro da economia europeia (dedicados ao aprofundamento da União Económica e Monetária, à política económica da área do euro, à União dos Mercados de Capitais e ao futuro das finanças da UE) <sup>(1)</sup>. O pacote insere-se no processo lançado recentemente pela Comissão Europeia com o Livro Branco sobre o futuro da Europa e tem em conta o discurso do Presidente Jean-Claude Juncker sobre o estado da União 2017. Em consonância com a resolução do CESE sobre o futuro da Europa <sup>(2)</sup> e com os seus pareceres anteriores sobre a realização da UEM <sup>(3)</sup>, este pacote de pareceres salienta que a governação da União precisa de um sentido de missão comum, que vá muito para além das abordagens e medidas técnicas, e que é, antes de mais, uma questão de vontade política e de perspetiva comum.*

### **1. Conclusões e recomendações**

1.1. Num momento em que, em termos globais, a União dos Mercados de Capitais (UMC) se reveste de uma importância crucial, tanto para uma integração e progressão europeia mais ampla e mais aprofundada como para cada um dos Estados-Membros, e que é necessário ter em conta a transformação do contexto internacional, o CESE é um fervoroso apoiante desta União e é ambicioso no que respeita à sua realização. Na opinião do Comité, é necessário envidar todos os esforços para que a UMC tenha êxito. É importante alcançar progressos e resultados rápidos para, a curto prazo, imprimir novos impulsos à economia da UE e contribuir para a sua maior dinamização.

1.2. Com efeito, o Comité sempre se declarou um firme apoiante da UEM e pugnou explicitamente pelo seu maior aprofundamento e concretização. O Comité fá-lo hoje uma vez mais e defende-o convictamente em prol da UMC. Em conjunto com a união bancária, a UMC deve assegurar uma união financeira e a sua concretização deve contribuir para garantir a criação da UEM, uma vez que esta constitui uma das suas bases. As primeiras realizações na construção da UMC são uma realidade, e também no âmbito da união bancária foram já dados diversos passos com a criação do primeiro e

<sup>(1)</sup> O pacote inclui os seguintes pareceres do CESE: Política económica da área do euro (2017) (aditamento a parecer) (ver página 216 do presente Jornal Oficial); *União dos Mercados de Capitais: revisão intercalar; Aprofundamento da UEM até 2025* (ver página 124 do presente Jornal Oficial) e *Finanças da UE no horizonte 2025* (ver página 131 do presente Jornal Oficial).

<sup>(2)</sup> Resolução do CESE sobre o «Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa e questões conexas», 6 de julho de 2017. JO C 345, 13.10.2017, p. 11.

<sup>(3)</sup> JO C 451 de 16.12.2014, p. 10 e JO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

segundo pilares e com as propostas relativas ao terceiro pilar. Importa agora continuar a trabalhar em ambos os domínios e concretizar verdadeiramente os objetivos finais com a maior rapidez possível.

1.3. Além disso, a UMC pode prestar um contributo substancial para a consolidação da recuperação económica e para assegurar também o crescimento, o investimento e o emprego, o que beneficia todos os Estados-Membros individualmente e a UE no seu conjunto. O aumento e a diversificação das fontes de financiamento aí associadas devem garantir uma maior integração de modo estrutural. Por seu turno, tal deverá contribuir para a desejada estabilidade acrescida, a segurança e a resistência aos choques, tanto do sistema económico como do sistema financeiro. Continuar a agir de forma fragmentada não constitui opção, já que resulta na perda de muitas oportunidades.

1.4. Do mesmo modo, e tendo em conta a transferência de forças e poderes que se verifica a nível internacional e mundial, e a maior proximidade do Brexit, importa agora que a UE adote uma postura firme e reforce a sua posição económica. Nesse contexto, a Europa pode tomar como exemplo a resiliência e a dinâmica demonstradas pela economia americana na sequência da crise.

1.5. Para o CESE, é evidente que a UMC não é um exercício facultativo em prol de alguns, mas deve tornar-se uma realidade em todos os Estados-Membros da UE. Este é um requisito indispensável. Tem de existir vontade política a nível europeu e nos Estados-Membros para que se desenvolvam todos os esforços e se criem todas as condições adequadas necessárias. O resultado deverá ser uma UMC que defenda a integração em toda a União, mas tenha simultaneamente em conta as necessidades, carências e ambições, nomeadamente de certas regiões e territórios. É necessária uma política coerente e consistente em todas as áreas, e as iniciativas que não estejam em linha com os objetivos previstos devem ser descartadas.

1.6. Na opinião do CESE, é extremamente importante maximizar as possibilidades de êxito da UMC, razão pela qual propõe explicitamente prever os instrumentos necessários que tornem possível identificar e medir a sua concretização efetiva e os progressos realizados em todos os Estados-Membros. Mais concretamente, o Comité é um entusiástico apoiante do estabelecimento de um sistema de avaliação regular dos progressos e da implementação da UMC nos Estados-Membros, com medidas qualitativas e quantitativas, cujos resultados sejam divulgados publicamente, e com medidas e ações adequadas em resposta a eventuais insuficiências.

1.7. O êxito final da UMC dependerá da medida em que os elementos de base estabelecidos se concretizem verdadeiramente e em que o mercado único seja realizado e utilizado de forma eficaz por todas as partes interessadas, em primeiro lugar pelos prestadores de serviços financeiros, empresas, investidores e aforradores. Por essa razão, o Comité congratula-se com a atual revisão intercalar, realizada em curto prazo, e defende que o mesmo exercício continue a ser realizado regularmente no futuro, também com a participação ativa e estreita daquelas partes interessadas.

1.8. Os restantes passos no lançamento dos alicerces da UMC exigem escolhas. Na opinião do Comité, deve ser dada preferência às medidas e ações que produzam a maior convergência e que deixem a menor margem possível aos Estados-Membros para irem mais além do que é estritamente necessário. Importa também ter em mente a abordagem REFIT, no sentido da simplificação e da redução de encargos administrativos desnecessários e de custos.

1.9. Do documento da Comissão constam 38 medidas que visam implantar os alicerces da UMC, a realizar (ainda) até 2019. Se é certo que este elevado número de medidas a concretizar a curto prazo pode levantar questões quanto à abordagem, o Comité considera importante que as bases da UMC sejam estabelecidas quanto antes, de forma irrevogável e irreversível.

1.10. Nesse contexto, o CESE insiste particularmente em que se dedique toda a atenção necessária ao financiamento das PME. O financiamento bancário continua a revestir-se de enorme importância para estas empresas. Para além das medidas já realizadas, previstas no plano de ação original em prol destas empresas (nomeadamente titularizações simples, transparentes e normalizadas — STS, e a Diretiva Prospeto), é necessário trabalhar em todas as iniciativas constantes da atual comunicação que podem melhorar ainda mais a situação destas empresas. Paralelamente, é necessário desenvolver e estimular outras vias para as PME, como o financiamento alternativo e a promoção de outros instrumentos de política.

1.11. Além disso, o CESE saúda o destaque dado ao reforço do investimento sustentável e ao papel de liderança que a UE deve desempenhar neste domínio. O Comité apoia a ideia de ter em conta considerações de sustentabilidade nas próximas revisões da legislação financeira (ação prioritária n.º 6).

1.12. Por último, o Comité congratula-se com o facto de a supervisão ocupar um lugar central nos esforços tendentes a desenvolver a UMC. A fiscalização a nível europeu tem uma função essencial a desempenhar, tanto no que se refere à segurança e à estabilidade, como à realização da desejada integração dos mercados e à eliminação de obstáculos, barreiras e desigualdades na UMC.

## 2. Contexto

2.1. Aquando da sua entrada em funções, a Comissão Juncker afirmou que a dinamização do crescimento, do investimento e do emprego constituía uma das suas prioridades absolutas. Tendo em vista a sua realização, trabalhou-se desde o início na elaboração de um «Plano de Investimento para a Europa», que comporta várias vertentes.

2.2. O plano pretende, nomeadamente, realizar uma União dos Mercados de Capitais. O seu lançamento teve lugar em finais de setembro de 2015, com a publicação do Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais, da Comissão<sup>(4)</sup>. Este plano de ação fornece as bases para o lançamento, até 2019, de uma União dos Mercados de Capitais eficiente e integrada que englobe todos os Estados-Membros.

2.3. Menos de um ano depois, o Conselho Europeu apelava a «progressos rápidos e determinados» do plano de ação para «assegurar um acesso mais fácil ao financiamento para as empresas e apoiar o investimento na economia real fazendo avançar a agenda da União dos Mercados de Capitais»<sup>(5)</sup>. Passado pouco tempo, a Comissão adotou uma comunicação que apelava igualmente à aceleração do processo de reformas<sup>(6)</sup>.

2.4. Entretanto, surgiram vários novos desafios à integração financeira, nomeadamente a saída iminente da UE do seu maior centro financeiro (Brexit).

2.5. Todas estas circunstâncias conduziram à recente<sup>(7)</sup> publicação da comunicação da Comissão sobre a revisão intercalar do Plano de Ação para a União dos Mercados de Capitais<sup>(8)</sup>. A revisão intercalar contém, nomeadamente, a) um ponto de situação sobre a execução do plano de ação inicial, b) o anúncio de um conjunto de novas iniciativas legislativas que remontam às medidas ainda não tomadas e, em particular, c) o anúncio de um conjunto de novas ações prioritárias.

2.5.1. Com a revisão intercalar pretende-se, principalmente, responder aos diversos desafios que se foram apresentando e ter igualmente em consideração os resultados da consulta pública realizada na primavera de 2017.

2.5.2. Das medidas previstas no plano de ação<sup>(9)</sup> foram, ao nível da Comissão, executadas mais de metade (20), em conformidade com o calendário inicial. As propostas apresentadas dizem respeito, entre outras coisas, ao desenvolvimento de mercados de capitais de risco, à simplificação e redução dos custos de acesso aos mercados bolsistas para as empresas através da revisão das regras em matéria de prospectos, à supressão do tratamento fiscal preferencial da dívida face aos capitais próprios, à promoção de um mercado de titularização seguro e com liquidez, bem como à concessão aos empresários honestos da oportunidade de reestruturação ou de uma segunda oportunidade em caso de falência.

2.5.3. Relativamente às medidas por realizar<sup>(10)</sup>, a Comissão pretende apresentar, entre outras, *três propostas legislativas* que considera essenciais para a realização da UMC. Trata-se, nomeadamente, de uma proposta sobre um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PIRPE) (apresentado em 29 de junho de 2017), uma proposta legislativa que especifica as regras em matéria de conflitos das leis relativas à oponibilidade a terceiros das transações e dos créditos sobre valores mobiliários (4.º trimestre de 2017) e uma proposta relativa a um quadro a nível da UE para as obrigações cobertas (1.º trimestre de 2018).

<sup>(4)</sup> COM(2015) 468 final.

<sup>(5)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/>

<sup>(6)</sup> COM(2016) 601 final.

<sup>(7)</sup> Em 8 de junho de 2017.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 292 final.

<sup>(9)</sup> COM(2017) 292 final, secção 2.

<sup>(10)</sup> *Idem* nota de rodapé n.º 9.

2.5.4. Para dar resposta aos desafios variáveis, são desenvolvidas nove ações prioritárias <sup>(11)</sup> com o objetivo de reforçar a UMC:

- Reforço das competências da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) com o objetivo de promover a eficácia de uma supervisão coerente em toda a UE e no resto do mundo,
- Um quadro regulamentar mais proporcionado para apoiar a cotação das PME nos mercados bolsistas,
- Revisão do tratamento prudencial das empresas de investimento,
- Análise da eventual necessidade de um regime da UE de licenciamento e de passaporte para as atividades de tecnologia financeira,
- Medidas de apoio aos mercados secundários de créditos não produtivos e análise de possíveis iniciativas legislativas destinadas a reforçar a capacidade dos credores garantidos de recuperarem o valor dos créditos garantidos concedidos a empresas e empresários,
- Seguimento das recomendações do Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Finanças Sustentáveis,
- Promoção da distribuição e supervisão transfronteiras de OICVM e fundos de investimento alternativos,
- Orientações sobre as regras da UE em vigor em matéria de tratamento dos investimentos transfronteiras na UE e um quadro adequado para a resolução amigável de litígios em matéria de investimento,
- Uma estratégia global da UE sobre as medidas para apoiar o desenvolvimento de mercados de capitais locais e regionais.

2.6. O objetivo é ainda o de contribuir de forma decisiva e duradoura para que os alicerces da UMC sejam implantados até 2019, o que se refletirá no programa de trabalho da Comissão para 2018.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O Comité <sup>(12)</sup> reafirma desde logo o seu apoio de princípio e reitera o teor do seu anterior parecer, favorável à UMC, cuja realização é fundamental para uma maior integração financeira e económica da União. A dinâmica atual não pode ser desperdiçada, particularmente num momento em que se verifica uma transferência de forças e de poder entre o Oriente e o Ocidente. A UE tem de assumir uma posição firme.

3.2. A UMC constitui um elemento essencial de um programa mais amplo que visa fomentar o crescimento, o investimento e o emprego. Uma revitalização económica permanente e saudável deve permanecer no topo da agenda e ser prosseguida sem demora. Com efeito, trata-se de manter a recuperação económica e zelar por que mais pessoas encontrem emprego e o mantenham.

3.3. Além disso, a UMC deve viabilizar uma grande mobilização de capital na Europa e a respetiva canalização para todas as empresas, infraestruturas e projetos sustentáveis a longo prazo num ambiente mais unificado. O objetivo de alargar e diversificar as fontes de financiamento, que possibilita que tanto o financiamento bancário como o financiamento dos mercados desempenhem integralmente o seu papel, deverá tornar a economia mais dinâmica e mais eficiente. O modelo americano, que se revelou mais resistente após a crise, pode servir de inspiração neste contexto, a par de outras inovações que impliquem, nomeadamente, que os credores não bancários assumam um papel mais importante.

<sup>(11)</sup> COM(2017) 292 final, secção 4.

<sup>(12)</sup> JO C 133 de 14.4.2016, p. 17.

3.4. Ao mesmo tempo, trata-se de procurar a convergência económica e social e de reforçar, desse modo, a estabilidade económica e financeira no seio da UE. A abordagem qualitativa deve ser uma prioridade e deve caracterizar-se por um crescimento e prosperidade saudáveis e sustentáveis. Também as empresas, os investidores e os aforradores devem poder tirar partido da UMC, mas urge impedir que, para tal, tenham de suportar riscos excessivos.

3.5. Para o aprofundamento e a realização da UEM, a UMC reveste-se de importância crucial e a sua consecução é indispensável<sup>(13)</sup>. A este respeito, o Comité reafirma agora a sua posição tradicional<sup>(14)</sup>. Em conjunto com uma união bancária plena, a UMC deve conduzir a uma verdadeira união financeira, um dos quatro pilares fundamentais<sup>(15)</sup> da UEM<sup>(16)</sup>. Já foram dados vários passos nestes domínios e importa agora prosseguir e manter o ritmo dos esforços.

3.6. Aliás, todos os Estados têm interesse na UMC. Como ainda recentemente foi referido, esta união proporciona outra importante vantagem, designadamente o seu contributo para a convergência de crescimento entre os Estados-Membros, que decorre da melhoria da circulação e da alocação das poupanças em toda a União. As economias menos sólidas deverão, deste modo, estar aptas a recuperar mais rapidamente o seu atraso face às economias com melhor desempenho<sup>(17)</sup>. Refere-se ainda que, desse ponto de vista, o Brexit torna ainda mais crucial que a UMC seja efetivamente aplicada e que o crescimento europeu possa dispor dos serviços proporcionados por um sistema financeiro integrado<sup>(18)</sup>.

3.7. Por todas estas razões, o Comité considera extremamente desejável que se realizem progressos rápidos. O Comité concorda com as declarações do Conselho Europeu de junho de 2016<sup>(19)</sup> e com outras declarações<sup>(20)</sup> que vão no mesmo sentido.

3.8. Com esta revisão intercalar do plano de ação, realizada em curto prazo<sup>(21)</sup>, toma-se o pulso à situação e atua-se com rapidez. O Comité congratula-se com esta evolução, que permite dar uma resposta mais firme e focada aos diversos desafios que se colocam, numa perspetiva de futuro, em circunstâncias políticas e económicas em mutação constante. Além disso, é desejável que estas avaliações intercalares continuem a ser realizadas regularmente no futuro. O Comité considera aconselhável promover a participação ativa e estreita das diferentes partes interessadas. Tal torna-se tanto mais importante quanto o êxito final da UMC dependerá da medida em que os elementos de base estabelecidos se concretizem numa «verdadeira» realidade e o mercado único seja efetivamente realizado e eficazmente utilizado pelo maior número possível de prestadores de serviços financeiros, empresas, investidores e aforradores.

3.9. Para a realização da UMC deve ser dada preferência às medidas que mais contribuem para a convergência<sup>(22)</sup> e conferem aos Estados-Membros a menor margem possível para irem mais além do que é estritamente necessário. Devem ser evitadas disparidades na transposição da legislação europeia para o direito nacional, assim como na sua aplicação concreta. Além disso, há que adotar tanto quanto possível a abordagem REFIT.

3.10. Na opinião do Comité, a UMC não pode ser um exercício meramente facultativo que beneficia apenas alguns países, mas tem, pelo contrário, de tornar-se uma realidade em todos os Estados-Membros da UE. Este é um requisito indispensável. Por conseguinte, é da maior importância que exista vontade (política) a nível europeu e em cada um dos Estados-Membros para criar as condições adequadas e conceder os incentivos necessários para que a união seja um êxito e uma realidade.

<sup>(13)</sup> JO C 451 de 16.12.2014, p. 10 (ponto I).

<sup>(14)</sup> Ver também o parecer do CESE sobre o «Aprofundamento da UEM até 2025» (ver página 124 do presente Jornal Oficial).

<sup>(15)</sup> Paralelamente às ações desenvolvidas com vista à realização de uma verdadeira união financeira, é necessária uma verdadeira união económica, uma união orçamental e uma união política. Relatório dos cinco presidentes intitulado «Concluir a União Económica e Monetária Europeia», de junho de 2015.

<sup>(16)</sup> Ver também «Concluir a União Económica e Monetária Europeia», relatório dos cinco presidentes, junho de 2015.

<sup>(17)</sup> Tal permite, simultaneamente, uma melhor absorção dos efeitos assimétricos dos choques económicos.

<sup>(18)</sup> Ver, entre outros, Vítor Constâncio, vice-presidente, Banco Central Europeu, «Effectiveness of Monetary Union and the Capital Markets Union» [Eficácia da União Monetária e da União dos Mercados de Capitais], Malta, 6 de abril de 2017. <http://malta2017.eurofi.net/highlights-eurofi-high-level-seminar-2017/vitor-constancio-vice-president-european-central-bank/>

<sup>(19)</sup> Cf. ponto 2.3 do presente parecer.

<sup>(20)</sup> Ver nota de rodapé n.º 13.

<sup>(21)</sup> Menos de dois anos após a publicação do plano de ação.

<sup>(22)</sup> Assim, por exemplo, quando tal for possível, poderá ser dada preferência a regulamentos, em vez de diretivas.



3.11. A absoluta necessidade de assegurar a realização da UMC em todos os Estados-Membros não pode deixar de ser reconhecida (ver 3.10 *supra*). É, pois, necessário prever instrumentos que permitam identificar a concretização efetiva dos objetivos fixados e os progressos reais realizados em todos os Estados-Membros. À luz do que precede, o Comité é fortemente favorável à criação de um sistema de avaliação regular dos progressos e da implementação da UMC nos Estados-Membros, com critérios qualitativos e quantitativos. Os resultados dessas avaliações devem ser divulgados publicamente. Em caso de insuficiências, devem ser previstas ações e medidas apropriadas.

3.12. O resultado deverá ser uma UMC que promova a integração em toda a União, mas tenha simultaneamente em conta as necessidades, as carências e as ambições existentes em cada Estado-Membro, sem que isso possa conduzir a uma nova dispersão ou fragmentação. Neste contexto, não há dúvida de que o desenvolvimento de mercados de capitais regionais se reveste de grande importância para determinadas zonas, bem como para os empresários aí estabelecidos (ação prioritária n.º 9). Esse desenvolvimento pode também contribuir para estimular o comércio e os serviços transfronteiras, que neste momento são, frequentemente, mais caros e mais complexos do que o comércio local.

3.13. Além disso, a continuação da realização bem-sucedida da UMC exige uma política coerente e consistente a todos os níveis. É necessário excluir iniciativas que não estejam em linha com a UMC e/ou cuja natureza produza fragmentação, obstáculos ou outras barreiras.

3.14. Neste momento, a visão global dos alicerces da UMC a implantar (ainda) até 2019, que consta do documento da Comissão<sup>(23)</sup>, contém não menos do que 38 medidas e ações. Para manter o nível máximo de possibilidades de êxito, conforme referido, pode levantar-se a questão da necessidade de realizar demasiado num prazo muito curto e se não seria melhor colocar o enfoque num conjunto restrito de prioridades<sup>(24)</sup>. Seja qual for a resposta, é em todo o caso necessário trabalhar de forma tão orientada para os resultados quanto possível, dentro do calendário estabelecido, e lançar irreversivelmente as bases para a União dos Mercados de Capitais.

3.15. Tal como declarou no seu parecer inicial sobre o plano de ação, o Comité atribui grande importância ao financiamento das PME, que constituem o motor da economia europeia e são importantíssimas para o emprego. Após esta revisão intercalar, o Comité continua a ter reservas<sup>(25)</sup> quanto à pertinência e à eficácia da UMC para as PME.

3.16. Nomeadamente para as PME — em especial as pequenas empresas — é necessário acionar todos os meios para tornar e/ou manter o financiamento bancário, tanto local como transnacional, facilmente acessível e atrativo<sup>(26)</sup>. As possibilidades de financiamento alternativo para as PME devem também ser incentivadas e melhoradas. As propostas em matéria de titularização (titularização STS), relativamente às quais o CESE já se mostrou positivo<sup>(27)</sup>, representam sem dúvida um passo no bom sentido, mas é preciso ir mais longe. O desenvolvimento de um mercado secundário para créditos não produtivos (ação prioritária n.º 4) e um regime para obrigações cobertas podem também desempenhar um papel de relevo nesse contexto, assim como a promoção dos instrumentos políticos existentes para as PME.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. Sem pretender ser exaustivo, o presente parecer apresenta seguidamente algumas observações e comentários respeitantes ao conjunto de ações prioritárias<sup>(28)</sup> anunciadas no documento da Comissão que retiveram a atenção do Comité.

<sup>(23)</sup> Ver anexo ao documento da Comissão COM(2017) 292 final.

<sup>(24)</sup> Durante o Seminário de Alto Nível EUROFI 2017, realizado em Malta (5, 6 e 7 de abril de 2017), foram organizadas diversas sondagens entre os participantes. À pergunta «Que medidas permitem acelerar significativamente a UMC?», 37 % dos inquiridos responderam «centrar a atenção em algumas prioridades essenciais» e 29 % consideraram que seria «criar impulso político para levantar as barreiras a nível interno». 12 % responderam «criar uma plataforma financeira na UE-27» e a mesma percentagem defendeu que «não é possível acelerar significativamente a UMC». A quarta e a quinta preferências foram para «aumentar a convergência da supervisão» (8 %) e «continuar a adaptar a regulamentação bancária às especificidades do mercado financeiro da UE» (3 %).

Outra pergunta foi: «Quais são as duas principais prioridades na UE-27 para atingir os objetivos da UMC?» As 3 respostas mais relevantes foram: «melhorar a coerência da legislação em matéria de insolvência e titularização» (21 %), «desenvolver o financiamento através de capitais próprios» (16 %) e «concretizar com êxito as prioridades a curto prazo (titularizações, prospetos, etc.)» (15 %). Relativamente ao Seminário de Alto Nível EUROFI (e, nomeadamente, aos resultados das sondagens), ver [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406\\_2.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170406_2.en.html)

<sup>(25)</sup> JO C 133 de 14.4.2016, p. 17 (ponto 1.6).

<sup>(26)</sup> A situação varia entre os Estados-Membros.

<sup>(27)</sup> JO C 82 de 3.3.2016, p. 1.

<sup>(28)</sup> Na medida em que não tenham sido referidas noutra secção deste parecer.

4.2. O Comité congratula-se particularmente com o facto de a supervisão ocupar um lugar central nos esforços tendentes a desenvolver a UMC (ação prioritária n.º 1) e espera que esta questão continue a beneficiar de uma atenção prioritária. A supervisão a nível europeu tem um papel crucial a desempenhar, tanto no âmbito da segurança e estabilidade do sistema financeiro e económico, como no que respeita à realização da desejada integração dos mercados e à eliminação das disparidades e de outros obstáculos no mercado único, qualquer que seja a sua natureza.

4.3. A procura de maior proporcionalidade nas regras destinadas a apoiar a cotação em bolsa e as empresas de investimento (ação prioritária n.º 2) é extremamente meritória e deve certamente ser objeto de atenção, mas há que consagrar simultaneamente uma atenção constante aos interesses e à proteção dos pequenos aforradores e investidores.

4.4. Um elemento inteiramente pertinente é o reforço do papel preponderante da UE no que se refere ao investimento sustentável (ação prioritária n.º 6). É, com efeito, importante que a Europa desempenhe um papel de liderança no domínio do «bom» crescimento sustentável. Para esse efeito, há que dar prioridade a uma abordagem qualitativa. É importante também que aforradores e investidores possam dispor de informação relevante, nomeadamente durante um período suficientemente longo. Relativamente ao impacto de um investimento, por exemplo, não são mantidos registos com mais de três anos. A possibilidade de prolongar esse período deve ser analisada.

4.5. Além disso, o CESE apoia a Comissão Europeia <sup>(29)</sup> quando esta considera que o capital privado, o FEIE e outros fundos da UE devem ser combinados de forma eficiente, a fim de transferir os investimentos para as PME que demonstrem externalidades sociais e ambientais positivas, contribuindo assim também para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e, em particular, para os objetivos do recente do pilar europeu dos direitos sociais.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

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

---

<sup>(29)</sup> COM(2017) 292 final, secção 4.5.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária»**

[COM(2017) 291 final]

(2018/C 081/17)

Relator: **David CROUGHAN**

Consulta	Comissão Europeia, 5.7.2017
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
Adoção em secção	5.10.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	138/3/8

### **Preâmbulo**

*O presente parecer faz parte de um pacote mais vasto de quatro pareceres do CESE sobre o futuro da economia europeia (dedicados ao aprofundamento da União Económica e Monetária, à política económica da área do euro, à União dos Mercados de Capitais e ao futuro das finanças da UE) <sup>(1)</sup>. O pacote insere-se no processo lançado recentemente pela Comissão Europeia com o Livro Branco sobre o futuro da Europa e tem em conta o discurso do Presidente Jean-Claude Juncker sobre o estado da União 2017. Em consonância com a resolução do CESE sobre o futuro da Europa <sup>(2)</sup> e com os seus pareceres anteriores sobre a realização da UEM <sup>(3)</sup>, este pacote de pareceres salienta que a governação da União precisa de um sentido de missão comum, que vá muito para além das abordagens e medidas técnicas, e que é, antes de mais, uma questão de vontade política e de perspetiva comum.*

### **1. Conclusões e recomendações**

1.1. A moeda comum e as suas instituições constituíram um fator de estabilização durante a crise financeira mundial e, já antes disso, tinham beneficiado as empresas e os cidadãos ao proporcionar uma inflação e taxas de juros baixas e facilitar o comércio e as viagens transfronteiras.

1.2. Não obstante, o documento de reflexão demonstra claramente que a União Económica e Monetária (UEM) permanece incompleta e que a componente «económica» ficou aquém do pilar «monetário» no que respeita à integração a nível da UE, o que compromete a sua capacidade para apoiar a política monetária e as políticas económicas nacionais. As decisões de corrigir as deficiências institucionais e de governação, que, em parte, contribuem para a fragilidade contínua da área do euro, não podem ser adiadas para sempre. É necessário reforçar a vontade política de consolidar a componente «União» da UEM.

1.3. Com a deriva no sentido do protecionismo e o aproximar do fim das taxas de juros excecionalmente baixas e do alívio quantitativo («quantitative easing») caminha-se para um mundo muito mais incerto, o que deixa pouco tempo disponível para realizar progressos. O CESE recorda aos dirigentes políticos que é ainda mais importante que os europeus se

<sup>(1)</sup> O pacote inclui os seguintes pareceres do CESE: Política económica da área do euro (2017) (aditamento a parecer) (EESC-2017-02837-00-00-AC-TRA-EN) (ver página 216 do presente Jornal Oficial); União dos Mercados de Capitais: revisão intercalar (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (ver página 117 do presente Jornal Oficial); Aprofundamento da UEM até 2025 (EESC-2017-02879-00-00-ASAC-TRA); Finanças da UE no horizonte 2025 (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA-EN) (ver página 131 do presente Jornal Oficial).

<sup>(2)</sup> Resolução do CESE sobre o «Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa e questões conexas», 6 de julho de 2017.

<sup>(3)</sup> Ver, por exemplo, os pareceres do CESE sobre os temas «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) e «Completar a UEM: o pilar político» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 8).

comprometam com um sentido de missão comum, reforçando a sua influência e poder mediante uma maior integração. O Comité exorta a Comissão e o Conselho Europeu a tomarem decisões audaciosas antes do final do presente mandato, a fim de realizar progressos nos elementos necessários para uma governação em toda a UE.

1.4. A convergência ascendente é um dos elementos mais importantes para a estabilidade das economias heterogéneas, exigindo que os políticos nacionais e os parceiros sociais integrem a dimensão europeia nas suas deliberações nacionais sobre as políticas económicas e orçamentais. O CESE defende uma maior «parlamentarização» da área do euro, pela criação de uma vasta comissão do Parlamento Europeu que reúna todos os deputados dos países da área do euro e dos países que a ela pretendem aderir, associada a uma coordenação mais estreita dos deputados da área do euro em questões relacionadas com a UEM.

1.5. Para assegurar a eficácia, o equilíbrio e a equidade, importa formular e coordenar as políticas no domínio do crescimento económico e do bem-estar tendo também em consideração o interesse geral da área do euro; por razões de responsabilidade democrática e apropriação, o processo do Semestre Europeu deveria envolver o Parlamento Europeu, os parlamentos nacionais, os parceiros sociais e a sociedade civil. A dimensão social deve ser integrada nas mesmas condições que a dimensão económica.

1.6. O CESE reconhece as deficiências na governação do setor financeiro e apoia plenamente as medidas que visam completar a União Financeira, incluindo a União Bancária e a União dos Mercados de Capitais (UMC).

1.7. São necessárias soluções imediatas para resolver o problema do crédito malparado, que entrava os recursos financeiros e humanos dos bancos no momento de conceder financiamento aos investimentos e desincentiva os investidores, que receiam que as receitas dos novos investimentos sejam canalizadas para o reembolso do crédito malparado.

1.8. O Comité apoia a criação, até 2018, de um quadro que permita a introdução de títulos garantidos por obrigações soberanas, conforme proposto no documento de reflexão. A médio/longo prazo, é necessário criar um ativo seguro europeu para reduzir a volatilidade do mercado financeiro e assegurar a estabilidade das economias dos Estados-Membros em caso de choque assimétrico.

1.9. Há que dispor de um orçamento de recursos próprios com uma dotação superior ao valor definido no quadro financeiro plurianual — 1 % do PIB — para financiar o reforço do Mecanismo Europeu de Estabilidade, que deveria converter-se num Fundo Monetário Europeu capaz de prover de recursos os Estados-Membros em crise e constituir igualmente um mecanismo de segurança para o setor bancário. Este orçamento reforçado deveria permitir ainda manter, na área do euro, níveis de investimento essenciais em infraestruturas produtivas em benefício de toda a UE. O acesso a esses fundos deveria estar associado à consecução das normas económicas e sociais acordadas.

1.10. É necessária uma política orçamental que estimule a economia da área do euro em tempos de recessão. Na sua forma atual, as regras orçamentais e as recomendações específicas por país (REP) funcionam de forma pró-cíclica, agravando a situação das economias já fragilizadas. O procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM) é uma parte importante do processo do Semestre Europeu e deveria estar na linha da frente da prevenção dos desequilíbrios macroeconómicos em toda a área do euro. É necessária uma maior atenção ao impacto negativo, na área do euro, dos Estados-Membros cujos excedentes da balança de pagamentos são crónicos.

1.11. O Comité propõe que se explorem instrumentos suscetíveis de melhorar a governação económica na UEM, nomeadamente através da nomeação de um ministro das Finanças permanente para a área do euro, assegurando ao mesmo tempo a plena responsabilidade democrática. A concentração das competências reforçaria a coerência das políticas da UEM, que estão atualmente fragmentadas devido à existência de diversas instituições.

## 2. Contexto

2.1. Em 1 de março de 2017, a Comissão Europeia apresentou o Livro Branco sobre o Futuro da Europa, a que se seguiram vários documentos de reflexão sobre os diferentes domínios da política europeia. O presente parecer diz respeito ao documento de reflexão — o terceiro da série — sobre o **aprofundamento da União Económica e Monetária**.

2.2. A moeda comum e as suas instituições constituíram um fator de estabilização durante a crise financeira mundial e, já antes disso, tinham beneficiado as empresas e os cidadãos ao proporcionar uma inflação e taxas de juros baixas e facilitar o comércio e as viagens transfronteiras.

2.3. Não obstante, o documento demonstra claramente que a UEM permanece incompleta e que a componente «económica» ficou aquém do pilar «monetário» no que respeita à integração a nível da UE, o que compromete a sua capacidade para apoiar plenamente a política monetária e as políticas económicas nacionais. O documento não tece críticas às políticas aplicadas nem às decisões adotadas ou bloqueadas. É necessário reforçar a vontade política de consolidar a componente «União» da UEM.

2.4. A União Europeia deve procurar solucionar a questão sistémica realmente importante: saber como é possível criar uma moeda única e executar uma política monetária única ao mesmo tempo que, por opção **política**, se mantém a política económica e orçamental sob a responsabilidade nacional.

2.5. A crise demonstrou claramente a inviabilidade deste cenário. A incapacidade de congregar os elementos de soberania necessários e de criar confiança mútua entre os Estados-Membros deu origem a uma falta de solidariedade. As economias heterogéneas da área do euro divergiram sob a fraca e irremediavelmente incompleta coordenação das políticas económicas e orçamentais, tornando necessária a introdução de medidas contra a crise mediante o processo intergovernamental. Não surpreende que a área do euro se tenha fragmentado, com os Estados credores a ditar as condições aos Estados devedores e sem que se vislumbrasse a nomeação de um ministro das Finanças para a área do euro.

### 3. Argumentos a favor do aprofundamento da UEM

3.1. O CESE advogou o aprofundamento da UEM em muitos pareceres, nos últimos anos<sup>(4)</sup>. Por conseguinte, o Comité congratula-se e concorda com o argumento da Comissão a favor da conclusão da União Económica e Monetária e nota que as realidades económicas diferem de Estado para Estado, gerando perceções muito diferentes dos desafios que a área do euro enfrenta. Uma UEM mais sólida exige uma maior convergência.

3.2. O CESE está consciente que os Estados-Membros têm diferentes pontos de vista sobre o futuro da Europa, o que reflete a sua história e heterogeneidade. Contudo, as decisões de corrigir as lacunas institucionais e de governação, que, em parte, contribuem para a fragilidade contínua da área do euro, os desequilíbrios persistentes e a grande disparidade dos resultados económicos e sociais dos Estados-Membros, não podem ser adiadas para sempre<sup>(5)</sup>.

3.3. Não conseguimos alcançar a convergência ascendente dos Estados-Membros, a qual, de acordo com alguns, poderia ser veiculada pela política monetária única. A incapacidade de dar resposta a todas as questões da competitividade na economia resultou num processo de divergência, que tornou a política monetária única inadequada para muitos Estados-Membros, os quais adotaram a expressão «uma solução única para ninguém» («one size fits none»). O CESE já manifestou as suas reservas quanto à opção de dar seguimento ao Relatório dos Cinco Presidentes mediante um Livro Branco, já que esta abordagem resultaria numa perda de ímpeto e de sentido de urgência.

3.4. Agora, é necessário agir em todos os planos — económico e social, financeiro, orçamental e político —, a fim de criar as condições necessárias para congregar os elementos essenciais de soberania, sem receio do risco moral, e assegurar que a UE trabalha em prol do bem-estar de todos. Desde modo, será possível substituir as estruturas insuficientes da atual governação e permitir à UE e, em particular, à área do euro, recuperar a confiança dos cidadãos e dos investidores e desempenhar plenamente o seu papel a nível mundial.

3.5. O Comité manifesta a sua preocupação com o facto de, após a crise, o Relatório dos Quatro Presidentes de 2012 e o Relatório dos Cinco Presidentes de 2015, não se terem registado progressos tangíveis suficientes no sentido de aprofundar efetivamente a UEM. Uma das principais preocupações é a falta de sentido de urgência no que respeita à realização de importantes reformas estruturais a nível institucional para conferir legitimidade democrática à tomada de decisões de execução, bem como para assegurar a sua aplicação e o seu cumprimento. Este vazio de governação está a aumentar a deriva para o populismo e para soluções nacionais e protecionistas.

3.6. O mundo global em que operamos está cada vez mais incerto, com países a procurar soluções protecionistas em detrimento do comércio livre; as taxas de juros excepcionalmente baixas e o alívio quantitativo que apoiaram a retoma em grande parte do mundo desenvolvido não tardarão a terminar, com consequências imprevisíveis, mas provavelmente adversas. Agora, o tempo disponível para realizar progressos já é limitado.

<sup>(4)</sup> Pareceres do CESE sobre os temas «Realizar a UEM — Propostas do Comité Económico e Social Europeu para a próxima legislatura europeia» (JO C 451 de 16.12.2014, p. 10), «Método comunitário para uma UEM democrática e social» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 33), «Completar a UEM: o pilar político» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 8) e «Medidas a adotar com vista à conclusão da UEM» (JO C 177 de 18.5.2016, p. 28).

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Completar a UEM: o pilar político» (JO C 332 de 8.10.2015, p. 8).

3.7. Uma união orçamental e política plena pode ser um projeto de médio a longo prazo, mas a curto prazo cumpre adotar medidas essenciais neste sentido, a fim de reforçar a UEM e assegurar maior estabilidade. O CESE recorda aos dirigentes políticos que é ainda mais importante que os europeus se comprometam com um sentido de missão comum, reforçando a sua influência e poder mediante uma maior integração.

3.8. O Comité exorta a Comissão e o Conselho Europeu a tomarem decisões audaciosas com a participação necessária e plena do Parlamento Europeu, antes do final do presente mandato, a fim de realizar progressos nos elementos necessários para uma governação à escala da UE. Protelar para um mandato posterior a tarefa difícil de realizar uma reforma essencial dá lugar à inércia, para a qual os mercados e os cidadãos poderão não ter paciência.

#### 4. União Financeira: redução e partilha de riscos

4.1. O CESE reconhece as deficiências na governação do setor financeiro e apoia plenamente as medidas que visam completar a União Financeira, incluindo a União Bancária e a União dos Mercados de Capitais (UMC).

4.2. Completar a União Bancária é fundamental para o aprofundamento da UEM. A fragmentação do mercado e da regulamentação constituiu um fator decisivo que dificulta a resolução da crise financeira. O CESE reconhece os grandes esforços envidados para coordenar o setor, mas insta todos os intervenientes a realizarem progressos, quanto antes, no sentido de completar a União Bancária.

4.3. Em particular, é importante concluir o trabalho realizado no âmbito da União Bancária para reforçar a integração financeira e a partilha de riscos através dos mercados financeiros. É urgente que, até 2019, se estabeleça um mecanismo comum de segurança, através do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), em benefício do Fundo Único de Resolução, a fim de assegurar um funcionamento adequado, célere e eficiente. Deste modo, eliminar-se-ia também qualquer eventual parcialidade política. O CESE apoia a ideia de que o MEE também deveria assumir o papel de um Fundo Monetário Europeu e ter acesso a um mecanismo orçamental dotado de recursos próprios, uma vez que tal esteja previsto na legislação da UE.

4.4. Importa instituir sem demora um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD)<sup>(6)</sup>, que tenha em conta os sistemas nacionais existentes, para assegurar que as poupanças conservadas em contas de depósito dispõem da mesma proteção reforçada em toda a União Europeia.

4.5. A fim de garantir a realização de progressos nestes planos, é fundamental procurar resolver de forma global o problema do crédito malparado<sup>(7)</sup>, que se agravou consideravelmente durante a crise. O crédito malparado entrava os recursos financeiros e humanos no momento de conceder financiamento aos novos investimentos, que são determinantes para o crescimento. O BCE, a Comissão e os governos deveriam unir esforços no sentido de abordar a questão do legado, com base no princípio orientador de que o pagamento da dívida viável continua a ser feito e a dívida inviável é rapidamente resolvida. A falta de um processo de resolução célere desincentiva os potenciais investidores a avançarem com novos investimentos, por receio de que as receitas sejam desviadas para cobrir antigos empréstimos.

4.6. Um quadro de reestruturação e insolvência mais adequado à escala da área do euro é fundamental para recuperar da crise, o que exige recorrer a mercados secundários com conhecimentos especializados. O CESE defende que se deve aprender com os exemplos de criação de «bancos maus». A UEM necessita de soluções inteligentes e sustentáveis para o crédito malparado, que ainda suscita preocupação.

4.7. O CESE insta a Comissão a prosseguir os seus esforços no sentido de criar uma UMC, que seria uma fonte importante de financiamento adicional para as empresas de maior dimensão e desempenharia um papel decisivo na partilha dos riscos. O CESE reconhece que esta não se revelará uma fonte de financiamento adicional para as PME, especialmente no que diz respeito às microempresas e às pequenas empresas. Por conseguinte, o setor bancário continuará a desempenhar um papel determinante, o que exige que os bancos voltem a sua atenção para as necessidades da economia real, que necessita de um financiamento bancário acessível e sustentável em todos os Estados-Membros<sup>(8)</sup>.

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE sobre o «Sistema Europeu de Seguro de Depósitos» (JO C 177 de 18.5.2016, p. 21), em particular os pontos 1.1 a 1.3.

<sup>(7)</sup> Parecer do CESE sobre o «Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais» (JO C 133 de 14.4.2016, p. 17) em particular o ponto 3.3.1.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE sobre o «Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais» (JO C 133 de 14.4.2016, p. 17) e parecer do CESE sobre o tema «União dos Mercados de Capitais: revisão intercalar» (EESC-2017-03251-00-00-AC-TRA) (ver página 117 do presente Jornal Oficial).



4.8. A curto prazo (até 2018), o Comité apoia a criação de um quadro que permita a introdução de títulos garantidos por obrigações soberanas, conforme proposto no documento de reflexão e no projeto de programa de trabalho da Comissão para 2018. Os títulos garantidos por obrigações soberanas têm potencial para quebrar a ligação entre a dívida soberana e os bancos, ao «desprivilegiar» as obrigações soberanas e diversificar os balanços dos bancos, evitando, ao mesmo tempo, a mutualização da dívida. A consulta dos organismos de financiamento é necessária para assegurar um tratamento regulamentar apropriado e promover a partilha de riscos pelo setor privado.

4.9. A médio/longo prazo (até 2025), importa criar um ativo seguro europeu, idêntico aos títulos do Tesouro dos EUA, para reduzir a volatilidade do mercado financeiro e assegurar a estabilidade das economias dos Estados-Membros em caso de choque assimétrico. O CESE há muito que advoga a utilização de obrigações da União e de euro-obrigações<sup>(9)</sup>. Foram igualmente discutidas outras propostas similares, como um fundo de resgate da dívida e um fundo de euro-obrigações. Após as conclusões do grupo de peritos criado para analisar os méritos e os riscos das diferentes opções para a emissão conjunta de dívida, a Comissão deve agora apresentar uma proposta concreta sobre o instrumento a utilizar e a que prazo<sup>(10)</sup>. Para evitar o risco moral, os Estados-Membros só devem poder beneficiar deste instrumento caso cumpram as respetivas recomendações específicas por país.

## 5. Lograr uma nova convergência numa União Económica e Orçamental mais integrada

5.1. O Comité congratula-se com o reconhecimento explícito, no documento de reflexão, de que a convergência ascendente para uma maior resiliência das estruturas económicas e sociais constitui um elemento essencial para uma UEM mais forte. Em reconhecimento da natureza heterogénea dos Estados-Membros, não pode haver políticas que apliquem «uma solução única para todos» («one size fits all»), preconizando uma harmonização generalizada, mas é necessária uma abordagem comum conducente à obtenção de determinados resultados.

5.2. As fragilidades da política económica e orçamental da UEM prendem-se fundamentalmente com a falta de vontade política à escala europeia para permitir a participação da UE nas políticas económicas e orçamentais nacionais. O CESE já salientou a necessidade de um diálogo macroeconómico melhorado e reforçado, especialmente com os países da área do euro, que contribua para refletir mais claramente a dimensão da área do euro a nível nacional. Deve existir igualmente um sistema mais democrático de tomada de decisões executivas do que o Conselho de Ministros, cujos membros respondem perante os respetivos parlamentos nacionais e não perante a área do euro no seu todo.

5.3. O CESE congratula-se com as propostas da Comissão no sentido de reforçar o Semestre Europeu. Para assegurar a eficácia, o equilíbrio e a equidade, importa formular e coordenar as políticas no domínio do crescimento económico e do bem-estar tendo também em consideração o interesse geral da área do euro; por razões de responsabilidade democrática e apropriação, os processos do Semestre Europeu, que é transversal às políticas nacionais e europeias, deveriam envolver a Comissão, o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, os parlamentos nacionais, os parceiros sociais e a sociedade civil. Este processo já foi iniciado de forma muito limitada, mas exige uma maior participação a nível nacional e o acordo de todos os intervenientes. Tal reforçaria o euro e, se simplificado e mais transparente, o Semestre Europeu incentivaria a tão necessária melhoria da execução da reforma.

5.4. A redução dos desequilíbrios macroeconómicos é fundamental para a estabilização europeia. Anteriormente, tais desequilíbrios eram atenuados de forma temporária com a desvalorização da moeda. Agora, sem este instrumento, ocorrem desvalorizações internas drásticas, que dão origem a enormes dificuldades, devido à elevada taxa de desemprego e ao crescimento negativo. A bem da estabilidade da área do euro e para evitar ajustamentos drásticos desta natureza, é necessário prevenir a ocorrência de desequilíbrios macroeconómicos.

5.5. Por conseguinte, o diálogo macroeconómico a nível nacional deve ter em conta esta dimensão europeia. A deteção e a prevenção precoce de desequilíbrios macroeconómicos que, em traços gerais, refletem diferentes níveis de competitividade (ver ponto 5.6), são essenciais para o processo do Semestre Europeu. As políticas nacionais devem ter em devida conta o impacto que as políticas propostas podem ter na competitividade do Estado-Membro na área do euro e levar em consideração a evolução da situação da própria área do euro, que pode exigir uma resposta no plano da competitividade. Os contributos dos funcionários locais da Comissão responsáveis pelo Semestre Europeu, bem como dos conselhos nacionais da produtividade independentes, ligados a uma rede da área do euro, podem ajudar, refletindo fielmente a política económica e social<sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> Pareceres do CESE sobre os temas «Dez anos depois, para onde caminha o euro?» (JO C 271 de 19.9.2013, p. 8) e «Crescimento e dívida soberana na UE: Duas propostas inovadoras» (JO C 143 de 22.5.2012, p. 10).

<sup>(10)</sup> Ver parecer do CESE sobre o tema «Realizar a UEM — A próxima legislatura europeia» (JO C 451 de 16.12.2014, p. 10).

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE sobre a «Criação de conselhos nacionais da competitividade na área do euro» (JO C 177 de 18.5.2016, p. 35).

5.6. A dimensão social constitui um elemento importante nestes debates, a qual tem sido, até agora, negligenciada no processo do Semestre Europeu, agravando o défice social da UE ao afetar negativamente a vida de milhões dos seus cidadãos. Acresce que esta situação alimenta a tendência para o populismo anti-UE e o descontentamento geral com a União Europeia. Uma definição revista de competitividade («competitividade 2.0») <sup>(12)</sup> que inclua «a capacidade de um país [...] de cumprir os objetivos «Para além do PIB» e seja medida com base em três pilares — rendimento, fatores sociais e sustentabilidade — pode contribuir para um processo do Semestre Europeu mais abrangente.

5.7. O CESE concorda que a aplicação de políticas nacionais, em domínios que ainda são da competência nacional, poderia ser coordenada no âmbito do processo do Semestre Europeu <sup>(13)</sup>.

5.8. O Comité concorda que se subordine o acesso aos fundos da UE e a um potencial instrumento de estabilização à consecução dos progressos económicos e sociais acordados, bem como às transições inerentes à digitalização, que têm por objetivo o bem-estar dos cidadãos. Esta situação poderia ser acompanhada no âmbito do Semestre Europeu <sup>(14)</sup>. As economias muito atrasadas que estão a esforçar-se por aplicar as recomendações específicas por país deveriam ser elegíveis para a assistência do Fundo de Coesão ao investimento produtivo, que as ajudaria a recuperar ou as dotaria de infraestruturas essenciais em benefício de toda a UE.

5.9. O CESE concorda que o atual orçamento da UE, de apenas 1 % do PIB, é demasiado reduzido e não foi concebido para desempenhar uma função de estabilização; além disso, considera que o mesmo ficará ainda mais debilitado após a saída do Reino Unido da UE. O Comité apoia a perspetiva de que a área do euro beneficiaria consideravelmente de uma grande capacidade de estabilização em caso de choques assimétricos graves <sup>(15)</sup>. O Comité reconhece que tal função não deveria levar a transferências permanentes nem ao risco moral.

5.10. O CESE apoia a proposta de estudar as várias possibilidades para criar uma capacidade orçamental para a área do euro, cujo objetivo seria manter, nesta área, níveis de investimento essenciais em infraestruturas produtivas, tais como transportes, reabilitação urbana, educação, investigação e transformação ecológica <sup>(16)</sup>. A referida capacidade orçamental poderia ser igualmente uma fonte de financiamento para o MEE, que, com o tempo, se transformaria num FME para financiar os fundos de gestão de crises.

5.11. Para assegurar a integração económica, a prosperidade e a prevenção das crescentes desigualdades sociais na Europa é necessário um programa de investimento eficaz destinado a gerar receitas através do crescimento, da coesão social e da solidariedade. O CESE defendeu a aplicação de uma verdadeira regra de ouro aos investimentos públicos produtivos, a qual deveria ser incorporada aquando da alteração das regras orçamentais.

5.12. A abordagem baseada em regras orçamentais deve ser melhorada e desenvolvida antes do próximo mandato, para evitar políticas orçamentais pró-cíclicas. As condições locais prevaletentes deveriam igualmente ser tidas em conta. O equilíbrio estrutural revelou-se uma variável não observável e pouco fiável em que basear as alterações das políticas executórias através do processo das recomendações específicas por país.

5.13. É atribuída demasiada importância à redução da dívida mediante uma consolidação orçamental por vezes contraproducente, em vez de se adotarem medidas mais frutíferas para aumentar o crescimento do PIB. No processo do Semestre Europeu, a redução do défice anual dos Estados recebe um destaque muito maior enquanto solução para o elevado rácio dívida/PIB do que outras medidas mais frutíferas destinadas a aumentar o crescimento do PIB <sup>(17)</sup>.

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre a «Criação de conselhos nacionais da competitividade na área do euro» (JO C 177 de 18.5.2016, p. 35).

<sup>(13)</sup> Pareceres do CESE sobre os temas «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), «Método comunitário para uma UEM democrática e social» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 33), «Medidas a adotar com vista à conclusão da União Económica e Monetária» (JO C 177 de 18.5.2016, p. 28) e «Lançamento de uma consulta sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais» (JO C 125, 21.4.2017, p. 10).

<sup>(14)</sup> Pareceres do CESE sobre os temas «Análise da governação económica», JO C 268 de 14.8.2015, p. 33 e «Realizar a União Económica e Monetária — O papel da política fiscal» (JO C 230 de 14.7.2015, p. 24).

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE sobre as «Finanças da UE no horizonte 2025» (EESC-2017-03447-00-00-AC-TRA) (ver página 131 do presente Jornal Oficial).

<sup>(16)</sup> Pareceres do CESE sobre a «Análise da governação económica» (JO C 268 de 14.8.2015, p. 33), a «Política económica da área do euro» (JO C 177 de 18.5.2016, p. 41), o «Programa de Apoio às Reformas Estruturais» (JO C 177 de 18.5.2016, p. 47) e a «Reapreciação/revisão intercalar do quadro financeiro plurianual 2014-2020» (JO C 75 de 10.3.2017, p. 63).

<sup>(17)</sup> Parecer do CESE sobre a «Análise da governação económica» (JO C 268 de 14.8.2015, p. 33).

5.14. O CESE acredita que, até 2019, deverão ser realizadas alterações com vista a retificar «a atual situação orçamental [que] esconde uma repartição longe da otimização do ajustamento orçamental entre os países no momento presente»<sup>(18)</sup>.

5.15. O PDM é uma parte importante do processo do Semestre Europeu e deveria estar na linha da frente da prevenção dos desequilíbrios macroeconómicos em toda a área do euro. É necessário eliminar a assimetria intrínseca, em que os desequilíbrios positivos persistentes não são censurados e os desequilíbrios negativos estão sujeitos a sanções<sup>(19)</sup>. Não só as sanções financeiras agravam uma situação já difícil como os excedentes crónicos de alguns Estados-Membros podem agravar a situação do défice num Estado vizinho.

## 6. Reforçar a arquitetura da UEM e consolidar a responsabilidade democrática

6.1. A UEM não é um fim em si mesma. É um meio para otimizar as possibilidades de alcançar: o crescimento sustentável, bons empregos e a convergência económica e social ascendente; a estabilidade e a prosperidade para **todos** os Estados-Membros, num esforço conjunto; a responsabilidade económica, que está estreitamente associada à solidariedade, e a redução de riscos, que vai de par com a partilha de riscos. Embora seja a área do euro que deve realizar estes progressos necessários, a UEM também deveria estar aberta aos demais Estados-Membros. O CESE concorda que uma maior transparência, uma comunicação adequada e uma participação reforçada dos parceiros sociais e da sociedade civil são necessárias e que — em conjugação com o reforço do papel dos parlamentos nacionais no processo decisório — estas ajudariam a promover a responsabilidade democrática.

6.2. O CESE defende uma maior «parlamentarização» da área do euro, mediante a criação de uma vasta comissão do Parlamento Europeu que reúna todos os deputados dos países da área do euro e dos países que a ela pretendem aderir, associada a uma coordenação mais estreita dos deputados da área do euro em questões relacionadas com a UEM (COSAC +)<sup>(20)</sup>. Tal como referido nos pontos 5.2 e 5.3, o Parlamento Europeu, em particular, e os parlamentos nacionais, os parceiros sociais e a sociedade civil, em geral, deveriam desempenhar um papel determinante na democratização do Semestre Europeu.

6.3. O Comité propõe que se explorem instrumentos suscetíveis de melhorar a governação económica na UEM, nomeadamente através da nomeação de um ministro das Finanças permanente para a área do euro, assegurando ao mesmo tempo a plena responsabilidade democrática. A concentração das competências reforçaria a coerência das políticas da UEM, que estão atualmente fragmentadas devido à existência de diversas instituições. Deveria haver uma orientação para a política orçamental da área do euro *ab initio* e um ministro das Finanças, que estabeleceria a melhor forma de a cumprir. A atual orientação da política orçamental é a soma dos saldos orçamentais de todos os Estados-Membros e a direção da orientação da política orçamental da área do euro é aleatória.

6.4. O CESE congratula-se com a proposta de reforçar o MEE com vista à sua conversão num instrumento de gestão de crises plenamente funcional. Ao converter o MEE num Fundo Monetário Europeu (FME), ao abrigo dos Tratados, reservando um papel decisivo ao Parlamento Europeu, melhorar-se-ia a legitimidade democrática e tornar-se-ia mais célere o processo de tomada de decisões.

6.5. O recurso ao intergovernamentalismo como método de governação da União Europeia deveria cessar e as regras orçamentais deveriam ser revistas antes da sua integração no direito da UE.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(18)</sup> COM(2016) 727 final.

<sup>(19)</sup> Parecer do CESE sobre a «Análise da governação económica» (JO C 268 de 14.8.2015, p. 33).

<sup>(20)</sup> Parecer do CESE sobre o tema «Método comunitário para uma UEM democrática e social» (JO C 13 de 15.1.2016, p. 33).

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE»**

[COM(2017) 358 final]

(2018/C 081/18)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Correlator: **Petr ZAHRADNÍK**

Consulta	Comissão Europeia, 4.8.2017
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
Adoção em secção	5.10.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	138/8/14

### **Preâmbulo**

O presente parecer faz parte de um pacote mais vasto de quatro pareceres do CESE sobre o futuro da economia europeia (dedicados ao aprofundamento da União Económica e Monetária, à política económica da área do euro, à União dos Mercados de Capitais e ao futuro das finanças da UE) <sup>(1)</sup>. O pacote insere-se no processo lançado recentemente pela Comissão Europeia com o Livro Branco sobre o futuro da Europa e tem em conta o discurso do Presidente Jean-Claude Juncker sobre o estado da União 2017. Em consonância com a resolução do CESE sobre o futuro da Europa <sup>(2)</sup> e com os seus pareceres anteriores sobre a realização da UEM <sup>(3)</sup>, este pacote de pareceres salienta que a governação da União precisa de um sentido de missão comum, que vá muito para além das abordagens e medidas técnicas, e que é, antes de mais, uma questão de vontade política e de perspetiva comum.

### **1. Conclusões e recomendações**

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que se, por um lado, o Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE permite delinear alguns dos desafios que a União terá de enfrentar nos próximos anos, por outro insiste em associar as possíveis soluções em termos de orçamento aos cinco diferentes cenários identificados pela Comissão Europeia no Livro Branco sobre o futuro da Europa.

1.2. O CESE reafirma que os cidadãos europeus precisam de mais (e melhor) Europa, e não de menos Europa, para superar a crise política da UE decorrente da ausência de uma visão estratégica de futuro e de capacidade para responder de forma adequada à crise económica e financeira. Está a aumentar o fosso entre as preocupações e expectativas dos cidadãos europeus, que querem obter benefícios concretos para a sua vida quotidiana, e a escassez de poderes e de recursos financeiros atualmente atribuídos à UE. O projeto europeu e a própria União estão a perder credibilidade e a ser postos em causa, instigando assim os atuais impulsos nacionalistas e populistas.

<sup>(1)</sup> O pacote inclui os seguintes pareceres do CESE: Política económica da área do euro (2017) (aditamento a parecer) (ver página 216 do presente Jornal Oficial); União dos Mercados de Capitais: revisão intercalar (ver página 117 do presente Jornal Oficial); Aprofundamento da UEM até 2025 (ver página 124 do presente Jornal Oficial) e Finanças da UE no horizonte 2025.

<sup>(2)</sup> Resolução do CESE sobre o «Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa e questões conexas», 6 de julho de 2017. JO C 345 de 13.10.2017, p. 11.

<sup>(3)</sup> JO C 451 de 16.12.2014, p. 10 e JO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

1.3. O CESE concorda com a abordagem do documento de reflexão, segundo a qual o valor acrescentado europeu, ao permitir obter resultados superiores aos de cada orçamento nacional não coordenado, deve constituir o princípio fundamental do orçamento da UE. Tal exige o abandono da lógica da «contrapartida justa», da divisão entre Estados-Membros contribuintes e beneficiários líquidos e das correções *ad hoc* para os diferentes Estados-Membros.

1.4. A UE deve identificar primeiro as prioridades políticas com elevado valor acrescentado europeu e só depois definir os recursos necessários para a sua consecução e preparar a reforma do orçamento europeu. Neste contexto, o CESE considera pouco credível que o orçamento da UE continue a corresponder a menos de 1 % do rendimento e a apenas 2 % da despesa pública dos 28 países, um nível insuficiente face aos desafios, aos choques e às crises a que é preciso fazer face.

1.5. A reforma do orçamento da UE deve necessariamente promover uma melhoria qualitativa, redefinindo a sua estrutura tanto nos capítulos da despesa como nos recursos próprios, tendo em conta critérios adequados de racionalização, eficiência e eficácia, e comunicando com os cidadãos de modo direto e transparente.

1.6. A adequação quantitativa e qualitativa do orçamento requer uma consulta séria e aprofundada da sociedade civil, tal como representada no âmbito do CESE, por forma a refletir as necessidades reais dos territórios e a garantir um impacto positivo em todos os cidadãos e no interesse público.

1.7. Do lado da despesa, o CESE considera de elevado valor acrescentado europeu os seguintes programas: investimentos de médio/longo prazo para o desenvolvimento económico, social e ambiental, o emprego, a inovação e a competitividade; a proteção das regiões mais desfavorecidas e dos grupos sociais mais vulneráveis; e a resposta flexível e atempada aos choques assimétricos e às crises imprevistas, inclusivamente mediante um orçamento autónomo da área do euro.

1.8. Em particular, o CESE considera relevante a função de estabilização macroeconómica na área do euro, tendo em conta que o impacto negativo nos grupos sociais e nos setores produtivos «perdedores» com a globalização e a revolução tecnológica se conta entre as causas da crise estratégica da UE e da emergência dos populismos.

1.9. Do lado das receitas, o CESE concorda com a análise feita no relatório sobre «O futuro financiamento da UE» do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios (HLGOR), para que se possa chegar a um novo orçamento em que prevaleçam os recursos próprios autónomos, transparentes e equitativos, com o mesmo nível de imposição para os cidadãos mais desfavorecidos e as pequenas e médias empresas.

1.9.1. O CESE reafirma-se a favor de uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS), bem como sobre as transações financeiras, os combustíveis e as emissões de dióxido de carbono, que, se cobrados ao nível europeu, poderiam impedir uma base fiscal transnacional e combater os efeitos globais no ambiente.

1.10. O CESE considera que se, por um lado, as consequências do Brexit para o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) pós-2020 podem constituir uma ameaça para «o projeto» da UE — na sequência de uma negociação conduzida pelos Estados-Membros com base no princípio da «contrapartida justa» —, também podem, por outro, constituir uma importante oportunidade, pois, através da afirmação do «valor acrescentado europeu», têm potencial para induzir uma melhoria qualitativa e quantitativa no orçamento da UE.

1.10.1. Por essa razão, o CESE considera oportuno que, com a maior brevidade:

— a Comissão Europeia quantifique o impacto do Brexit — segundo os diferentes cenários de Brexit «duro» ou «suave» — no sistema de receitas e despesas da UE e as suas consequências para o QFP pós-2020;

— seja lançado um debate transparente e público sobre o QFP pós-2020 com os agentes institucionais, económicos e sociais, os representantes da sociedade civil e os cidadãos da UE;

— não se reduzam os recursos destinados às políticas de coesão e aos objetivos sociais.



Desse modo será possível conciliar o sistema dos interesses divergentes e contraditórios entre as partes, identificando uma solução partilhada para o QFP pós-2020.

## 2. Observações na generalidade

2.1. A abordagem adotada no «Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE» reúne as possíveis soluções em termos de orçamento para fazer face aos desafios da União tendo em conta os cinco cenários diferentes identificados pela Comissão Europeia no «Livro Branco sobre o futuro da Europa». O CESE criticou essa abordagem na sua recente Resolução sobre o Livro Branco<sup>(4)</sup>, considerando «artificiais» os cinco cenários, na medida em que são dirigidos exclusivamente aos Estados-Membros e carecem de relevância direta para os cidadãos europeus, que esperam uma estratégia partilhada e clara.

2.1.1. Tal significa perder uma oportunidade importante, dado que uma boa parte do documento — respeitante ao valor acrescentado das finanças europeias, à identificação das tendências e dos desafios e às diferentes opções para o financiamento futuro da UE — é largamente perfilhável em termos da análise que faz, embora careça de uma proposta política partilhada, eficiente e eficaz.

2.2. Ao longo dos últimos anos, o CESE<sup>(5)</sup> chamou a atenção para os problemas que se colocam à economia e à sociedade europeia, os princípios essenciais a respeitar e os caminhos a seguir com vista a relançar e a tornar mais eficaz a ação das instituições da UE. O CESE reafirmou em diversas ocasiões que os cidadãos europeus precisam de mais (e melhor) Europa, e não de menos Europa<sup>(6)</sup>, precisamente porque a crise política da UE decorre da ausência de uma visão estratégica de futuro e de capacidade para responder de forma adequada à crise económica e financeira.

2.3. Em 2016, a propósito da revisão intercalar do QFP 2014-2020<sup>(7)</sup>, o CESE afirmou que importa reconhecer os esforços realizados pela Comissão, e sobretudo as disposições em matéria de flexibilidade introduzidas para fazer face às crises imprevistas, bem como a abordagem centrada nos resultados e no desempenho. Todavia, as propostas concretas e os recursos atribuídos afiguravam-se — já então — insuficientes face aos desafios e às prioridades da UE, na medida em que o QFP é mais o resultado de um compromisso pouco ambicioso entre os Estados-Membros interessados no seu «saldo líquido» e nos benefícios para grupos de interesse específicos do que o instrumento para a consecução dos interesses da UE no seu conjunto.

2.4. Neste contexto, o CESE subscreve a perspetiva — presente no Documento de reflexão — segundo a qual «a essência de um orçamento da UE modernizado» consiste no «valor acrescentado gerado pela congregação de recursos e a obtenção de resultados que não é possível num cenário de despesas nacionais não coordenadas»<sup>(8)</sup>.

2.5. Para que haja mais e melhor Europa, devemos identificar primeiro as prioridades políticas com um elevado valor acrescentado europeu e depois definir os recursos necessários para a sua consecução; só com esta base poderemos preparar a reforma do orçamento da UE. Neste contexto, deixaria de ser credível que a União continuasse a destinar ao seu orçamento menos de 1 % do rendimento e apenas 2 % da despesa pública dos 28 países, com uma dinâmica, aliás, em contínua regressão<sup>(9)</sup>. Este nível afigura-se completamente inadequado face aos novos desafios que a UE tem de enfrentar e aos choques e às crises a que tem de dar resposta.

2.5.1. O aumento quantitativo do orçamento da União deverá ser acompanhado de uma significativa melhoria qualitativa, com a redefinição da sua estrutura, tanto nos capítulos da despesa como nos recursos próprios. Para isso, é necessário ter em conta os critérios adequados de racionalização, eficiência e eficácia do orçamento e estabelecer com os cidadãos formas de comunicação diretas e transparentes.

2.5.2. A melhoria quantitativa e qualitativa do orçamento da UE deve passar também por uma consulta séria e aprofundada da sociedade civil, tal como representada no âmbito do CESE, por forma a garantir que os capítulos da despesa refletem efetivamente as necessidades reais dos territórios e têm um impacto positivo no bem-estar dos cidadãos, no interesse público.

<sup>(4)</sup> Resolução do CESE, de 6 de julho de 2017, sobre o «Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa e questões conexas»: «O CESE não considera que a escolha entre diferentes cenários seja um método capaz de promover o sentido de missão comum ou que permita definir o rumo a seguir» (JO C 345 de 13.10.2017, p. 11).

<sup>(5)</sup> JO C 248 de 25.8.2011, p. 75; JO C 229 de 31.7.2012, p. 32; JO C 451 de 16.12.2014, p. 10; JO C 487 de 28.12.2016, p. 62.

<sup>(6)</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>(7)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 63 (ponto 1.1).

<sup>(8)</sup> COM(2017) 358 final, p. 9 (versão portuguesa).

<sup>(9)</sup> O teto máximo do orçamento encontra-se fixado em 1,2 % do rendimento nacional bruto (RNB) pela Decisão do Conselho de 26 de maio de 2014 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia (2014/335/UE, Euratom), mas a lógica subjacente ao presente parecer (ou seja, identificar primeiro as prioridades políticas e definir depois os recursos necessários para as perseguir) implica que o orçamento da UE não deve ser limitado por um teto máximo definido *a priori*.



2.6. Com a emergência de novos desafios, associados à evolução do cenário geopolítico e à necessária adaptação às consequências da crise económica e financeira, não surpreende que o orçamento da UE se mostre inteiramente inadequado e que a UE tenha entrado numa crise que começou por ser económica e financeira para depois se tornar social e, por fim, política.

2.6.1. Trata-se de uma crise política decorrente do fosso entre, por um lado, as preocupações crescentes e as consequentes expectativas em relação à União por parte dos cidadãos europeus, que reivindicam benefícios concretos para a sua vida quotidiana, e, por outro, a escassez de poderes e de recursos financeiros atualmente ao dispor da União. É este fosso que está na base do crescimento da intolerância e dos nacionalismos e populismos que estão a pôr em causa o projeto europeu e a própria União.

2.7. O debate sobre o futuro da UE ocorre, efetivamente, numa fase histórica em que são muitas as inquietações e as incertezas de caráter económico, social, político e institucional<sup>(10)</sup> que abalam os cidadãos europeus. Em primeiro lugar, as consequências da crise financeira e económica, que continuam a pesar de modo considerável, sobretudo nos Estados-Membros mais severamente afetados, em determinadas zonas geográficas e, em particular, no caso dos rendimentos médios e baixos. Em segundo lugar, e como consequência, o ceticismo generalizado quanto à capacidade da política, dos Estados-Membros e da UE para manterem o bem-estar económico e a coesão social na era da globalização e da concorrência internacional<sup>(11)</sup>. Em terceiro lugar, o crescente afluxo de migrantes e refugiados em fuga da guerra e da pobreza em África e no Médio Oriente. Em quarto lugar, mais recentemente, a saída do Reino Unido da UE, que demonstra que a União não é uma opção evidente e irreversível e que se poderá propagar a outros Estados-Membros.

### 3. Observações na especialidade

3.1. Do lado das despesas, o elemento-chave é o princípio do valor acrescentado europeu, o qual pode parecer paradoxal numa fase histórica em que, por um lado, aumentam as vozes reclamadoras de mais espaço para os governos nacionais, a ponto de defenderem — hipótese extrema — a saída da UE, enquanto, por outro, já não é muito defensável a lógica da «contrapartida justa», da divisão entre Estados-Membros contribuintes e beneficiários líquidos e das correções *ad hoc* para os diferentes Estados-Membros.

3.1.1. Todavia, a Comissão procedeu bem ao reafirmar este princípio, uma vez que um amplo consenso político no apoio à ação da UE pode permitir centrar o seu orçamento na consecução, a nível da União, de benefícios efetivos para os cidadãos europeus que cada um dos Estados-Membros não conseguiria obter por si só.

3.1.2. Por isso, o CESE concorda com a ideia da Comissão de que o princípio do valor acrescentado europeu deve estar no cerne do debate sobre o futuro das finanças da UE e assentar nas seguintes vertentes<sup>(12)</sup>:

— consecução dos objetivos estabelecidos nos princípios fundadores do ordenamento jurídico da União, nomeadamente o artigo 3.º do Tratado da UE, cujo objetivo é assegurar aos cidadãos condições de vida dignas no respeito do seu bem-estar<sup>(13)</sup>;

— definição de um orçamento que preveja a constituição de bens públicos europeus, capaz de contribuir para a defesa das liberdades fundamentais europeias, do mercado único e da União Económica e Monetária<sup>(14)</sup>.

3.1.3. Neste contexto, torna-se fundamental o pleno cumprimento do artigo 311.º do TFUE, segundo o qual «A União dota-se dos meios necessários para atingir os seus objetivos e realizar com êxito as suas políticas».

3.2. O Documento de reflexão demonstra amplamente que a solução para desafios e crises de caráter global deve necessariamente passar por uma resposta a nível europeu, concentrando adequadamente os recursos do orçamento da UE, aproveitando as sinergias com os orçamentos nacionais e orientando-os para programas com elevado valor acrescentado europeu, capazes de:

— relançar com investimentos de médio/longo prazo o desenvolvimento económico, social e ambiental, o emprego, a inovação e a competitividade, face à estagnação da produtividade e dos investimentos, ao envelhecimento demográfico e às mudanças climáticas;

<sup>(10)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 63 (ponto 2.3).

<sup>(11)</sup> Só um terço dos cidadãos europeus confia na UE e nas suas instituições. Comissão Europeia — *Public Opinion in the European Union, Standard Eurobarometer* [A Opinião Pública na União Europeia, inquérito Eurobarómetro Standard], 85, maio de 2016.

<sup>(12)</sup> COM(2017) 358 final, p. 9 (versão portuguesa).

<sup>(13)</sup> «A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.»

<sup>(14)</sup> «A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social...» (artigo 3.º, n.º 3, do TUE).

- proteger as regiões mais desfavorecidas e os grupos sociais mais vulneráveis, prejudicados tanto pelo prolongamento da crise económica como pelas consequências negativas da globalização <sup>(15)</sup>;
- responder de modo atempado e flexível — tanto do lado das receitas como do das despesas — aos choques assimétricos que atingem alguns Estados-Membros, à crise migratória e dos refugiados, às preocupações em matéria de segurança interna, às situações de emergência externas e à defesa comum.

3.3. Entre os elementos com maior valor acrescentado europeu, as medidas já identificadas pelo CESE relativamente ao QFP integram-se no previsto na Resolução do CESE sobre o Livro Branco <sup>(16)</sup>:

- uma política industrial europeia coordenada para aumentar o emprego e estimular a competitividade numa economia social de mercado, agilizando o diálogo entre todas as partes envolvidas, os investimentos e o apoio às pequenas e médias empresas (PME);
- a promoção da convergência social ascendente, em paralelo com a convergência económica, em matéria de emprego e de resultados sociais, graças à implementação do pilar europeu dos direitos e ao alargamento do Fundo Social Europeu (FSE);
- uma política migratória que garanta aos refugiados a proteção prevista no direito internacional e a sua integração na UE, um sistema comum de asilo, o combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, e a promoção de vias de acesso legais;
- a luta contra as alterações climáticas com base no Acordo de Paris e a transição ecológica, integrando a promoção da «Agenda 2030 — Objetivos de Desenvolvimento Sustentável» em todas as políticas da UE;
- a reforma da política agrícola comum (PAC), de molde a atingir os objetivos em matéria de qualidade do ambiente, desenvolvimento rural, segurança alimentar e apoio ao rendimento dos agricultores;
- a reforma da política de coesão, com uma clara identificação de resultados, o seu acompanhamento sistemático ao longo do período de aplicação e a avaliação dos impactos *ex post*, promovendo a transparência e a mobilização de parcerias;
- o financiamento dos grandes investimentos em infraestruturas, redes transeuropeias, investigação e inovação, a começar pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) e pelo Horizonte 2020;
- um orçamento específico da área do euro destinado a proporcionar uma transferência temporária mas significativa de recursos em caso de choques regionais, contrariar recessões graves em toda a área e assegurar a necessária estabilidade financeira <sup>(17)</sup>, com uma função de estabilização macroeconómica que proteja os investimentos e permita combater o desemprego e a precariedade.

3.3.1. A função de estabilização macroeconómica é particularmente relevante, pois entre as causas da crise estratégica da UE e da emergência dos populismos conta-se o impacto negativo nos grupos sociais e nos setores produtivos «perdedores» com a globalização e as transformações tecnológicas e informáticas. Se, por um lado, os Estados-Membros têm menos capacidade para agir autonomamente e intervir no mercado de trabalho e no sistema de segurança social, por outro, ainda não foram criadas a nível europeu redes de proteção social que permitam que todos os cidadãos beneficiem do crescimento e da competitividade global <sup>(18)</sup>.

3.4. O orçamento da UE deve, pois, ser capaz de providenciar os meios necessários para se alcançarem as prioridades estratégicas, utilizando critérios adequados de racionalização, eficiência e eficácia na sua estrutura, avaliação e atualização <sup>(19)</sup>:

- a adoção de uma perspetiva mais claramente orientada para o desempenho e os resultados;

<sup>(15)</sup> COM(2017) 240 final; «Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD Countries» [Crescimento Desigual? Distribuição dos rendimentos e da pobreza nos países da OCDE], OCDE, 2008; «Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising» [Permanecemos divididos: motivos pelos quais a desigualdade continua a aumentar], OCDE, 2011; «In It together. Why Less Inequality Benefits All» [Todos no mesmo barco. Por que razão a redução das desigualdades beneficia toda a gente], OCDE, 2015.

<sup>(16)</sup> Resolução do CESE, de 6 de julho de 2017, sobre o «Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa e questões conexas», ponto 13. JO C 345 de 13.10.2017, p. 11.

<sup>(17)</sup> JO C 177 de 18.5.2016, p. 41 (ponto 3.5).

<sup>(18)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 63 (ponto 4). Ver 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.

<sup>(19)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 63.

- a avaliação qualitativa do quadro regulamentar para a afetação dos recursos do orçamento da UE;
- a análise da evolução das despesas enquanto processo contínuo a médio prazo em cujo âmbito cada exercício desenha uma trajetória do desenvolvimento necessário à realização dos seus resultados;
- a necessidade de ter em conta a estreitíssima relação existente entre o orçamento da UE, a governação da política económica e as atuais dinâmicas da economia europeia;
- a necessidade de assegurar a continuidade da política orçamental da UE, bem como de realizar e avaliar os seus objetivos.

3.4.1. Em particular, a regra do equilíbrio orçamental deve ser concomitante com outros indicadores que meçam o desempenho das despesas e os resultados em termos de bem-estar dos cidadãos, a definir no âmbito do Semestre Europeu, em moldes que sejam considerados adequados pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais.

3.5. Além disso, a panóplia dos recursos disponíveis a nível europeu é atualmente muito complexa e pouco transparente. Para além das tradicionais subvenções e subsídios, inclui igualmente instrumentos financeiros para ativar recursos privados através do efeito de alavancagem — quer através do FEIE quer através dos fundos estruturais — e de vários instrumentos como o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) constituídos pelos países da área do euro, mas fora do perímetro da UE, para fins de estabilização financeira <sup>(20)</sup>.

3.6. Do lado das receitas, o CESE concorda com a análise feita no relatório sobre o futuro financiamento da UE («Future financing of the EU») do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios (HLGOR), presidido por Mario Monti <sup>(21)</sup>. É particularmente importante chegar a acordo sobre um novo orçamento em que prevaleçam recursos próprios autónomos, transparentes e equitativos. Esses recursos entrariam diretamente no orçamento da UE sem passar pelos Estados-Membros, mas de modo a não aumentar a pressão fiscal nem onerar mais do que atualmente os cidadãos mais desfavorecidos e as pequenas e médias empresas.

3.6.1. Mais concretamente, alguns dos novos recursos propostos nesse relatório teriam um valor acrescentado europeu do lado das receitas, sendo cobrados ao nível mais adequado, quer para impedir uma base fiscal transnacional, quer para combater os efeitos globais no ambiente: o imposto sobre as sociedades (MCCCS) <sup>(22)</sup> e, em particular, sobre as multinacionais, as transações financeiras, os combustíveis e as emissões de dióxido de carbono.

3.6.2. Neste contexto, o CESE salienta igualmente a importância da luta contra a evasão fiscal, também graças a uma maior transparência <sup>(23)</sup>, assim como contra todas as formas de concorrência fiscal desleal entre os Estados-Membros.

3.7. O Brexit acarretará consequências inevitáveis para a elaboração do orçamento da UE pós-2020. Para além da sua quantificação, ainda não oficialmente determinada por nenhuma instituição da UE <sup>(24)</sup>, as possíveis consequências alternativas para compensar o défice orçamental resultante do Brexit podem resumir-se nas três opções seguintes: i) um aumento das contribuições nacionais por parte dos Estados-Membros; ii) um corte nas despesas da UE; iii) uma combinação das duas alternativas anteriores. É neste contexto que o Brexit constitui, simultaneamente, uma ameaça e uma oportunidade para o orçamento da UE.

<sup>(20)</sup> «Future financing of the EU». Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources [«O futuro financiamento da UE» — Relatório final e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios], dezembro de 2016, p. 82-84.

<sup>(21)</sup> «Future financing of the EU». Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources [«O futuro financiamento da UE» — Relatório final e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios], dezembro de 2016.

<sup>(22)</sup> Acolhido favoravelmente pelo CESE já em 2011 no seu parecer sobre «Uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades» (JO C 24 de 28.1.2012, p. 63), e em 2017 no parecer sobre o tema «Matéria coletável comum (consolidada) do imposto sobre as sociedades». Ainda não publicado.

<sup>(23)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 62.

<sup>(24)</sup> A estimativa da contribuição líquida média anual do Reino Unido para o orçamento da UE — segundo alguns centros de investigação — tem um intervalo de variação que vai de 8 mil milhões de euros (Institute for Fiscal Studies; Centre for European Policy Studies), passando por 10 mil milhões de euros (J. Delors Institute Berlin — Bertelsman Stiftung), a 20-27 mil milhões de euros (European Policy Centre). Cf. Institute for Fiscal Studies, 2016, *The Budget of the EU: a guide* [O orçamento da UE: um guia]. IFS Briefing Note [Nota informativa] BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.; CEPE, 2016, *The impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event* [O impacto do Brexit no orçamento da UE: um acontecimento não catastrófico]. J. Nunez Ferrer, D. Rinaldi, Policy Brief 347; J. Delors Institute Berlin — Bertelsman Stiftung, 2017, *Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity?* [O Brexit e o orçamento da UE: ameaça ou oportunidade?]. J. Haas, E. Rubio, CEPE, 2017, *EU Budget post-Brexit — Confronting reality, exploring viable solutions* [O orçamento da UE pós-Brexit — confrontar a realidade, explorar soluções viáveis]. E. Chonicz, *Discussion paper* [Documento de reflexão].

3.7.1. O Brexit constitui uma ameaça porque as próximas negociações do QFP pós-2020, se forem dominadas pelo princípio da «contrapartida justa», agudizarão as atuais divisões entre Estados-Membros contribuintes e beneficiários líquidos, levando ao afastamento do princípio do valor acrescentado europeu e agravando, desse modo, a situação de incerteza que está a afetar o projeto da UE.

3.7.2. Ao mesmo tempo, o Brexit constitui uma oportunidade importante para reformar o orçamento da UE, melhorando-o do ponto de vista quantitativo e qualitativo, procedendo a uma revisão substancial dos seus mecanismos de despesa e — acolhendo a proposta do Relatório Monti — ativando um importante sistema de recursos próprios da União. Desse modo, será possível delinear um orçamento da UE exemplar, eficiente, eficaz e transparente, capaz de se tornar credível para os cidadãos europeus e de tornar facilmente identificáveis aos seus olhos as vantagens da Europa e os custos da não-Europa.

3.7.3. Por isso, torna-se necessário:

- a) quantificar, com a maior brevidade — tarefa a cargo da Comissão Europeia, com base nos diferentes cenários de um Brexit «duro» ou «suave» — o impacto do Brexit nas receitas e despesas do orçamento da União, impacto que, aliás, deveria ter já sido indicado no Documento de reflexão, tendo em conta também a previsão da proposta do QFP pós-2020;
- b) lançar um debate sério, transparente e público sobre o orçamento da UE com todos os agentes institucionais, políticos, sociais, a sociedade civil e os cidadãos europeus;
- c) não reduzir os recursos destinados às políticas de coesão e aos objetivos sociais, enquanto instrumentos essenciais para o desenvolvimento da UE.

Desse modo, na elaboração do orçamento da UE, face a interesses divergentes e em conflito, será possível identificar, de modo transparente e democrático, as opções capazes de corresponder a esses mesmos interesses, conduzindo a soluções amplamente partilhadas entre as partes.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

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

---

## Apêndice

**ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu**

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas durante o debate, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

**Ponto 1.9.1.**

Suprimir:

~~O CESE reafirma-se a favor de uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCS), bem como sobre as transações financeiras, os combustíveis e as emissões de dióxido de carbono, que, se cobrados ao nível europeu, poderiam impedir uma base fiscal transnacional e combater os efeitos globais no ambiente.~~

**Justificação**

Este ponto refere-se a eventuais recursos próprios da UE. Neste contexto, a referência ao imposto sobre as sociedades é despropositada, pois trata-se de uma matéria da responsabilidade dos Estados-Membros e não da UE. No que diz respeito à tributação sobre os combustíveis e as emissões de dióxido de carbono, é ainda demasiado cedo para fazer juízos. A questão de uma eventual matéria coletável comum europeia do imposto sobre os combustíveis e as emissões de dióxido de carbono ou da sua tributação ainda não foi debatida no Comité.

A alteração foi rejeitada por 76 votos a favor, 62 contra e 16 abstenções.

**Ponto 3.6.1.**

Alterar.

~~Mais concretamente, alguns dos novos recursos propostos nesse relatório teriam um valor acrescentado europeu do lado das receitas, sendo cobrados ao nível mais adequado, quer para impedir uma base fiscal transnacional, quer para combater os efeitos globais no ambiente: o imposto sobre as sociedades (MCCCS) e, em particular, sobre as multinacionais, as transações financeiras, os combustíveis e as emissões de dióxido de carbono.~~

**Justificação**

A fim de evitar mal-entendidos, devemos limitar-nos a fazer uma afirmação de carácter geral. O Comité ainda não se pronunciou sobre a questão da tributação das empresas multinacionais como fonte de recursos próprios da UE nem da adoção de uma matéria coletável comum europeia do imposto sobre os combustíveis e as emissões de dióxido de carbono ou da sua tributação.

A alteração foi rejeitada por 76 votos a favor, 62 contra e 16 abstenções.

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP)»**

[COM(2017) 343 final — 2017/0143 (COD)]

(2018/C 081/19)

Relator: **Philip VON BROCKDORFF**

Consulta	Conselho da União Europeia, 4.9.2017 Parlamento Europeu, 11/09/2017
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.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	5.10.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	132/4/4

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE concorda com a proposta de regulamento em apreço e subscreve o objetivo de aumentar o investimento em toda a UE, mas tem dúvidas sobre se o investimento que resulta desta iniciativa permanecerá na UE.

1.2. O CESE saúda toda e qualquer tentativa para incentivar os cidadãos da UE a tomarem as providências adequadas para a etapa da sua vida enquanto reformados. No entanto, o CESE também tem dúvidas quanto ao impacto que a disponibilização de produtos individuais de reforma pan-europeus (PIRPE) <sup>(1)</sup> terá na mobilidade laboral na UE.

1.3. O CESE reconhece que é provável que os PIRPE sejam mais apelativos para alguns poucos grupos, nomeadamente os profissionais móveis que trabalham em diferentes Estados-Membros ao longo da sua vida ativa e os trabalhadores por conta própria. Importa envidar todos os esforços para encorajar os Estados-Membros a tributar de forma equitativa esse tipo de produtos. Sublinhe-se, além disso, que esta iniciativa não deve em caso algum ser interpretada como diminuidora da importância das pensões de Estado ou profissionais.

1.4. O CESE salienta que é necessário proteger os consumidores e atenuar os riscos para os aforradores ao longo da sua vida profissional e durante a reforma. Também se recomenda vivamente clarificar melhor quais são as garantias oferecidas pela opção automática. De preferência, a Comissão abordará esta questão com a maior brevidade.

1.5. O CESE sublinha também o papel da EIOPA <sup>(2)</sup> no controlo do mercado e dos sistemas de supervisão nacionais com vista a garantir a convergência e a coerência em toda a UE, em particular no que respeita à estrutura de governação dos PIRPE em cada um dos prestadores.

1.6. Dado que a interação entre os regimes legais de reforma, os regimes profissionais de reforma e os regimes individuais de reforma é específica a cada Estado-Membro, o CESE recomenda que os prestadores possam adaptar os seus PIRPE aos mercados nacionais, respeitando simultaneamente a necessidade de convergência e de coerência, tal como acima referido. Ao mesmo tempo, importa tomar em devida conta a estrutura dos regimes nacionais de pensões, a fim de evitar perturbações e distorções da concorrência.

<sup>(1)</sup> N.d.T.: A versão portuguesa da comunicação da Comissão utiliza a sigla inglesa «PEPP» para designar «Produto Individual de Reforma Pan-Europeu». O presente parecer utiliza a sigla portuguesa «PIRPE» adotada por decisão interinstitucional.

<sup>(2)</sup> Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma.



1.7. O CESE interroga-se se os PIRPE farão alguma diferença nos Estados-Membros que assentam amplamente em regimes legais de reforma e onde não há grande tradição da poupança-reforma a título individual. O papel que os Estados-Membros desempenham na promoção dos PIRPE é, por conseguinte, essencial para apoiar esta iniciativa.

1.8. O CESE conclui que os PIRPE não devem constituir uma mera extensão do que já está atualmente ao dispor de quem opta voluntariamente por subscrever planos de poupança privados.

1.9. O CESE sublinha a importância da proteção do consumidor para tornar os produtos individuais de reforma mais apelativos. Neste contexto, o CESE gostaria de ver clarificado se o valor proposto — 1,5 % — constitui uma percentagem fixa ou se está sujeito a um limite máximo em valores absolutos. A Comissão deve igualmente analisar a possibilidade de não se cobrar qualquer taxa pela mudança de prestador após um determinado período, em benefício dos aforradores e das perspetivas futuras dos PIRPE. O regulamento deve também definir regras de base em matéria de acesso dos herdeiros aos fundos acumulados em caso de falecimento do aforrador.

## 2. Proposta da Comissão

2.1. Estima-se que apenas cerca de 27 % dos 243 milhões de cidadãos da UE entre os 25 e os 59 anos estão atualmente a poupar para a reforma. A Comissão considera que a oferta de um produto individual de reforma pan-europeu poderia fomentar uma maior poupança. Para cumprir este objetivo, a Comissão publicou, em 29 de junho de 2017, uma proposta de regulamento relativo a um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PIRPE). Esta proposta está plenamente em consonância com os objetivos do Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais, definido pela UE em 2015, e tem por objetivo fazer crescer o mercado de produtos individuais de reforma para 2,1 biliões de euros até 2030.

2.2. Uma vez adotado, o regulamento permitirá disponibilizar produtos individuais de reforma pan-europeus em todos os Estados-Membros. A proposta de regulamento proporciona o enquadramento para um sistema voluntário a nível da UE, paralelo aos regimes de produtos individuais de reforma existentes. Os PIRPE não substituirão a atual estrutura dos regimes de reforma nacionais. Pelo contrário, virão complementar os regimes de produtos individuais de reforma existentes. No entanto, os PIRPE serão oferecidos por diferentes tipos de prestadores, nomeadamente seguradoras, gestores de ativos e bancos, estando disponíveis para distribuição e aquisição em linha em todos os Estados-Membros.

2.3. Enquanto elemento-chave do Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais, os PIRPE ofereceriam oportunidades de investimento a longo prazo e de crescimento num mercado de capitais em que o capital circula livremente em toda a UE. Tal estimularia o investimento das empresas e mobilizaria capital para projetos de infraestruturas. Um aumento do investimento, tanto privado como público, poderá contribuir para intensificar a criação de emprego em toda a UE.

2.4. A proposta da Comissão facilitaria a agregação dos ativos de reforma pelos prestadores, resultando em maiores economias de escala e na redução dos custos para os prestadores, bem como numa concorrência acrescida, uma vez que haverá novos prestadores a entrar no mercado dos produtos de reforma. O facto de haver mais prestadores do que atualmente e, conseqüentemente, uma concorrência mais intensa entre si, permitirá aos aforradores beneficiar de preços mais baixos e, eventualmente, de um melhor retorno. Todavia, é de crucial importância que os aforradores estejam inteiramente cientes dos riscos em que incorrem e das condições associadas aos respetivos PIRPE.

2.5. A combinação entre maior escolha, simplificação, preços mais baixos e, eventualmente, melhor retorno para os aforradores poderá incentivar mais pessoas a adquirir esses produtos, quer para complementar os direitos de pensão quando se prevê que o rendimento de reforma será insuficiente, quer para assegurar o rendimento de reforma propriamente dito quando as pessoas não estão abrangidas por um regime legal ou profissional de reforma.

2.6. A Comissão acredita que os PIRPE deverão ser particularmente apelativos para os profissionais móveis que trabalham em diferentes Estados-Membros ao longo da sua vida ativa e para os trabalhadores por conta própria. Podem também criar novas alternativas de rendimento de reforma nos Estados-Membros em que o recurso aos produtos individuais de reforma é atualmente limitado.

2.7. Uma vez que a proposta de regulamento prevê a normalização das características dos produtos a fim de assegurar a proteção do consumidor, o quadro proposto permitiria uma maior flexibilidade na conceção dos produtos de reforma.

2.8. As principais disposições da proposta de regulamento estipulam o seguinte:

- Os prestadores devem ser autorizados pela Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) e são inscritos num registo central. As autoridades nacionais continuarão a supervisionar os prestadores. A EIOPA controlará o mercado de trabalho e os sistemas de supervisão nacionais com vista a assegurar a convergência. Tal obrigará as autoridades nacionais a supervisionar os prestadores que operam ao abrigo de diferentes quadros (ou seja, compartimentos) nacionais. No entanto, não é claro de que forma tal funcionaria na prática, tendo em conta, em particular, que os produtos individuais de reforma são maioritariamente definidos a nível nacional e que poderão ser necessários conhecimentos específicos sobre cada mercado nacional para fins de uma supervisão adequada.
- Os prestadores devem não só garantir a transparência dos custos e das taxas e cumprir outros requisitos de divulgação de informações, sob a forma de um documento informativo principal (prévio à celebração do contrato), como também apresentar periodicamente uma declaração sobre os benefícios em formato normalizado.
- Os PIRPE proporcionarão até cinco opções de poupança, uma das quais constitui uma opção de investimento automático de baixo risco, associada a uma garantia limitada de recuperação do capital investido. Os consumidores podem renunciar ao requisito de receber aconselhamento relativamente a este aspeto, sob reserva das informações obtidas pelo prestador quanto aos conhecimentos e à experiência do aforrador.
- Os consumidores terão o direito de mudar de prestador a nível nacional e transfronteiras, uma vez em cada cinco anos, a um custo limitado.
- Os prestadores podem investir numa gama de opções à luz do princípio do gestor prudente e no melhor interesse a longo prazo dos aforradores.
- Os PIRPE permitirão prosseguir as contribuições quando os membros se deslocam de um Estado-Membro para outro, bem como transferir ativos acumulados sem liquidação.
- Estará disponível uma série de opções de pagamento com antecedência. Os PIRPE privilegiarão as prestações em que os pagamentos com antecedência aos aforradores são fixos e garantidos.
- Deverão ser previstos procedimentos simples de reclamação e resolução de litígios.

2.9. Por último, a Comissão considera que o facto de existir um ambiente fiscal favorável aos PIRPE é essencial para a competitividade e a atratividade deste novo produto, e recomenda que os Estados-Membros proporcionem aos PIRPE um tratamento fiscal idêntico aos produtos nacionais comparáveis. Em alternativa, devem proporcionar o tratamento mais favorável quando diferentes planos individuais de reforma são tributados de forma distinta <sup>(3)</sup>.

### 3. Observações na generalidade

3.1. Os produtos individuais de reforma não estão completamente desenvolvidos em toda a UE. Não obstante, o seu papel poderia ser fundamental para garantir um rendimento de reforma adequado aos trabalhadores cujas reformas legais e profissionais são parcas ou se encontram pouco desenvolvidas. Além disso, é amplamente reconhecido que os regimes de reforma assentes em vários pilares são a forma mais eficaz de garantir a sustentabilidade e a adequação do rendimento de reforma.

3.2. Por conseguinte, o CESE saúda toda e qualquer tentativa para incentivar os cidadãos da UE a tomar as providências adequadas para a etapa da sua vida enquanto reformados. A conjugação do envelhecimento da população e a quebra das taxas de natalidade poderá fazer com que sejam as gerações futuras a suportar a fatura, se as pessoas não trabalharem durante mais tempo. Incentivar as pessoas a subscrever poupanças-reforma a título individual faz todo o sentido na generalidade dos Estados-Membros, mas em particular naqueles onde o regime de reforma assente em vários pilares não se encontra plenamente desenvolvido e onde o principal provedor é o regime legal de reforma.

3.3. O CESE congratula-se igualmente com o objetivo de instaurar os PIRPE como possível forma de aumentar a cobertura das reformas privadas e a mobilização de fundos para investimentos a longo prazo. Aumentar a poupança a longo prazo também poderia ter impacto positivo nas economias nacionais.

3.4. O CESE está ciente de que o panorama europeu em matéria de reformas se encontra atualmente fragmentado. Em alguns países, os cidadãos têm vários produtos individuais de reforma à escolha; noutros, a oferta é muito escassa. A panóplia de regras europeias e nacionais e a disparidade de tratamentos fiscais deram origem a uma transferência limitada de ativos financeiros em toda a UE, devido, em parte, à falta de portabilidade dos produtos de reforma ao longo da vida

<sup>(3)</sup> C(2017) 4393 final.

profissional. Assumindo que as projeções da Comissão estão corretas, os PIRPE, em conjugação com outras medidas que fazem parte de um pacote mais vasto de reformas, contribuiriam para aumentar a poupança de 700 mil milhões de euros para mais de 2 biliões de euros até 2030, o que daria um grande impulso ao investimento em toda a UE.

3.5. O CESE constata também que a proposta da Comissão visa aumentar o número de prestadores. A intensificação da concorrência em toda a UE deverá contribuir para a redução dos preços, oferecendo, ao mesmo tempo, uma certa garantia quanto à qualidade dos produtos de reforma disponibilizados pelas seguradoras, as empresas de investimento, os fundos de reformas, os gestores de ativos e os bancos em toda a UE. A maior concorrência transfronteiras é extremamente importante e deverá proporcionar vantagens óbvias aos cidadãos graças à redução dos custos, à escolha de produtos e à portabilidade das reformas.

3.6. A importância atribuída às salvaguardas, bem como à fiscalização por uma autoridade de supervisão à escala da UE, também é positiva. O CESE espera que a EIOPA desempenhe um papel central na supervisão e no controlo do mercado.

3.7. O CESE destaca igualmente a importância dos seguintes aspetos: proteção do consumidor, que deverá ter como premissa o fornecimento de informações claras aos aforradores, e proteção do capital, graças à opção de investimento automático de baixo risco; disponibilização de informações sobre as poupanças acumuladas; procedimentos administrativos simplificados e procedimentos fáceis de aplicar em caso de reclamação e de resolução extrajudicial de litígios entre os aforradores e os prestadores; custo razoável de mudança de prestador; e proteção dos aforradores em caso de retirada devida, por exemplo, a uma deficiência ou a problemas de saúde.

3.8. Dado que os PIRPE seriam transferíveis, o CESE entende que a facilidade de mudar de prestador além-fronteiras pode contribuir para uma maior mobilidade laboral, embora não seja claro qual a intensidade desse aumento.

3.9. O CESE concorda que esta proposta pode ser importante para a criação de novas reservas de capital. Até agora, as iniciativas da União dos Mercados de Capitais — como liberalizar as regras relativas aos fundos de capital de risco e facilitar a cotização em bolsa das pequenas empresas — tiveram um êxito limitado. O CESE considera que os PIRPE poderiam contribuir em larga medida para gerar uma nova fonte de fundos que poderiam ser canalizados para investimentos.

3.10. O CESE assinala ainda que esta iniciativa também é pertinente no contexto pós-Brexit. A União dos Mercados de Capitais foi concebida, pelo menos em parte, para aproximar os mercados da Europa continental do do Reino Unido. À medida que a retirada do Reino Unido se aproxima, a necessidade de desenvolver um mercado de capitais pan-europeu torna-se mais importante do que nunca. A introdução dos PIRPE ocorrerá num momento muito oportuno, nomeadamente tendo em conta que as principais instituições financeiras deverão transferir as suas atividades do Reino Unido para outros Estados-Membros. Tudo isto pode contribuir para facilitar o fluxo de capitais em toda a UE sem depender tanto do financiamento bancário.

3.11. O CESE reconhece que é provável que os PIRPE sejam mais apelativos para alguns poucos grupos, nomeadamente os profissionais móveis que trabalham em diferentes Estados-Membros ao longo da sua vida ativa, os trabalhadores por conta própria e os cidadãos que vivem em mercados onde os produtos individuais de reforma não se encontram desenvolvidos. No entanto, o CESE compreende que a Comissão considere igualmente importantes as reformas profissionais, tal como sublinhado na Diretiva (revista) relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP), que estabelece os requisitos fundamentais de governação dos fundos de reformas profissionais. À semelhança da diretiva revista relativa às IRPPP, a presente proposta de regulamento pretende melhorar a governação e a transparência, promover a atividade transfronteiras e continuar a consolidar os prestadores de PIRPE como investidores a longo prazo.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. O CESE considera que os PIRPE não devem constituir uma mera extensão do que está ao dispor de quem opta voluntariamente por subscrever planos de poupança privados. Como tal, os Estados-Membros desempenham um papel fundamental na promoção dos PIRPE e, ao mesmo tempo, dos benefícios da poupança. Com base no princípio do tratamento nacional, a Comissão pode exigir que os PIRPE beneficiem do mesmo tratamento fiscal favorável que os Estados-Membros concedem aos produtos nacionais equivalentes. Nos casos em que as características dos PIRPE não preencham todos os critérios impostos aos produtos de reforma nacionais para beneficiarem de um desagravamento fiscal, a Comissão convida os Estados-Membros a aplicarem um desagravamento fiscal igual ao concedido a estes produtos de reforma nacionais.

4.2. O CESE interroga-se se os PIRPE farão alguma diferença nos Estados-Membros que assentam amplamente em regimes legais de reforma e onde não há grande tradição da poupança-reforma a título individual. Tal como referido anteriormente, os PIRPE são mais suscetíveis de atrair trabalhadores por conta própria e profissionais móveis, sendo provável que pessoas com rendimentos baixos, trabalhadores com contratos instáveis e intermitentes ou trabalhadores sazonais não tenham condições de suportar o custo de um produto individual de reforma.

4.3. Por este motivo, o CESE salienta a importância de incentivar os cidadãos a começar a poupar logo no início da sua vida profissional mediante a concessão de créditos fiscais pelos Estados-Membros. O CESE recomenda igualmente que se preste aconselhamento profissional aos cidadãos no que toca à definição de períodos mínimos de investimento, a fim de lhes permitir colher os benefícios dos investimentos a longo prazo.

4.4. O CESE concorda com as propostas da Comissão que visam disponibilizar aos aforradores cinco opções de investimento, no máximo, todas elas prevendo uma atenuação do risco. O principal desafio que se coloca diz respeito às disparidades entre os Estados-Membros. As autoridades nacionais continuarão a supervisionar os prestadores que operam no território sob a sua jurisdição, pelo que o papel da EIOPA no controlo do mercado e dos sistemas de supervisão nacionais com vista a conseguir a convergência é considerado crítico para garantir um certo grau de coerência entre todos os Estados-Membros.

4.5. O CESE também concorda com a argumentação da Comissão para submeter os prestadores dos PIRPE a regulamentação adequada que abranja a natureza de longo prazo dos produtos e as suas especificações pertinentes. O CESE recorda que a Diretiva Solvência II (2009/138/CE), o regime regulamentar de seguros à escala da UE, visa criar um mercado único de seguros da UE e reforçar a proteção dos consumidores mediante a criação de um «passaporte da UE» (licença única) para as seguradoras operarem em todos os Estados-Membros desde que preencham as condições da UE. A Diretiva Solvência II foi especialmente pensada para proteger os clientes, dado que as seguradoras são os principais prestadores de produtos individuais de reforma. O CESE considera que os mesmos requisitos rigorosos se devem aplicar a outras instituições financeiras para assegurar o mesmo nível de proteção.

4.6. Segundo o CESE, há que prestar mais atenção ao desembolso. Os aforradores que subscreverem PIRPE precisarão de apoio significativo para responder às questões relativas ao montante necessário para uma reforma confortável e à melhor forma de fazer o levantamento dos ativos da reforma. É necessário retirar ilações da experiência adquirida com as abordagens de desembolso das reformas profissionais, a fim de permitir o melhor aconselhamento sobre as estratégias de desembolso. O CESE considera que estas estratégias são intrínsecas aos produtos de reforma e aqueles que estão prestes a reformar-se devem ser sensibilizados para as práticas e regras de desembolso e os mecanismos de proteção.

4.7. Nunca é demais salientar a importância da literacia financeira<sup>(4)</sup>. O CESE considera que o êxito da introdução dos PIRPE dependerá, em grande parte, do facto de as informações fornecidas serem suficientemente claras para permitir aos aforradores comparar e analisar os produtos e, em última análise, escolher o produto que melhor se adapta às suas necessidades. Além disso, é necessário que tal seja normalizado em toda a UE, tendo em conta a importância da portabilidade.

4.8. As informações pré-contratuais sobre a fase de desembolso e o tratamento fiscal pertinente são extremamente importantes. Embora o CESE concorde que a responsabilidade direta pela prestação de informações de elevada qualidade recaia sobre os prestadores, o papel das autoridades nacionais continua a ser fundamental. Os produtos de reforma estão indissociavelmente ligados às políticas sociais e ao regime fiscal dos Estados-Membros, tornando necessária uma abordagem específica para cada Estado-Membro no que diz respeito à disponibilização de informações. Às autoridades nacionais incumbe garantir que as informações que chegam aos potenciais clientes são factuais, pertinentes e específicas.

4.9. O CESE considera que as regras em matéria de mudança de prestador devem ser mais atraentes para os consumidores e proporcionar-lhes mais proteção. O titular de um PIRPE deve ter sempre o direito de mudar de prestador. O montante a cobrar em tais circunstâncias é uma questão pertinente neste contexto. Assim, o CESE gostaria de ver clarificado o modo como será aplicado o limite proposto de 1,5 % do saldo positivo. Embora o limite máximo de 1,5 % possa parecer razoável em teoria, na prática, se não houver também um limite máximo em termos absolutos, a aplicação de uma percentagem fixa implica que o valor cobrado aos aforradores deriva do valor absoluto da poupança. O CESE considera que esta situação é injusta e resultaria numa limitação das possibilidades de mudança dos aforradores. A Comissão deve igualmente analisar a possibilidade de não se cobrar qualquer taxa pela mudança de prestador após um determinado período, em benefício dos aforradores e das perspetivas futuras dos PIRPE.

<sup>(4)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

4.10. O CESE reputa necessário definir regras claras em matéria de acesso aos fundos acumulados no âmbito de um PIRPE em caso de falecimento do aforrador. Os beneficiários do produto devem receber os fundos no máximo dois meses após a apresentação da documentação necessária, sem que o prestador possa cobrar quaisquer taxas pelo serviço.

4.11. Tal como referido anteriormente, os incentivos fiscais desempenham um papel importante na decisão de adiar o consumo e poupar para a reforma. O CESE secunda a Comissão quanto ao papel que os incentivos fiscais podem desempenhar na determinação do sucesso ou do insucesso dos PIRPE. No entanto, o CESE assinala que compete aos Estados-Membros garantir aos seus cidadãos o acesso a todo o tipo de incentivos fiscais.

4.12. Dado que os PIRPE se destinam essencialmente aos profissionais móveis e aos trabalhadores por conta própria que têm condições para contribuir para um PIRPE, o CESE considera que a disponibilização nos Estados-Membros de incentivos fiscais discrimina as pessoas com rendimentos baixos que não têm a capacidade de subscrever um PIRPE. Nesse contexto, os Estados-Membros devem, portanto, analisar cuidadosamente se cabe, ou não, disponibilizar tais incentivos fiscais.

4.13. O CESE reconhece que os produtos de reforma acarretam algum risco, dada a sua natureza de longo prazo. Contudo, um certo nível de sofisticação do produto contribuiria em grande medida para reduzir o risco e a incerteza, tendo simultaneamente em conta as necessidades e preferências dos aforradores. A redução dos riscos no caso de pessoas que não tenham experiência com produtos de reforma é particularmente importante, e o CESE concorda com o leque de opções que seria disponibilizado aos aforradores, que contemplaria uma opção automática obrigatória, em que o aforrador poderá recuperar pelo menos o seu capital nominal investido.

4.14. Há que evitar situações em que o nível de proteção do consumidor varia de acordo com o prestador de PIRPE. O CESE estima que o princípio «mesmos riscos, mesmas regras» também deve ser aplicado às instituições financeiras que oferecem produtos de longo prazo para fins de reforma.

4.15. O CESE sublinha igualmente que, como apontado no comunicado de imprensa da Better Finance (Federação Europeia de Investidores e Utilizadores dos Serviços Financeiros) <sup>(5)</sup> de 9 de outubro de 2017, os produtos individuais de reforma a longo prazo não são capazes de fornecer um rendimento de substituição adequado, visto que os seus rendimentos reais a longo prazo podem ser insuficientes ou, por vezes, inclusive negativos (após dedução da inflação). A responsabilidade dos prestadores no que toca a assegurar aos aforradores a proteção necessária e melhores rendimentos é crucial para o sucesso dos PIRPE. Todavia, uma vez que, atualmente, os fundos de pensões europeus são, na sua maioria, investidos em obrigações, as perspetivas de aumento dos rendimentos, pelo menos a curto e médio prazos, não se afiguram muito boas.

4.16. Por último, o CESE observa que o papel e a interação entre os regimes legais de reforma, os regimes profissionais de reforma e os regimes individuais de reforma são específicos a cada Estado-Membro. Estes moldaram os mercados nacionais de reforma durante várias décadas, e não é surpreendente a grande diversidade de produtos de pensões em toda a UE. Neste contexto, é necessário que os prestadores possam adaptar os seus PIRPE aos mercados nacionais.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(5)</sup> «Pension Savings: The Real Return, A Research Report by BETTER FINANCE [Poupanças reforma: o rendimento real — Relatório de investigação por Better Finance], 2017.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa»**

[COM(2017) 206 final],

**sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Criação do pilar europeu dos direitos sociais»**

[COM(2017) 250 final]

**e sobre a «Proposta de proclamação interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais»**

[COM(2017) 251 final]

(2018/C 081/20)

Relatora: **Gabriele BISCHOFF**

Correlator: **Jukka AHTELA**

Consulta	Comissão Europeia, 5.7.2017
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	27.9.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	229/4/2

## 1. Conclusões

1.1. Perante desafios como o futuro do trabalho, o aumento das desigualdades e da pobreza, a globalização e a migração, os cidadãos cada vez mais põem causa uma UE que, a par dos Estados-Membros, não se revela capaz de garantir a segurança, o progresso social e económico e empregos de qualidade ou que enfraquece a proteção nacional nos Estados-Membros. O debate sobre a dimensão social da Europa e o pilar europeu dos direitos sociais (doravante designado por «pilar») pode ser fundamental para chegar a um novo consenso sobre estas questões prementes e ajudar a desbloquear a UE.

1.2. O CESE sublinha com veemência que as decisões tomadas em relação aos cenários ou vias a seguir no que diz respeito à dimensão social não são de ordem académica; trata-se de escolhas que terão repercussões muito significativas na vida das pessoas. O CESE considera que um futuro realista para a União Europeia tem de passar necessariamente pela conjugação de uma base económica sólida com uma dimensão social forte. Em especial, serviços sociais modernos e oportunidades de vida equitativas estimulam a capacitação das pessoas, a paz social e o desenvolvimento económico. O CESE reitera que o cumprimento dos objetivos do Tratado de garantir um crescimento económico equilibrado e progresso social com vista a melhorar as condições de vida e de trabalho deverá ser o princípio orientador para determinar a futura orientação da dimensão social da UE.

1.3. O Comité entende que o pilar pretende ser uma declaração de intenções de carácter político e, por si só, não cria novos direitos legais suscetíveis de recurso. Por conseguinte, o Comité entende que o facto de o Conselho estar predisposto a apoiar a sua proclamação na Cimeira Social de Gotemburgo, em novembro de 2017, constituiria um sinal importante. O CESE considera que a existência de um roteiro claro para a aplicação do pilar ajudaria a promover a convergência e a atingir os seus objetivos.



1.4. Todavia, o Comité também reconhece que, no atual contexto político, há diferenças de opinião sobre a via a seguir pela UE. O CESE está convicto de que a melhor forma de aprofundar a dimensão social é com todos os 27 Estados-Membros, concentrando-se em projetos-chave que promovam o progresso social e económico. Porém, se tal não for possível, cabe equacionar vias alternativas, por exemplo, com alguns países a avançar e a convidar os demais a segui-los. O Comité salienta também que é necessário clarificar mais as medidas que se devem aplicar à UE-27 e especificar quais as que dizem respeito à área do euro.

1.5. O aumento das desigualdades, da pobreza e da exclusão social deve ser combatido a todos os níveis e por todas as partes interessadas. Com isto em mente, o CESE reputa necessário redobrar de esforços tendo em vista a definição, ao nível adequado, de princípios, normas, políticas e estratégias comuns em matéria de melhoria da convergência dos salários e de fixação ou aumento dos salários mínimos para um nível adequado, no pleno respeito da autonomia dos parceiros sociais. O CESE já salientou no seu primeiro parecer sobre o pilar <sup>(1)</sup> que o estudo da OIT <sup>(2)</sup> é um ponto de referência útil. Destaca a possibilidade de recorrer a uma série de indicadores para comparar os níveis de salário mínimo, tendo em conta as circunstâncias nacionais, de entre os quais o mais popular é o rácio entre o salário mínimo e o salário mediano (ou o salário médio). Além disso, é importante assegurar que todos os cidadãos dispõem de um rendimento mínimo. O CESE salienta que cabe aumentar os fundos destinados à coesão social e ao investimento social, a fim de fazer face aos desafios futuros.

1.6. A política social é uma competência partilhada no quadro jurídico da UE. Será importante chegar a um consenso sobre quem deve fazer o quê em matéria de política social, e, sobretudo, sobre quais são os domínios em que a UE deve intervir e de que forma; este consenso deve ir de par com uma maior transparência e responsabilização pelas ações tomadas ou, pelo contrário, pela inação. Neste contexto, há que levar a cabo reformas e iniciativas políticas para responder aos múltiplos desafios e preparar as sociedades e economias para o futuro. Se, após um prazo razoável, o compromisso político de aplicar princípios comuns se revelar insuficiente, haverá que ponderar a adoção de novas medidas adequadas, incluindo iniciativas legislativas e não legislativas.

1.7. Todas as organizações representativas da sociedade civil organizada que sejam parte interessada têm de ser devidamente associadas à elaboração e execução das políticas pertinentes, sem deixar de reconhecer o papel específico dos parceiros sociais e respeitar a sua autonomia. A promoção da negociação coletiva e do diálogo social a todos os níveis será também importante para proporcionar mercados de trabalho eficientes, condições de trabalho justas para todos, maior produtividade e uma segurança social sustentável.

1.8. No cerne deste projeto político estão os valores comuns da UE, consagrados nos direitos fundamentais. O CESE continua muito preocupado com o facto de haver uma falta de controlo da aplicação dos direitos sociais vigentes e de existirem «realidades muito distintas em matéria de observância» da legislação da UE. A Comissão, na sua qualidade de «guardiã dos Tratados» é responsável pelo controlo da aplicação da legislação, mas os Estados-Membros têm a obrigação de aplicar adequadamente e cumprir as regras da UE. O CESE acredita que pode desempenhar um papel mais ativo na promoção e no acompanhamento da evolução da situação e na sensibilização para a mesma, através da criação de um fórum permanente sobre os direitos fundamentais e o Estado de direito.

1.9. O debate sobre a dimensão social da Europa não pode ser realizado de forma isolada, devendo ser levado a cabo em articulação com os debates sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária (UEM), a forma de tirar partido da globalização dando resposta os desafios que esta coloca e o modo de canalizar, de forma adequada e eficiente, recursos para a realização desses objetivos.

1.10. Para reforçar a dimensão social são especialmente necessárias medidas em dois domínios principais: a UEM e o mercado único. A política social deve ser incorporada numa política económica da UE diferente, com uma boa combinação de políticas macroeconómicas e progresso no aprofundamento da UEM. No que diz respeito à UEM, o Semestre Europeu desempenhará um papel crucial no reequilíbrio da política económica e social, bem como no favorecimento de reformas bem concebidas nos Estados-Membros em causa. O Comité salienta a necessidade de um Semestre Europeu económico e social. O pilar europeu dos direitos sociais também deverá ter impacto na governação económica europeia. Importa melhorar o painel de avaliação de indicadores sociais do pilar mediante indicadores mais adequados e adaptados.

<sup>(1)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

<sup>(2)</sup> «Building a social pillar for European convergence» [Construir um pilar social para a convergência europeia], OIT, 18 de julho de 2016.

1.11. O Comité continua convicto de que é possível um futuro positivo e que uma UE mais forte pode conduzir melhor a globalização e a digitalização, a fim de proporcionar boas perspetivas para todos os cidadãos. Contudo, é fundamental que todos percebam o que está em jogo, o que se pode perder ao retroceder e o que pode ser alcançado avançando.

## 2. Introdução (antecedentes, desafios e contexto)

2.1. Dez anos após a crise financeira, os seus efeitos económicos, sociais e políticos continuam a manifestar-se, tendo afetado profundamente a UE e os seus cidadãos. A UE precisa de uma visão de futuro e de encontrar um novo rumo, que lhe permita enfrentar os grandes desafios que tem pela frente, como o futuro do trabalho, a globalização, a migração, as crescentes desigualdades e a pobreza.

2.2. O Comité Económico e Social Europeu considera que um futuro realista para a União Europeia tem de passar necessariamente pela conjugação de uma base económica sólida com uma dimensão social forte. Está convencido de que a União Europeia necessita de um consenso renovado em torno de uma estratégia económica e social sustentável capaz de cumprir a sua promessa de pugnar por um crescimento económico equilibrado e pelo progresso social, assegurando a melhoria do bem-estar dos seus cidadãos. Por conseguinte, acolhe favoravelmente o debate sobre a dimensão social da Europa, no âmbito do debate mais alargado sobre o futuro da Europa, bem como a proposta da Comissão de uma proclamação interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

2.3. O documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa, publicado em 26 de abril de 2017, é um dos cinco documentos elaborados para alimentar o amplo debate entre os líderes dos 27 Estados-Membros, as instituições da UE, os parceiros sociais e os cidadãos, iniciado pelo Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa <sup>(3)</sup>. O documento sobre a dimensão social é o contributo da Comissão para a discussão sobre a forma de adaptar os modelos sociais europeus aos atuais e futuros desafios e o papel que a União Europeia deve desempenhar neste contexto e em que medida.

2.4. O documento explora a questão de saber se, e de que modo, a dimensão social pode ser apoiada à luz dos diferentes cenários elaborados no Livro Branco. Enquanto o Livro Branco estabelece cinco cenários não exaustivos ou prescritivos, o documento de reflexão apenas descreve três vias possíveis para a dimensão social da Europa. O documento faz ainda um balanço dos quatro principais instrumentos de que a UE dispõe atualmente para ajudar a alcançar o objetivo de crescimento inclusivo: legislação, orientações, financiamento e cooperação.

2.5. O CESE apoia plenamente a iniciativa do Livro Branco da Comissão: é hora de a União Europeia se empenhar numa reflexão séria sobre a via a seguir para a União Europeia, que em breve poderá ser reduzida a 27 Estados-Membros. A dimensão social é parte integrante desta discussão.

2.6. Para além do documento de reflexão sobre a dimensão social, a Comissão apresentou uma recomendação e uma proposta de proclamação interinstitucional do Pilar Europeu dos Direitos Sociais <sup>(4)</sup>. A sua elaboração veio na sequência de um amplo processo de consulta durante 2016 sobre um esboço preliminar para o pilar. O CESE apresentou os seus pontos de vista iniciais sobre o pilar num parecer adotado em janeiro de 2017 <sup>(5)</sup>, com base nos principais resultados dos debates organizados nos 28 Estados-Membros.

2.7. Nesse parecer, o CESE respondeu ao pedido da Comissão Europeia de elaborar um parecer sobre o documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa. Ao fazê-lo, o Comité estabelece também a ligação entre esta iniciativa e a recomendação e a proposta de proclamação do pilar.

2.8. A «Europa social» é um conceito muito amplo e, conforme descrito no documento de reflexão, o entendimento do que significa varia consideravelmente. Alguns podem até contestar a necessidade de uma dimensão social da UE, uma vez que consideram a política social da UE uma ameaça à competitividade mundial da Europa. Outros, no entanto, entendem a «Europa social» como um elemento essencial do contributo da UE para sociedades democráticas, coesas, culturalmente diversas e prósperas.

2.9. A dimensão social sempre foi central para a União Europeia, mas, embora exista um acervo social muito significativo da UE, desenvolvido ao longo do tempo em paralelo com o mercado único, a União Económica e Monetária e os direitos fundamentais dos trabalhadores e dos cidadãos, parece, por vezes, invisível e ausente em comparação com as políticas nacionais dos Estados-Membros. Porém, as realidades sociais na Europa diferem muito. Existe o risco de acentuação da divergência, particularmente num cenário em que a UE decida ativamente retroceder na sua integração. O

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_pt)

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_pt)

<sup>(5)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

documento de reflexão identifica igualmente vários fatores de mudança com consequências para os modelos sociais dos Estados-Membros, incluindo uma tendência demográfica para o envelhecimento da população, uma sociedade mais diversificada e complexa e alterações a nível dos estilos de vida, e a transformação do trabalho, conduzindo a condições de trabalho e padrões de emprego cada vez mais diversificados e irregulares.

2.10. O CESE considera que um futuro realista para a União Europeia tem de passar necessariamente pela conjugação de uma base económica sólida com uma dimensão social forte. A UE partilha competências com os Estados-Membros no domínio da política social, embora a responsabilidade incumba principalmente ao nível nacional, ou seja, aos governos, aos parceiros sociais e aos intervenientes da sociedade civil. No futuro, e no contexto geral do consenso alcançado quanto ao futuro da Europa, será também importante chegar a um consenso sobre quem deve fazer o quê no domínio da política social e, designadamente, em que domínios deve a UE atuar e de que forma.

2.11. O CESE destacou ainda o problema da falta de controlo da aplicação dos direitos sociais vigentes. A Comissão, enquanto «guardiã dos Tratados», é a principal responsável pelo controlo da aplicação. No entanto, compete aos Estados-Membros aplicar adequadamente a legislação da UE e cumpri-la. Existem «realidades muito distintas em matéria de observância»<sup>(6)</sup> da legislação da UE pelos Estados-Membros e uma certa relutância da Comissão em abordar devidamente esta questão. Esta situação também constitui um obstáculo a uma maior convergência, que importa solucionar. O Comité já salientou a necessidade de promover e reforçar os atuais direitos sociais e fundamentais e de monitorizar as violações de que são objeto<sup>(7)</sup>. O CESE deve desempenhar um papel mais ativo neste contexto e pode criar um fórum permanente sobre os direitos fundamentais e o Estado de direito, a fim de monitorizar a situação. A transparência e a clareza sobre quem faz o quê é essencial para que os cidadãos possam perceber em quem recaem as responsabilidades.

2.12. O CESE já sublinhou em muitos pareceres<sup>(8)</sup> a necessidade de um conjunto de políticas macroeconómicas que apoie, ao invés de contrariar, os objetivos de política social. Congratula-se, portanto, com o parágrafo 11 do preâmbulo da recomendação sobre o pilar, que afirma que o «progresso económico e o progresso social estão interligados e a criação de um Pilar Europeu dos Direitos Sociais deve inscrever-se no âmbito de um conjunto mais vasto de esforços para construir um modelo de crescimento mais inclusivo e sustentável, melhorando a competitividade da Europa e tornando-a num espaço mais propício ao investimento, à criação de emprego e à promoção da coesão social». Por conseguinte, o debate sobre a dimensão social deve estar manifestamente relacionado com o debate sobre a futura arquitetura da UEM, também objeto de um documento de reflexão separado sobre o futuro da Europa.

2.13. Uma questão essencial é: qual será o impacto do pilar? O pilar suscita uma série de expectativas e interrogações: por exemplo, conseguirá resolver os défices do mercado comum ou poderá ajudar a pôr termo ao desequilíbrio entre as liberdades económicas e os direitos sociais<sup>(9)</sup>? A verdade é que o facto de se criarem expectativas elevadas pode ter um efeito de ricochete. O CESE recomenda, por conseguinte, uma abordagem realista mas ambiciosa.

2.14. O CESE sublinhou anteriormente, no contexto do debate sobre o pilar, que a UE precisa de desenvolver um projeto positivo para todos, com vista a combater o aumento do populismo, do nacionalismo e do ceticismo entre os cidadãos europeus e provar que a UE ainda é capaz de dar cumprimento à promessa de promover o crescimento económico, criar emprego e melhorar as suas condições de vida e de trabalho. Reitera que este deve ser o princípio orientador na determinação da futura orientação da dimensão social europeia.

### 3. O documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa

3.1. Na sua resolução sobre o «Livro Branco sobre o Futuro da Europa», o CESE já sublinhou que os debates previstos com os governos e a sociedade civil dos Estados-Membros não deveriam incidir sobre a escolha entre os cinco cenários diferentes delineados no Livro Branco, mas sim ser utilizados para ilustrar as possíveis consequências das diferentes escolhas e vias. As vias previstas nos cenários descritos não se configuram, portanto, como as únicas opções possíveis nem são

<sup>(6)</sup> *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States* [Conformidade com a Europa: harmonização da UE e instrumentos jurídicos não vinculativos nos Estados-Membros], Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp, 2007.

<sup>(7)</sup> Por exemplo, JO C 376 de 22.12.2011, p. 74.

<sup>(8)</sup> JO C 271 de 19.9.2013, p. 1.  
JO C 451 de 16.12.2014, p.10.  
JO C 13 de 15.1.2016, p. 33.

<sup>(9)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 23.  
JO C 271 de 19.9.2013, p. 1.

consideradas como «modelos» que descrevem diferentes rumos independentes. A mesma abordagem deve aplicar-se ao documento de reflexão sobre a dimensão social.

3.2. O documento de reflexão refere-se às diversas realidades sociais da UE, identifica os possíveis fatores de mudança e apresenta três vias possíveis:

- limitar a dimensão social à livre circulação (apenas livre circulação);
- os que quiserem fazer mais no domínio social, fazem mais (cooperação reforçada);
- a UE-27 aprofunda em conjunto a dimensão social da Europa (aprofundamento da dimensão social com 27 Estados-Membros).

3.3. Para compreender melhor as possíveis implicações, o CESE analisou as três vias tendo em conta os desafios e fatores de mudança descritos no documento de reflexão e os desafios que o CESE abordou no seu parecer inicial sobre o pilar. Estes elementos constam do apêndice a título meramente ilustrativo.

3.4. «Apenas livre circulação» — a primeira via — representaria a maior mudança em relação ao *statu quo* e poderia ser entendida como um grande retrocesso. Daria azo a uma divergência ainda mais acentuada na UE, com consequências consideráveis para a vida dos cidadãos da UE, e poderia provocar forças centrífugas suscetíveis de levar, em última instância, à desintegração da UE. Por outro lado, a livre circulação e a regulamentação relativa à mobilidade dentro da UE poderiam ser de maior qualidade e ter um âmbito de aplicação mais alargado, bem como facilitar o controlo da aplicação e o acompanhamento pela Comissão (ou seja, fazer menos, mas melhor).

3.5. «Cooperação reforçada» — a segunda via — poderia, pelo menos, desencadear mais convergência entre alguns Estados-Membros, mas também acentuaria as disparidades em relação a outros (semiconvergência). Representaria um progresso em relação ao *statu quo* e uma forma de evitar o atual problema de encontrar sempre o menor denominador comum ou de incluir demasiadas cláusulas de autoexclusão que tornam a aplicação dessas regras bastante complicada. No entanto, levaria a que os cidadãos europeus gozassem de direitos diferentes em função do Estado-Membro em que residem. Além disso, suscitaria novos desafios e incertezas para as empresas que operam em vários países da UE e precisam de condições de concorrência equitativas, e que também estariam confrontadas com realidades distintas em matéria de conformidade. Poderia ainda conduzir a uma erosão do apoio ao mercado comum, caso os cidadãos dos países não envolvidos se sentissem cada vez mais negligenciados.

3.6. O «aprofundamento da dimensão social em conjunto com todos os 27 Estados-Membros» — a terceira via — representaria uma mudança significativa face à situação atual e constituiria um dos principais fatores de convergência a nível da UE. Poderia incluir medidas vinculativas e parâmetros de referência para a UE-27, bem como fundos da UE ligados ao desempenho face aos parâmetros de referência e aos objetivos comuns. Contudo, apesar de o CESE acreditar que a melhor forma de aprofundar a dimensão social é com os 27 Estados-Membros, tendo em conta as negociações já complexas sobre o conceito vago do pilar, não parece realista esperar que esta via seja apoiada, especialmente pelos Estados-Membros que querem manter a sua vantagem comparativa por via de salários mais baixos e normas sociais menos exigentes ou por aqueles que receiam que os seus modelos nacionais e as suas normas exigentes sejam afetados negativamente.

3.7. O CESE considera que uma abordagem no sentido de «aprofundar a dimensão social sempre que possível, consagrando maior ênfase aos resultados» também contribuiria para imprimir uma forte dinâmica de convergência. Por conseguinte, é a favor da adoção de mais medidas vinculativas baseadas no Semestre Europeu<sup>(10)</sup>, acompanhadas de parâmetros de referência — pelo menos para a área do euro, mas de preferência para a UE-27 — em matéria de emprego, educação e bem-estar (por exemplo, com um quadro de referência comum para o apoio ao rendimento das pessoas carenciadas). Tal deve ser acompanhado de um roteiro que estabeleça iniciativas conjuntas em domínios-chave em que as ações da UE geram um valor acrescentado claro e, sempre que possível, orientadas para os resultados. Importa aumentar a verba destinada à coesão social e ao investimento social de forma a dar resposta aos desafios em matéria de aptidões e competências, digitalização e evolução demográfica na União Europeia.

<sup>(10)</sup> Esta é a proposta avançada pela Comissão no que respeita ao «aprofundamento da UEM».

#### 4. Proclamação sobre o pilar europeu dos direitos sociais

4.1. O CESE já afirmou que o pilar deveria contribuir para o equilíbrio justo entre as dimensões económica e social da União Europeia. A questão do equilíbrio dos objetivos económicos e sociais transcende a construção de um único pilar e aborda as bases horizontais da União Europeia.

4.2. Os objetivos declarados do pilar que consistem em contribuir para um «mercado de trabalho equitativo e com uma dimensão verdadeiramente pan-europeia» e «servir para orientar o processo de convergência renovada na área do euro» transcendem as competências no domínio da política social, título X, do TFUE. A realização destes objetivos é um aspeto que está no âmbito das políticas económicas e monetárias, bem como da estratégia de emprego apresentada nos títulos VIII e IX do TFUE.

4.3. O pilar descreve 20 «princípios e direitos», que a Comissão considera fundamentais para mercados de trabalho e sistemas de proteção social justos e eficientes no século XXI, agrupados em três categorias: 1) igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho; 2) condições de trabalho justas; e 3) proteção e inclusão sociais.

4.4. A criação do pilar tem um caráter retrospectivo, mas também progressista. Procura refletir o acervo da UE em matéria de direitos sociais e indica se, e de que modo, tal deve ser complementado, sempre que necessário, por forma a ter em conta as grandes transformações no mundo do trabalho e na sociedade, com vista a alcançar mercados de trabalho e sistemas de proteção social funcionais numa Europa do século XXI.

4.5. São necessários esclarecimentos relativamente à natureza jurídica do pilar, que é apresentado sob a forma de dois instrumentos separados, embora quase idênticos: uma recomendação da Comissão<sup>(11)</sup> e uma proposta de proclamação interinstitucional<sup>(12)</sup>. Segundo a comunicação que o acompanha, a escolha dos instrumentos tem em conta considerações políticas mais amplas e restrições legais, nomeadamente limitações às competências da UE no domínio da política social.

4.6. A recomendação, no exercício da competência da Comissão nos termos do artigo 292.º do TFUE, produz efeitos imediatos. Não indica expressamente a quem se destina, mas os considerando 17 a 20 esclarecem que a realização dos objetivos do pilar «constitui um compromisso e uma responsabilidade partilhada entre a União Europeia, os seus Estados-Membros e os parceiros sociais» e que os princípios e direitos nele estabelecidos «devem ser implementados tanto a nível da União como a nível nacional, no âmbito das respetivas competências e em conformidade com o princípio da subsidiariedade». Neste contexto, o CESE também salienta que a autonomia dos parceiros sociais deve ser respeitada.

4.7. Paralelamente, a Comissão Europeia propõe também que o pilar «seja proclamado solene e conjuntamente pelas instituições da UE». Não existe uma base jurídica nos Tratados da UE para a proclamação, embora este instrumento já tenha sido utilizado uma vez para a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que foi proclamada pela primeira vez no Conselho Europeu de Nice, em 7 de dezembro de 2000. A proclamação é distinta de um acordo interinstitucional na aceção do artigo 295.º do TFUE e, de acordo com a apreciação jurídica do Conselho, a proclamação «constitui um ato atípico que não é juridicamente vinculativo e não cria direitos diretamente aplicáveis».

4.8. O processo de proclamação do pilar é igualmente distinto do da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada em 9 de dezembro de 1989. Esta última também tem um caráter puramente declaratório, mas foi assinada por todos os Estados-Membros, à exceção do Reino Unido. Não se tratou de uma declaração comum aprovada em conjunto com outras instituições europeias, embora a Comissão Europeia tenha apresentado um programa de ação para a aplicação da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores [COM(89) 568 final]. Além disso, contém disposições sobre a sua aplicação.

4.9. Na medida em que a «realização dos objetivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais» constitui um compromisso e uma responsabilidade partilhada entre a União Europeia, os seus Estados-Membros e os parceiros sociais, é coerente que o Conselho e o Parlamento Europeu se juntem à Comissão na proclamação solene do pilar. O pilar também pretende ter impacto na governação económica da UE (Semestre Europeu, painel de avaliação de indicadores sociais) e, por conseguinte, o facto de o Conselho alcançar consenso para apoiar a proclamação seria um sinal importante. Apesar de reconhecer que os parceiros sociais são competentes em muitos domínios, o Comité assinala que estes não foram formalmente incluídos no processo de proclamação<sup>(13)</sup>.

<sup>(11)</sup> JO L 113 de 29.4.2017, p. 56..

<sup>(12)</sup> Além disso, a recomendação e a proclamação foram acompanhadas de uma comunicação principal e de uma série de outras iniciativas não legislativas, nomeadamente um painel de avaliação de indicadores sociais para acompanhar os progressos, duas consultas dos parceiros sociais e uma proposta legislativa para uma Diretiva relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, que é o tema de um parecer separado do CESE.

<sup>(13)</sup> Ver a comunicação da Comissão Europeia — Criação de um pilar europeu dos direitos sociais, p. 6, COM(2017) 250 final.



4.10. O Comité entende que o pilar pretende ser uma declaração de intenções de carácter político e, por si só, não cria novos direitos legais suscetíveis de recurso. A Comissão faz a distinção entre direitos e princípios: os primeiros reafirmam alguns dos direitos já presentes no acervo da União, enquanto os princípios são considerados novos e tendem a enfrentar os desafios decorrentes da evolução social, tecnológica e económica. Na verdade, de acordo com a comunicação, nem os princípios nem os direitos são diretamente aplicáveis.

4.11. Apesar de não ter um carácter juridicamente vinculativo, tal proclamação implicaria um compromisso político por parte das instituições da UE, bem como do Conselho e dos Estados-Membros, de realizar o pilar, respeitando a divisão de competências e o princípio da subsidiariedade.

4.12. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ao contrário do pilar, tem o mesmo valor que os Tratados e, portanto, faz parte do direito primário, embora não crie novas competências a nível da UE e, apesar de juridicamente vinculativa para as instituições da UE, os cidadãos da UE não podem recorrer diretamente aos tribunais para garantir a sua aplicação. Possui uma abordagem mais ampla tanto dos direitos económicos como sociais. Se, após um prazo razoável, o compromisso político mencionado *supra* não se traduzir em iniciativas concretas em todos os Estados-Membros para aplicar o pilar, haverá que ponderar a adoção de medidas adequadas, incluindo iniciativas legislativas e não legislativas. O CESE já solicitou a adoção de uma diretiva-quadro que garanta um rendimento mínimo<sup>(14)</sup>. Novos pareceres jurídicos, como o que foi solicitado pelo Ministério do Trabalho da Alemanha, analisam de que modo tal poderia ser feito<sup>(15)</sup>.

4.13. O CESE já salientou num parecer, em 2011<sup>(16)</sup>, que os direitos sociais fundamentais são «indissociáveis» dos direitos civis e políticos e requerem, por conseguinte, uma atenção estratégica especial. Preconizou mais medidas e atividades promocionais para aumentar a eficácia de uma estratégia de aplicação dos direitos fundamentais. A Comissão não aborda suficientemente o problema da falta de controlo da aplicação dos direitos sociais vigentes e o CESE considera que existe um certo risco de o pilar encobrir o papel específico que a Comissão deve desempenhar na qualidade de «guardião dos Tratados».

## 5. Relação entre o documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa e o pilar europeu dos direitos sociais

5.1. A relação entre o pilar e o documento de reflexão sobre a dimensão social, bem como os outros documentos de reflexão relativos ao debate sobre o futuro da Europa, também deve ser analisada. Uma análise do pilar revela que vários dos cenários do Livro Branco/documento de reflexão sobre a dimensão social podem, de facto, ser combinados aquando da aplicação do pilar.

5.2. O pilar destina-se principalmente aos Estados-Membros da área do euro. A este respeito, a filosofia do pilar aproxima-se de um cenário em que «aqueles que quiserem fazer mais, fazem mais». O acompanhamento da aplicação do pilar, através de um painel de avaliação de indicadores sociais — que deve ser dotado de indicadores mais adequados e adaptados e integrado no Semestre Europeu —, poderia permitir algum avanço neste sentido. A sociedade civil e os parceiros sociais devem ser consultados sobre esses indicadores, dado que a atual proposta não é suficiente.

5.3. Algumas das medidas de «acompanhamento» sugeridas na comunicação sobre o pilar estão em consonância com o cenário da UE-27, enquanto outras parecem sobretudo orientadas para o cenário de «aqueles que quiserem fazer mais». Portanto, as medidas, como a iniciativa de promover a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores, apresentadas como parte do pacote sobre o pilar social, devem ser aplicáveis à UE-27. No mesmo sentido, as medidas relacionadas com o controlo da aplicação da legislação em vigor e o diálogo social também se aplicam à UE-27. A necessidade de funcionar a um nível geográfico mais restrito poderá igualmente colocar novos desafios aos parceiros sociais, que são representados a nível da UE.

5.4. Outras medidas propostas na recomendação, tais como as relacionadas com o Semestre Europeu e a conclusão da União Económica e Monetária, apenas são aplicáveis e destinadas à área do euro. Estas integram-se melhor no cenário de «aqueles que quiserem fazer mais». De facto, o documento de reflexão menciona, como exemplo desse cenário, uma maior convergência rumo a mercados de trabalho mais integrados, a sistemas sociais mais eficazes e a sistemas de educação e de saúde reforçados.

<sup>(14)</sup> JO C 170 de 5.6.2014, p. 23 (o Grupo dos Empregadores não apoiou este parecer; ver [www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/statement-minimum-income.pdf)).

<sup>(15)</sup> «Ein verbindlicher EU-Rechtsrahmen für soziale Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten» [Um quadro jurídico vinculativo da UE para os sistemas de segurança social nos Estados-Membros], parecer jurídico de Thorsten Kingreen, setembro de 2017.

<sup>(16)</sup> JO C 376 de 22.12.2011, p. 74.



5.5. O apoio financeiro da UE através do Fundo Social Europeu adapta-se melhor a uma abordagem da UE-27. A ideia de disponibilizar mais fundos é, efetivamente, mencionada no documento de reflexão como um exemplo do aprofundamento da dimensão social da UE-27.

## 6. Relação com os outros documentos de reflexão sobre o futuro da Europa

6.1. O debate sobre a dimensão social da Europa não pode ocorrer de forma isolada e, portanto, é também importante considerar a relação com os outros documentos de reflexão sobre o futuro da Europa e as suas principais mensagens sobre a dimensão social e a via a seguir, embora o CESE pretenda elaborar pareceres separados sobre alguns desses documentos <sup>(17)</sup>.

6.2. O documento de reflexão sobre **o aprofundamento da União Económica e Monetária** descreve o emprego, o crescimento, a justiça social, a convergência económica e a estabilidade financeira como parte dos princípios orientadores para o aprofundamento da UEM. Este parece ser um conceito bastante limitado da dimensão social da UEM. Em primeiro lugar, não é coerente em termos de convergência económica e social nem, especialmente, de convergência ascendente e, em segundo lugar, principalmente no que respeita à «justiça social». Não existe qualquer explicação relativamente ao conceito ou à perceção de «justiça social» nem por que razão a versão original em língua inglesa não se refere ao equivalente a «justiça social» [e sim ao equivalente a «equidade social»], em conformidade com o artigo 3.º do TUE.

6.3. O documento de reflexão sobre a UEM refere-se ao reforço da coordenação das políticas económicas no âmbito do Semestre Europeu como ferramenta essencial. No âmbito do Semestre, o pilar funcionaria como «uma orientação renovada para muitas dessas políticas no sentido de melhores condições de trabalho e de vida». Para tal, seria necessário «aprofundar a cooperação e o diálogo com os Estados-Membros, envolvendo também os parlamentos nacionais, os parceiros sociais, os conselhos nacionais da produtividade e outras partes interessadas», com o objetivo de «assegurar uma maior apropriação nacional e de fomentar uma melhor execução das reformas». No documento de reflexão, a Comissão enfatiza ainda a forte ligação entre as reformas nacionais e os fundos da UE existentes. Em suma, o discurso sobre a necessidade de reforçar a apropriação, o envolvimento dos parceiros sociais e as condicionalidades para o financiamento da UE não é novo e apenas destaca a necessidade de melhorar a governação e a realização do Semestre Europeu.

6.4. As propostas relativas a um processo de convergência renovado apresentadas no documento de reflexão sobre a UEM concentram-se na utilização do quadro a nível da UE para convergir, reforçando a coordenação da política económica e as ligações entre as reformas nacionais e os fundos da UE existentes. As opiniões divergem quanto à subordinação do financiamento da UE às reformas e o CESE recomenda que tal só seja possível com o pleno envolvimento do Parlamento Europeu em todo o processo, em igualdade de condições e também com a atribuição de um papel claro aos parlamentos nacionais. Espera-se que ocorram uma maior convergência e estabilidade **com a realização de reformas estruturais adequadas**. O CESE partilha o ponto de vista de que reformas bem concebidas nos Estados-Membros em causa podem ser essenciais para alcançar uma maior convergência e tornar os sistemas mais adequados e resilientes. Destaca também a necessidade de uma combinação mais adequada das políticas macroeconómicas e de um melhor envolvimento dos parceiros sociais no contexto do diálogo macroeconómico, da conceção do processo do Semestre Europeu e das reformas conexas.

6.5. Dentro da caixa de ferramentas da UEM, o painel de avaliação de indicadores sociais no contexto do pilar é considerado como um elemento da União Económica, juntamente com os conselhos nacionais, para acompanhar a evolução da produtividade. Este facto indica uma ligação entre o aprofundamento da UEM e o pilar. O pilar pretende ser **uma orientação no sentido de alcançar certas reformas estruturais** nos domínios descritos pelos 20 princípios.

6.6. O anexo 2 do documento sobre a UEM menciona a importância do relançamento do diálogo social e qualifica a tentativa da Comissão Europeia de criar um pilar como «uma medida importante» (p. 32-33). A este respeito, é crucial ter uma ampla compreensão do diálogo social, que não pode limitar-se apenas ao âmbito do título do TFUE relativo à política social. Embora a obrigação da União Europeia de promover o papel dos parceiros sociais seja mencionada no título relativo à política social, esta obrigação deve ter implicações, se for caso disso, fora dessa política.

6.7. No documento de reflexão — Controlar a globalização, a Comissão Europeia tenta abordar os receios e críticas crescentes em relação às políticas e aos resultados da globalização atual. Por conseguinte, a Comissão salienta que a globalização pode ser benéfica quando devidamente aproveitada, por forma a que poucas pessoas se sintam marginalizadas por ela.

---

<sup>(17)</sup> «Aprofundamento da UEM até 2025» (ECO/438) (ver página 124 do presente Jornal Oficial); «Finanças da UE no horizonte 2025» (ECO/439) (ver página 131 do presente Jornal Oficial).

6.8. Segundo a Comissão, políticas sociais sólidas são determinantes para proteção e capacitação dos cidadãos nesse processo. Considera que este constitui um pré-requisito para promover a confiança dos cidadãos em relação aos desafios e aos benefícios da globalização.

6.9. O documento de reflexão — **Controlar a globalização** refere-se especificamente ao da dimensão social. O CESE apoia a ideia de que «uma distribuição mais equitativa dos benefícios da globalização, conjugada com uma proteção social eficaz, ajudará as pessoas a encontrar um emprego digno e a adaptar-se à mudança. De modo mais geral, uma redistribuição justa e equitativa da riqueza e os investimentos orientados para a promoção da inclusão social das categorias de pessoas mais vulneráveis, inclusive os migrantes, contribuirão para reforçar a coesão social». Esta ideia é em grande medida consentânea com a ênfase que o CESE coloca na necessidade de transições justas no contexto da digitalização e da globalização. Além disso, a Comissão salienta que «a UE deverá também ser uma economia inovadora e competitiva com empresas e cidadãos que são líderes mundiais, capazes de se adaptar às mudanças e de criar a riqueza necessária para defender o nosso modelo social».

6.10. O CESE apoia igualmente a ideia de que é essencial melhorar as normas e práticas laborais e sociais globais, em estreita colaboração com a OIT, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil particularmente ativas neste domínio, como as organizações da economia social.

6.11. O CESE concorda que a UE pode moldar as regras à escala mundial não só por ser o maior mercado único do mundo e o maior investidor e potência comercial, mas também porque acredita em soluções mundiais para desafios mundiais. Por conseguinte, o modelo social europeu, os nossos valores e direitos fundamentais devem ser o nosso «modelo de base e referência para uma globalização justa».

6.12. Embora o documento de reflexão sobre **o futuro das finanças da UE** tenha sido o último a ser publicado, o orçamento da UE será fundamental, mas será, obviamente, determinado pelas escolhas feitas relativamente ao futuro da Europa. O documento de reflexão sobre as finanças da UE avalia as repercussões de cada um dos cinco cenários delineados no Livro Branco nas despesas da UE, que terão um enorme impacto nos cidadãos, nas regiões e nos grupos de pessoas que mais precisam de apoio. Apenas no quinto cenário — no qual os Estados-Membros concordam em fazer muito mais em conjunto — será gasto um montante superior na coesão económica, social e territorial.

6.13. A saída do Reino Unido da UE terá consequências importantes para o orçamento da UE. O CESE está consciente do risco de que isso possa resultar numa redução dos fundos sociais. O CESE salienta que o Fundo Social Europeu é um fator importante para uma maior convergência e não deve ser reduzido, se quisermos enfrentar os desafios futuros.

## 7. Os domínios prioritários do CESE e a ação em diferentes níveis, por intervenientes relevantes

7.1. No seu parecer inicial sobre o pilar, o CESE já identificou os principais domínios nos quais considera ser necessária ação a nível da UE e/ou nacional, de acordo com as competências respetivas. São eles:

- investimento e inovação,
- emprego e criação de postos de trabalho de qualidade,
- medidas de luta contra a pobreza, incluindo o rendimento mínimo,
- transições justas e harmoniosas apoiadas por políticas ativas do mercado de trabalho,
- condições de enquadramento nos mercados de trabalho para apoiar carreiras novas e mais diversificadas e que apoiem condições de trabalho justas para todos,
- proteção social para todos (novas formas de trabalho, por exemplo, plataformas, etc.),
- investimento social (competências, transições, etc.),

— serviços sociais de interesse geral.

7.2. Para alcançar consenso sobre o modo de proceder, importa identificar os principais projetos nesses domínios. A UE deve começar com projetos que tenham um impacto positivo direto e que sejam apoiados por todos.

#### **8. Próximas etapas da Cimeira Social de Gotemburgo (2017) e mais além: um percurso de princípios a direitos<sup>(18)</sup>?**

8.1. Passaram três anos desde que o Presidente Jean-Claude Juncker afirmou pela primeira vez que pretendia realizar um «triplo A social» para a UE<sup>(19)</sup>. A Comissão Juncker deu início às suas iniciativas bastante tarde e necessitou de muito tempo com as consultas sobre o pilar (1 ano). Outro aspeto que fez demorar o processo foi o lançamento do debate sobre o futuro da Europa, sem que a Comissão tenha apresentado recomendações práticas sobre a forma de proceder. As eleições para o Parlamento Europeu terão lugar em 2019 e haverá também uma nova Comissão. Para muitos, este paradoxo temporal — por um lado, falta de tempo para estabilizar a UEM e o(s) modelo(s) social(ais) europeu(s) antes de 2019 e, por outro, a tentativa de ganhar tempo antes de eleições importantes terem lugar no outono de 2017 — não deixa a UE, infelizmente, sair do impasse.

8.2. A proposta da Comissão, em abril de 2017, de uma proclamação interinstitucional conjunta sobre o pilar europeu dos direitos sociais obteve reações variadas. Alguns consideram-na um progresso importante, outros sobretudo um ato simbólico que não é suficientemente tangível para fazer frente à crise social, e há mesmo quem receie que possa ir longe demais. Após a Cimeira Social de Gotemburgo (novembro de 2017), com base na Proclamação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e nos debates relativos ao documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa, o CESE incentiva as três instituições da UE a desenvolverem uma agenda positiva para os cidadãos da UE que vise reforçar o modelo económico e social europeu de modo a capacitá-lo para o futuro, promovendo o crescimento económico, a criação de emprego, o bem-estar dos cidadãos e a convergência em termos de resultados sociais e de emprego.

8.3. Há ainda muita incerteza em relação ao pilar, inclusivamente se será proclamado por todos os Estados-Membros. Se assim for, uma questão-chave para o CESE será determinar que medidas deverão ser tomadas para garantir que o pilar possa ser um instrumento eficaz. O CESE considera que devem ser tomadas novas medidas ao nível mais adequado, nomeadamente iniciativas conjuntas em domínios fundamentais em que a ação da UE proporciona um valor acrescentado claro, e, sempre que possível, devem concentrar-se nos resultados. O CESE considera que um roteiro claro para a aplicação do pilar ajudaria a promover a convergência e a atingir os seus objetivos.

8.4. O CESE propõe igualmente que as avaliações de impacto também incluam uma avaliação da compatibilidade com o pilar. O Programa Legislar Melhor deve concentrar-se muito mais na questão de saber se e de que modo as iniciativas proporcionam progresso social aos cidadãos e podem ser facilmente cumpridas e aplicadas.

8.5. O CESE considera que o seu papel consiste em acompanhar este processo, apoiando-o através de debates a nível nacional e insistindo na necessidade de uma maior transparência e participação da sociedade civil. Alerta ainda para a necessidade de evitar novos processos complexos ou uma abordagem ao futuro da UE principalmente através de uma perspetiva institucional.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(18)</sup> Nota: este é um capítulo importante relacionado com questões de governação e aplicação, como o Semestre Europeu e o papel dos parceiros sociais, bem como o papel que o CESE pode desempenhar. Deve ser desenvolvido na totalidade. O texto a seguir fornece uma visão geral das medidas (políticas) tomadas em relação ao pilar.

<sup>(19)</sup> 22 de outubro de 2014, Parlamento Europeu.

Antexo

### Sinopse da dimensão social

Desafios	Cenário 1 «Apenas livre circulação»	Cenário 2 «Cooperação reforçada»	Cenário 3 «Aprofundamento da dimensão social em conjunto com todos os Estados-Membros»	Cenário 4 do CESE «Aprofundamento da dimensão social sempre que possível e maior orientação para os resultados»
<b>Evolução demográfica e novos padrões familiares</b>	<p>Poderia criar novos fatores de incentivo e desincentivo, especialmente para cidadãos qualificados saírem do país, procurarem salários melhores.</p> <p>27 soluções/menos convergência para novos padrões familiares/papéis de género na sociedade</p>	<p>Também poderia criar novos fatores de incentivo e desincentivo, especialmente para cidadãos qualificados se mudarem para os Estados-Membros (EM) do «pelotão da frente».</p> <p>Soluções inovadoras para uma nova conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, igualdade de género/melhor participação das mulheres no mercado de trabalho, etc. em países do «pelotão da frente».</p>	<p>Melhor utilização e conceção do mercado de trabalho da UE através de normas comuns, maior convergência.</p> <p>A mesma idade de reforma na UE, ligada à esperança de vida (mas grande contestação por parte de muitos países).</p>	<p>— Parâmetros de referência fortes para os resultados do mercado de trabalho (participação das mulheres/grupos vulneráveis/idosos, emprego digno)</p> <p>— Parâmetros de referência para a proteção social (benefícios e serviços)</p> <p>— Medidas legislativas e não legislativas para a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar para melhorar as condições de vida e de trabalho</p>

<p><b>Desafios</b></p> <p><b>Digitalização/ Transformação do trabalho</b></p>	<p><b>Cenário 1</b> «Apenas livre circulação»</p> <p>Em vez de um regulamento da UE, haverá 27 soluções relativas ao trabalho de plataforma, tempo de trabalho, IA etc., mas as respostas nacionais serão limitadas</p>	<p><b>Cenário 2</b> «Cooperação reforçada»</p> <p>Poderiam ser encontradas novas soluções para melhor proteger e habilitar os cidadãos e embarcar em mudanças, limitando os riscos. Outros EM poderão seguir mais tarde. Mais fácil encontrar trabalhadores qualificados através de normas comuns e número único de segurança social.</p>	<p><b>Cenário 3</b> «Aprofundamento da dimensão social em conjunto com todos os Estados-Membros»</p> <p>1 norma/regras, estatuto de emprego de trabalhadores de plataforma, novas soluções e projetos inovadores. Sistemas informáticos da UE</p>	<p><b>Cenário 4 do CESE</b> «Aprofundamento da dimensão social sempre que possível e maior orientação para os resultados»</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Tornar o futuro do trabalho um projeto positivo</li> <li>— Avaliar comparativamente políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) eficazes e orientadas para alcançarem bons resultados em termos de emprego</li> <li>— A transição para o Trabalho 4.0 deve fazer-se acompanhar por uma transição paralela para a Proteção Social 4.0</li> <li>— As condições de enquadramento dos mercados de trabalho têm de apoiar carreiras novas e mais diversificadas</li> <li>— Necessidade de enquadramento para condições de trabalho justas para todos</li> <li>— Permitir que os cidadãos façam as transições necessárias (competências, novos empregos)</li> </ul>
<p><b>Globalização</b></p>	<p>Modelo social da UE sem modelo de referência para uma globalização justa, mais difícil estabelecer normas a nível mundial</p>	<p>O «pelotão da frente» representa um modelo de referência limitado para a globalização. O «pelotão da frente» proporciona melhores condições de transição/competências mediante ferramentas e fundos comuns.</p>	<p>O modelo social da UE pode ser um modelo de referência mais forte para uma globalização justa, ajuda a estabelecer normas a nível mundial ao definir normas para o maior mercado comum em todo o mundo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Um modelo económico e social da UE baseado no aumento do emprego, do progresso social e da produtividade</li> <li>— Aplicação dos ODS, especialmente o 1 (erradicar a pobreza), 3 (saúde de qualidade e bem-estar), 5 (igualdade de género) e 8 (trabalho digno e crescimento económico)</li> </ul>

	Cenário 1 «Apenas livre circulação»	Cenário 2 «Cooperação reforçada»	Cenário 3 «Aprofundamento da dimensão social em conjunto com todos os Estados-Membros»	Cenário 4 do CESE «Aprofundamento da dimensão social sempre que possível e maior orientação para os resultados»
Desafios				
<b>Disparidades entre EM e dentro dos EM</b>	Aumento das disparidades, não há financiamento da UE para criar maior convergência. EM têm de criar os seus próprios fundos, aumentará as disparidades	Aumentam as disparidades entre os países do «pelotão da frente» e os restantes EM. Poderia conduzir a diferentes «modelos empresariais» e novos fatores de incentivo e desincentivo para as empresas	Redução significativa da convergência ascendente. Acompanhamento/ação especial através de parâmetros de referência e incentivos financeiros	— Parâmetros de referência na proteção social (condições de elegibilidade, duração e níveis dos benefícios) — Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL) para criar emprego e promover a coesão territorial e social — Trabalhadores abrangidos por normas laborais fundamentais e proteção social adequada — Prosseguir os esforços no sentido da convergência dos salários e estabelecer salários mínimos nos Estados-Membros — Ponderar a possibilidade de criar um rendimento mínimo europeu — Iniciativas da UE e nacionais para melhorar a proteção social (segurança social, assistência social, serviços sociais, cuidados de saúde, habitação)
<b>Aumento das desigualdades/pobrezas</b>	Continuará de forma ainda mais rápida em alguns Estados-Membros, outros poderão proteger melhor os seus cidadãos, limitando a intervenção das decisões do TJUE, etc. Aumentarão as desigualdades através de mais <i>dumping</i> social/salarial	Redução das desigualdades através de uma melhor compensação por meio de políticas sociais em países do «pelotão da frente», provavelmente mais desigualdade noutras	Poderia ser reduzido através de normas e políticas comuns.	



Desafios				
<b>Competitividade das empresas</b>	<p><b>Cenário 1</b> «Apenas livre circulação»</p> <p>Menos regulamentação da UE, mas mais dispendioso cumprir 27 regulamentações diferentes relativas à saúde e segurança, horas de trabalho, etc.</p>	<p><b>Cenário 2</b> «Cooperação reforçada»</p> <p>Em geral, mais complexidade no acompanhamento/controlo da aplicação das regras. A competitividade também poderia ser melhorada por meio de mais convergência e novas soluções inovadoras em países do «pelotão da frente», mas também para alguns modelos empresariais através de menos regulamentação nos países que ficam de fora</p>	<p><b>Cenário 3</b> «Aprofundamento da dimensão social em conjunto com todos os Estados-Membros»</p> <p>Condições de concorrência equitativas, menos burocracia através de 1 norma e melhor uso do mercado de trabalho da UE e de políticas de competências (por exemplo, Erasmus+ melhorado, etc.) Custos reduzidos através de soluções conjuntas de TI, bem como do reconhecimento simplificado de diplomas, etc.</p>	<p><b>Cenário 4 do CESE</b> «Aprofundamento da dimensão social sempre que possível e maior orientação para os resultados»</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Políticas macroeconómicas sólidas que promovam um ambiente comercial favorável ao crescimento do emprego</li> <li>— Integração da Agenda para Novas Competências e Empregos na noção de flexigurança equilibrada</li> <li>— Diálogo social orientado para soluções que contribua para a competitividade</li> </ul>
<b>Aceitação pelos cidadãos da integração na UE</b>	<p>A regulamentação social pode ser feita de forma mais próxima dos cidadãos, mas a aceitação da integração pode diminuir se o «nívelamento por baixo» aumentar</p>	<p>A aceitação nos países que ficam de fora provavelmente diminui, se as realidades sociais piorarem porque os EM poderão enfraquecer as normas sociais para atrair empresas. No «pelotão da frente», pode aumentar</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>— O pilar será um projeto positivo para todos por forma a ajudar a recuperar a confiança na capacidade da UE de melhorar as perspetivas de vida, oportunidades de emprego suficientes e condições de trabalho justas para todos</li> <li>— Governação económica mais eficaz e democrática, nomeadamente na área do euro, para fazer face a desequilíbrios</li> </ul>

Desafios	Cenário 1 «Apenas livre circulação»	Cenário 2 «Cooperação reforçada»	Cenário 3 «Aprofundamento da dimensão social em conjunto com todos os Estados-Membros»	Cenário 4 do CESE «Aprofundamento da dimensão social sempre que possível e maior orientação para os resultados»
<b>Conclusões</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Fator de divergência</li> <li>— Grande mudança/retrocesso</li> <li>— Consequências consideráveis para a vida dos cidadãos</li> <li>— Uma espécie de «Cenário de Brexit suave» para todos</li> <li>— Risco de «nivelamento por baixo»</li> <li>— A regulamentação sobre mobilidade e livre circulação poderia ser de melhor qualidade (menos, mas melhor) e também mais bem aplicada/controlada pela Comissão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Maior convergência entre alguns EM, mas disparidades mais acentuadas com outros (aumento da semidivergência)</li> <li>— Política afastada do menor denominador comum</li> <li>— Os direitos dos cidadãos variam entre EM</li> <li>— Risco de erosão do mercado único</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Fator de divergência, grande mudança</li> <li>— Valores conjuntos/direitos reforçados</li> <li>— Medida vinculativa, parâmetros de referência para a UE-27 (sistemas de emprego, educação e assistência social)</li> <li>— Financiamento da UE ligado a parâmetros de referência de desempenho (condicionalidades)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Fator de divergência, grande mudança</li> <li>— Promoção e reforço dos valores/direitos conjuntos</li> <li>— Quadros de referência comuns para o apoio ao rendimento das pessoas carenciadas</li> <li>— Medidas vinculativas no âmbito do Semestre Europeu, parâmetros de referência para a UE-27 (sistemas de emprego, educação e assistência social)</li> <li>— Aumento do financiamento da UE para coesão social e investimento (no respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, sem condicionalidades)</li> </ul>

#### Ferramentas para atingir os objetivos dos cenários 1 a 4

- Semestre Europeu
- Painel de avaliação de indicadores sociais como parte do Semestre Europeu
- Incentivos financeiros via quadro financeiro plurianual
- Pilar, direitos e princípios orientadores
- Roteiro para aplicação do pilar (incluindo medidas legislativas e não legislativas)
- Diálogo social

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro jurídico do Corpo Europeu de Solidariedade e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1288/2013, (UE) n.º 1293/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013 e a Decisão n.º 1313/2013/UE»**

[COM(2017) 262 final — 2017/0102(COD)]

(2018/C 081/21)

Relator: **Pavel TRANTINA** (CZ-III)

Correlator: **Antonello PEZZINI** (IT-I)

Consulta	Parlamento Europeu, 20.6.2017 Conselho da União Europeia, 20.6.2017
Base jurídica	Artigo 165.º, n.º 4, e artigo 166.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	27.9.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação	124/0/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu acolhe com agrado a proposta da Comissão Europeia, considerando-a um bom ponto de partida para um debate mais alargado, mas com muitos elementos que devem ser esclarecidos e melhorados. O Comité congratula-se com o facto de algumas das prioridades salientadas pelas organizações da sociedade civil, nas várias consultas das partes interessadas organizadas pela Comissão, terem sido incluídas na base jurídica (a saber, mais financiamento, voluntariado local, ênfase em melhorar o acesso dos jovens oriundos de meios desfavorecidos ou com necessidades específicas, enfoque na garantia da qualidade das colocações e simplificação dos procedimentos administrativos).

1.2. O CESE considera que o valor acrescentado dos projetos financiados pelo Corpo Europeu de Solidariedade resulta da sua mensagem de solidariedade europeia. Em comparação com as iniciativas anteriores, os projetos neste âmbito procuram promover um verdadeiro sentimento de cidadania europeia e de pertença a uma União entre os participantes e as comunidades que os acolhem. O Comité é de opinião que o aspeto inovador desta iniciativa — que consiste no facto de assentar em valores associados à identidade europeia integrados na conceção de projetos e refletidos em realizações concretas — se reveste de extrema importância. No Tratado da União Europeia, estes valores estão claramente definidos: são os valores da paz, do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, dos direitos humanos — incluindo os das minorias —, da tolerância, da não discriminação, da igualdade entre homens e mulheres, do Estado de direito e do respeito pela aplicação dos princípios de uma economia social de mercado.

1.3. O CESE congratula-se com o anúncio deste novo investimento nos jovens, mas manifesta a sua preocupação com o facto de este se realizar, sobretudo, mediante a reafetação do orçamento do Serviço Voluntário Europeu (SVE) proveniente do programa Erasmus+ a partir de 2018. O CESE acredita que o investimento no orçamento do Corpo Europeu de Solidariedade não deve ser realizado à custa dos programas bem-sucedidos que já proporcionam aos jovens oportunidades preciosas, nomeadamente o Erasmus+, que já recebe financiamento insuficiente. Por conseguinte, solicita que seja investido capital novo no programa.

1.4. O CESE mostra-se muito apreensivo com a fusão dos objetivos do Corpo Europeu de Solidariedade com as políticas de emprego dos jovens. Por conseguinte, propõe que seja repensada a inclusão do emprego e das colocações em estágios no programa. A componente «emprego e estágios» deveria, no entender do Comité, ser oferecida por outros programas da UE já existentes centrados no emprego e nos estágios, cuja dimensão da solidariedade importa reforçar. Centrar o Corpo Europeu de Solidariedade exclusivamente na vertente do voluntariado proporcionaria uma maior clareza e enfoque, e ajudaria a evitar a confusão com outros programas da UE disponíveis para os jovens.

1.5. No seguimento de uma ampla consulta com as principais partes interessadas, o CESE formulou as seguintes propostas para melhorar o projeto de base jurídica, que serão referidas de forma mais pormenorizada na quarta secção:

- a definição das ações de voluntariado e solidariedade deve ser alterada;
- a oferta de colocações deve ser limitada às organizações sem fins lucrativos, fundações e empresas sociais;
- o portal de registo em linha tem de se tornar um meio de gestão verdadeiramente interativo e eficaz;
- os jovens, incluindo os provenientes de meios desfavorecidos, devem beneficiar de maior apoio e de uma preparação mais adequada antes da sua colocação, e importa apoiar as organizações de jovens no fornecimento dessa preparação;
- as organizações de jovens e os parceiros sociais devem participar na cogestão do Corpo Europeu de Solidariedade;
- contrariamente à atual abordagem do Erasmus+, deve-se reforçar a acessibilidade, reduzir os encargos administrativos e alterar a abordagem das agências nacionais, por forma a facilitar o recurso dos utilizadores às mesmas.

As propostas do CESE, bem como outras sugestões, são aprofundadas mais adiante.

## 2. Síntese da iniciativa da Comissão

2.1. O lançamento da iniciativa, agora batizada Corpo Europeu de Solidariedade, foi anunciado pelo presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, no seu discurso sobre o estado da União, em setembro de 2016, no qual referiu que a solidariedade é um elemento essencial da União Europeia e expressou a sua vontade de envolver mais jovens em ações de solidariedade e voluntariado.

2.2. O Corpo Europeu de Solidariedade foi lançado oficialmente em 7 de dezembro de 2016, com o objetivo de acolher os primeiros 100 000 participantes até 2020. O seu principal objetivo consiste em reforçar a coesão e promover a solidariedade na sociedade europeia, permitindo aos jovens participarem numa vasta gama de atividades de solidariedade, como, por exemplo, ajudar não só a dar resposta a situações de emergência, como a crise dos refugiados, mas também em intervenções pontuais (por exemplo, em caso de catástrofes naturais).

2.3. Se aprovado, o Corpo Europeu de Solidariedade será (re)lançado em 1 de janeiro de 2018, com um orçamento de 341 milhões de euros, que serão distribuídos por três atividades principais:

- colocações no domínio da solidariedade, que apoiarão os jovens na realização de atividades de voluntariado por um período máximo de 12 meses, colocações em estágios com duração de dois a seis meses, em média, e colocações em empregos, em conformidade com a legislação nacional pertinente, por um período de dois a 12 meses. A colocação numa equipa de voluntários em grupos de 10 a 40 voluntários de países diferentes, por um período de duas semanas a dois meses, também receberá apoio;
- os projetos de solidariedade permitirão a pequenos grupos de, pelo menos, cinco participantes registados conceber e desenvolver projetos de solidariedade a nível local por sua iniciativa, por um período de dois a 12 meses;
- as atividades de ligação em rede facilitarão o intercâmbio de boas práticas entre os participantes registados e as organizações participantes, prestarão apoio após a colocação e criarão redes de antigos participantes.

Estas colocações serão proporcionadas aos jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos. Atualmente, o programa é limitado apenas à UE-28.

2.4. O programa terá uma duração de três anos, de 2018 a 2020. Do orçamento do Corpo Europeu de Solidariedade, 80 % serão afetados às colocações em ações de voluntariado e 20 % às colocações em empregos (ou seja, empregos e estágios). Dos 341 milhões de euros afetados ao programa, quase 58 % (cerca de 197,7 milhões de euros) provirão do Erasmus+. A maior parte destas dotações (191 milhões de euros) provirá do Serviço Voluntário Europeu (SVE).

2.5. Os participantes registados são convidados a criar um perfil no portal Internet, em que devem indicar as suas preferências por áreas de trabalho ou tipos de colocação e receberão ofertas de colocação de entidades públicas e privadas ou organizações internacionais que tenham recebido o selo de qualidade do Corpo Europeu de Solidariedade. Para receber o selo do Corpo Europeu de Solidariedade e ter acesso à base de dados, a organização deverá passar por um processo de acreditação (semelhante ao do SVE), no qual tem de comprovar que cumpre os requisitos da Carta do Corpo Europeu de Solidariedade <sup>(1)</sup> (ou seja, assegurar *inter alia* o desenvolvimento de competências, condições de trabalho seguras e dignas e formação adequada).

2.6. A Comissão Europeia e a Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) serão responsáveis por supervisionar a aplicação do Corpo Europeu de Solidariedade a nível da UE, e caberá às agências nacionais do programa Erasmus+ acompanhar a sua aplicação a nível nacional.

2.7. No que toca às colocações em ações de voluntariado, serão pagas, a todos os participantes, as despesas de subsistência (alimentação e alojamento), deslocação e seguros, num montante de 155 euros por mês. No que diz respeito às colocações em empregos e estágios, o contrato de trabalho, os salários e os acordos escritos de estágios e a respetiva remuneração serão definidos em conformidade com a legislação nacional. Para estas colocações, os participantes beneficiam de apoio financeiro para as despesas de deslocação.

2.8. No caso dos jovens oriundos de meios desfavorecidos, está previsto um apoio financeiro adicional, podendo também ser cobertos alguns custos incorridos pelas organizações de acolhimento (ou seja, custos administrativos, de gestão e de apoio). O apoio anterior à colocação (por exemplo, aprendizagem de línguas) será prestado pela Internet, mas as organizações são livres de complementá-lo com os seus próprios sistemas de apoio. Nas agências nacionais do programa Erasmus+, serão implantados centros de recursos do Corpo Europeu de Solidariedade, para prestar apoio às organizações participantes.

### 3. Observações na generalidade sobre o Corpo Europeu de Solidariedade

3.1. O CESE acolhe com agrado a criação de um novo programa dedicado aos jovens e, em particular, ao voluntariado jovem, que estava em falta na atual estrutura da UE. Do mesmo modo, o CESE congratula-se com a variedade dos tipos de colocações que o Corpo Europeu de Solidariedade oferece, tais como os «projetos de solidariedade» a nível local, recuperando uma componente das anteriores iniciativas para a juventude, que foram muito bem-sucedidas.

3.2. O CESE espera que, através do programa, se possa desenvolver uma estratégia de voluntariado mais abrangente a nível da UE, não só para os 100 000 jovens que participam no programa, mas também para os cerca de 100 milhões de cidadãos da UE, jovens e adultos, que participam atualmente em ações de voluntariado em toda a Europa. Tal como o CESE já frisou no seu parecer sobre as políticas da UE e o voluntariado <sup>(2)</sup>, é necessária uma abordagem mais coordenada da política de voluntariado por parte das instituições da UE. O voluntariado deve ser reconhecido como um domínio político transversal, coordenado por uma unidade específica dentro da Comissão Europeia e reforçado pelas estruturas políticas necessárias noutras instituições da UE. Para tal, a Agenda Política para o Voluntariado na Europa (PAVE) apresenta uma série de propostas inspiradoras para que se continue a desenvolver o voluntariado a nível da UE e dos Estados-Membros, bem como para os parceiros sociais e ONG. O Corpo Europeu de Solidariedade também poderia reforçar e promover a criação de estruturas nacionais de voluntariado e eliminar os numerosos obstáculos com que o voluntariado transfronteiras ainda se depara.

3.3. O Corpo Europeu de Solidariedade deve contribuir para os valores sociais europeus. O CESE mostra-se muito apreensivo relativamente à fusão dos objetivos do Corpo Europeu de Solidariedade com as políticas de emprego dos jovens. Esta abordagem comporta o risco de substituir o trabalho remunerado pelo trabalho não remunerado para os jovens europeus. Neste contexto, o CESE manifesta a sua preocupação por a definição de «voluntariado» apresentada no documento que constitui a base jurídica do Corpo Europeu de Solidariedade (serviço voluntário a tempo inteiro não remunerado, desenvolvido de forma contínua, cinco dias por semana, sete horas por dia) se assemelhar muito à descrição de uma colocação em emprego. Porém, o voluntariado não é, normalmente, um emprego a tempo inteiro, sendo antes desenvolvido durante o tempo livre do voluntário.

<sup>(1)</sup> [https://europa.eu/youth/solidarity/charter\\_pt](https://europa.eu/youth/solidarity/charter_pt)

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre a «Comunicação sobre as Políticas da UE e o Voluntariado: Reconhecer e Promover as Atividades de Voluntariado Transfronteiras na UE» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 150).

3.4. O CESE propõe que a componente «emprego e estágios» seja oferecida por outros programas da UE já existentes, que se centrem no emprego e nos estágios, devendo-se reforçar o aspeto da solidariedade desses programas. Centrar o Corpo Europeu de Solidariedade exclusivamente na componente do voluntariado proporcionaria uma maior clareza e enfoque, e ajudaria a evitar a confusão com outros programas da UE dedicados aos jovens.

3.5. Se as colocações em empregos e estágios forem mantidas no Corpo Europeu de Solidariedade, o CESE gostaria que se observassem as normas de qualidade [«European Quality Charter on Internships and Apprenticeships» (Carta europeia de qualidade em matéria de estágios e aprendizados), «Framework of Actions for Apprenticeships» (Quadro de ações para os aprendizados)], em elaboração, negociado conjuntamente pelos parceiros sociais europeus) e que a remuneração fosse plenamente alinhada com a legislação nacional em matéria de salários e/ou com acordos coletivos aplicáveis. Do mesmo modo, a oferta de colocações deve ser limitada às organizações sem fins lucrativos, fundações e empresas sociais. É igualmente necessário assegurar um enquadramento para os aprendizes e os estagiários, contratos que abrangem seguro de doença e segurança social e objetivos claramente definidos em matéria de educação e de formação.

3.6. A aplicação do Corpo Europeu de Solidariedade deve ser monitorizada com a participação das organizações de jovens e dos parceiros sociais, que devem, ambos, desempenhar um papel especial, assegurando que se estabelece uma distinção clara entre as atividades de voluntariado e as eventuais colocações em empregos.

3.7. O CESE exprime a sua convicção de que o Corpo Europeu de Solidariedade deveria ser plenamente executado ao abrigo do Erasmus+, em vez de se criar um novo programa, gerido pelas estruturas do Erasmus+. Tal contribuiria igualmente para o total alinhamento com o Corpo Europeu de Solidariedade das condições aplicáveis à parte restante do SVE. Além disso, significaria que o programa não estaria em risco após 2020. Todavia, em qualquer caso, são claramente necessários fundos e apoio suplementares.

3.8. À luz da experiência que adquiriu no passado, o CESE considera importante o seguinte:

- assegurar que todas as iniciativas de apoio às atividades de solidariedade sem fins lucrativos dão resposta às necessidades reais identificadas de forma inequívoca da comunidade a que se destinam;
- evitar duplicações, encargos administrativos e a criação de obstáculos a sistemas eficientes, tais como o Serviço Voluntário Europeu (SVE);
- conceder prioridade às iniciativas locais, que dão resposta às necessidades das comunidades locais, em lugar das iniciativas transnacionais, que exigem uma maior preparação e formação e um período mais longo de adaptação;
- prever, para essas iniciativas e outras atividades, uma diminuição da idade mínima dos participantes para 16 anos;
- aprovar atividades de voluntariado apenas se estas respeitarem os critérios de qualidade estabelecidos na Agenda Política para o Voluntariado na Europa (PAVE) e na Carta Europeia dos Direitos e das Responsabilidades dos Voluntários;
- emitir certificados de conclusão das atividades realizadas, tal como se indica na recomendação, de 20 de dezembro de 2012, sobre a validação da aprendizagem não formal e informal para promover a empregabilidade;
- adotar medidas de apoio às organizações e aos indivíduos para que possam desenvolver a capacidade de organizar atividades de voluntariado;
- assegurar a flexibilidade através do Corpo Europeu de Solidariedade, oferecendo atividades a tempo parcial, a fim de permitir aos voluntários com deficiência, ou àqueles com menos oportunidades de viajar, participarem em projetos locais;
- identificar possíveis sinergias entre os projetos do Corpo Europeu de Solidariedade e os programas locais ou nacionais;
- envolver as principais partes interessadas na preparação, execução e avaliação do programa;
- facilitar o acesso ao programa pelas pessoas com deficiência e socialmente desfavorecidas (incluindo os jovens oriundos de instituições para crianças, que vivem em regiões remotas, etc.);
- velar em especial pelo respeito das normas de segurança no quadro dos programas que incluem um trabalho direto com crianças;



- promover o programa de forma abrangente e eficaz, para que chegue igualmente às pessoas que, de outra forma, não recorreriam ao mesmo.

#### 4. Observações na especialidade sobre o Corpo Europeu de Solidariedade

##### 4.1. Definição de ações de voluntariado e solidariedade

A definição de voluntariado no documento em apreço é restritiva e não reflete a diversidade do voluntariado na Europa. Atualmente, define voluntariado com «um serviço voluntário a tempo inteiro [ou seja, uma atividade desenvolvida de forma contínua, cinco dias por semana, sete horas por dia], não remunerado, por um período que pode ir até doze meses». Uma forma de resolver este problema poderia ser a utilização da palavra «voluntariado» para descrever todas as ações em que os jovens participam como voluntários (por exemplo, colocações em ações de voluntariado, voluntariado em grupo ou iniciativas de voluntariado no tempo livre).

A definição de ações de solidariedade é igualmente vaga e muito lata, suscitando questões sobre os tipos de projetos a realizar ao abrigo do Corpo Europeu de Solidariedade.

##### 4.2. Oferta de colocações

A atual proposta não distingue formalmente entre colocação em ações de voluntariado e colocação em empregos ou estágios, criando assim uma confusão desnecessária entre duas realidades distintas: voluntariado e trabalho. A aplicação dos mesmos critérios de qualidade a todas as atividades e a todas as organizações participantes também suscita questões relativas à garantia da qualidade das ofertas, já que os mesmos critérios seriam utilizados para acreditar empresas com fins lucrativos, organizações da sociedade civil e outras organizações públicas e privadas. O CESE está, portanto, convencido que a oferta de colocações deve ser limitada às organizações sem fins lucrativos, fundações e empresas sociais.

##### 4.3. Impacto do Corpo Europeu de Solidariedade no Erasmus+

O CESE congratula-se com o anúncio deste novo investimento nos jovens, mas manifesta a sua preocupação com o facto de este se realizar, sobretudo, mediante a reafetação do orçamento do SVE proveniente do programa Erasmus+ a partir de 2018. Isto suscita a questão de saber quais as prioridades da Comissão numa altura em que as taxas de sucesso dos utilizadores de outras partes do atual capítulo dedicado à juventude do programa Erasmus+ estão a decrescer rapidamente e muitos projetos de qualidade continuam sem receber financiamento (tal como revelado no relatório de informação do CESE sobre o Erasmus+ <sup>(3)</sup>). O CESE acredita que o investimento no orçamento do Corpo Europeu de Solidariedade não deve ser realizado à custa dos programas que já proporcionam aos jovens oportunidades preciosas, nomeadamente o Erasmus+, que já recebe financiamento insuficiente. Além disso, poderá ficar comprometido o futuro do Erasmus+, com a sua ampla dimensão de aprendizagem ao longo da vida, que une educação formal e não formal.

##### 4.4. Um portal de registo em linha como um meio de gestão verdadeiramente interativo e eficaz

O CESE acredita que um portal de registo em linha pode simplificar efetivamente os procedimentos e tornar o acesso ao Corpo Europeu de Solidariedade mais fácil para os jovens. No entanto, a necessidade de recorrer sistematicamente ao portal para o registo, a seleção de participantes e o apoio anterior à colocação não oferece garantias suficientes em termos de qualidade e equidade dos procedimentos de seleção e seguimento. A natureza passiva do processo de seleção (por exemplo, os participantes têm de esperar que a organização acreditada os contacte) compromete a autonomia, cria uma relação desequilibrada entre os participantes e as organizações de acolhimento e pode gerar frustração relativamente ao programa do Corpo Europeu de Solidariedade.

Por conseguinte, o CESE propõe que o portal seja modificado, por forma a ser interativo para ambas as partes e capaz de apoiar a simplificação dos procedimentos administrativos ao longo do ciclo de vida do projeto — incluindo o registo inicial da manifestação de interesse, a procura ativa de organizações de acolhimento, a candidatura, a seleção, a preparação, o desempenho e a avaliação, e até mesmo as oportunidades de ligação em rede para antigos participantes. Não deveria ser necessário inserir os mesmos dados mais do que uma vez.

Há que garantir a igualdade de oportunidades para todos, nomeadamente para as pessoas que não dispõem de acesso fácil à Internet. Para estas últimas, é necessário um apoio que não seja em linha.

<sup>(3)</sup> SOC/552: Avaliação intercalar do programa Erasmus+, relatório adotado em 31 de maio de 2017.

#### 4.5. Preparação a montante da colocação, incluindo o apoio aos jovens oriundos de meios desfavorecidos

Limitar-se a fornecer formação em linha antes da colocação é insuficiente para garantir uma experiência de sucesso. O CESE considera que é necessário prestar maior apoio e preparação aos jovens — e em particular àqueles que provêm, de uma forma ou de outra, de meios desfavorecidos — antes da sua colocação e que as organizações de jovens, com os seus conhecimentos especializados, podem assumir o papel de organizações de apoio em todas as fases do programa, devendo receber incentivos adequados para tal.

#### 4.6. Participação das organizações de jovens e dos parceiros sociais na cogestão do Corpo Europeu de Solidariedade

Para que o programa tenha sucesso, as principais partes interessadas devem participar na sua conceção, desde o início. Atualmente, a proposta não prevê a participação de organizações de jovens e de outras organizações voluntárias ou parceiros sociais na aplicação, na cogestão e no acompanhamento do Corpo Europeu de Solidariedade. A proposta concede prioridade às agências nacionais do programa Erasmus+ na gestão do programa, com uma estrutura muito semelhante à do programa do SVE. A afetação do orçamento em função das principais atividades também será decidida no âmbito dos programas de trabalho anuais da Comissão, com base nos seus próprios critérios. O CESE continua a acreditar que as organizações de jovens e outras organizações da sociedade civil, incluindo os parceiros sociais, deveriam ser consultadas regularmente na programação, na execução e no acompanhamento da iniciativa, através de grupos consultivos e de outros meios formais e informais. Os jovens também deveriam participar no processo de acompanhamento e avaliação, utilizando nomeadamente uma ferramenta que lhes permitisse avaliar a sua experiência, a todos os níveis (europeu, nacional e local).

#### 4.7. Acessibilidade, encargos administrativos e agências nacionais

Tal como o CESE referiu no seu relatório de informação sobre a avaliação intercalar do programa Erasmus+<sup>(4)</sup>, a candidatura ao Erasmus+ e a participação no mesmo permanecem um desafio para as organizações que se dedicam ao voluntariado, mas que não são totalmente profissionalizadas. O conjunto dos esforços requeridos pode nem sempre ser excessivo, mas devido aos recursos humanos e financeiros limitados estas organizações não se candidatam ou procuram abordagens alternativas menos onerosas. Por conseguinte, é fundamental que as agências nacionais mudem a sua abordagem, por forma a promover, tanto quanto possível, uma utilização fácil, a fim de atrair e apoiar os candidatos do Corpo Europeu de Solidariedade e as suas potenciais organizações de acolhimento nos seus esforços. Controlos menos formais e orientações mais informais contribuiriam muito para o sucesso do programa. Neste sentido, importa fornecer um apoio adequado às agências nacionais e dotá-las de meios financeiros suplementares consagrados ao apoio pessoal dos utilizadores.

#### 4.8. Outras questões a considerar

- a) Como garantir que as informações sobre a iniciativa chegam a todos os jovens, regiões e organizações para os recém-chegados e, especialmente, para os que se encontram em situações de maior vulnerabilidade? Ou será antes um «círculo fechado», acessível só a alguns afortunados?
- b) Como assegurar que os jovens com menos oportunidades terão efetivamente acesso ao programa? É fundamental prestar apoio financeiro às atividades de sensibilização destinadas às organizações que participam no programa. O papel das organizações de apoio seria determinante para manter as atividades de sensibilização e apoiar a participação posterior. O programa deveria incentivar a participação dos jovens ao serviço da sociedade para além do quadro previsto para a atividade do Corpo Europeu de Solidariedade.
- c) Ainda que seja necessário garantir a qualidade do programa aos participantes, de que forma se avaliará a qualidade da solidariedade (resultados de cada projeto)?
- d) É necessário integrar o Corpo Europeu de Solidariedade noutros programas europeus? Também se poderia incluir uma dimensão de voluntariado local nos programas de mobilidade de estudantes do Erasmus+ e associá-la ao Corpo Europeu de Solidariedade.
- e) Quais os critérios objetivos que a Comissão utilizará para ajustar anualmente o orçamento disponível para cada ação específica? Os ajustamentos baseados no nível de procura para cada atividade ajudariam a evitar a pressão sobre algumas atividades, por um lado, e a prevenir o desinteresse dos jovens e das organizações participantes, por outro.

---

<sup>(4)</sup> SOC/552: Avaliação intercalar do programa Erasmus+: último parágrafo do capítulo «Has the administrative burden of managing Erasmus+ projects in your field of work been reduced?» [Na sua área de trabalho, os encargos administrativos decorrentes da gestão dos projetos no âmbito do Erasmus+ foram reduzidos?], no anexo técnico.

- f) Como garantir que os pedidos de financiamento serão suficientemente flexíveis para as organizações de voluntariado e os grupos de jovens? Um processo simplificado ajudaria a assegurar que os pedidos de microsubvenções (montantes inferiores a 5 000 euros) pudessem ser apresentados em qualquer altura, sem prazos definidos e com um formulário de candidatura simplificado.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

*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 sobre uma nova agenda da UE em prol do ensino superior»**

[COM(2017) 247 final]

**e sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Desenvolvimento das escolas e um ensino da excelência para um melhor começo de vida»**

[COM(2017) 248 final]

(2018/C 081/22)

Relator: **Pavel TRANTINA (CZ-III)**

Correlator: **Antonello PEZZINI (IT-I)**

Consulta	Comissão Europeia, 5.7.2017
Base jurídica	Artigos 165.º, n.º 4, e 166.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	27.9.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	148/1/3

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. Embora o CESE acolha favoravelmente as iniciativas e concorde com os seus princípios, aproveita esta oportunidade para expressar os seus pontos de vista quanto à importância de disponibilizar os meios necessários para fomentar a melhoria dos sistemas de ensino na Europa, com vista a assegurar uma educação de elevada qualidade para todos, bem como quanto à capacidade do ensino de enfrentar desafios sociais e de preparar eficazmente os alunos para uma vida e empregos de qualidade. Tirando partido dos seus próprios valores, a Europa pode e deve desempenhar um papel de liderança inovador na criação de uma economia sustentável e inclusiva. Uma economia deste tipo deve ser capaz de aumentar a competitividade e salvaguardar o futuro do seu modelo social específico. A cooperação no domínio da educação confere um significado real ao próprio conceito de UE e promove a imagem da «comunidade», ou seja, da UE, como algo de construtivo.

1.2. Em virtude do atual clima político na Europa, o CESE insta a Comissão e os Estados-Membros a incluir a necessidade de valorizar a tolerância e a diversidade cultural nas políticas educativas enquanto domínio adicional para a promoção da cidadania ativa no âmbito dos objetivos da UE que visam promover os valores fundamentais da UE. Somos todos responsáveis pela educação dos indivíduos e pela sua sensibilização para a história e os valores comuns da Europa, bem como para a importância da tolerância e dos direitos humanos.

1.3. O CESE considera que, para responder aos desafios crescentes da atualidade, é necessária uma iniciativa mais ambiciosa, conducente a uma estratégia de ensino mais abrangente que altere o paradigma vigente, a fim de apoiar as crianças e os jovens europeus e de encontrar soluções rápidas para os desafios atuais.

1.4. Promover o estatuto dos professores e dos diretores de escolas, e prestar-lhes apoio, é fundamental para melhorar a educação. Há que providenciar mais formação não só para os professores e os diretores de escolas, mas também para os educadores das crianças e dos jovens no mundo real fora do contexto educativo, ou seja, os pais, a comunidade e os educadores não formais. É importante forjar alianças com estes grupos.

1.5. Devem ser elaboradas recomendações mais específicas para os Estados-Membros em matéria de educação e apoio aos professores, incluindo no que respeita à melhoria das condições escolares enquanto elemento das suas condições de trabalho e das condições de aprendizagem dos aprendentes. Algumas recomendações poderiam ser formuladas no âmbito do Semestre Europeu, como parte das recomendações específicas por país.

1.6. Com vista à futura cimeira de alto nível sobre a educação, prevista para o início de 2018, que será organizada pela Comissão, o CESE anima vivamente os Estados-Membros a dar um importante passo em frente e a instaurar sistemas de ensino, formação e aprendizagem ao longo da vida que proporcionem aos aprendentes um futuro promissor na Europa, nomeadamente através de um diálogo social e civil eficaz.

1.7. O CESE considera que os dois elementos seguintes constituem a pedra angular da melhoria e da modernização dos sistemas de ensino: a disponibilidade de financiamento suficiente e equitativamente distribuído, e uma governação coordenada no quadro de um diálogo social eficaz e de alta qualidade. Os debates futuros devem reconhecer mais expressamente estes elementos. Os recursos educativos não devem concentrar-se apenas no desempenho, mas também na inclusão dos aprendentes oriundos de meios desfavorecidos e dos refugiados.

1.8. A UE tem de investir mais na educação e formação, na investigação e inovação, mediante o aumento dos fundos atribuídos aos programas Erasmus+ e Horizonte 2020 e aos seus sucessores. Tal pode, no futuro, aumentar o número de postos de trabalho e abrir novas oportunidades.

1.9. Além disso, o CESE realça a importância de associar os parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil a este processo de forma eficaz.

1.10. Embora a comunicação se concentre sobretudo nas escolas e no ensino superior, importa examinar igualmente a cooperação e as relações entre a aprendizagem formal, não formal e informal e a validação dos seus resultados.

1.11. O CESE realça a importância de uma abordagem abrangente do empreendedorismo. É necessário definir os resultados da aprendizagem no domínio do empreendedorismo para todos os educadores, a fim de introduzir nas salas de aula metodologias eficazes de aprendizagem empresarial. O desenvolvimento de projetos sociais dentro ou fora das escolas constitui uma oportunidade ideal de adquirir estas competências e a atitude necessária e contribui para forjar relações melhores com outras formas de aprendizagem.

1.12. O CESE está convicto de que o fim mais alargado da educação consiste no equilíbrio e na cooperação estreita entre as disciplinas CTEM (ciência, tecnologia, engenharia e matemática) e as ciências sociais e humanas. Apela, por isso, para uma abordagem mais interdisciplinar da educação e da aprendizagem ao longo da vida, assente em parcerias e em percursos flexíveis que vão além de um nível de educação único e de um domínio de estudo específico.

## 2. Síntese das iniciativas da Comissão

2.1. Na sequência da sua comunicação — Melhorar e modernizar o ensino (7 de dezembro de 2016), a Comissão Europeia lançou, em 30 de maio de 2017, uma nova iniciativa para a juventude, centrada nas escolas e no ensino superior e intitulada «Estratégia para uma educação de elevada qualidade, inclusiva e orientada para o futuro». O pacote é constituído por duas agendas renovadas da UE para modernizar o ensino, uma destinada às escolas e a outra ao ensino superior.

2.2. No que diz respeito às escolas, os dados dos Estados-Membros identificam três domínios em que é necessário atuar e em que o apoio da UE pode ajudar a resolver desafios importantes:

- aumentar a qualidade e a inclusão das escolas;
- apoiar a excelência dos professores e dos diretores de escolas;
- melhorar a governação dos sistemas de ensino escolar.

2.3. A Comissão propõe-se complementar as medidas dos Estados-Membros nestes três domínios, apoiando a aprendizagem mútua, obtendo mais dados concretos sobre soluções eficazes no domínio da educação e prestando assistência aos Estados-Membros que desejem realizar reformas. Entre os exemplos deste apoio contam-se os estímulos dados ao desenvolvimento de competências e à aprendizagem intercultural através de parcerias entre escolas, projetos de geminação eletrónica de escolas e de mobilidade no âmbito do programa Erasmus+, o reforço da aprendizagem interpares no âmbito das carreiras e do desenvolvimento profissional dos professores e dos diretores de escolas e a criação de um novo mecanismo de apoio aos Estados-Membros que procuram ajuda para elaborar e implementar reformas do ensino.

2.4. A estratégia renovada para o ensino superior baseia-se na agenda para a modernização de 2011. Na comunicação, a Comissão apresenta os seus planos em quatro domínios essenciais:

- garantir que os licenciados concluem o ensino superior com competências que respondem tanto às suas necessidades como às necessidades da economia moderna;
- desenvolver sistemas de ensino superior inclusivos;
- garantir que as instituições de ensino superior contribuem para a inovação nos restantes setores da economia;
- ajudar as instituições de ensino superior e os governos a tirar o melhor partido possível dos recursos humanos e financeiros disponíveis.

2.5. Por último, a fim de assegurar que o ensino superior pode contribuir para fomentar o crescimento e a criação de emprego, é necessário que as universidades adaptem os programas às necessidades atuais e previstas da economia e da sociedade, e os futuros estudantes devem dispor de informações atualizadas e fiáveis que os ajudem a escolher os seus cursos. É por esta razão que a Comissão também apresenta em paralelo uma proposta de recomendação do Conselho sobre o acompanhamento dos percursos dos licenciados, no âmbito da Nova Agenda de Competências para a Europa, que abrangerá igualmente os diplomados do ensino e formação profissional, além do ensino superior. A proposta deverá incentivar e apoiar as autoridades dos Estados-Membros a melhorarem a qualidade e a disponibilidade de informações sobre a evolução do percurso profissional dos licenciados após concluírem os estudos e sobre a frequência de ciclos de estudo posteriores.

### 3. Observações na generalidade sobre a nova estratégia da UE em prol do ensino

3.1. O CESE acolhe favoravelmente as iniciativas e gostaria de expressar os seus pontos de vista quanto à importância de disponibilizar os meios necessários para melhorar os sistemas de ensino na Europa e assegurar uma educação de elevada qualidade para todos, bem como quanto à capacidade do ensino de enfrentar desafios sociais e de preparar eficazmente os alunos para uma vida e empregos de qualidade. Endossa o destaque conferido ao ensino na primeira infância, ao investimento na educação dos professores, à promoção da cooperação entre diferentes partes interessadas, à melhoria da governação das escolas, às sinergias com a investigação e à incidência global na inclusão social.

3.2. Embora tenha sido repetidamente frisado que o ensino é um vetor essencial para reduzir as desigualdades socioeconómicas e promover a inclusão social <sup>(1)</sup>, a recente recomendação da Comissão sobre o pilar europeu dos direitos sociais e a Declaração de Paris de 2015 <sup>(2)</sup> assinalam que as desigualdades continuam a aumentar na maioria dos países da UE. As mudanças em curso em todo o mundo, que afetam o trabalho, a procura de competências e as sociedades, nunca foram tão rápidas; a UE deveria, por isso, estimular os Estados-Membros a adaptar os seus sistemas de ensino a esta nova realidade. Uma avaliação contínua das inadequações das competências e dos resultados do mercado de trabalho pode contribuir para esse objetivo. Para desenvolver uma sociedade com genuína igualdade de oportunidades, há que definir programas e práticas de ensino mais flexíveis, inovadores e abrangentes, fazendo um balanço dos muitos exemplos de boas práticas que têm sido salientados nos últimos anos.

<sup>(1)</sup> O ensino é uma componente fundamental de várias declarações recentes da UE: o pilar social da UE (abril de 2017); a nova agenda de competências para a Europa (junho de 2016); o documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa (abril de 2017); a Declaração de Roma (março de 2017).

<sup>(2)</sup> Uma reunião informal dos ministros da Educação realizada em março de 2015, em Paris, adotou a Declaração sobre «A promoção da cidadania e dos valores comuns da liberdade, tolerância e não discriminação através da educação».



3.3. Nessa continuidade, o CESE salienta que o ensino é um bem comum e deve permanecer um instrumento essencial na promoção do interesse público, com investimentos orientados para a redução dos custos públicos e privados de uma falta de ensino em muitos domínios como a prevenção da violência, a melhoria da saúde através do desporto e a promoção do bem-estar, a sensibilização para as alterações climáticas e a garantia da paz social em sociedades cada vez mais diversas. A este propósito, as reformas do ensino não devem visar apenas transmitir as competências e os conhecimentos do futuro de que os jovens necessitam para ter acesso ao mercado de trabalho, mas também aumentar a capacidade dos aprendentes de responder a questões sociais urgentes que afetam a vida quotidiana dos cidadãos europeus.

3.4. A transição de um nível de ensino para outro e a cooperação entre os diferentes prestadores de serviços de ensino tanto em contextos formais como não formais exigem especial atenção na estratégia prevista da Comissão. Embora o CESE acolha com agrado a ênfase colocada na elaboração de sistemas de ensino superior inclusivos e ligados e no incentivo às escolas para que desenvolvam melhores ligações e cooperação com o ensino superior no domínio da ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM), considera que o objetivo mais alargado da educação reside no equilíbrio e na cooperação estreita entre as disciplinas CTEM e as ciências sociais e humanas. Apela, por isso, para uma abordagem mais interdisciplinar da educação e da aprendizagem ao longo da vida, assente em parcerias e em percursos flexíveis que vão além de um nível de educação único e de um domínio de estudo específico. Uma tal abordagem também contribuiria para combater diferentes desigualdades, como a desigualdade entre homens e mulheres no domínio das disciplinas CTEM e da ciência em geral, uma vez que eliminaria os estereótipos em relação ao que é mais adequado e/ou comum com base no sexo, na raça e noutras características pessoais.

3.5. O Comité exorta uma vez mais <sup>(3)</sup> a Comissão a assumir um papel proativo na introdução de soluções mais inovadoras nos domínios da educação e do desenvolvimento de competências, assim como no acompanhamento e na promoção das práticas e das soluções inovadoras já aplicadas nos Estados-Membros. O CESE está firmemente convicto de que é chegada a altura de uma verdadeira mudança de paradigma nos objetivos e no funcionamento do setor da educação e da formação, bem como na compreensão do seu lugar e do seu papel na sociedade, e de reconhecer que a educação em si é um fator da produtividade. A este nível, uma UE pró-ativa é um elemento fundamental para criar uma melhor educação para o futuro.

3.6. Tal como o CESE afirmou num dos seus pareceres anteriores, «a mobilização de todas [as] partes interessadas e o suporte à criação de “parcerias de aprendizagem” na sociedade, envolvendo escolas, empresas, câmaras municipais, parceiros sociais, organizações da sociedade civil, ONG ligadas à juventude, animadores de juventude e outros animadores de comunidade, pais e alunos no desenho e implementação dos *currícula* é crucial para [...] a [...] mudança do paradigma da educação» <sup>(4)</sup>.

3.7. Desde os seus primeiros anos na escola, os jovens devem ser auxiliados a desenvolver carteiras de competências que abranjam não só os seus conhecimentos mas também as suas aptidões, a sua capacidade de inovação e a sua criatividade, o seu espírito crítico e a sua consciência da história comum da Europa. Estes perfis de competências também devem prever um espaço adequado para as suas diversas competências digitais, as suas experiências interpessoais e em trabalho de equipa e a sua capacidade de reconhecer diferentes culturas. Tal deve ser conseguido com o apoio dos educadores e dos animadores de juventude.

3.8. A designação original das iniciativas («iniciativa para a juventude») transmitia a impressão errada, na medida em que parecia que aquelas se dirigiam apenas aos jovens, ao passo que os sistemas de ensino formal recebem cada vez mais estudantes adultos. É lamentável que os «adultos» pouco sejam mencionados na comunicação sobre o ensino superior, quando o ensino superior desempenha um papel fundamental na aprendizagem ao longo da vida em todas as faixas etárias, bem como na atualização das qualificações, das competências e dos conhecimentos dos empregados e dos desempregados.

3.9. A melhoria e a modernização dos sistemas de ensino passam pela disponibilização de financiamento suficiente e equitativamente distribuído e por uma governação coordenada no quadro de um diálogo social eficaz e de elevada qualidade. A Comissão não reconhece de forma suficiente o que precede nos seus documentos de trabalho, nem atribui ênfase suficiente ao facto de que os recursos no ensino não devem incidir apenas no desempenho, mas também na inclusão de aprendentes específicos oriundos de grupos desfavorecidos e na integração de refugiados. Além disso, quase não reconhece a importância de consultar diferentes partes interessadas e contar com a sua participação neste processo, nomeadamente organizações da sociedade civil.

<sup>(3)</sup> JO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

<sup>(4)</sup> JO C 214 de 8.7.2014, p. 31.

#### 4. Observações na especialidade sobre a nova estratégia da UE em prol do ensino

Em resposta às duas iniciativas da CE e, de um modo mais geral, às políticas da UE e dos Estados-Membros, no presente parecer o CESE centrar-se-á nas três prioridades transversais seguintes para as escolas e o ensino superior.

4.1. As competências técnicas de base são necessárias, mas as competências e os conhecimentos sociais e transversais também o são.

4.1.1. O CESE salienta a importância de a Comissão assegurar que os Estados-Membros adotem uma definição abrangente das necessidades dos aprendentes, ou seja, que inclua as competências técnicas e sociais, bem como as aptidões e os conhecimentos interdisciplinares. Estes três aspetos não devem abranger apenas as capacidades necessárias para o trabalho, devendo englobar igualmente a finalidade mais ampla de prosseguir o desenvolvimento pessoal de todas as pessoas ao longo das suas vidas. Por conseguinte, é necessário que as melhorias do ensino, designadamente nos sistemas de ensino superior, se concentrem no melhor modo de promover a cidadania ativa, a capacitação da juventude, a aprendizagem ao longo da vida e o conhecimento do funcionamento da UE e dos benefícios que proporciona. Importa não esquecer que, por si só, o ensino não consegue eliminar as desigualdades socioeconómicas, uma vez que as sinergias com políticas sociais e de emprego complementares constituem um requisito prévio para uma solução mais sustentável.

4.1.2. É necessário prestar especial atenção ao desenvolvimento das designadas «competências sociais», em virtude de serem cada vez mais valorizadas pelos empregadores e de também serem úteis fora de contextos laborais. Por conseguinte, o CESE preconiza medidas como as especificadas na comunicação da Comissão: projetos para avaliar a criatividade, a resolução de problemas, a colaboração <sup>(5)</sup>, o trabalho de equipa e o pensamento crítico. É necessário proporcionar apoio e formação adequados aos responsáveis políticos para que compreendam a dimensão global destas competências.

4.1.3. Embora o CESE acolha com agrado a apoio à cooperação entre as universidades e o mundo do trabalho, este último não se deve limitar exclusivamente ao setor empresarial. O estabelecimento de parcerias entre empresas e instituições de ensino não deve ser justificado meramente pelo critério da «empregabilidade direta» dos jovens. As empresas devem encontrar-se em condições de explorar plenamente o potencial humano, tirando partido das competências adequadas e disponibilizando as novas oportunidades proporcionadas pela revolução digital a todos os grupos etários. Ademais, as empresas devem ajudar os jovens a continuar a formar-se após a sua entrada no mundo do trabalho: a educação é um processo contínuo que não pode satisfazer todas as necessidades no número limitado de anos do ensino formal.

4.1.4. No entanto, como já sublinhado pelo CESE, é necessário «[f]avorecer a integração nas escolas de sistemas duais de educação e formação que combinam o ensino na sala de aula com a experiência no local de trabalho, sensibilizando as autoridades educativas e as empresas para a importância destas iniciativas» <sup>(6)</sup>. A possibilidade de os alunos adquirirem experiência profissional e o reforço das relações entre as escolas, a indústria, as universidades e a investigação são essenciais para a criação de emprego qualificado sustentável para os jovens.

4.1.5. Não obstante a necessidade de «competências técnicas», a economia não pode ditar a direção do ensino (superior). Ou seja, iniciativas como o acompanhamento dos percursos dos licenciados ao nível do sistema devem garantir que os programas do ensino superior não são baseados em resultados educativos instrumentalizados, tais como salários ou níveis de emprego dos licenciados. Alguns Estados-Membros já dispõem do seu próprio sistema de acompanhamento, pelo que o eventual novo sistema a nível da UE deve harmonizá-los e, de qualquer forma, não deve poder ser utilizado para justificar medidas de austeridade nos programas das humanidades e das ciências sociais.

4.2. Apoio aos professores para uma aprendizagem ao longo da vida e um ensino de elevada qualidade

4.2.1. Na «era do ensino digital», a utilização de tecnologia no ensino tem de ser benéfica para o processo de aprendizagem: por exemplo, aprender a codificar não constitui um fim em si mesmo, mas os aprendentes têm de compreender a lógica da codificação e adquirir as competências necessárias para utilizar meios tecnológicos em constante evolução no contexto da aprendizagem e na vida real.

<sup>(5)</sup> «Improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions» [Melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem nos estabelecimentos de ensino superior da Europa], Relatório do Grupo de Alto Nível para a Modernização do Ensino Superior, Comissão Europeia, junho de 2013.

<sup>(6)</sup> JO C 327 de 12.11.2013, p. 58.

4.2.2. Se é certo que as TIC oferecem oportunidades em muitas áreas, também abrem a porta a perigos reais, como a cibercriminalidade e conteúdos nocivos e perigosos, aumentando a comercialização de serviços, bem como possibilitando a vigilância tecnológica e a utilização abusiva de dados pessoais. Por conseguinte, há que reforçar a literacia digital, fornecendo, desta forma, a todos os indivíduos as ferramentas certas para integrarem o futuro mundo do trabalho. As TIC encontram-se em todos níveis da indústria e dos serviços e, por isso, devem fazer parte da aprendizagem ao longo da vida.

4.2.3. As melhorias no ensino digital também devem ajudar os jovens a fazer uma distinção mais clara entre informação e conhecimento e a desenvolver pensamento crítico e literacia mediática adequada, bem como a conseguir, por exemplo, reconhecer notícias falsas ou proteger a sua privacidade em linha.

4.2.4. Embora a comunicação se centre nas escolas e no ensino superior, a cooperação e as ligações entre a aprendizagem formal, não formal e informal e a validação dos seus resultados não foram suficientemente abordadas, como salientam as conclusões do Conselho de 2012<sup>(7)</sup> sobre parcerias e percursos flexíveis para o desenvolvimento de competências de aprendizagem ao longo da vida. Mesmo atualmente, só metade dos Estados-Membros da UE estabeleceu uma estratégia abrangente em matéria de aprendizagem ao longo da vida<sup>(8)</sup>. A este respeito, as tecnologias também podem ser vantajosas no que se refere à diversificação das abordagens da educação.

4.2.5. Há anos que a Comissão tem vindo a concentrar-se no desenvolvimento de redes ao nível da UE e na promoção da cooperação para o intercâmbio de boas práticas e a aprendizagem interpares, mas também seria interessante determinar em que medida os educadores apoiam efetivamente estes instrumentos e mecanismos. É muito provável que muitos professores e educadores desconheçam todo o apoio, bem como todos os recursos financeiros e de formação à sua disposição a nível da UE. Melhorar o desenvolvimento de capacidades e as condições de trabalho dos professores, incluindo o seu salário, deve constituir uma prioridade para os Estados-Membros.

4.2.6. De acordo com as recomendações da Comissão, os Estados-Membros devem facilitar a aprendizagem ao longo da vida dos educadores e dos professores, bem como aumentar a sua mobilidade, nomeadamente através de programas ao abrigo do Erasmus+. Deve dar-se especial destaque à melhoria dos aspetos participativos do ensino, uma vez que tal constitui comprovadamente uma boa prática pedagógica que permite aos aprendentes adquirir conhecimentos e desenvolver determinadas competências transversais, tais como competências de comunicação. Tal representaria uma transição notável do ensino centrado nos professores para o ensino centrado nos aprendentes, em que o professor passa a ser mais um facilitador da aprendizagem.

### 4.3. Aprendizagem no domínio do empreendedorismo através de projetos sociais

4.3.1. A educação deve melhorar as principais aptidões, competências e atitudes necessárias para prosperar após a conclusão do ensino formal, como, por exemplo, o trabalho de equipa e a gestão de projetos. Este novo conjunto de competências não ajudaria apenas a aumentar a empregabilidade, também aumentaria a capacidade dos futuros adultos de criarem os seus próprios empregos individual e coletivamente. A aprendizagem ativa e a aprendizagem baseada na experiência constituem abordagens alternativas da aprendizagem suscetíveis de aumentar a capacidade de reter o conhecimento e são mais úteis no desenvolvimento de competências práticas, por oposição a conhecimentos especializados num determinado tema.

4.3.2. O CESE salienta a importância da adoção de uma abordagem abrangente para o empreendedorismo, tirando partido do novo quadro EntreComp<sup>(9)</sup>. O desenvolvimento de projetos sociais dentro ou fora das escolas constitui uma oportunidade ideal de adquirir estas competências e a atitude necessária e contribui para forjar relações melhores com outras formas de aprendizagem. A este respeito, o apoio à iniciativa do Corpo Europeu de Solidariedade, destinada aos jovens nas escolas e no ensino superior, deve ser uma ação crucial para os Estados-Membros. Além disso, verifica-se um interesse crescente no empreendedorismo social, que constitui uma forma de satisfazer as aspirações dos jovens quanto a empregos mais significativos.

<sup>(7)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Partnership and flexible pathways for lifelong learning skills development» [Parcerias e percursos flexíveis para o desenvolvimento de competências de aprendizagem ao longo da vida], que acompanha a comunicação da Comissão — Repensar a educação — Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos, novembro de 2012.

<sup>(8)</sup> Documento de trabalho da Comissão, que acompanha o [...] Projeto de Relatório Conjunto de 2015 do Conselho e da Comissão sobre a aplicação do quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020) — Novas prioridades para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação, agosto de 2015.

<sup>(9)</sup> Quadro Europeu de Competências Empresariais  
<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/entrecmp-entrepreneurship-competence-framework>

4.3.3. O empreendedorismo é um poderoso motor do crescimento económico e da criação de emprego. Há que reservar uma atenção especial ao desenvolvimento de competências empreendedoras. Tal como o CESE salientou já, a educação no domínio do empreendedorismo em toda a Europa, em todos os programas e no âmbito da aprendizagem ao longo da vida continua a exigir um grande empenho por parte dos responsáveis políticos. A ambição, a criatividade e o empreendedorismo devem ser valorizados e promovidos em si próprios, e não devem ser confundidos com a atividade empresarial ou a geração de lucros. A criatividade desenvolve-se com a aprendizagem nos sistemas formais e informais. Os educadores têm de ser plenamente associados, para assegurar que é transmitida a mensagem correta. Os professores poderão ser avessos a uma definição restrita de empreendedorismo, limitada à criação de empresas, mas podem acolher com mais entusiasmo um conceito mais amplo que seja uma competência fundamental para a vida. Pode utilizar-se uma «escada empresarial» para desenvolver atividades e o ensino, a fim de trazer o «espírito» empresarial para a sala de aula <sup>(10)</sup>.

4.3.4. Independentemente de virem a criar uma empresa de natureza comercial ou social, os jovens que beneficiam da aprendizagem no domínio do empreendedorismo adquirem conhecimentos no domínio empresarial e competências e atitudes essenciais, incluindo criatividade, iniciativa, tenacidade, espírito de equipa, compreensão do risco e sentido de responsabilidade. É esta a atitude empreendedora que ajuda os empresários a converter as ideias em ações e aumenta significativamente a empregabilidade. Os educadores precisam de dispor de resultados bem definidos da aprendizagem no domínio do empreendedorismo a fim de introduzirem metodologias eficazes para o efeito nas salas de aula. Por isso, os Estados-Membros devem promover as competências empreendedoras através de formas novas e criativas de ensino e de aprendizagem a partir do ensino primário, juntamente com uma ênfase, do ensino secundário até ao ensino superior, na possibilidade de criar uma empresa enquanto opção de carreira. A experiência no mundo real adquirida através de uma aprendizagem baseada na resolução de problemas e em elos com as empresas deve ser integrada em todas as disciplinas e adaptada a todos os níveis de ensino.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

<sup>(10)</sup> JO C 48 de 15.2.2011, p. 45.

**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 1380/2013 relativo à política comum das pescas»**

[COM(2017) 424 final — 2017/0190(COD)]

(2018/C 081/23)

Relator: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Consulta	Conselho, 14.9.2017 Parlamento Europeu, 11.9.2017
Base jurídica	Artigo 43.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Mesa	19.9.2017
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	3.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	179/2/2

## 1. Posição do CESE

1.1. De harmonia com o seu anterior parecer sobre a obrigação de desembarque<sup>(1)</sup>, no qual defendeu que fosse criada a flexibilidade necessária para a introdução progressiva e fácil da obrigação de desembarque, o CESE expressa o seu apoio à proposta de prorrogar por um período adicional de três anos os poderes da Comissão para adotar atos delegados que estabeleçam planos de devoluções.

1.2. É de reçar, porém, que os três anos propostos não sejam suficientes para adotar todos os planos plurianuais regionais e que no final de 2020 nos encontremos numa situação semelhante à atual. O CESE teria preferido uma prorrogação por um período mais longo.

## 2. Observações

2.1. A aplicação progressiva da obrigação de desembarque (os primeiros regulamentos delegados da Comissão que estabeleceram planos de devoluções entraram em vigor em 1 de janeiro de 2015) deu azo a uma série de problemas.

2.1.1. O problema mais grave é sem dúvida, e sê-lo-á cada vez mais, o provocado pelas chamadas «espécies bloqueadoras» («choke species»), ou seja, as espécies para as quais o operador dispõe de uma quota reduzida, ou que este não pode pescar, mas que nem por isso deixam de ser capturadas pelas redes ou outras artes de pesca. Os mecanismos de flexibilidade previstos no regulamento são totalmente insuficientes para enfrentar esta situação. Quando, em 2019, a obrigação de desembarque estiver plenamente em vigor, serão muitos os navios de pesca que, embora não tenham esgotado a sua quota de espécies-alvo, terão de permanecer nos portos sem poderem sair para pescar, por terem esgotado a sua quota exígua de espécies acessórias.

2.1.2. Outra questão por resolver é a da adequação dos portos de pesca e das respetivas lotas à venda de espécies que tradicionalmente eram devolvidas e que agora terão de ser desembarcadas. Da mesma forma, a limitação da venda dos peixes de pequeno tamanho para consumo não humano gera problemas adicionais, já que muitos portos da UE não dispõem de infraestruturas nem de empresas que escoem este tipo de matéria-prima.

<sup>(1)</sup> JO C 311 de 12.9.2014, p. 68.

2.1.3. Por último, está a aumentar a necessidade de espaço de armazenamento a bordo e, sobretudo, a carga de trabalho do pessoal, que se vê obrigado a classificar mais espécies e tamanhos, com o consequente aumento do *stress* e dos riscos.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

*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 — Quadro Europeu de Interoperabilidade — Estratégia de execução»**

[COM(2017) 134 final]

(2018/C 081/24)

Relator: **Brian CURTIS**

Consulta	Comissão Europeia, 31.5.2017
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	2.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	180/2/0

## 1. Conclusões e recomendações

### Conclusões

1.1. A economia digital, em especial a estrutura de serviços públicos que lhe está associada e lhe serve de apoio, é fundamental para o funcionamento regular e eficiente da sociedade civil na UE. O Comité congratula-se com os progressos contínuos e com o apoio prestado pela Comissão Europeia neste novo desenvolvimento do quadro europeu de interoperabilidade (QEI).

1.2. A comunicação em apreço revela novos avanços no papel consultivo e aglutinador que a Direção-Geral da Informática (DG DIGIT) desempenha no incentivo à interligação sem descontinuidades dos Estados-Membros e respetivas administrações públicas a todos os níveis.

1.3. No entanto, o Comité assinala que a capacidade de interoperabilidade varia consideravelmente entre os Estados-Membros e no interior de cada um. O atual consenso é de que uma regulamentação ou procedimentos de governação obrigatórios continuam a estar fora de questão, o que, porém, coloca sobre os Estados-Membros uma maior responsabilidade no sentido de aderir voluntariamente, por todos os meios possíveis, ao espírito e conteúdo do QEI e dos seus programas de execução. A segurança e a privacidade mantêm-se como um dos 12 princípios do QEI, e o CESE considera positivo que estes princípios sejam descritos com algum pormenor e sejam objeto de duas recomendações claras no plano de ação para a interoperabilidade. Pela sua natureza, o QEI proporciona um quadro alargado no âmbito do qual os Estados-Membros podem exercer os seus direitos de subsidiariedade, mas é indubitável que a apreensão do público quanto à propriedade, utilização e segurança dos dados pessoais é generalizada e que existem preocupações comuns, partilhadas por toda a Europa. Estas questões estão ligadas aos direitos fundamentais consagrados nos Tratados da UE.

### Recomendações

1.4. O CESE acolheria com agrado o pleno empenho dos Estados-Membros e das instituições da União Europeia na execução do QEI.

1.5. Embora a cibersegurança não se inscreva no âmbito desta comunicação, é evidente que é necessário proporcionar garantias noutros instrumentos legislativos da UE para que o aumento da interoperabilidade e do acesso público não crie mais vulnerabilidade à crescente ameaça dos ciberataques.

1.6. Outra preocupação comum prende-se com o modo de apoiar quem, por diversas razões, é incapaz de participar no mundo em rápida expansão dos serviços digitais omnipresentes. O CESE insta os Estados-Membros a seguirem as recomendações do QEI relativas a uma abordagem centrada no utilizador, em especial no que se refere à prestação de serviços públicos digitais através de diversos canais, sejam eles físicos ou digitais.

1.7. O CESE mostra-se preocupado com o facto de os pontos de ação não definirem objetivos e parecerem ser uma responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão. Uma declaração das responsabilidades mais definidas e uma indicação das prioridades ajudariam à afetação dos recursos.

1.8. É necessária maior clareza quanto à forma de cumprir o requisito de ter em conta as necessidades das empresas e dos cidadãos (serviços centrados nos utilizadores).

1.9. O Comité recomenda que, na aferição do nível de execução do QEI, seja dada prioridade às ocorrências cívicas e empresariais e aos procedimentos conexos incluídos no anexo II da proposta COM(2017) 256 adotada pela Comissão.

1.10. O Comité constata que o trabalho ativo do observatório dos quadros nacionais de interoperabilidade (OQNI) fornece uma base sólida para futuras recomendações, que poderá estar na génese de um eventual instrumento jurídico, a adotar dentro de dois ou três anos, passível de resolver as questões pendentes.

## 2. Introdução

2.1. A conclusão do mercado único digital é uma das 10 prioridades políticas da Comissão Europeia e poderá contribuir com 415 mil milhões de euros anuais para a economia da Europa, criar emprego e transformar os serviços públicos. A necessidade de uma colaboração entre as administrações públicas no plano digital é um elemento fundamental do mercado único digital. O setor público é responsável por mais de 25 % do emprego total e representa um quinto do PIB da UE através dos contratos públicos. O aumento do intercâmbio de estudantes, do turismo e da migração, bem como o desenvolvimento do comércio transfronteiras e das compras em linha reforçam a necessidade da interoperabilidade em muitos domínios.

2.2. O quadro europeu de interoperabilidade (QEI) foi adotado pela primeira vez em 2010. Fornecia orientações específicas às administrações públicas sobre o modo de estabelecer serviços públicos interoperáveis através de recomendações baseadas em princípios de interoperabilidade subjacentes e modelos conceptuais.

2.3. O programa relativo a soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias (ISA) (2010-2015) e o seu sucessor, o programa ISA<sup>2</sup> (2016-2020), constituem os principais instrumentos por meio dos quais foi executado o QEI de 2010.

2.4. Desde 2010, as políticas e iniciativas europeias com impacto no setor público evoluíram, como a Diretiva relativa à reutilização de informações do setor público (revista), o Regulamento eIDAS<sup>(1)</sup> e o Plano de ação (2016-2020) para a administração pública em linha, ou estão em fase de elaboração, como o Portal Digital Único e a livre circulação transfronteiras de dados (não pessoais).

2.5. As tecnologias da informação estão em rápida evolução em domínios como os dados abertos e a computação na nuvem.

2.6. Os aspetos políticos e tecnológicos acima referidos, juntamente com a necessidade de avaliar a eficácia do QEI, deram lugar a uma consulta das partes interessadas, levada a cabo em 2016, no âmbito da qual foram analisadas as suas necessidades e os problemas que enfrentam no que diz respeito à interoperabilidade e à execução do QEI, identificado o impacto que poderá advir das revisões previstas e recolhidas opiniões sobre o valor acrescentado.

2.7. Consequentemente, o novo quadro coloca maior ênfase na forma como os princípios e os modelos de interoperabilidade devem ser aplicados na prática e clarifica o papel central do QEI na ligação dos quadros nacionais e dos quadros específicos de certos domínios. O número de recomendações de interoperabilidade aumentou de 25 para 47, e tanto as recomendações que foram atualizadas como as novas passam a ser mais específicas para facilitar a sua execução, sendo dada mais primazia à abertura e à gestão das informações, à portabilidade dos dados, à governação da interoperabilidade e à prestação integrada de serviços.

---

<sup>(1)</sup> O Regulamento (UE) n.º 910/2014 (JO L 257 de 28.8.2014, p. 73) relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno proporciona um ambiente regulamentar previsível para interações eletrónicas seguras e sem descontinuidades entre as empresas, os cidadãos e as autoridades públicas.

### 3. Síntese da comunicação da Comissão

3.1. A comunicação apresenta uma panorâmica, revisão e análise gerais dos progressos até à data e das prioridades para o futuro. O seu anexo I define 22 ações, divididas em cinco domínios de intervenção. Estas fundamentam-se no anexo II, que define os princípios do novo QEI e especifica as 47 recomendações. O objetivo é fornecer serviços e fluxos de dados sem descontinuidades para as administrações públicas europeias através da observância do quadro genérico do QEI, que se baseia no modelo conceptual do QEI.

3.2. Para que as pessoas tenham a liberdade de trabalhar e mudar de residência e para que as empresas tirem proveito dos benefícios do comércio livre e dos fluxos de capitais em todos os Estados-Membros, é fundamental a implantação de serviços públicos digitais eficientes. Os Estados-Membros estão a modernizar as suas administrações públicas mediante a introdução da digitalização generalizada, mas a interoperabilidade é essencial para evitar o risco de criar ambientes digitais isolados e, conseqüentemente, barreiras de caráter eletrónico às quatro liberdades.

3.3. O quadro sugere que a boa interoperabilidade exige a supressão dos obstáculos reais e potenciais no que diz respeito às questões jurídicas, aos aspetos organizacionais, aos problemas semânticos/relativos aos dados e às dificuldades técnicas. A execução e revisão dos programas ISA e ISA<sup>2</sup> já contribuíram significativamente para a identificação e a resolução destes aspetos, mas há ainda um longo caminho a percorrer.

3.4. Os últimos dados disponíveis avaliam o alinhamento dos quadros nacionais de interoperabilidade com o QEI em 76 %, mas o nível de execução dos quadros nacionais de interoperabilidade em projetos nacionais específicos foi de 56 % em 2016<sup>(2)</sup>, o que mostra que ainda existem dificuldades na aplicação prática das atuais recomendações. É, por conseguinte, evidente que são necessárias orientações específicas adicionais, as quais estão definidas no anexo II da comunicação.

3.5. Os 12 princípios mantêm-se praticamente os mesmos do QEI precedente, mas refletem a recente evolução no plano técnico e de intervenção política. Agrupados em quatro categorias, são eles:

#### **Definição do contexto para as ações da UE em matéria de interoperabilidade**

1: Subsidiariedade e proporcionalidade

#### **Fundamentos da interoperabilidade**

2: Abertura

3: Transparência

4: Capacidade de reutilização

5: Neutralidade tecnológica e portabilidade dos dados

#### **Necessidades genéricas e expectativas do utilizador**

6: Abordagem centrada no utilizador

7: Inclusão e acessibilidade

8: Segurança e privacidade

9: Multilinguismo

#### **Cooperação entre administrações públicas**

10: Simplificação administrativa

11: Conservação das informações

12: Avaliação da eficácia e da eficiência

---

(<sup>2</sup>) [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report\\_2016\\_rev9\\_single\\_pages.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf)

3.6. A comunicação apela às administrações públicas para que melhorem a governação a nível nacional das respetivas atividades de interoperabilidade, para que utilizem modelos operacionais comuns com vista a desenvolver melhores serviços públicos digitais e ter em conta as necessidades dos cidadãos e das empresas de outros Estados-Membros da UE e para que giram os dados de que dispõem em formatos semânticos e sintáticos comuns, de forma a facilitar a sua publicação em portais, bem como a sua agregação, partilha e reutilização.

3.7. A comunicação apresenta um modelo conceptual do QEI consolidado, assente na síntese de um modelo de interoperabilidade e de um modelo de serviços públicos integrados. Este modelo é aplicável a todos os serviços públicos digitais, com especial incidência nos aspetos relacionados com a governação. A exegese dos princípios e dos modelos é ilustrada com 47 recomendações específicas. O plano de ação para a interoperabilidade, que acompanha a comunicação, apresenta propostas específicas adicionais para a execução. Estas conferem maior clareza ao modelo conceptual e dão igualmente resposta a questões operacionais específicas suscitadas na consulta realizada em 2016.

3.8. Por exemplo, o problema comum dos sistemas herdados do passado, concebidos para solucionar problemas locais e específicos de um domínio, deu origem a ilhas TIC fragmentadas. A recomendação que aborda este problema consiste em «utilizar especificações abertas, quando disponíveis, a fim de assegurar a interoperabilidade técnica ao criar serviços públicos europeus» (recomendação 33). O plano de ação apoia este desígnio desenvolvendo sete ações (12 a 18) no âmbito das quais são propostas medidas específicas.

#### 4. Observações na generalidade

4.1. O Comité congratula-se com o aprofundamento do QEI e assinala a probabilidade de, em outubro de 2017, sob a Presidência estónia, ser adotada uma declaração ministerial sobre a administração pública em linha que assumirá, nomeadamente, o compromisso de executar o QEI. O CESE reconhece a importância da economia digital para a sociedade civil da UE e, através de pareceres emitidos nos últimos anos, apresentou pontos de vista construtivos sobre a Agenda Digital e o programa que lhe sucede, o mercado único digital <sup>(3)</sup>.

4.2. Ao longo da última década, os planos de ação para a administração pública em linha <sup>(4)</sup> têm sido instrumentos políticos eficazes na modernização das administrações públicas em toda a UE. Apoiaram a coordenação e a colaboração entre os Estados-Membros e a Comissão e conduziram a ações conjuntas no domínio da administração pública em linha, das quais o QEI é um elemento essencial.

4.3. A estratégia de execução do novo quadro europeu de interoperabilidade tem em conta muitas das recomendações formuladas em anteriores pareceres do CESE e salienta a crescente necessidade de tomada de medidas urgentes e coerentes pelas administrações públicas em toda a UE. Algumas reservas manifestadas anteriormente pelos Estados-Membros em relação ao QEI foram agora, em larga medida, resolvidas e, embora haja ainda algum caminho a percorrer, as principais dificuldades de execução prendem-se com os recursos e com questões ligadas aos sistemas herdados do passado e não com questões de princípio.

4.4. No seu parecer anterior sobre «A interoperabilidade como meio para modernizar o setor público» <sup>(5)</sup>, o CESE assinalou que os cidadãos estão cada vez mais conscientes e preocupados com a recolha e utilização dos dados pessoais pelas administrações públicas e com a recolha de dados de uma forma geral. Estão também conscientes de que uma maior interoperabilidade tem implicações na forma como os dados podem ser partilhados e utilizados. Atualmente, há ainda mais consciência desta situação e, por isso, é encorajador constatar que as questões da segurança e da privacidade foram tidas em conta e que foram formuladas recomendações (números 46 e 47) para estabelecer prioridades de ação.

4.5. Num domínio em rápida evolução como o das TIC, é frequente os progressos técnicos e do mercado ultrapassarem a reflexão política, o mandato jurídico e regulamentar e a capacidade de acompanhamento. Por conseguinte, o Comité concorda inteiramente com a abordagem de revisão e ajustamento regulares avançada pela Comissão na proposta em apreço. Neste aspeto, o OQNI presta um serviço essencial aos intervenientes. Através do OQNI, muitos dados práticos e técnicos complementam o modelo conceptual e o quadro jurídico. Por exemplo, 32 fichas informativas em linha, recentemente atualizadas, consolidam as informações mais recentes sobre a situação da interoperabilidade nos países participantes <sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> JO C 12 de 15.1.2015, p. 99; JO C 487 de 28.12.2016, p. 92; JO C 487 de 28.12.2016, p. 99; JO C 218 de 11.9.2009, p. 36.

<sup>(4)</sup> Plano de ação «Administração em linha i2010» (2006-2010) e Plano de ação (2011-2015) para a administração pública em linha.

<sup>(5)</sup> JO C 12 de 15.1.2015, p. 99.

<sup>(6)</sup> [https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og\\_page/nifo-factsheets](https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets)

## 5. Observações na especialidade

5.1. O modelo conceptual do QEI para os serviços públicos abrange a conceção, o planeamento, o desenvolvimento, o funcionamento e a manutenção de serviços públicos integrados em todos os níveis governamentais, do nível local ao da UE. Os princípios aí definidos orientam as tomadas de decisão sobre a criação de serviços públicos europeus interoperáveis, através de ferramentas práticas sob a forma de um conjunto de elementos operacionais contidos no plano de ação para a interoperabilidade. Contudo, os 22 pontos de ação não definem objetivos e parecem ser uma responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão. Esta não é a fórmula para uma ação decisiva e exige maior clareza. Além disso, uma definição das prioridades poderia ajudar a determinar o modo como os recursos são utilizados, sobretudo tendo em conta que esses recursos serão provavelmente limitados.

5.2. A comunicação e os respetivos documentos de apoio salientam a necessidade de serviços centrados nos utilizadores, mas seria útil uma maior clareza quanto à forma de concretizar esses serviços. Propõe-se que esta questão seja resolvida através da inclusão de uma ação no programa ISA<sup>2</sup>, ou seja, da elaboração de um enquadramento e de orientações para a aplicação, na prática, da abordagem centrada no utilizador.

5.3. O QEI contém uma definição dos serviços públicos abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. Estes englobam quase todos os tipos de serviços públicos transfronteiriços, o que pode dificultar a avaliação rigorosa e o acompanhamento cuidadoso da execução do QEI pelo OQNI. O Comité recomenda que, na aferição do nível de execução do QEI, seja dada prioridade às ocorrências cívicas e empresariais e aos procedimentos conexos incluídos no anexo II da proposta COM (2017) 256 adotada pela Comissão.

5.4. Até ao momento, o princípio da subsidiariedade tem sido aplicado com relativa eficácia neste domínio. A comunicação em apreço representa mais um passo no incentivo à interoperabilidade, mas há ainda algum caminho a percorrer. O Comité considera que o trabalho ativo do OQNI fornece uma base sólida para futuras recomendações e está na génese de um eventual instrumento jurídico, a adotar dentro de dois ou três anos, passível de resolver as questões pendentes.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

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 à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiras de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União (reformulação)»**

[COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD)]

(2018/C 081/25)

Relator: **Vitas MAČIULIS**

Consulta	Parlamento Europeu, 15.6.2017 Conselho da União Europeia, 20.6.2017
Base jurídica	Artigo 91.º do TFUE
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	2.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	183/1/1

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE apoia firmemente a proposta da Comissão, de 31 de maio de 2017, relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária, que visa melhorar as disposições da diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004. A aplicação prática destas disposições nos últimos anos revelou que muitas delas não satisfazem os requisitos atuais.

1.2. Os sistemas eletrónicos de portagem rodoviária já foram introduzidos a nível nacional, regional ou local em 20 Estados-Membros. No entanto, a fraca interoperabilidade dos sistemas a nível internacional acarreta consideráveis perdas de receitas para os Estados-Membros, bem como custos adicionais para os utentes diretos de estradas. O CESE exorta os Estados-Membros a prosseguirem uma cooperação transfronteiras ativa no desenvolvimento de mecanismos avançados de portagem rodoviária. Devido à falta de cooperação, os Estados-Membros não têm forma de identificar alguns infratores caso os seus veículos estejam registados no estrangeiro.

1.3. O CESE está firmemente convicto de que é necessário envidar todos os esforços possíveis para introduzir um sistema eletrónico de portagem rodoviária uniformizado em toda a UE, baseado em tecnologias de ponta. O Comité é favorável a um sistema simples, flexível e a baixo preço, que possa ser rapidamente alargado de modo a abranger um leque mais vasto de utentes e de redes rodoviárias. Um sistema deste tipo criaria uma base favorável para a aplicação das práticas não discriminatórias em matéria de portagem previstas nas disposições da legislação relativa à eurovinheta.

1.4. O identificador de bordo (IB), que constitui o principal elemento de um sistema eletrónico de portagem, não tem de ser um dispositivo físico único. Pode ser constituído por uma série de dispositivos física ou remotamente ligados, incluindo telemóveis inteligentes e tablets, que desempenhem em conjunto as funções de um IB. O CESE recomenda que se fomente o desenvolvimento de aplicações de TI específicas para estes fins, o que permitiria reduzir significativamente os custos para os utentes da estrada.

1.5. Alguns Estados-Membros já utilizam diferentes tecnologias de cobrança de portagens e ser-lhes-ia muito dispendioso transitarem para um sistema uniforme. Por conseguinte, o CESE recomenda à Comissão que procure instrumentos financeiros, técnicos e jurídicos flexíveis que incentivem os Estados-Membros a tentar integrar as diversas soluções existentes num só sistema interoperável. A inclusão, no anexo da diretiva, de uma lista de tecnologias utilizadas nos sistemas com IB pode igualmente contribuir para uma resposta mais rápida ao desenvolvimento tecnológico e para a uniformidade.



1.6. O CESE apoia a iniciativa da Comissão de apresentar um só contrato com o fornecedor do serviço eletrónico europeu de portagem (SEEP) para todos os utentes da União Europeia. Esta medida contribuirá para a aplicação de práticas mais transparentes e acessíveis.

1.7. Desta forma será mais fácil e eficaz recuperar taxas de utilização rodoviária não pagas por utentes desonestos e fraudulentos, independentemente do país em que o seu veículo está registado. O CESE recomenda à Comissão que considere a possibilidade de alargar os tratados que regem a utilização do sistema EUCARIS (Sistema Europeu de Informação sobre Veículos e Cartas de Condução). Este sistema já proporciona infraestruturas e software aos países, permitindo-lhes partilhar informações sobre o registo de veículos e cartas de condução, contribuindo assim para a luta contra o furto de veículos e a fraude em matéria de registos.

1.8. Os aspetos sociais da proposta da Comissão também se revestem de importância crucial. As PME e as microempresas predominam no setor dos transportes rodoviários em toda a UE. O sistema eletrónico de portagem para automóveis particulares é uma questão muito sensível; por conseguinte, há que encontrar soluções cuidadosamente equilibradas.

## 2. Contexto e panorâmica dos regimes de portagem existentes

2.1. Em 2012, eram cobradas taxas de utilização rodoviária aos veículos pesados de mercadorias em 20 Estados-Membros e a automóveis particulares em 12. A rede de estradas com portagem tinha, aproximadamente, 72 000 quilómetros, 60 % dos quais equipados com sistemas de cobrança eletrónica de portagens que foram introduzidos a nível nacional ou local a partir do início da década de 1990, e aos quais tinham aderido mais de 20 milhões de utentes da estrada. Os sistemas de comunicações dedicadas de curto alcance (CDCA) constituem a solução adotada mais frequentemente para a cobrança eletrónica de portagens. Ao longo dos últimos 10 anos, foram também adotadas novas tecnologias, incluindo as que funcionam por satélite. Por conseguinte, na União Europeia coexistem várias tecnologias diferentes e, na maioria dos casos, não interoperáveis.

2.2. A Diretiva 2004/52/CE foi adotada com o objetivo de corrigir esta fragmentação do mercado através da criação de um serviço eletrónico europeu de portagem (SEEP). Nos termos da referida diretiva, o SEEP deveria estar disponível para os veículos pesados de mercadorias a partir de outubro de 2012, o mais tardar, e para todos os outros tipos de veículos até outubro de 2014.

2.3. A fim de garantir que os diversos sistemas de portagem são tecnologicamente compatíveis e podem assim ser ligados a este serviço único de portagem, a diretiva especificou três tecnologias que podem ser utilizadas na cobrança de portagens por meios eletrónicos: CDCA por micro-ondas, satélite (GNSS) e comunicações móveis (GSM).

2.4. Atualmente, as disposições da Diretiva 2004/52/CE ainda não foram totalmente aplicadas no mercado europeu de portagens. Os regimes de portagem ainda não são homogéneos — cada Estado-Membro e portageira tem o seu próprio contexto legislativo e os seus próprios objetivos para a criação de um regime, contextos locais e condições de tráfego.

2.5. Nas recomendações formuladas em vários pareceres anteriores, o CESE tem salientado a importância de normas comuns e da interoperabilidade transfronteiras a fim de assegurar a eficiência do transporte transfronteiras e o desenvolvimento de um SEEP eficaz <sup>(1)</sup>.

2.6. Os principais regimes de tarifação na UE são os seguintes:

2.6.1. Regimes de tarifação baseados na distância: a taxa é calculada com base na distância percorrida pelo veículo, e posteriormente ajustada de acordo com outros parâmetros que caracterizam o veículo (peso total, número de eixos, classe de emissão, etc.). Este é o regime mais comum na UE e utiliza diversos meios técnicos para cobrar portagens aos veículos de forma proporcional, com base na sua utilização efetiva da infraestrutura rodoviária.

2.6.2. Regimes de tarifação baseados no tempo ou em vinhetas: a taxa é calculada com base num período de tempo determinado, e é igualmente ajustada de acordo com as características dos veículos referidas acima. Estes regimes implicam a compra de uma vinheta que autoriza a utilização de uma determinada rede rodoviária durante um período de tempo específico (um dia, um mês ou um ano completo). A taxa a pagar é independente da utilização efetiva da infraestrutura rodoviária.

---

<sup>(1)</sup> JO C 32 de 5.2.2004, p. 36.  
JO C 277 de 17.11.2009, p. 85.  
JO C 291 de 4.9.2015, p. 14.  
JO C 173 de 31.5.2017, p. 55.  
JO C 288 de 31.8.2017, p. 85.

2.6.3. Regimes de tarifação baseados no acesso: a taxa é aplicada sobretudo em áreas urbanas e infraestruturas específicas, sendo cobrada uma taxa ao utente pela circulação na zona em questão. Estes regimes permitem reduzir o tráfego e a poluição em zonas particularmente sensíveis da cidade ou outras zonas urbanas com elevada densidade de construção.

2.7. Na UE, as duas principais tecnologias utilizadas nas transações dos sistemas eletrónicos de portagem baseados na distância são o sistema global de navegação por satélite (GNSS) e os sistemas de comunicações dedicadas de curto alcance (CDCA), que consistem numa tecnologia de micro-ondas de 5,8 GHz e foram aprovados pelo Comité Europeu de Normalização (CEN):

2.7.1. A tecnologia GNSS utiliza os dados da posição do veículo recebidos de uma rede de satélites e mede a distância percorrida na estrada para calcular a taxa. O identificador de bordo (IB) identifica a sua localização e recolhe e processa as informações necessárias sem a ajuda de equipamentos instalados nas redes rodoviárias. É o sistema mais prático, mas também o mais dispendioso.

2.7.2. A tecnologia das comunicações dedicadas de curto alcance (CDCA) baseia-se na radiocomunicação bidirecional entre equipamentos fixos à beira da estrada e um dispositivo móvel (IB) instalado no veículo. Através dessa comunicação, o utente da estrada (e o seu veículo) é identificado pela infraestrutura rodoviária a fim de acionar o pagamento.

2.8. O sistema de reconhecimento automático de matrículas (RAM) é utilizado nos regimes de tarifação baseados no acesso. Esta tecnologia utiliza câmaras de vídeo para ler as chapas de matrícula dos veículos. Não necessita de IB e os equipamentos utilizados nas redes rodoviárias são menos dispendiosos.

2.9. Os quadros que se seguem apresentam uma visão geral dos diferentes sistemas de portagem existentes em vários países da UE:

2.9.1. Sistemas de portagem baseados na distância para veículos pesados:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Livre circulação	GNSS com RAM e/ou CDCA	Hungria, Eslováquia, Bélgica
Livre circulação	GNSS com infravermelhos e/ou CDCA	Alemanha
Livre circulação	CDCA	Áustria, República Checa, Polónia, Portugal, Reino Unido (Dartford Crossing)
Livre circulação	RAM	Reino Unido (Dartford Crossing)
Livre circulação	RAM e identificador de bordo CDCA	Portugal (A22, ..., A25)
Rede com praças de portagem	CDCA	Croácia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Polónia, Portugal, Espanha, Reino Unido

2.9.2. Sistemas de portagem baseados na distância para veículos ligeiros:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Livre circulação	CDCA/RAM	Portugal

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Secções individuais com praças de portagem	CDCA/RAM	Áustria (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13, Brenner e S16 Arlberg)
Rede com praças de portagem	CDCA	Croácia, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Itália, Polónia, Portugal, Espanha

2.9.3. Sistemas de portagem baseados no tempo para veículos pesados:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Vinheta	Eurovinheta eletrónica	Dinamarca, Luxemburgo, Países Baixos, Suécia
Vinheta	Vinheta eletrónica	Reino Unido, Letónia
Vinheta	Autocolante	Bulgária, Lituânia, Roménia

2.9.4. Sistemas de portagem baseados no tempo para veículos ligeiros:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Vinheta	Autocolante	Áustria, Bulgária, República Checa, Hungria (vinheta eletrónica), Roménia (vinheta em papel), Eslovénia, Eslováquia
Portagem com barreira física, ou livre circulação	CDCA, RAM — em função do regime	Reino Unido

2.9.5. Sistemas de portagem baseados no acesso para todos os veículos <sup>(2)</sup>:

Regimes de portagem	Tecnologia utilizada	País
Taxa de acesso (taxa de acesso ao centro)	RAM	Suécia (Estocolmo)
Taxa de acesso (vinheta)	RAM	Reino Unido (taxa de congestionamento de Londres), Milão (taxa da zona C)

### 3. Descrição dos principais problemas

3.1. Na sua comunicação — Implementação do serviço eletrónico europeu de portagem [COM(2012) 474 final], de agosto de 2012, a Comissão afirmou claramente que a «incapacidade de implementar o SEEP e de o fazer no prazo fixado não se deve a razões técnicas», mas sim à «falta de cooperação entre os diversos grupos de partes interessadas» e aos esforços limitados dos Estados-Membros. No seu relatório, de abril de 2013, sobre uma estratégia para um serviço eletrónico de portagem e um sistema de vinheta para os veículos particulares ligeiros na Europa (A7-0142/2013), o Parlamento Europeu adotou a mesma posição, afirmando que «[concorda] com a Comissão que já existe a tecnologia necessária para a interoperabilidade de sistemas».

<sup>(2)</sup> Estudo intitulado «State of the art of electronic tolling» [Estado da técnica dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária], MOVE/D3/2014-259.

3.2. A maior parte dos sistemas de portagem exigem que os utentes instalem IB nos seus veículos. Alguns proporcionam uma interoperabilidade transfronteiras, mas a maior parte não dispõe desta funcionalidade. Geram-se assim custos e encargos para os utentes da estrada, que devem equipar os seus veículos com diversos IB para poderem circular sem constrangimentos em países diferentes. Estima-se que estes custos rondem atualmente os 334 milhões de euros por ano, devendo baixar para pouco menos de 300 milhões de euros anuais até 2025.

3.3. Embora exista já alguma interoperabilidade transfronteiras, na Croácia, República Checa, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Polónia, Eslováquia, Eslovénia e Reino Unido só se podem usar os IB nacionais para pagar portagens. Um dos objetivos da legislação relativa ao SEEP consistia em permitir a integração dos IB com outros dispositivos dentro dos veículos, nomeadamente os tacógrafos digitais. A integração com os tacógrafos não se mostrou promissora.

3.4. A ausência de interoperabilidade transfronteiras também implica custos para as autoridades, que devem adquirir e manter IB redundantes que funcionam a nível nacional mas não no estrangeiro. Em apenas um sistema nacional em que a posição dos veículos é estabelecida através de posicionamento por satélite, os custos de aquisição de IB ascendem a 120 milhões de euros e os custos de manutenção são de 14,5 milhões de euros anuais <sup>(3)</sup>.

3.5. Ainda não existe um SEEP completo e evoluiu-se muito pouco no sentido da interoperabilidade. Os fornecedores enfrentam obstáculos consideráveis à entrada, como o tratamento discriminatório por parte das autoridades, procedimentos de aprovação longos e variáveis, e especificidades técnicas dos sistemas locais que não cumprem as normas estabelecidas. O número de acordos assinados envolvendo mais de um Estado-Membro da UE é muito reduzido, o que se deve principalmente ao seguinte:

3.5.1. O operador do sistema de portagem atual dispõe de uma situação privilegiada em alguns mercados nacionais, o que cria obstáculos à aplicação de práticas harmonizadas e não discriminatórias na UE.

3.5.2. A legislação relativa ao SEEP impõe barreiras: em particular, exige que os fornecedores do SEEP estejam aptos a oferecer serviços em toda a UE no prazo de 24 meses.

3.5.3. Os regimes de portagem nacionais aplicam as três tecnologias autorizadas pela legislação relativa ao SEEP de forma muito diferente, o que torna difícil e dispendioso alcançar a interoperabilidade transfronteiras.

3.6. A legislação relativa ao SEEP não prevê disposições eficazes sobre a aplicação de portagens a veículos registados noutro país da UE. Nalguns locais, o tráfego internacional representa uma parte significativa das receitas totais do sistema de portagem, pelo que evitar a evasão ao pagamento das portagens por utentes estrangeiros constitui um importante desafio. Um Estado-Membro que detetar uma infração numa portagem através de dispositivos automáticos de controlo não pode identificar o autor da infração com base no número da matrícula se o veículo estiver registado noutro país. Não existe base jurídica ao nível da UE para o intercâmbio de dados relativos ao registo de veículos entre Estados-Membros para fins de execução do não pagamento de portagens. A perda de receitas daí resultante para os regimes de portagens a nível nacional, regional e local ascende a cerca de 300 milhões de euros por ano <sup>(4)</sup>.

3.7. Há uma grande necessidade de promover o intercâmbio de informações sobre a evasão ao pagamento de portagens a nível da UE e de conferir mais poderes às diversas autoridades responsáveis pelas portagens para identificarem os autores das infrações e iniciarem os procedimentos de execução. Em termos de execução, cabe aos Estados-Membros a responsabilidade de demonstrar que os utentes da estrada estão a ser tratados em pé de igualdade e, também, de garantir que as sanções são devidamente aplicadas.

3.8. Considera-se excessivo o requisito obrigatório segundo o qual todos os fornecedores do SEEP devem abranger todos os tipos de veículos e todos os domínios de portagens existentes na Europa. Seria mais eficaz se os fornecedores do SEEP fossem livres de responder às necessidades dos seus clientes, em vez de serem obrigados a impor-lhes um serviço completo mas dispendioso.

<sup>(3)</sup> Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiras de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União (reformulação) COM(2017) 280 final.

<sup>(4)</sup> Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária e que facilita o intercâmbio transfronteiras de informações sobre o não pagamento de taxas rodoviárias na União (reformulação), COM(2017) 280 final.

3.9. As alterações à Diretiva Interoperabilidade e à Decisão relativa ao SEEP propostas pela Comissão trarão poupanças para os utentes da estrada que ascendem a 370 milhões de euros (valor atual líquido — VAL, 2016-2025). Estas poupanças beneficiarão sobretudo a indústria de camionagem, que é composta essencialmente por PME. Os gestores das redes de estradas beneficiarão de poupanças por não terem de adquirir IB redundantes (48 milhões de euros VAL) e de receitas adicionais das portagens resultantes da existência de normas mais adequadas para a execução transfronteiras (150 milhões de euros por ano). Os fornecedores do SEEP beneficiarão de uma redução dos encargos regulamentares associados à entrada nos mercados nacionais (10 milhões de euros VAL, para um grupo que deverá contar com 12 fornecedores do SEEP). Além disso, assistirão à expansão do seu mercado com receitas adicionais de 700 milhões de euros anuais <sup>(5)</sup>.

#### **4. Principais elementos da proposta da Comissão relativa à reformulação da Diretiva 2004/52/CE**

4.1. A execução transfronteiras adequada será implementada da seguinte forma:

4.1.1. É necessário lançar um mecanismo automático simples para o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros. Serão aplicados novos mecanismos e acordos jurídicos para solucionar o problema da execução transfronteiras em matéria de evasão ao pagamento de portagens. Estas informações permitirão aos Estados-Membros acompanhar os casos de não pagamento de portagens por condutores não residentes;

4.1.2. O sistema deve incluir todos os tipos de veículos e todos os tipos de sistemas eletrónicos de portagem, incluindo as portagens com vídeo.

4.2. As principais propostas em termos de tecnologias utilizadas e tratamento de veículos ligeiros são as seguintes:

4.2.1. A lista de tecnologias foi transferida para o anexo da diretiva, permitindo responder ao progresso tecnológico de forma mais rápida e eficaz;

4.2.2. Esta lista de tecnologias permanece inalterada e só poderá ser alterada no futuro após a realização de testes exaustivos, trabalhos de normalização, etc.;

4.2.3. A Comissão propõe SEEP distintos para veículos pesados e veículos ligeiros, para que seja possível fornecer um independentemente do outro;

4.2.4. Está prevista uma isenção que permite aos fornecedores do SEEP para veículos ligeiros disponibilizar aos clientes identificadores de bordo que sejam compatíveis com as CDCA.

4.3. As definições do SEEP serão harmonizadas, e propõem-se alguns esclarecimentos:

4.3.1. Esclarece-se que o SEEP deve ser fornecido pelos fornecedores do SEEP e não pelas portageiras. Será garantido aos fornecedores do SEEP igualdade de acesso ao mercado, em pé de igualdade com os prestadores de serviços de portagem nacionais. Tal aumentará as possibilidades de escolha dos consumidores no que diz respeito a fornecedores de serviços de portagem. Os Estados-Membros não são obrigados a garantir a realização do SEEP num determinado período de tempo;

4.3.2. Os identificadores de bordo (IB) não têm de ser um dispositivo físico único, podendo incluir diversos mecanismos física ou remotamente ligados, incluindo equipamentos já instalados no veículo motorizado, como sistemas de navegação, que disponibilizam todas as funções de um IB. O mesmo IB deve ser compatível com todos os sistemas de portagem rodoviária, e podem ser utilizados dispositivos portáteis, como telemóveis inteligentes, juntamente com IB fixos.

#### **5. Possíveis obstáculos à aplicação da proposta da Comissão**

5.1. Alcançar a interoperabilidade transfronteiras pode exigir esforços administrativos consideráveis e implicar custos significativos em virtude das importantes diferenças jurídicas, técnicas e operacionais existentes entre os diversos regimes de portagem nacionais, devido à utilização de diferentes tecnologias.

5.2. A Comissão deve considerar a possibilidade de criar um mecanismo de financiamento para superar estas dificuldades. A atribuição dos fundos necessários encorajaria os Estados-Membros a tornarem os seus sistemas nacionais interoperáveis a nível da UE.

5.3. Para tal, é importante que os SEEP se possam desenvolver em paralelo com os serviços nacionais, mas é possível que os fornecedores do SEEP sejam alvo de alguma forma de tratamento discriminatório por parte das autoridades locais nos Estados-Membros.

---

<sup>(5)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Resumo da Avaliação de Impacto 8SWD(2017) 191 final].

5.4. Os aspetos sociais da proposta em apreço revestem-se igualmente de crucial importância. As PME e as microempresas predominam no setor dos transportes rodoviários em toda a UE, prevendo-se um impacto positivo nas mesmas. Alargar a aplicação, de forma que uma maior percentagem da rede rodoviária fique sujeita à portagem eletrónica para automóveis particulares, pode não ser bem recebida pelo público em geral, pelo que, neste caso, são necessárias soluções cuidadosamente equilibradas.

5.5. É possível reduzir os custos para os utentes intensificando a investigação e o desenvolvimento de soluções técnicas e de TI nos sistemas eletrónicos de portagem. A promoção da inovação neste domínio constitui um aspeto fundamental, em que a Comissão se deve centrar.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

*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 1999/62/CE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas»**

[COM(2017) 275 final — 2017/0114 (COD)]

**e a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 1999/62/CE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas, no que respeita a certas disposições em matéria de impostos sobre veículos»**

[COM(2017) 276 final — 2017/0115 (CNS)]

(2018/C 081/26)

Relator: **Alberto MAZZOLA**

Consulta	Conselho Europeu, 12.6.2017 e 23.6.2017 Parlamento Europeu, 15.6.2017
Base jurídica	Artigos 91.º e 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	2.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação	121/2/6
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE considera que a implementação na UE de um sistema de tarifação rodoviária equitativo, transparente, não discriminatório e não burocrático, proporcional à utilização das infraestruturas rodoviárias e externalidades induzidas pelos camiões, autocarros e automóveis, sem fragmentar os sistemas de tarifação e em conformidade com os princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador, teria um efeito positivo no combate à deterioração das infraestruturas rodoviárias, ao congestionamento do tráfego e à poluição. Nas condições em seguida enumeradas, este sistema poderia ser progressivamente aplicado aos veículos pesados e aos veículos ligeiros em toda a rede transeuropeia de transportes (RTE-T), começando pelos eixos prioritários.

1.2. O CESE salienta que é importante atualizar o quadro jurídico comum para garantir um âmbito de aplicação uniforme para todos os utentes da estrada, particularmente no que respeita ao sistema de tarifação a nível da UE associado ao uso, com base na distância percorrida, das infraestruturas rodoviárias com dimensão europeia, como é o caso das estradas da rede RTE-T, as autoestradas e as estradas nacionais com tráfego internacional significativo.

1.3. O setor dos transportes desempenha um papel essencial para garantir a mobilidade e o desenvolvimento socioeconómico da UE e o CESE defende que, para dar resposta aos desafios do crescimento e da sustentabilidade, é necessário otimizar a rede de infraestruturas de transporte: investir nas infraestruturas é crucial para o crescimento e o emprego, dado que um aumento de 1 % da despesa em infraestruturas provoca um aumento do nível dos resultados de 0,4 % nesse mesmo ano e de 1,5 % ao fim de quatro anos <sup>(1)</sup>.

1.4. O CESE considera preocupante que, embora as necessidades em matéria de infraestruturas de transporte sejam anualmente da ordem dos 130 mil milhões de euros a nível europeu, os níveis de investimento médio na UE se situem claramente abaixo de 100 mil milhões de euros desde o início da crise <sup>(2)</sup>. Registou-se na UE um decréscimo das despesas de manutenção das infraestruturas rodoviárias, não obstante o novo quadro da UE para o desenvolvimento das redes

<sup>(1)</sup> FMI, «World Economic Outlook» [Perspetiva Económica Mundial], outubro de 2014.

<sup>(2)</sup> Fórum Internacional de Transportes (ITF) (2015), «ITF Transport Outlook 2015» [Perspetivas dos Transportes ITF 2015], OCDE, Paris.

transeuropeias de transportes aprovado em finais de 2013 <sup>(3)</sup> e as intervenções apoiadas pelos fundos estruturais da UE <sup>(4)</sup>. O quadro financeiro plurianual 2021-2027 dificilmente preverá um aumento dos recursos necessários.

1.5. O CESE considera essencial que as receitas resultantes da utilização das infraestruturas rodoviárias sejam destinadas aos seguintes fins: as relativas à utilização das infraestruturas para cobrir as despesas de construção, desenvolvimento, funcionamento e manutenção das infraestruturas rodoviárias, enquanto as relativas aos custos externos deveriam ser destinadas a intervenções de atenuação dos efeitos negativos do transporte rodoviário e à melhoria das prestações através de infraestruturas alternativas, de sistemas inovadores de gestão do tráfego, da condução autónoma, da eletrificação — prevendo, nomeadamente, pontos de carregamento rápido — e de sistemas energéticos alternativos.

1.6. Na opinião do CESE, as receitas adicionais assim obtidas — que poderão ascender aos 10 mil milhões de euros anuais <sup>(5)</sup> no cenário escolhido pela Comissão, aos 20 mil milhões de euros se a tarifação for obrigatoriamente aplicada a todos os veículos pesados e a um valor ainda superior se o sistema se estender aos veículos ligeiros — podem contribuir significativamente para completar e permitir o funcionamento da rede transeuropeia de transportes, incluindo os componentes tecnológicos. No entanto, a contribuição pública para o financiamento das infraestruturas continua a ser fundamental e preponderante.

1.7. O CESE considera a revisão da legislação relativa à eurovinheta uma oportunidade para definir normas comuns e harmonizadas e acompanhar e reforçar a sua correta aplicação, criando um registo específico da UE e recolhendo informações pertinentes dos Estados-Membros.

1.8. O CESE considera essencial garantir um mercado interno dos transportes isento de práticas discriminatórias e convida a Comissão a intervir no sentido de assegurar em tempo útil o pleno respeito do quadro normativo da UE: em particular, as tarifas e descontos para utilizadores frequentes e/ou nacionais não devem constituir fatores discriminatórios dos utentes ocasionais e/ou não nacionais.

1.9. Outra grande preocupação do CESE diz respeito aos efeitos das alterações climáticas e aos níveis de defesa e proteção do ambiente, bem como a todos os aspetos relacionados com a saúde e o bem-estar social ligados a uma utilização racional dos transportes: como já foi salientado, «[n]o que diz respeito aos transportes, o objetivo de reduzir em 60 % as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em relação aos níveis de 1990 continua a ser muito ambicioso e exige um grande esforço» <sup>(6)</sup>.

1.10. O CESE reitera que os princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador devem ser aplicados de forma flexível no caso das regiões periféricas e das zonas rurais remotas, zonas montanhosas e zonas insulares, para evitar efeitos inversamente proporcionais aos custos e preservar a sua utilidade como forma de influenciar as opções relativas à organização das operações de transporte, eliminando ao mesmo tempo toda e qualquer forma de concorrência desleal entre os diferentes modos de transporte (TEN/582 — Impacto das conclusões da COP 21 na política europeia de transportes).

1.11. O CESE também julga essencial analisar os efeitos da diretiva dois anos após a sua entrada em vigor, com destaque para os efeitos em termos dos benefícios provenientes de novos investimentos e em termos dos custos do transporte de mercadorias, visando evitar a deterioração da competitividade global das indústrias europeias.

1.12. O CESE considera que importa atender em particular à aceitabilidade das medidas por parte dos utentes, consumidores e cidadãos em geral no que toca à transparência e clareza no novo sistema de tributação, assegurando — inclusivamente com painéis multilingues nas autoestradas — uma perceção positiva, imediata e clara por parte dos utentes, quer da finalidade dos montantes recebidos, da sua repartição e distribuição equitativa, quer da ausência de sobrecarga tributária e de dupla tributação, nomeadamente através de dois indicadores concisos da qualidade das infraestruturas rodoviárias, dos níveis de congestionamento e da diminuição de emissões por quilómetro de infraestrutura.

<sup>(3)</sup> Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão n.º 661/2010/UE (JO L 348 de 20.12.2013, p. 1).

<sup>(4)</sup> Nos anos de 2014 e 2015, os investimentos totais realizados pelas instituições da UE nas infraestruturas da rede de base e global da RTE-T, a partir de fontes financeiras próprias (ou seja, RTE-T/MIE, FEDER/FC e empréstimos do BEI), ascendem a 30 670 milhões de euros nos 28 Estados-Membros.

<sup>(5)</sup> Avaliação do impacto da Diretiva Eurovinheta.

<sup>(6)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 10.

1.13. O CESE entende que destinar as receitas decorrentes da aplicação da nova legislação a investimentos no setor dos transportes, de acordo com a repartição acima indicada, pode gerar mais de meio milhão de novos postos de trabalho.

1.14. O CESE considera que a Comissão deve acompanhar e reforçar os instrumentos que visam uma aplicação correta e uniforme da nova legislação — incluindo a verificação periódica e cientificamente fundamentada dos valores relativos aos custos externos e a correspondência real entre os sistemas de tarifação adotados e as emissões efetivas dos veículos, não sendo atualmente as tarifas favoráveis aos veículos mais eficientes — e elaborar um relatório anual pormenorizado sobre os progressos na aplicação da diretiva alterada a enviar ao PE e ao Conselho, bem como ao CR e ao CESE.

## 2. Introdução

2.1. Os transportes constituem um pilar essencial do espaço único europeu e permitem materializar a liberdade de movimento dos cidadãos, dos trabalhadores, dos bens e dos serviços em toda a União: a eficiência e a qualidade das redes de transportes têm um impacto direto no desenvolvimento sustentável, na qualidade de vida e de trabalho e na competitividade da Europa.

2.2. A economia do transporte rodoviário na UE assegura 5 milhões de postos de trabalho diretos e contribui com quase 2 % do PIB da UE, com 344 mil empresas de transporte rodoviário de pessoas e 560 mil empresas de transporte rodoviário de mercadorias <sup>(7)</sup>, constituindo um importante contributo para o crescimento e o emprego na UE e precisando, portanto, de políticas proativas.

2.3. Os transportes são a principal causa da poluição atmosférica e representam hoje um quarto das emissões de gases com efeito de estufa da Europa; cerca de um quarto das emissões causadas pelo transporte rodoviário é imputável a camiões e autocarros. Entre 2010 e 2030, essa percentagem deve aumentar cerca de 10 % («EU Reference Scenario 2016: Energy, transport and GHG emissions — Trends to 2050» [Cenário de referência da UE para 2016: Energia, transportes e emissões de gases com efeito de estufa — Tendências para 2050]). Num primeiro passo, a Comissão Europeia concentrou-se em duas propostas: uma sobre a certificação das emissões de dióxido de carbono e do consumo de combustível de tais veículos e a outra sobre o acompanhamento e a comunicação dos dados certificados.

2.4. A estratégia adotada — sobre a qual o CESE já se pronunciou <sup>(8)</sup> — traçou um roteiro para uma mobilidade hipocarbónica que dará um impulso a esta transição, inclusivamente à luz dos objetivos estabelecidos pelo Acordo de Paris sobre as alterações climáticas.

2.5. A estratégia visa alcançar três objetivos: assegurar um sistema de transportes mais eficaz, promover energias alternativas hipocarbónicas no setor dos transportes e promover os veículos hipocarbónicos ou de emissões zero.

2.6. O âmbito de aplicação respeita sobretudo ao transporte rodoviário, responsável por mais de 70 % das emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes e por grande parte da poluição atmosférica, embora os outros setores de transportes também tenham de contribuir.

2.7. Para assegurar transportes mais eficientes do ponto de vista dos custos energéticos e das emissões é importante prever sinais de preços corretos e ter em conta as externalidades: a esse propósito, a Comissão pretende introduzir sistemas de portagem nas estradas em função das distâncias em quilómetros efetivamente percorridas, para refletir melhor os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador.

2.8. Com a aplicação mais alargada dos princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, dá-se resposta a quatro problemas cuja solução deverá assentar numa tarifação rodoviária equitativa e eficiente:

— os transportes rodoviários são responsáveis por 17 % das emissões de CO<sub>2</sub> da UE e o recurso a veículos hipocarbónicos ou de emissões zero é insuficiente para atingir os objetivos climáticos e energéticos estabelecidos para 2030,

<sup>(7)</sup> «EU Transport in Figures 2016» [Transportes na UE em números], Comissão Europeia, 2016, com base em dados do Eurostat.

<sup>(8)</sup> JO C 383 de 17.11.2015, p. 84.

- a qualidade das estradas da UE tem vindo a degradar-se devido ao decréscimo dos investimentos em infraestruturas e a prazos de manutenção diferidos, sem ter em conta o impacto económico a longo prazo,
- alguns Estados-Membros introduziram tarifas temporárias (vinhetas), que discriminam os operadores estrangeiros ocasionais,
- a poluição atmosférica e o congestionamento geral do trânsito rodoviário representam custos significativos para a sociedade.

2.9. As análises de **impacto económico** revelam importantes diferenças entre o aumento dos custos para os utentes dos transportes, para as autoridades e para os operadores, compensados por mais receitas e pela redução dos custos de congestionamento e de outras externalidades, destacando os efeitos potencialmente negativos na distribuição e nas PME, na sequência do aumento dos custos <sup>(9)</sup>.

2.10. As tecnologias digitais podem aumentar a segurança, a eficiência e a inclusividade dos transportes, possibilitando uma mobilidade fluida porta a porta, uma logística integrada e serviços de valor acrescentado com a disseminação dos sistemas de transportes inteligentes em todos os modos de transporte como parte integrante do desenvolvimento da rede transeuropeia de transporte multimodal.

2.11. As ações desenvolvidas a nível europeu em matéria de transportes hipocarbónicos não podem deixar de ter um forte **impacto nos territórios regionais** situados nas rotas das infraestruturas de transporte, com consequências diretas no planeamento energético, territorial, ambiental e dos transportes e um impacto significativo na economia e no emprego.

2.12. No tocante à **aceitação dessas medidas por parte dos utentes**, consumidores e cidadãos em geral, é preciso fazer mais em matéria de transparência e clareza com vista a criar um mercado de veículos hipocarbónicos ou de emissões zero: há que melhorar a informação ao consumidor através da rotulagem dos veículos e reforçar este domínio através de legislação adequada em matéria de contratos públicos. Paralelamente, é necessário tomar medidas no que respeita à transparência do novo quadro tributário, assegurando que os utentes têm uma perceção positiva, imediata e clara do destino a dar aos montantes recebidos e da sua repartição equitativa, bem como da ausência de sobrecarga tributária e de dupla tributação.

### 3. Síntese das propostas da **Comissão**

3.1. Nas propostas da Comissão, a tarifação incide sobre as infraestruturas rodoviárias, é proporcional à distância percorrida — excluindo regimes particulares de taxas fixas, atualmente previstos em determinados países da UE — e aplica-se a todos os tipos de veículos — não só a veículos pesados de mercadorias, mas também aos autocarros urbanos ou de turismo e aos veículos ligeiros de passageiros e comerciais — e, conseqüentemente, tanto ao transporte de mercadorias como ao de passageiros, prevendo uma modulação da tributação em função da poluição potencial e do desgaste expectável da infra-estrutura. As alterações legislativas incidem, designadamente, nos seguintes aspetos:

- disposições em matéria de portagens e direitos de utilização, aplicáveis a todos os veículos e não apenas, como anteriormente, aos de peso superior a 3,5 toneladas: atualização das disposições da diretiva e alargamento do seu âmbito de aplicação a todos os veículos pesados a partir de 1 de janeiro de 2020, e aos veículos ligeiros, suprimindo as isenções e os valores máximos de tarifação de externalidades e simplificando os respetivos requisitos,
- eliminação gradual das taxas baseadas no tempo de utilização para os veículos pesados até 31 de dezembro de 2023, e para os veículos ligeiros, a partir de 31 de dezembro de 2027, e elaboração de um novo sistema de tarifação com base na distância percorrida, acompanhado de uma metodologia de cálculo e avaliação dos custos subjacentes à determinação das tarifas,
- modulação das taxas de infraestruturas com base nas emissões de CO<sub>2</sub> para os veículos pesados e eliminação gradual das atuais modulações de taxas baseadas nas classes de emissões Euro a partir de 1 de janeiro de 2022,

---

<sup>(9)</sup> «Support Study for the Impact Assessment Accompanying the Revision of the Eurovignette Directive (1999/62/EC)» [Estudo de apoio à avaliação do impacto da Diretiva Eurovinheta (1999/62/CE)] — Contrato de estudo n.º MOVE/A3/119-2013 — 05.2017.

- medidas suplementares para os veículos ligeiros relativas ao congestionamento interurbano e aos poluentes e o CO<sub>2</sub> emitidos por todos os tipos de veículos,
- exigência de aplicar uma tarifação obrigatória de externalidades aos veículos pesados, pelo menos numa parte da rede, a partir de 1 de janeiro de 2021.

3.2. De acordo com os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador, o alargamento do âmbito de aplicação da Diretiva 1999/62/CE deve contribuir para reduzir as distorções da concorrência que resultam da isenção do pagamento pela utilização das infraestruturas de que beneficiam atualmente os autocarros urbanos e de turismo.

3.3. Uma proposta adicional prevê alterações no sentido de uma redução gradual, ao longo de um período de cinco anos consecutivos, dos níveis mínimos das taxas aplicadas aos veículos pesados de transporte rodoviário de mercadorias, num processo em cinco etapas (cada uma das quais representa 20 % dos atuais valores mínimos), até à sua supressão total.

#### 4. Observações na generalidade

4.1. O CESE considera que a implementação na UE de um sistema de tarifação rodoviária equitativo, transparente, não discriminatório e não burocrático, proporcional à utilização das infraestruturas rodoviárias e às externalidades — determinadas de forma científica — induzidas pelos camiões, autocarros e automóveis, sem fragmentar os sistemas de tarifação, mas com um limiar superior de imputação de externalidades e em conformidade com os princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador, teria um efeito positivo no combate à deterioração das infraestruturas rodoviárias, ao congestionamento do tráfego e à poluição.

4.2. O CESE salienta a importância de reavaliar, alterar e reforçar a aplicação uniforme das normas da UE, criando desse modo um quadro jurídico comum que assegure as mesmas condições para todos os utentes da estrada no setor dos transportes rodoviários. A diretiva é um instrumento legislativo que deixa um largo espaço para modalidades de aplicação divergentes e o CESE considera que se deve refletir na eventual necessidade — após uma avaliação trienal da sua aplicação — de recorrer a instrumentos legislativos mais vinculativos que assegurem uma aplicação uniforme.

4.3. O CESE recomenda veementemente que o quadro comum de tarifação seja claro, transparente, simples, verificável e expresso em termos facilmente compreensíveis que identifiquem os seus objetivos tanto nas cobranças eletrónicas como na informação em papel ou em painéis colocados nas autoestradas, com vista a uma melhor aceitação social do contributo de cada utente para o bem-estar comum.

4.4. Uma maior harmonização das normas e a criação de um quadro normativo comum a nível da UE para o sistema de tarifação rodoviária associado à utilização das infraestruturas rodoviárias de importância europeia, como as estradas da rede RTE-T, as autoestradas e as estradas nacionais com tráfego internacional significativo, são essenciais para a consecução de um verdadeiro mercado único europeu dos transportes rodoviários sem discriminações nem distorções da concorrência.

4.5. Os sistemas de tarifação têm um impacto diferente nas regiões centrais e nas regiões periféricas: nas regiões centrais com elevado volume de tráfego o impacto negativo é superior ao verificado nas regiões periféricas, que, por sua vez, recebem compensações fiscais pelo impacto ambiental e financiamentos para infraestruturas muito inferiores aos das regiões centrais. O CESE considera que os fundos estruturais e dedicados ao ambiente e o BEI devem intervir para assegurar um desenvolvimento equilibrado.

4.6. A falta de harmonização dos sistemas de cobrança, quer se trate de vinhetas ou de portagens, está também associada às diferentes tecnologias usadas na cobrança e aos diferentes sistemas de tarifação rodoviária que, frequentemente, não são interoperáveis, implicando um aumento dos encargos administrativos e custos adicionais para as empresas de transportes e logística face a uma procura crescente de transportes rodoviários inovadores associada ao desenvolvimento de novas infraestruturas inteligentes, onde se inclui a condução autónoma e a distribuição de novos combustíveis, bem como a manutenção adequada das redes existentes com capacidade para suportar esses fluxos.

4.7. São necessários, segundo o CESE, investimentos adequados nas infraestruturas atuais e futuras para assegurar uma melhor interoperabilidade funcional — inclusive mediante tecnologias via satélite — das redes de transportes nacionais. Importa ainda promover a sua acessibilidade em todo o mercado único, favorecendo uma melhor aplicação da logística inteligente<sup>(10)</sup> e de soluções TIC com vista a reforçar a segurança rodoviária, aumentar a eficiência global do sistema — mediante um maior recurso a sistemas de transporte inteligentes — e assegurar redes de transporte rodoviário mais eficientes, interligadas, modernas e sustentáveis em toda a Europa. Importaria apostar em garantir a instalação de unidades embarcadas («On Board Units») interoperáveis a nível da UE em todos os veículos a partir de 2019 (ver a estratégia para a digitalização dos transportes).

4.8. O CESE considera que, face à ausência de investimento nas infraestruturas de transporte e às insuficiências na sua manutenção, é indispensável aplicar os princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador para financiar as infraestruturas rodoviárias na condição de:

- as compensações decorrentes da tarifação pela utilização da infraestrutura serem afetadas à própria infraestrutura,
- as compensações decorrentes da tarifação por externalidades serem afetadas à mitigação dos efeitos negativos do transporte rodoviário, entre os quais a construção de infraestruturas alternativas, a distribuição de combustíveis alternativos, o desenvolvimento de sistemas de condução, de modos de transporte e de formas de alimentação energética alternativos, e o apoio à rede transeuropeia de transportes,
- o artigo 9.º da diretiva ser alterado em conformidade.

4.9. O CESE considera igualmente importantes os investimentos tendentes a reduzir os níveis de CO<sub>2</sub> no transporte rodoviário (ver ponto 2.12), que têm um forte impacto na qualidade do ambiente e externalidades na ordem de 1,8-2,4 % do PIB, e exorta a que se adote uma abordagem integrada da redução das emissões de CO<sub>2</sub>. Com efeito, definir limites para as emissões dos novos veículos pesados comercializados no mercado da UE é um instrumento mais eficaz do que a tarifação para reduzir as emissões, mas insuficiente para atingir os objetivos estabelecidos.

4.10. Dada a persistência do problema do congestionamento do tráfego, dentro e fora das zonas urbanas, dever-se-ia recorrer aos apoios financeiros concedidos pela UE no domínio dos sistemas avançados de gestão do tráfego, bem como a processos eficientes de logística via satélite com vista a eliminar os custos acrescidos já suportados pelos utentes. Em todo o caso, os recursos decorrentes da adoção voluntária de tais medidas devem ser diretamente canalizados para o financiamento de soluções alternativas com impacto neutro.

4.11. Cabe promover os transportes públicos e definir taxas rodoviárias de modo a respeitar e atingir este objetivo, tanto no que respeita ao princípio do utilizador-pagador como do poluidor-pagador.

## 5. Observações na especialidade

5.1. O CESE apoia o objetivo do serviço eletrónico europeu de portagem, que prevê uma unidade embarcada interoperável associada a um contrato e a uma fatura em toda a UE, o que criaria um mercado único e permitiria aos operadores de transporte rodoviário comercial dispor de um só fornecedor, um só contrato e uma só fatura.

5.2. A experiência de Brenner de aplicação de uma portagem majorada, de acordo com princípios e limites indicados na diretiva, com vista à criação de infraestruturas alternativas, está a revelar-se útil e é aceite pela população local. O CESE encara, pois, de modo positivo o alargamento dessa possibilidade a outras zonas sensíveis.

5.3. Segundo o CESE, o regime de descontos para os veículos pesados previsto no artigo 7.º — e que resulta de longos debates e análise — afigura-se equitativo e não discriminatório, podendo ser alargado aos veículos ligeiros, o que reduziria as atuais disparidades entre utentes ocasionais/estrangeiros e utentes habituais/nacionais que se verificam em alguns países. O artigo 7.º, alínea a), deve, por conseguinte, ser alterado em conformidade.

5.4. A comparação entre as taxas relativas às externalidades aplicadas a algumas categorias de veículos, por exemplo, entre camiões Euro V e Euro VI, revela uma penalização significativa dos veículos menos poluentes, o que, na opinião do CESE, não tem qualquer justificação. O CESE defende a revisão das taxas relativas às externalidades fixadas nos anexos da diretiva, de modo a favorecer os veículos com menores emissões. No caso dos veículos de emissões zero, o CESE concorda com a redução temporária das portagens baseadas na utilização das infraestruturas.

<sup>(10)</sup> COM(2016) 766 final.



5.5. O CESE exorta a Comissão a atualizar periodicamente a avaliação **científica** das portagens, incluindo as condições locais, tendo em conta as especificidades locais, mas evitando discriminações que não assentem em bases científicas sólidas.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

*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 — A Europa em Movimento: Uma agenda para uma transição socialmente justa para uma mobilidade ecológica, competitiva e conectada para todos»**

[COM(2017) 283 final]

(2018/C 081/27)

Relator: **Ulrich SAMM**

Correlator: **Brian CURTIS**

Consulta	Comissão Europeia, 5.7.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do TFUE
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	2.10.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	111/0/0

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. A agenda para a mobilidade, estabelecida na comunicação da Comissão — Europa em Movimento [COM(2017) 283 final] (doravante designada apenas por «comunicação»), reflete a ambição da Europa de realizar rápidos progressos rumo ao estabelecimento, até 2025, de um sistema de mobilidade ecológico, competitivo e conectado, que integre todos os meios de transporte e que cubra toda a União. O transporte rodoviário na Europa, objeto da comunicação em apreço, conta com uma indústria que é líder mundial na produção e na prestação de serviços. A produção neste setor emprega 11 % de todos os trabalhadores da indústria transformadora em toda a UE e gera 7 % do PIB da UE.

1.2. A comunicação salienta a ligação com as prioridades globais da União da Energia, do mercado único digital e do Plano de Investimento para a Europa. Em particular, pretende resolver algumas questões pendentes relativas aos transportes no mercado único, mantendo simultaneamente uma perspetiva equilibrada no que toca aos direitos humanos e laborais e aos aspetos ambientais.

1.3. O bom funcionamento de um **espaço único europeu dos transportes** depende de um quadro regulamentar adequado. O CESE é de opinião que as alterações propostas na legislação em matéria de acesso à profissão, acesso ao mercado — incluindo a cabotagem — e condições de trabalho, como o tempo de condução e de repouso e as regras específicas sobre o destacamento de trabalhadores no domínio dos transportes rodoviários, na sua maioria, não conseguem resolver de forma eficaz os problemas que abordam. As propostas específicas sobre estas questões são tratadas mais pormenorizadamente em diferentes pareceres do Comité. O CESE realça a urgência de encontrar soluções adequadas e facilmente exequíveis, dada a importância crucial de criar um quadro regulamentar adequado à sua finalidade para garantir o bom funcionamento do mercado interno. Salienta, neste contexto, a sua expectativa de que a próxima proposta relativa ao transporte combinado aborde também as questões do acesso ao mercado.

1.4. As tecnologias de transporte terrestre serão muito provavelmente revolucionadas pela **digitalização** e pela automatização. Estas tecnologias proporcionam um vasto leque de novas funcionalidades a consumidores e empresas que desejam maior qualidade, conveniência, flexibilidade, acessibilidade de preços e segurança nos serviços que utilizam e em todo o tipo de equipamentos. O CESE constata que esta nova tecnologia tem a capacidade de melhorar a eficiência do mercado dos transportes mas também de fornecer dados analíticos que contribuem para o controlo e a execução da legislação em vigor e para a proteção dos direitos humanos e sociais.

1.5. A condução automática tem atualmente potencial para ser um agente de mudança e para criar novos serviços e novas oportunidades de negócio, bem como para aumentar substancialmente a segurança ativa dos veículos e reduzir significativamente o número de vítimas mortais. O CESE exorta a Comissão a prosseguir o projeto **Visão Zero até 2050**, uma vez que os seus objetivos são de extrema importância para a nossa sociedade e para todos os cidadãos.

1.6. O CESE apoia firmemente a proposta da Comissão para solucionar o problema da fraca interoperabilidade dos diversos **sistemas eletrónicos de portagem** existentes nos Estados-Membros e implementar um quadro comum interoperável. O CESE considera igualmente que um sistema de tarifação rodoviária flexível, justo, transparente e não discriminatório, em conformidade com os princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador, teria um efeito positivo, desde que as receitas obtidas sejam afetadas. A aplicação total das receitas poderia gerar na Europa mais de 500 000 oportunidades de emprego adicionais.

1.7. O CESE assinala a discrepância entre a **redução de emissões** nos transportes rodoviários prevista neste pacote (13 %) e a redução necessária (18-19 %) para que o setor dos transportes contribua para o cumprimento das metas em matéria de clima e energia para 2030. Este desfasamento só poderá ser eliminado se os Estados-Membros envidarem esforços substanciais para promover a introdução de iniciativas de transporte rodoviário «limpo».

1.8. O CESE gostaria de salientar que a produção de eletricidade limpa é condição indispensável para o êxito da introdução dos **veículos elétricos** no mercado de massas. Todavia, independentemente da fonte da energia elétrica, os veículos elétricos podem contribuir para reduzir a poluição atmosférica a nível local, ainda que os objetivos globais da UE no que diz respeito às emissões de gases com efeito de estufa só possam ser atingidos através de uma política de produção de eletricidade limpa.

1.9. A confiança dos consumidores na indústria automóvel e no sistema regulamentar foi seriamente abalada nos últimos tempos. É crucial restaurar a confiança através de **normas de emissão** realistas e procedimentos de ensaio adequados, e o CESE lamenta que a proposta da Comissão relativa a uma autoridade independente de supervisão ao nível da UE dos ensaios das emissões dos veículos tenha sido arquivada no início de 2017 após a oposição de alguns Estados-Membros.

1.10. É necessário definir metas claras e ambiciosas na Europa para os veículos movidos a energia limpa, a fim de estimular o setor da indústria transformadora nos domínios da **investigação**, da introdução no mercado e da produção. As limitações técnicas que continuam a entrar a rápida introdução de sistemas de tração alternativos só podem ser superadas através de um programa de investigação sólido (no próximo programa-quadro) ao longo de todo o processo, desde a investigação de base até à inovação e à introdução no mercado.

1.11. O Comité gostaria que houvesse um maior reconhecimento da importância de apoiar a transferência modal, aumentando os incentivos destinados a fomentar os transportes públicos e a transição do transporte rodoviário de mercadorias para o transporte ferroviário. A estratégia global pode contribuir para a descarbonização do transporte rodoviário, mas não resolverá necessariamente o congestionamento e a poluição, sobretudo tendo em conta que se prevê que a procura de transporte rodoviário continue a aumentar.

## 2. Introdução

2.1. A comunicação é a primeira fase importante do pacote de medidas relativas à mobilidade, seguindo-se novas propostas ainda este ano. Enquadra as propostas específicas (que são objeto de outros pareceres do Comité) num contexto político, define medidas de apoio — como a tarifação rodoviária (incluindo a infraestrutura necessária), os combustíveis alternativos e a conectividade, melhor informação para os consumidores, um mercado interno mais forte e condições de trabalho melhoradas para o setor do transporte rodoviário de mercadorias — e propõe ações com vista a lançar as bases para a mobilidade cooperativa, conectada e automatizada. Na prática, a proposta da Comissão diz respeito sobretudo ao setor do transporte rodoviário.

2.2. A comunicação realça também a ligação com as prioridades globais da União da Energia (eficiência energética e descarbonização do setor dos transportes, incluindo a implantação de combustíveis com baixas emissões de carbono e a promoção da eletromobilidade), do mercado único digital, da agenda para o emprego, o crescimento e o investimento e do Plano de Investimento para a Europa para apoiar a sua aplicação, bem como com os objetivos de reforçar a equidade e a dimensão social definida no pilar europeu dos direitos sociais. Procura resolver algumas questões pendentes relativas aos transportes no mercado único, mantendo simultaneamente uma perspetiva equilibrada no que toca aos direitos humanos e laborais e aos aspetos ambientais — embora persistam algumas tensões.

2.3. A agenda para a mobilidade reflete a ambição da Europa de realizar rápidos progressos rumo ao estabelecimento, até 2025, de um sistema de mobilidade ecológico, competitivo e conectado, que integre todos os meios de transporte, cubra toda a União e a conecte aos países vizinhos e ao resto do mundo. A concretização deste objetivo extremamente ambicioso conta com uma indústria que é líder mundial na produção e na prestação de serviços e depende de uma vontade política forte e eficaz dos Estados-Membros.

2.4. Importa não esquecer que os países da UE obtêm mais de 500 mil milhões de euros em receitas fiscais provenientes do setor dos veículos de transporte. A produção neste setor emprega 11 % de todos os trabalhadores da indústria transformadora em toda a UE e gera 7 % do PIB da UE e 90 mil milhões de euros em excedentes comerciais. Com efeito, é um setor tão potente e importante que o ritmo dos progressos em muitos domínios de regulamentação e das melhorias a nível da UE tem sido lento precisamente por vários Estados-Membros considerarem o setor como sendo de importância estratégica nacional. As mudanças que comprovadamente afetam os sistemas e as prioridades a nível nacional, como é o caso da abertura do mercado e da tarifação rodoviária, exigem frequentemente muito tempo de adaptação e concretização.

2.5. A UE não está a começar do zero. A implantação do mercado interno e a realização dos objetivos de sustentabilidade produziram resultados significativos. O CESE já manifestou o seu ponto de vista numa série de pareceres, designadamente nos que abordam o espaço único europeu dos transportes <sup>(1)</sup>, enquanto pedra angular do mercado interno livre, as viagens multimodais <sup>(2)</sup> e o mercado interno do transporte internacional rodoviário de mercadorias <sup>(3)</sup>. O desenvolvimento sustentável da política da UE em matéria de transportes <sup>(4)</sup> desempenha um papel de relevo, em especial a descarbonização dos transportes <sup>(5)</sup> e o impacto das conclusões da COP 21 na política europeia de transportes <sup>(6)</sup>. As repercussões da digitalização e da robotização dos transportes na elaboração de políticas da UE <sup>(7)</sup>, bem como as perspetivas de sistemas de transporte inteligentes cooperativos <sup>(8)</sup> serão elementos cada vez mais importantes na política de transportes da UE, também já abordados pelo CESE.

2.6. No entanto, muito há ainda a fazer. A agenda para a mobilidade tem de preparar o terreno para um sistema europeu de transportes capaz de fazer face aos principais desafios colocados pela digitalização e pelo impacto ambiental.

### 3. Digitalização

3.1. A digitalização e a automatização baseadas numa Internet rápida e fiável proporcionam um vasto leque de novas funcionalidades a consumidores e empresas que desejam maior qualidade, conveniência, flexibilidade, acessibilidade de preços e segurança nos serviços que utilizam e em todo o tipo de equipamentos. Além disso, oferecem novas técnicas eficazes para análise, controlo e execução da legislação em vigor e para a proteção dos direitos humanos e sociais. As tecnologias de transporte terrestre, em particular, serão muito provavelmente revolucionadas pela digitalização. Um dos objetivos gerais deve consistir em harmonizar os sistemas ou encontrar soluções técnicas que possibilitem a sua operabilidade transfronteiras, visto que tal é crucial para o bom funcionamento do mercado interno. A título de exemplo, assinala-se a introdução iminente dos tacógrafos inteligentes. Contudo, a proposta de adaptação dos veículos existentes apresenta um calendário a 15 anos. Esse período deveria ser reduzido substancialmente.

3.2. A estratégia da UE para uma **mobilidade cooperativa, conectada e automatizada** (Sistemas de Transporte Inteligentes Cooperativos) e a respetiva implementação descreve os primeiros passos rumo à condução automática (consultar igualmente o parecer TEN/621). A **conectividade** entre os veículos e entre estes e uma infraestrutura fixa é uma funcionalidade essencial, que será necessária para se tirar pleno partido da tecnologia digital. Por conseguinte, o CESE saúda os objetivos estratégicos para 2025 apresentados na recente comunicação — Rumo a uma Sociedade Europeia a *Gigabits* <sup>(9)</sup>, que estabelece um calendário para o desenvolvimento da infraestrutura europeia de banda larga de elevada capacidade que assegurará uma cobertura 5G ininterrupta com conectividade à Internet de capacidade muito elevada em todas as grandes vias de transporte terrestre.

3.3. A digitalização será também fundamental para o desenvolvimento de novos modelos de mercado, incluindo diversos tipos de plataformas e de conceitos de **economia da partilha** suscetíveis de melhorar a eficiência dos recursos, mas que também suscitam uma série de questões jurídicas, sociais e relacionadas com os consumidores, como o papel e o estatuto das plataformas Internet e as mudanças no mercado de trabalho.

3.4. O potencial da **condução automática**, designadamente com automóveis sem condutores, é visto, sobretudo, como uma oportunidade para novos modelos de negócio. No entanto, as questões da responsabilidade também são importantes e precisam de ser clarificadas na UE de forma harmonizada. Uma outra consequência da condução automática ou semiautomática é a possibilidade de melhorar significativamente a segurança ativa dos veículos terrestres. O número de acidentes mortais rodoviários diminuiu quatro vezes em relação aos valores da década de 1970, principalmente graças à

<sup>(1)</sup> JO C 291 de 4.9.2015, p. 14.

<sup>(2)</sup> JO C 12 de 15.1.2015, p. 81.

<sup>(3)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 176.

<sup>(4)</sup> JO C 248 de 25.8.2011, p. 31.

<sup>(5)</sup> JO C 173 de 31.5.2017, p. 55.

<sup>(6)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 10.

<sup>(7)</sup> JO C 345 de 13.10.2017, p. 52.

<sup>(8)</sup> JO C 288 de 31.8.2017, p. 85.

<sup>(9)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 51.

introdução de elementos de segurança passiva nos automóveis. Não obstante, infelizmente, 25 500 pessoas ainda perderam a vida nas estradas da UE em 2016. Atualmente, através do desenvolvimento e da introdução de elementos de segurança ativa avançada (condução semiautomática, automóveis conectados), deverá ser possível reduzir significativamente o número de acidentes mortais rodoviários, ou mesmo eliminá-los por completo, conforme estabelecido no projeto de segurança Visão Zero. Este projeto, lançado na Suécia em 1997 e mais tarde replicado na UE, nunca atingiu os resultados previstos. A condução automática tem atualmente potencial para ser um agente de mudança. O CESE exorta a Comissão a prosseguir o projeto **Visão Zero até 2050**, uma vez que este objetivo é de extrema importância para a nossa sociedade e para todos os cidadãos.

#### 4. Espaço único europeu dos transportes

4.1. O CESE saúda o facto de a Comissão ter tomado a iniciativa de clarificar o quadro regulamentar do mercado do transporte rodoviário e de assegurar maior eficácia na sua execução, melhorando simultaneamente as condições de trabalho e combatendo o *dumping* social, a fim de garantir o bom funcionamento do mercado interno neste setor. As alterações propostas dizem respeito ao acesso à profissão, ao acesso ao mercado — incluindo a cabotagem — e às condições de trabalho, como o tempo de condução e de repouso e as regras específicas sobre o destacamento de trabalhadores no domínio dos transportes rodoviários.

Contudo, o CESE é de opinião que as alterações à legislação propostas, apesar de revelarem a ambição de facilitar a aplicação das regulamentações e de garantir uma concorrência leal, na sua maioria, não conseguem resolver de forma eficaz os problemas que abordam, inclusive os que surgiram durante a aplicação do quadro atual. O CESE observa que a iniciativa motivou pontos de vista divergentes entre os Estados-Membros, os parceiros sociais e os operadores. Reitera que a única via sustentável a seguir passa por legislação clara e de fácil execução, que garanta segurança jurídica no que se refere ao acesso ao mercado, e a proteção adequada dos direitos sociais. Além disso, o CESE salienta a necessidade de utilizar tecnologias modernas (tacógrafos, etc.) e infraestruturas eficientes (áreas de estacionamento seguras) para ajudar na implementação e execução. Uma característica surpreendente da comunicação é que o transporte combinado é abordado não como uma questão relacionada com o acesso ao mercado, mas apenas como forma de otimizar a sustentabilidade. (Para mais pormenores sobre a posição do CESE em relação a estas propostas, ver os pareceres específicos adotados.)

4.2. O CESE saúda a intenção de alterar a Diretiva relativa à utilização de **veículos de aluguer sem condutor** no transporte rodoviário de mercadorias, mas manifesta algumas reservas quanto a possíveis consequências dessa alteração. Estas reservas prendem-se com dois aspetos: o primeiro diz respeito ao possível crescimento de empresas fictícias, ao passo que o segundo diz respeito à possibilidade de um operador realizar operações de cabotagem ilegais sem ser detetado.

4.3. O CESE considera que a implementação de um sistema de **tarifação rodoviária** flexível, justo, transparente, não discriminatório e não burocrático, em conformidade com os princípios do utilizador-pagador e do poluidor-pagador, teria um efeito positivo se as receitas provenientes da utilização da infraestrutura rodoviária forem afetadas e se o mercado interno dos transportes se mantiver isento de práticas discriminatórias. A aplicação total das receitas poderia gerar na Europa mais de 500 000 oportunidades de emprego adicionais. O CESE apoia firmemente a proposta da Comissão para solucionar o problema da fraca interoperabilidade dos diversos sistemas eletrónicos de portagem existentes nos Estados-Membros e introduzir, de modo uniforme em toda a UE, um sistema eletrónico de portagem baseado em tecnologia avançada. (Para mais pormenores sobre a posição do CESE, consultar os pareceres adotados sobre estas questões específicas.)

#### 5. Rumo a um sistema de transportes sustentável

5.1. Os transportes representam cerca de 20 % das **emissões de gases com efeito de estufa** na Europa. Embora as atividades de transporte estejam a aumentar, as emissões de gases com efeito de estufa têm de diminuir a fim de cumprir os objetivos da UE em matéria de energia e clima para 2030. Consequentemente, o pacote «Energias limpas para todos os europeus», de novembro de 2016, incluiu medidas para acelerar a implantação de combustíveis com baixas emissões de carbono nos transportes e para apoiar a eletromobilidade, algo com que o CESE se congratulou <sup>(10)</sup>.

5.2. De um modo geral, é expectável que as emissões totais dos transportes continuem a diminuir caso as atuais tendências e políticas adotadas se mantenham, conduzindo a uma redução de 13 % das emissões até 2030 em comparação com 2005 (e de 15 % até 2050). Estes valores, contudo, não estão em conformidade com a redução de 18-19 %, numa boa relação custo-eficácia, de que o setor dos transportes necessita para contribuir para o cumprimento das metas em matéria de clima e energia para 2030. O CESE concorda que o estabelecimento de limites para as emissões dos novos veículos

<sup>(10)</sup> JO C 246 de 28.7.2017, p. 64.

constitui um instrumento eficaz para reduzir as emissões, embora insuficiente para atingir os objetivos fixados. Esses limites devem, por conseguinte, ser complementados por medidas destinadas a aumentar a eficiência energética e a promover os combustíveis e sistemas de propulsão alternativos, incluindo o GNL e a eletricidade, através de sistemas de bordo ou de vias eletrificadas, bem como da **tarifação rodoviária**.

5.3. As expectativas são elevadas em relação aos **veículos elétricos**, como o demonstra o facto de os Estados-Membros terem anunciado que irão seguir o exemplo da Noruega (2025), da França e do Reino Unido (2040) no que se refere à proibição de novos automóveis com motores de combustão interna (a gasolina e a gasóleo). O mercado dos veículos elétricos revela um rápido crescimento a nível mundial. O número de automóveis elétricos em circulação atingiu os dois milhões a nível mundial em 2016, mas ainda representa apenas 0,2 % do total de automóveis de passageiros (AIE, 2017). O maior crescimento absoluto verifica-se na China, sendo essencialmente motivado por problemas de poluição atmosférica e pelas metas de redução. Na Europa, é necessário definir metas claras e ambiciosas para os veículos movidos a energia limpa, a fim de estimular o setor da indústria transformadora nos domínios da investigação e da produção.

5.4. A introdução mais rápida dos veículos elétricos tem sido dificultada por **limitações técnicas** relacionadas com o desempenho das baterias. Embora o custo das baterias esteja a diminuir mais rapidamente do que o previsto, subsistem ainda alguns problemas relacionados com parâmetros (por vezes com implicações entre si) que limitam o desempenho dos veículos elétricos: o peso, a capacidade de carga (autonomia), a velocidade de carregamento e problemas relacionados com a vida útil/deterioração. No entanto, os veículos elétricos estão prestes a ser reconhecidos como a principal área de crescimento no futuro dos veículos de passageiros e comerciais ligeiros.

5.5. As limitações técnicas apenas podem ser superadas através de um programa de **investigação** sólido ao longo de todo o processo, desde a investigação de base até à inovação. Os programas europeus para a investigação, designadamente o programa Europa 2020, estão bem orientados e está a ser realizada investigação em várias áreas alternativas, como novos tipos de baterias ou pilhas de combustível e hidrogénio. Os objetivos são promissores, mas uma grande parte desta investigação ainda se encontra numa fase inicial. No entanto, dispomos já de alguns resultados iniciais, tal como demonstrado pela Empresa Comum «Pilhas de Combustível e Hidrogénio» ([www.fch.europa.eu](http://www.fch.europa.eu)).

5.6. Para eliminar as incertezas quanto ao futuro dos sistemas de tração dos veículos, a União Europeia tem de estabelecer no próximo programa-quadro uma **prioridade de investigação** específica no domínio dos transportes, cuja base sólida é constituída pelas estratégias de investigação e inovação nos transportes, definidas pela Comissão Europeia e por plataformas tecnológicas europeias, como o Conselho Consultivo da Investigação em Aeronáutica na Europa. Além disso, a colaboração ao longo de toda a cadeia de níveis de maturidade tecnológica, desde a investigação de base até à aplicação, constitui a forma mais eficaz de seguir a via rumo à introdução no mercado.

5.7. O CESE gostaria de reiterar <sup>(11)</sup> o facto de existir falta de **harmonização** entre o financiamento nacional e o da UE para fins de investigação. Por exemplo, o conceito «Power-to-X» — a conversão eletroquímica de vapor de água e dióxido de carbono, com recurso a eletricidade gerada a partir de fontes renováveis, para a produção de combustíveis sintéticos — é fortemente apoiado por um programa de financiamento alemão <sup>(12)</sup>, sem que exista uma abordagem complementar do lado da UE.

5.8. Graças à tecnologia existente, verifica-se atualmente uma procura crescente de baterias na Europa. A grande maioria da capacidade de produção mundial de células continua concentrada na Ásia e nos EUA. O CESE partilha as preocupações da Comissão de que a indústria automóvel ficará em grande medida dependente das importações de células de bateria, expondo, portanto, a sua fonte de aprovisionamento a vários riscos. Uma **indústria europeia de baterias** local e capaz de responder à procura é do interesse dos fabricantes de automóveis europeus.

5.9. O apoio à eletromobidade não se limita ao desenvolvimento de baterias. Particularmente no que se refere aos veículos pesados de mercadorias, as soluções alternativas passam por **estradas eletrificadas** com propulsão elétrica por meio de cabos aéreos ou carris na via (autoestrada elétrica, etc.). Uma questão transversal aos sistemas de propulsão alternativa é a importância de desenvolver normas comuns, a fim de possibilitar o tráfego transfronteiriço e criar um mercado, pelo menos, à escala da UE e, de preferência, à escala mundial. A RTE-T, em especial os principais corredores da rede, pode ser um instrumento para lidar com esse aspeto.

<sup>(11)</sup> JO C 34 de 2.2.2017, p. 66.

<sup>(12)</sup> <https://www.kopernikus-projekte.de/projekte/power-to-x>



5.10. O **motor de combustão interna**, que está na base da nossa mobilidade rodoviária, depara-se com uma oposição cada vez maior. Houve uma forte perda de confiança nas empresas e no sistema regulamentar relativo às emissões dos veículos, sobretudo com a revelação de que existem dispositivos manipuladores ilegais. Em condições reais de condução, estes dispositivos interferem com os controlos das emissões ou desativam-nos. Contudo, mesmo na ausência de expedientes ilegais, é amplamente sabido que os veículos aprovados em ensaios formais de emissões normalmente produzem níveis de poluição muito mais elevados em condições reais de condução. O aumento desta discrepância ao longo das últimas décadas é a principal razão para os problemas atuais. É urgente restabelecer a confiança dos consumidores na indústria automóvel e no sistema regulamentar através de normas de emissão realistas e procedimentos de ensaio adequados. O Comité lamenta que a proposta da Comissão relativa a uma autoridade independente de supervisão ao nível da UE dos ensaios das emissões dos veículos tenha sido arquivada no início de 2017 após a oposição de alguns Estados-Membros.

5.11. Todavia, o debate sobre motores de combustão *versus* tração elétrica deve ir além das normas relativas às emissões. É necessário, nomeadamente, estabelecer a distinção entre os efeitos para o aquecimento **global** e os efeitos para a poluição atmosférica **local**. Para minimizar a poluição atmosférica a nível local, a primeira escolha recai nos veículos elétricos com zero emissões locais. No entanto, geralmente, os veículos elétricos não estão isentos de emissões quando analisados na sua globalidade. O nível de emissões depende do método de produção da eletricidade para o carregamento das baterias e dos processos de fabrico das mesmas. Uma vez que a quota de produção de eletricidade livre de carbono revela grandes disparidades entre os Estados-Membros, é óbvio que o contributo efetivo dos veículos elétricos para o cumprimento dos objetivos da UE em matéria de clima depende do país onde esses veículos circulam. O apoio da UE à **eletromobilidade** tem de ter em conta que esta questão está estreitamente relacionada com a produção de eletricidade, conforme explanado no contexto da **União da Energia**.

5.12. Atualmente, os motores de combustão em circulação têm um desempenho superior em viagens de longo curso e trabalhos pesados. Quanto à rapidez com a qual a tração elétrica conseguirá atingir desempenhos semelhantes, devemos estar preparados para um **longo período de transição** em que ambos os sistemas de tração coexistirão. Os automóveis híbridos, por exemplo, que conseguem alternar entre combustão para distâncias longas e tração elétrica na cidade, podem proporcionar uma solução para a qual a indústria automóvel europeia está bem preparada. Para algumas utilizações (como o transporte de mercadorias de longo curso), os veículos elétricos a bateria não são adequados. Existe uma ampla gama de tecnologias alternativas que podem ser utilizadas, como, por exemplo, as pilhas de combustível a hidrogénio e as autoestradas eletrificadas. A Europa precisa de investir no seu desenvolvimento, a fim de construir uma indústria de vanguarda nos transportes ecológicos.

5.13. O CESE apoia o desenvolvimento da formação profissional em logística, em todos os Estados-Membros, com o intuito de fornecer novas competências em prol das iniciativas contidas neste pacote de medidas.

5.14. É de salientar que algumas grandes cidades em toda a UE lançaram, de forma independente, uma grande variedade de iniciativas para lidar com o congestionamento e a poluição. O CESE incentiva a Comissão a aprofundar o seu trabalho atual com os municípios no que diz respeito às boas práticas e à divulgação de informação.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Acordo de Comércio Livre UE-Coreia — Capítulo relativo ao comércio e desenvolvimento sustentável»**

(2018/C 081/28)

Relator: **Dumitru FORNEA**

Consulta	Comissão Europeia, 22.6.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em secção	28.9.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	127/0/2

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE apoia os esforços internacionais destinados a manter a paz, nomeadamente através da promoção de iniciativas destinadas à desmilitarização e à desnuclearização da Península da Coreia. No contexto atual, o Comité gostaria, em primeiro lugar, de manifestar a sua plena e incondicional solidariedade para com a República da Coreia no que respeita às ameaças provenientes da Coreia do Norte.

1.2. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) reconhece que, de um modo geral, o Acordo de Comércio Livre (ACL) entre a União Europeia (UE) e a República da Coreia <sup>(1)</sup> produziu resultados encorajadores a nível social e económico.

1.3. Contudo, a aplicação dos aspetos do ACL relativos ao desenvolvimento sustentável, em particular no que diz respeito às questões laborais, continua a ser insatisfatória. O Comité reitera as posições adotadas pelo Grupo Consultivo Interno da UE <sup>(2)</sup>, nomeadamente que a Comissão Europeia deve iniciar consultas com o Governo da Coreia sobre a execução dos seus compromissos em matéria de liberdade de associação e de negociação coletiva.

1.4. Os mecanismos da sociedade civil previstos no capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável do ACL UE-Coreia foram reforçados de forma contínua ao longo dos últimos cinco anos; a representatividade e a representação equilibrada das partes interessadas melhoraram significativamente, os grupos consultivos internos, quer na UE quer na Coreia, reuniram-se com regularidade, e o Fórum da Sociedade Civil UE-Coreia, que reúne o Grupo Consultivo Interno da UE e da Coreia, realizou a sua quinta reunião em fevereiro de 2017.

1.5. Até à data, quatro temas principais dominaram os debates e as atividades dos grupos consultivos internos: os direitos laborais fundamentais, a responsabilidade social das empresas, a economia verde e o comércio no âmbito do desenvolvimento sustentável, e a política em matéria de alterações climáticas, incluindo os regimes de comércio de licenças de emissão da UE e da Coreia. Para continuar a reforçar o papel desses mecanismos de consulta e responder a um leque mais alargado de preocupações de várias organizações da sociedade civil, o CESE recomenda que os grupos consultivos internos possam debater questões de interesse para a sociedade civil ou o desenvolvimento sustentável e expressar o seu ponto de vista sobre qualquer aspeto abrangido pelo ACL no seu conjunto.

<sup>(1)</sup> Acordo de Comércio Livre entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Coreia, por outro (JO L 127 de 14.5.2011) — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN>

<sup>(2)</sup> Os grupos consultivos internos em matéria de desenvolvimento sustentável (ambiente e trabalho) são estabelecidos ao abrigo do artigo 13.12 e são incumbidos de emitir pareceres sobre a aplicação do capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável.

1.6. O Comité insta a que, face à entrada em vigor de um número crescente de acordos comerciais da UE e ao consequente aumento do número de mecanismos de acompanhamento pela sociedade civil, a Comissão assegure a disponibilização urgente das dotações necessárias para o funcionamento efetivo desses mecanismos. No que diz respeito especificamente ao ACL EU-Coreia, deveriam prever-se dotações para atividades consideradas necessárias, como trabalhos analíticos ou seminários paralelos às reuniões conjuntas anuais com o Grupo Consultivo Interno da Coreia.

1.7. A experiência tem mostrado que, no contexto do ACL UE-Coreia, a coerência e a qualidade do diálogo entre a UE e a Coreia melhoraram consideravelmente graças a uma melhor coordenação entre as atividades do Grupo Consultivo Interno da UE e das instituições da UE, bem como entre estas e outras organizações internacionais, como a OIT e a OCDE. O CESE recomenda que, no próximo período, se tire partido dos métodos de trabalho desenvolvidos graças a esta cooperação interinstitucional, nomeadamente estabelecendo novas parcerias para projetos e atividades pertinentes.

1.8. A fim de assegurar a aplicação efetiva do capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, o CESE considera que é da máxima importância que as partes tenham em consideração e sigam as recomendações da sociedade civil formuladas pelos grupos consultivos internos e pelo Fórum da Sociedade Civil. O Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável deve dar resposta às questões e recomendações em matéria de comércio e desenvolvimento sustentável formuladas pelos grupos consultivos internos, dentro de um prazo razoável.

1.9. O CESE convida a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu a promoverem, nas conversações bilaterais com os parceiros coreanos, iniciativas e medidas políticas para garantir a proteção dos direitos de propriedade intelectual e o combate à contrafação, bem como para tirar partido da diversidade cultural, fomentando um comércio equilibrado de produtos e serviços das indústrias culturais e criativas da UE e da Coreia.

1.10. O CESE sublinha a importância de continuar a sensibilizar as empresas europeias, em especial as PME, para as oportunidades que este ACL oferece. A taxa de utilização das preferências pautais pela UE (71 % em 2016, contra 68 % em 2015) pode ser melhorada adotando medidas de facilitação do comércio e reduzindo as barreiras pautais e não pautais, mas também através da criação de mais oportunidades de comunicação e cooperação entre os parceiros pertinentes da UE e da Coreia.

1.11. O ACL UE-Coreia tem sido muito importante para o setor agroalimentar. O comércio agroalimentar entre a UE e a Coreia aumentou rapidamente nos últimos anos. Devido aos problemas causados ao setor agrícola da UE pelo embargo russo e pelas restrições impostas pela China às exportações da Coreia, tanto a UE como a Coreia precisam de acesso a novos mercados. A Comissão Europeia deve envidar mais esforços para simplificar o acesso dos produtos agrícolas e alimentares europeus ao mercado coreano.

1.12. O Comité destaca a importância dos mecanismos consultivos estabelecidos pelo ACL EU-Coreia (grupos consultivos internos e Fórum da Sociedade Civil) enquanto instrumentos eficazes e representativos que podem assistir as instituições europeias nas suas ações relacionadas com a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e do Acordo de Paris e no reforço da cooperação internacional em matéria de desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e alterações climáticas.

## 2. Contexto

2.1. O Acordo de Comércio Livre (ACL) entre a UE e a Coreia entrou em vigor em 1 de julho de 2011. Trata-se do primeiro ACL bilateral de «nova geração» a ser implementado pela UE. Por conseguinte, a sua avaliação constitui uma oportunidade para analisar os progressos realizados não apenas no âmbito deste ACL, mas também tendo em vista outros acordos posteriores. Contudo, uma vez que o mandato de negociação do ACL é anterior ao Tratado de Lisboa, o acordo não podia abranger os investimentos.

2.2. De um modo geral, o ACL gerou resultados comerciais positivos para a UE, como indicado pela Comissão Europeia. Os dados da Comissão mostram que, em termos estatísticos, cinco anos após a aplicação do ACL, as exportações de mercadorias da UE para a Coreia aumentaram 59 %, passando de 28 mil milhões de euros em 2010 (último ano antes da aplicação provisória) para 44,5 mil milhões de euros em 2016. Por conseguinte, o défice comercial da UE com a Coreia, equivalente a 11,6 mil milhões de euros em 2010, tornou-se um excedente comercial para a UE de 3,1 mil milhões de euros em 2016. As exportações de serviços da UE para a Coreia aumentaram 49 %, por oposição a 32 % para as importações da

UE provenientes da Coreia entre 2010 e 2015. A UE registou um excedente comercial de 4,8 mil milhões de euros no setor dos serviços em 2015. No mesmo período, as entradas de investimento direto estrangeiro na UE aumentaram 59 % e o investimento direto estrangeiro da UE na Coreia aumentou 33 %<sup>(3)</sup>.

2.3. A Comissão Europeia está a proceder a uma avaliação do ACL em apreço<sup>(4)</sup>, tendo solicitado ao CESE que contribuisse com a sua própria avaliação da aplicação do ACL e, em particular, do seu capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável. As conclusões do presente parecer foram formuladas tendo em conta, entre outros elementos, os documentos e as posições do Grupo Consultivo Interno da UE e seminários sobre a matéria, realizados em Seul e em Bruxelas<sup>(5)</sup>.

### 3. Observações gerais

3.1. O desenvolvimento económico e social registado na Coreia ao longo dos últimos cinquenta anos é considerado uma história de sucesso. O PIB do país cresceu, passando de 2,36 mil milhões de dólares em 1961 para um nível recorde de 1 411,3 mil milhões de dólares em 2014<sup>(6)</sup>. Durante este período, a Coreia conseguiu construir uma base industrial e tecnológica extraordinária, capaz de competir com qualquer outra potência industrial a nível mundial.

3.2. No entanto, apesar destes progressos, nos últimos cinco anos a sociedade coreana tem assistido a uma série de reivindicações sociais por parte dos cidadãos e da sociedade civil organizada no sentido de uma distribuição mais equitativa dos benefícios económicos entre todas as classes sociais. Para além dos direitos dos trabalhadores, as partes interessadas da UE e da Coreia têm manifestado preocupações relativamente à ausência de um verdadeiro diálogo civil e social no país. As grandes manifestações que tiveram lugar em Seul no final de 2016 e no início de 2017 confirmaram esta situação.

3.3. A eleição do Presidente Moon Jae-in<sup>(7)</sup> é vista como o início de uma nova era para os trabalhadores, agricultores, consumidores e empregadores da Coreia, e muitas organizações da sociedade civil congratularam-se com os compromissos assumidos pelo recém-eleito presidente em matéria de consolidação da justiça social, em particular no que diz respeito a direitos dos trabalhadores, salários dignos e segurança do emprego, bem como com a sua intenção de analisar o caso dos dirigentes sindicais que se encontram detidos<sup>(8)</sup>.

### 4. O mecanismo de acompanhamento pela sociedade civil no âmbito do capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável do ACL UE-Coreia

4.1. As disposições da nova geração de acordos de comércio livre preveem um mecanismo de consulta da sociedade civil. No caso do ACL UE-Coreia, esse mecanismo consiste em dois grupos consultivos internos, um pelo lado da UE e outro pelo lado da Coreia, que acompanham a aplicação do acordo e emitem recomendações às partes<sup>(9)</sup>.

4.2. Para além do grupo consultivo interno criado por cada parte, o ACL UE-Coreia também prevê a realização uma vez por ano de um fórum da sociedade civil<sup>(10)</sup>, no qual os dois grupos consultivos internos se reuniriam para trabalhar numa sessão conjunta e teriam a opção de elaborar pareceres e recomendações.

4.3. O Comité acolhe muito favoravelmente o facto de esta disposição criar valor acrescentado em relação aos outros acordos de comércio livre. Estas reuniões conjuntas estão previstas especificamente no acordo, e lamentamos que ainda não se tenham tornado uma prática corrente.

<sup>(3)</sup> Fonte: Comissão Europeia.

<sup>(4)</sup> Avaliação da aplicação do Acordo de Comércio Livre entre a UE e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Coreia, por outro — Relatório técnico intercalar — [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc\\_155673.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/june/tradoc_155673.pdf)

<sup>(5)</sup> Seminários das partes interessadas, realizados em Seul (30 de novembro de 2016) e em Bruxelas (23 de março de 2017), no âmbito do projeto «Coreia-UE OIT 111», e seminário da OIT realizado em Bruxelas (6 de dezembro de 2016) sobre a «Avaliação das disposições relativas ao trabalho nos acordos comerciais: conceção, aplicação e participação das partes interessadas».

<sup>(6)</sup> <http://www.tradingeconomics.com/south-korea/gdp>

<sup>(7)</sup> O novo presidente da República da Coreia foi eleito em maio de 2017 em substituição da Presidente Park-Geun-hye, que foi destituída em dezembro de 2016 sob acusações de corrupção e abuso de poder.

<sup>(8)</sup> <https://www.ituc-csi.org/korea-president-moon-and-a-new-era?lang=en>

<sup>(9)</sup> Acordo de Comércio Livre UE-Coreia, artigo 13.12.

<sup>(10)</sup> *Idem*, artigo 13.13.

4.4. O ACL UE-Coreia, celebrado em 2010, foi o primeiro ACL da UE a incluir especificamente um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, e a prever igualmente um mecanismo de acompanhamento pela sociedade civil. Trata-se de uma consequência direta da comunicação da Comissão — Europa global: Competir a nível mundial<sup>(11)</sup>, publicada em outubro de 2006, em que se afirmava: «Posto que perseguimos a justiça e coesão sociais a nível interno, devemos também tentar promover os nossos valores pelo mundo fora, incluindo as normas ambientais e sociais e a diversidade cultural»<sup>(12)</sup>.

4.5. No seu parecer sobre a referida comunicação, o CESE solicitou especificamente a inclusão de um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável em todos os ACL seguintes, assim como a atribuição de um papel ativo de acompanhamento à sociedade civil<sup>(13)</sup>.

4.6. Desde o Acordo UE-Coreia, foram celebrados sete acordos comerciais da UE que incluem um importante capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, encontrando-se muitos mais em vias de ratificação, incluindo os acordos com o Canadá, Vietname, Singapura e Japão. Entretanto, o Comité solicitou a inclusão destes capítulos também em acordos de investimento autónomos<sup>(14)</sup>. O Comité considera que a criação destes mecanismos constitui um bom exemplo da aplicação dos valores da UE, embora tenha chegado o momento oportuno para uma revisão global<sup>(15)</sup>, com base na experiência adquirida até à data.

4.7. Muitas vezes, estes mecanismos de acompanhamento proporcionaram à sociedade civil local o primeiro contacto direto com a UE, conferindo-lhe assim frequentemente um papel até então inimaginável. No entanto, na maior parte dos casos, incluindo o da Coreia, existem grandes diferenças sociais e culturais, que exigem tempo e esforços de adaptação e aproximação, e para a criação e o desenvolvimento de um clima de confiança mútua. Por conseguinte, poderá ser necessário bastante tempo até que esses mecanismos se encontrem bem estabelecidos e plenamente funcionais e, em vários casos, serão necessárias medidas específicas de reforço das capacidades.

4.8. O Comité regozija-se por ter podido desempenhar um papel importante e participar estreitamente na criação destes mecanismos, tanto ao nível dos membros como através do seu secretariado. Tem um papel fundamental a desempenhar nesta vertente das relações internacionais da UE.

4.9. Os debates no Grupo Consultivo Interno da UE no final do seu primeiro mandato, em 2015, concluíram que o mecanismo proporciona uma via adicional para o diálogo e a cooperação com parceiros da sociedade civil sobre questões relacionadas com as relações comerciais e o desenvolvimento sustentável. Também contribuiu para o diálogo entre a Comissão Europeia e os representantes do governo do país parceiro, sem excluir ou limitar os contactos através de outros canais existentes. Não obstante, a capacidade do mecanismo de produzir resultados concretos no terreno ainda está por verificar.

4.10. O CESE reitera uma vez mais que o mecanismo precisa de tempo e de esforços para se tornar plenamente operacional. Os trabalhos iniciais centraram-se no estabelecimento do Grupo Consultivo Interno e do Fórum da Sociedade Civil e abrangeram a organização institucional e o reforço das capacidades. Só depois os membros dos grupos consultivos internos de ambas as partes puderam avançar para uma interpretação comum do mandato do mecanismo, da representatividade das organizações da sociedade social, da composição dos grupos, das relações com o organismo intergovernamental (ou seja, participação dos presidentes dos grupos nas reuniões do Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável) e das questões a debater, etc.

4.11. O diálogo passou gradualmente a abranger uma série de questões e foram incluídos novos aspetos, como a participação do representante da OIT nos debates sobre as normas laborais. Foram introduzidos projetos conjuntos sobre temas de interesse comum (como o projeto dirigido pela Comissão Europeia sobre as alterações climáticas e o regime de comércio de licenças de emissão da Coreia e um outro projeto sobre a Convenção n.º 111 da OIT) e organizados eventos paralelos, como seminários, para trocar informações e partilhar práticas, com a possibilidade de incluir representantes de outras organizações e instituições pertinentes além dos grupos consultivos e da sociedade civil. Por solicitação da Coreia, foi organizado, em fevereiro de 2017, um seminário que abrangia os planos de ação nacionais sobre a responsabilidade social das empresas, as empresas e os direitos humanos e os pontos de contacto nacionais estabelecidos ao abrigo das Linhas Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais.

<sup>(11)</sup> COM(2006) 567 final.

<sup>(12)</sup> Idem, ponto 3.1, iii).

<sup>(13)</sup> JO C 211 de 19.8.2008, p. 82.

<sup>(14)</sup> JO C 268 de 14.8.2015, p. 19.

<sup>(15)</sup> JO C 264 de 20.7.2016, p. 123.

4.12. O Grupo Consultivo Interno da UE mantém um diálogo e cooperação com o Parlamento Europeu, bem como com outras instituições da UE, em especial a Comissão e o SEAE, que informam regularmente o grupo sobre a execução do capítulo sobre comércio e desenvolvimento do ACL UE-Coreia.

4.13. Mantiveram-se relações com a delegação da UE em Seul, e importa que a delegação tenha a capacidade e os conhecimentos especializados necessários para acompanhar as questões relacionadas com o comércio e o desenvolvimento sustentável. Por conseguinte, o CESE recomenda vivamente a criação de um cargo específico na delegação para lidar com as questões de comércio e desenvolvimento sustentável.

4.14. No que diz respeito à execução, o CESE considera que há ainda que assegurar que as recomendações emitidas pelo mecanismo da sociedade civil são levadas a sério e seguidas por ambas as partes. Do mesmo modo, é urgente debater e chegar a um entendimento comum sobre as circunstâncias que podem desencadear o recurso ao processo de consultas a nível do governo previsto no artigo 13.14, n.º 1, do ACL UE-Coreia <sup>(16)</sup>.

4.15. Nos termos do ACL, os grupos consultivos internos devem incluir organizações representativas independentes, numa composição equilibrada que inclua partes interessadas representativas das três dimensões do desenvolvimento sustentável.

4.16. A composição do Grupo Consultivo Interno da UE deve incluir organizações de cúpula, bem como organizações que tenham interesses ou experiência especiais em matéria de comércio, investimento ou cooperação entre a UE e a terceira parte em causa, ou que tenham organizações parceiras, filiais ou gabinetes locais no país parceiro em questão. Importa igualmente aproveitar melhor os conhecimentos especializados e as informações disponíveis, quer nas organizações da UE participantes quer nas organizações que as compõem.

4.17. O Comité recomenda vivamente que cada grupo consultivo interno possa debater questões de interesse para a sociedade civil ou o desenvolvimento sustentável (ou seja, desenvolvimento económico, desenvolvimento social e proteção do ambiente, requisitos sanitários e fitossanitários, ou questões relativas às PME), incluindo os principais impactos decorrentes das medidas de aplicação.

4.18. O Comité insta a que, face à entrada em vigor de um número crescente de acordos comerciais da UE e ao consequente aumento do número de mecanismos de acompanhamento pela sociedade civil, a Comissão assegure a disponibilização urgente das dotações necessárias para o funcionamento efetivo desses mecanismos. No que diz respeito especificamente ao ACL EU-Coreia, deveriam prever-se dotações para atividades consideradas necessárias, como trabalhos analíticos ou seminários paralelos às reuniões conjuntas anuais com o Grupo Consultivo Interno da Coreia.

4.19. O Comité insta igualmente a que a prática estabelecida de organizar o Fórum da Sociedade Civil paralelamente à reunião anual do Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável se torne uma característica permanente aceite por todas as partes. Tal deve incluir a participação de ambos os presidentes dos grupos consultivos internos nas reuniões do Comité de Comércio e Desenvolvimento Sustentável UE-Coreia.

4.20. O Comité congratula-se com o apoio firme da DG Comércio à insistência do Grupo Consultivo Interno da UE relativamente a uma composição equilibrada do Grupo Consultivo Interno da Coreia, espelhando as disposições do acordo. Em resultado, o Grupo Consultivo Interno da Coreia alterou a sua composição em 2014, refletindo um melhor equilíbrio entre os três subgrupos, embora subsistam problemas relacionados com a insuficiência de conhecimentos e representação empresariais no Grupo Consultivo Interno da Coreia.

4.21. O Comité considera igualmente que se deve prestar mais atenção a uma comunicação eficaz das atividades do grupo consultivo interno, não só com outras organizações da sociedade civil, mas também com outras instituições da UE (nomeadamente o Parlamento Europeu), a fim de promover um maior interesse no trabalho do Grupo Consultivo Interno da UE e uma maior participação de outras organizações no futuro.

---

<sup>(16)</sup> «Uma Parte pode solicitar consultas com a outra Parte sobre quaisquer questões de interesse mútuo decorrentes do presente capítulo, incluindo as comunicações dos grupos consultivos internos referidos no artigo 13.12, mediante um pedido escrito apresentado ao ponto de contacto da outra Parte.»



## 5. Oportunidades e desafios para as empresas no âmbito do ACL UE-Coreia

5.1. Um inquérito sobre a confiança das empresas, realizado em 2016 pela Câmara de Comércio da União Europeia na Coreia, revela que a Coreia é e continuará a ser um mercado importante para as empresas europeias. A indústria espera que a revisão das regras e da regulamentação conduza a uma maior liberdade operacional e a uma menor complexidade para os negócios na Coreia. A aplicação discricionária da regulamentação e um ambiente legislativo imprevisível foram citados como alguns dos principais entraves a uma atividade empresarial adequada na Coreia <sup>(17)</sup>.

5.2. As organizações empresariais europeias <sup>(18)</sup> consideram que a taxa de utilização de preferências pautais pode ser melhorada graças à sensibilização das empresas (em particular as PME) para as oportunidades oferecidas por este ACL, e através das seguintes medidas:

- redução das barreiras pautais e não pautais para as exportações agroalimentares da UE;
- facilitação do comércio, incluindo em matéria de desalfandegamento, concorrência e contratação pública;
- cobertura completa, plena reciprocidade e acesso efetivo ao mercado para os produtos industriais;
- criação de mais oportunidades de comunicação e cooperação entre os parceiros pertinentes da UE e da Coreia.

5.3. As PME da UE (em particular as que não estão incluídas na cadeias de valor mundiais) apelam para uma reformulação das estatísticas do comércio, uma vez que os conjuntos de dados existentes não fornecem uma imagem clara das exportações indiretas e não conseguem ajudar a identificar novas oportunidades de negócio e a avaliar os desenvolvimentos comerciais em diversos setores. A sua proposta vai no sentido de uma transição de estatísticas do comércio «brutas» para estatísticas em termos de valor acrescentado.

5.4. A proteção dos direitos de propriedade intelectual e o combate à contrafação também constituem uma questão fundamental para a UE e a Coreia, sobretudo no setor das indústrias culturais e criativas: cinema, moda, jogos de vídeo, têxteis inteligentes, música, etc. Por isso, importa prestar mais atenção à aplicação do ACL em questões relacionadas com este domínio. Algumas organizações europeias e mundiais assinalaram dificuldades na Coreia no que diz respeito à proteção e exploração efetivas dos direitos de propriedade intelectual. Concretamente, foram assinaladas lacunas em matéria de garantia dos direitos de propriedade intelectual para as empresas dos setores da moda e do luxo, ou a plena proteção dos direitos de execução pública dos produtores, artistas intérpretes ou executantes e autores de obras musicais <sup>(19)</sup>.

5.5. O protocolo de 2005 da UNESCO está integrado neste ACL e deverá proporcionar garantias adequadas para tirar partido da diversidade cultural, protegendo os direitos de autor de forma eficaz e incentivando o comércio equilibrado de produtos e serviços das indústrias culturais e criativas da UE e da Coreia. Algumas empresas europeias consideram necessário melhorar a cooperação e o diálogo neste domínio, a fim de evitar a imposição unilateral de quaisquer medidas protecionistas, no contexto de uma concorrência mundial cada vez mais forte no que diz respeito à promoção de conteúdos próprios (sobretudo nos meios de comunicação e no cinema).

5.6. Os produtos agrícolas e os alimentos transformados europeus gozam de uma boa reputação junto dos consumidores coreanos e, por conseguinte, a UE exporta um volume considerável de produtos agrícolas e alimentares para a Coreia. A Comissão Europeia envidou esforços para promover os produtos da UE na Coreia, mas poderia ser feito muito mais para maximizar o potencial desta relação comercial privilegiada.

<sup>(17)</sup> *European Business in Korea: Business Confidence Survey 2016* [Empresas europeias na Coreia: inquérito sobre a confiança das empresas], Câmara de Comércio da União Europeia na Coreia: <https://ecck.eu/wp-content/uploads/2017/01/Business-Confidence-Survey-2016.pdf>

<sup>(18)</sup> *BusinessEurope position on the EU-Korea FTA* [Posição da BusinessEurope sobre o ACL UE-Coreia]: <https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2007-01113-EN.pdf>

<sup>(19)</sup> *IFPI Comments on Partial Amendment of Copyright act in South Korea* [Comentários da Federação Internacional da Indústria Fonográfica sobre a alteração parcial da Lei dos Direitos de Autor na Coreia do Sul]: <https://opennet.or.kr/wp-content/uploads/2013/04/IFPI-Comments-on-Partial-Amendment-of-Copyright-Act-in-South-Korea-March-20131.pdf>

5.7. As exportações agroalimentares da UE para a Coreia aumentaram muito rapidamente nos últimos anos e atingiram os 2,6 mil milhões de euros em 2016. A Coreia ocupa a 13.<sup>a</sup> posição entre os mais importantes parceiros comerciais agroalimentares da UE <sup>(20)</sup>. O ACL UE-Coreia eliminou os direitos aduaneiros sobre quase todos os produtos agrícolas da UE. Para determinados produtos, foram introduzidos contingentes pautais. O reconhecimento mútuo de determinadas indicações geográficas é também importante para fomentar as exportações de produtos agroalimentares entre a UE e a Coreia.

5.8. Devido aos problemas causados ao setor agrícola da UE pelo embargo russo e pelas restrições impostas pela China às exportações da Coreia como sanções pela instalação dos sistemas defensivos THAAD, tanto a UE como a Coreia precisam de acesso a novos mercados e, a esse respeito, o ACL UE-Coreia já se revelou mutuamente benéfico.

## **6. O impacto do ACL UE-Coreia nas normas laborais, nas relações laborais e, em geral, na qualidade do diálogo social e civil**

6.1. O capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável reitera o empenho das partes em relação às convenções da OIT e estabelece um mecanismo de consulta e acompanhamento por parte da sociedade civil para supervisionar a aplicação do ACL e formular recomendações. Os Estados-Membros da UE ratificaram todas as oito convenções fundamentais da OIT e a República da Coreia ratificou quatro. A nível mundial, os países que não ratificaram estas convenções da OIT são uma minoria <sup>(21)</sup>.

6.2. Existem várias zonas económicas livres <sup>(22)</sup> e zonas de comércio livre <sup>(23)</sup> na Coreia. Entre outros incentivos, estas zonas oferecem algumas derrogações à legislação nacional em matéria de trabalho e ambiente. A título de exemplo, as empresas que empregam mais de 300 trabalhadores estão isentas da obrigação de contratar pessoas com deficiência que representem, pelo menos, 2 % da sua mão de obra ou de proporcionar férias pagas, habitualmente denominadas «período de repouso semanal».

6.3. O CESE considera que estas derrogações constituem, tanto pela sua natureza como pela sua finalidade, uma violação do artigo 13.7 do ACL UE-Coreia, que prevê que «[n]enhuma Parte enfraquece ou reduz a proteção ambiental ou laboral prevista na sua legislação para incentivar o comércio ou o investimento, propondo renunciar ou isentar ou efetivamente renunciando ou criando derrogações à sua legislação, regulamentação ou às suas normas, de uma forma que afete o comércio ou os investimentos entre as Partes».

6.4. O Grupo Consultivo Interno da UE e o Fórum da Sociedade Civil levantaram muitas vezes estas questões no período 2012-2017, e têm apelado repetidamente para a aceleração da ratificação das convenções fundamentais da OIT. Por iniciativa do Grupo Consultivo Interno da UE, o Fórum da Sociedade Civil UE-Coreia procurou monitorizar a aplicação das disposições do artigo 13.4.3, segundo o qual «as Partes envidam esforços contínuos e sustentados no sentido de ratificarem» as convenções fundamentais da OIT, bem como as convenções classificadas como atualizadas pela OIT. A Comissão Europeia levantou esta questão junto do Governo da Coreia.

6.5. Em junho de 2015, o Governo da Coreia respondeu que «algumas disposições das convenções fundamentais que não foram ratificadas não são compatíveis com a legislação nacional em vigor e com a situação atual do país, o que torna difícil a criação de condições adequadas para a ratificação na Coreia». A resposta do governo prossegue afirmando o seguinte: «Dado que a legislação e os sistemas de um país, nomeadamente a legislação laboral, devem refletir as suas características sociais e económicas específicas e basear-se em acordos tripartidos, não é fácil melhorar esses sistemas e legislação num curto período de tempo». Esta posição não está em conformidade com o estipulado no artigo 13.4.3 e no capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável em geral.

6.6. Em 15 de setembro de 2015, o Fórum da Sociedade Civil emitiu uma declaração em que manifestou «a sua deceção com a falta de progressos e medidas concretas, nomeadamente no que se refere à ratificação e aplicação efetiva das convenções fundamentais da OIT», e instou as partes a renovarem os seus esforços nesse sentido.

<sup>(20)</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/countries/agrifood-south-korea_en.pdf)

<sup>(21)</sup> As convenções fundamentais da OIT que não foram ratificadas pela República da Coreia são as seguintes: Convenção n.º 29 sobre o Trabalho Forçado, de 1930; Convenção n.º 87 sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, de 1948; Convenção n.º 98 sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, de 1949; Convenção n.º 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957.

<sup>(22)</sup> <http://www.fez.go.kr/global/en/index.do>

<sup>(23)</sup> [http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs\\_cd\\_n=3&bbs\\_seq\\_n=12](http://english.motie.go.kr/en/tp/alltopiccs/bbs/bbsView.do?bbs_cd_n=3&bbs_seq_n=12)

6.7. O Comité insta a Comissão a retomar consultas formais com o Governo da Coreia, como solicitado pelo Grupo Consultivo Interno da UE nas suas cartas dirigidas ao comissário responsável pelo Comércio (Karel De Gucht, em janeiro de 2014, e Cecilia Malmström, em dezembro de 2016) e pelo Parlamento Europeu na sua resolução de 18 de maio de 2017<sup>(24)</sup>. As consultas teriam início centrando-se na não ratificação das convenções da OIT pela Coreia e em questões relativas à violação, pela Coreia, das disposições laborais previstas no capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável do ACL.

6.8. No futuro, é importante reforçar a cooperação entre o Governo da República da Coreia e os parceiros sociais, recorrendo, por exemplo, a mais projetos temáticos financiados e executados conjuntamente pela Comissão Europeia, o CESE e a OIT. Os representantes dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil da Coreia e da UE, que participam em ambos os grupos consultivos internos, devem ser diretamente associados à execução desses projetos.

## 7. Proteção do ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável

7.1. O ACL reafirma o empenho dos Estados-Membros da UE nos acordos multilaterais em matéria de ambiente em que são partes, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas e o Acordo de Paris, a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) ou a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies de Fauna e Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES).

7.2. Desde 2015, a Coreia tem o seu próprio regime nacional de comércio de licenças de emissão (KETS), primeiro programa deste tipo em vigor na Ásia Oriental. O KETS abrange cerca de 525 dos principais emissores do país, que representam cerca de 68 % das emissões nacionais de gases com efeito de estufa. Este regime diz respeito às emissões diretas dos seis gases de Quioto, bem como às emissões indiretas associadas ao consumo de eletricidade. A República da Coreia tenciona reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa em 37 % até 2030, em relação ao que se verificaria num cenário de manutenção do *statu quo* (CPDN apresentado à CQNUAC), o que equivale a uma redução de 22 % em relação aos níveis de emissões de 2012<sup>(25)</sup>. Em 8 de julho de 2016, a UE lançou um projeto de cooperação com a República da Coreia no valor de 3,5 milhões de euros, a fim de apoiar a aplicação do KETS. O projeto decorrerá até janeiro de 2019, é financiado ao abrigo do Instrumento de Parceria da UE com uma contribuição em espécie do Governo da Coreia e será dirigido conjuntamente pela UE e pelo Ministério da Estratégia e das Finanças da Coreia<sup>(26)</sup>.

7.3. Um anterior presidente, Lee Myung Baek, lançou uma iniciativa governamental intitulada «Crescimento Verde». Em 27 e 28 de outubro de 2015 decorreu em Seul o 19.º Fórum sobre a EcoInovação, no quadro da cooperação UE-Coreia sobre questões ambientais. Desde 2006, os fóruns europeus sobre a ecoinovação têm reunido especialistas de domínios diversos: ciência e engenharia, política, finanças, ONG, mundo académico e empresas. O fórum explorou novas oportunidades de negócio no domínio da ecoinovação e recebeu informações sobre as mais recentes tendências em matéria de economia circular, com especial atenção para os materiais e produtos inovadores<sup>(27)</sup>.

7.4. No âmbito dos mecanismos consultivos estabelecidos pelo ACL UE-Coreia, os representantes da sociedade civil da UE e da Coreia manifestaram o seu interesse em concentrar a atenção em questões relacionadas com a execução dos ODS e do Acordo de Paris. O Comité está convicto de que tanto os grupos consultivos internos como o Fórum da Sociedade Civil são instrumentos eficazes e representativos que podem assistir as instituições europeias nas suas ações destinadas a reforçar a cooperação internacional em matéria de desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e alterações climáticas.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(24)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 18 de maio de 2017, sobre a aplicação do acordo de comércio livre entre a União Europeia e a República da Coreia [2015/2059(INI)] (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0225+0+DOC+XML+V0//PT&language=PT>).

<sup>(25)</sup> Parceria Internacional de Ação no domínio do Carbono, 9 de janeiro de 2017, regime de comércio de licenças de emissão da Coreia.

<sup>(26)</sup> [http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2016070801\\_en](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016070801_en)

<sup>(27)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd\\_forum/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/archives/ecoinnovation2015/2nd_forum/index_en.html)

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Intercâmbio e proteção de dados pessoais num mundo globalizado»**

[COM(2017) 7 final]

(2018/C 081/29)

Relator: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Comissão Europeia, 31.5.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	8.5.2017
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em secção	28.9.2017
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	175/1/3

### 1. Conclusões e recomendações

1.1. Com base nos seus valores fundamentais e documentos constitutivos, a UE tem a responsabilidade de se tornar interveniente à escala mundial na promoção do respeito pelos direitos fundamentais e da proteção adequada da vida privada e dos dados pessoais. A este respeito, o CESE incentiva a Comissão Europeia a ser proativa, a nível bilateral e multilateral, a fim de promover o mais elevado nível de proteção dos dados pessoais.

1.2. O CESE considera equilibrados e razoáveis os quatro critérios fundamentais a ter em conta pela Comissão ao avaliar com que países se deve estabelecer um diálogo em matéria de adequação. Importa, contudo, interpretar estes critérios à luz de um verdadeiro empenho dos governos, parlamentos e tribunais desses países em atingir um nível equivalente e funcional de proteção dos dados pessoais.

1.3. O CESE apela para maior transparência e participação no processo de emissão das decisões de adequação. Os representantes do setor empresarial, em especial as PME, juntamente com grupos de defesa do consumidor, grupos de cidadãos e outras organizações da sociedade civil têm de ser implicados e consultados. O CESE está disponível para facilitar o processo de consulta.

1.4. O CESE congratula-se com o diálogo encetado pela Comissão com os principais parceiros comerciais na Ásia Oriental e no Sudeste Asiático, nomeadamente o Japão e a Coreia e, eventualmente, a Índia, bem como com os países da América Latina e países abrangidos pela política europeia de vizinhança que tenham manifestado interesse em obter uma «decisão de adequação».

1.5. O CESE espera que a Comissão, o Conselho, os governos e parlamentos dos Estados-Membros e o Governo e Congresso dos EUA acolham favoravelmente as propostas apresentadas na Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de abril de 2017, sobre o nível de proteção adequado assegurado pelo Escudo de Proteção da Privacidade UE-EUA. Na sua resolução, o Parlamento Europeu manifesta graves preocupações, muitas das quais indicam que o acordo e o atual enquadramento legislativo dos EUA não protegem, na prática, os direitos dos cidadãos da UE.

1.6. Tendo em conta a rapidez dos progressos tecnológicos e a expansão contínua das infraestruturas TIC, é necessário que os governos mantenham uma supervisão apertada e acompanhem a evolução de perto. Embora as decisões de adequação sejam avaliadas de quatro em quatro anos (ver artigo 45.º, n.º 3, do Regulamento geral sobre a proteção de

dados), o CESE recomenda a manutenção do contacto permanente entre a Comissão, as autoridades responsáveis pela proteção de dados e as autoridades governamentais dos países terceiros, a fim de identificar os novos desafios inerentes a um ambiente tecnológico e económico tão dinâmico.

1.7. O CESE considera que a promoção das normas em matéria de proteção de dados através de instrumentos multilaterais deve constituir uma prioridade para a Comissão Europeia e que este compromisso deve ser apoiado com recursos, de forma a obter uma verdadeira proteção dos direitos humanos *a priori* e uma via de recurso eficaz *a posteriori* para compensação por danos sofridos.

1.8. O Comité salienta que, na sua comunicação, a Comissão não faz uma distinção entre os diversos tipos e utilizações dos dados pessoais, com exceção das questões no âmbito da ação penal.

1.9. A Convenção n.º 108 do Conselho da Europa, de 1981, com o seu Protocolo adicional de 1999, é o único instrumento multilateral vinculativo no domínio da proteção de dados. Este instrumento deveria continuar a ser desenvolvido e mais países terceiros deveriam ser incentivados a aderir.

1.10. Há que intensificar os esforços envidados a nível multilateral, no âmbito da OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos), do G20 e da APEC (Cooperação Económica Ásia-Pacífico), com vista à construção de um verdadeiro sistema multilateral para a proteção de dados à escala mundial. A cooperação com o relator especial das Nações Unidas sobre o direito à privacidade deve ser sólida e funcional.

1.11. No que diz respeito ao intercâmbio de dados pessoais no âmbito da prevenção, investigação e repressão de infrações penais, o CESE é firme defensor da criação de garantias sólidas em matéria de proteção de dados, mas está também aberto à emissão de decisões de adequação no contexto da ação penal. A proteção de dados deve andar a par das ações de prevenção, investigação e repressão de infrações penais, incluindo a cibercriminalidade e o terrorismo.

1.12. O CESE recorda a importância da proteção dos dados pessoais e dos dados relativos à saúde e à reabilitação das pessoas com deficiência, tal como estabelecido no artigo 22.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

## 2. Contexto e introdução

2.1. A proteção dos dados pessoais faz parte do tecido constitucional comum da Europa e está consagrada no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Ocupa um lugar central na legislação da UE há mais de 20 anos, desde a Diretiva Proteção de Dados de 1995 («Diretiva de 1995») até à adoção do Regulamento geral sobre a proteção de dados e da Diretiva Cooperação Policial, em 2016.

2.2. A reforma da legislação da UE em matéria de proteção de dados, adotada em abril de 2016, estabelece um sistema que garante um elevado nível de proteção, tanto no interior da UE como no âmbito do intercâmbio internacional de dados pessoais para fins comerciais e de aplicação coerciva da lei. As novas regras entrarão em vigor em maio de 2018.

2.3. Após ter completado as regras da UE relativas à proteção de dados, a Comissão está atualmente a definir uma estratégia para a promoção de normas internacionais em matéria de proteção de dados. A comunicação apresenta os diferentes instrumentos para o intercâmbio de dados pessoais a nível internacional, com base nas regras de proteção de dados revistas, bem como a sua estratégia para as relações futuras com países terceiros selecionados, a fim de obter decisões de adequação e promover as normas em matéria de proteção de dados através de instrumentos multilaterais.

2.4. O Regulamento geral sobre a proteção de dados, de 2016, fornece uma «caixa de ferramentas» com mecanismos para a transferência de dados pessoais da UE para países terceiros: decisões de adequação, cláusulas contratuais-tipo, regras vinculativas aplicáveis às empresas, procedimentos de certificação e códigos de conduta. O principal objetivo destes mecanismos é assegurar que, quando os dados pessoais dos cidadãos europeus são transferidos para o estrangeiro, a proteção acompanha esses dados. Embora a arquitetura das transferências internacionais de dados pessoais seja semelhante à praticada ao abrigo da Diretiva Proteção de Dados de 1995, a reforma simplifica e amplia a sua utilização e introduz novos instrumentos para as transferências internacionais (por exemplo, códigos de conduta e procedimentos de certificação).

### 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE louva os esforços da UE para proteger os dados pessoais dos seus cidadãos, ao mesmo tempo que se preserva a abertura e a integração num mundo cada vez mais interligado.

3.2. Com base nos seus valores fundamentais e documentos constitutivos, a UE tem a responsabilidade de se tornar interveniente à escala mundial na promoção do respeito pelos direitos fundamentais e de um elevado nível de proteção da vida privada e dos dados pessoais. A este respeito, o CESE incentiva a Comissão Europeia a ser proativa, a nível bilateral e multilateral, a fim de promover o mais elevado nível de proteção dos dados pessoais para os seus próprios cidadãos e os cidadãos de países terceiros.

3.3. A UE deve apoiar a estratégia mundial para a proteção dos dados pessoais e os seus princípios fundamentais: a proteção de dados é um direito fundamental, que se concretiza através da adoção de legislação abrangente neste domínio, da instauração de direitos individuais de proteção da vida privada, passíveis de aplicação coerciva, e da criação de autoridades supervisoras independentes.

3.4. O nível mais elevado possível de proteção dos dados pessoais constitui não só uma responsabilidade legal, mas também uma grande oportunidade. A economia digital, os fluxos internacionais de bens e serviços e a administração pública em linha beneficiam da confiança que os cidadãos têm na proteção institucional e regulamentar em vigor. A proteção de dados e um comércio internacional justo são essenciais para os cidadãos e não devem ser considerados valores em conflito.

3.5. O CESE continua a apoiar a orientação geral da política da UE em matéria de proteção de dados, tal como o fez em pareceres anteriores, embora insista na necessidade de níveis de proteção mais elevados. No seu parecer sobre o «Regulamento geral sobre a proteção de dados» (dossiê SOC/455), deu exemplos concretos em relação a vários artigos, no sentido de promover uma melhor definição dos direitos, reforçar a proteção dos cidadãos em geral e dos trabalhadores em particular, esclarecer a natureza do consentimento, a licitude do tratamento e, em particular, as funções dos delegados de proteção dos dados e o tratamento dos dados em matéria de emprego <sup>(1)</sup>.

3.6. Além disso, o CESE chamou a atenção para o direito de as pessoas, singulares ou coletivas, expressarem o seu consentimento no que diz respeito aos seus dados. No seu parecer sobre a «Proteção dos dados pessoais» (dossiê TEN/631), defende que «os utilizadores devem ser informados, receber formação e agir com prudência, pois uma vez dado o consentimento, o operador poderá continuar a tratar os conteúdos e metadados de modo a maximizar as ações e os ganhos. [...] A educação dos utilizadores para o exercício dos seus direitos, bem como a anonimização ou encriptação, deveriam ser prioridades deste regulamento [Regulamento relativo ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais nas comunicações eletrónicas]» <sup>(2)</sup>.

3.7. O CESE apoia a criação, a partir de maio de 2018, de um único conjunto pan-europeu de normas, em vez das 28 legislações nacionais atualmente em vigor. O mecanismo de balcão único recentemente criado assegura que uma única autoridade de proteção de dados (APD) será responsável pelo controlo das operações transnacionais de tratamento de dados realizadas por uma empresa na UE. A coerência na interpretação das novas normas será garantida. Em especial, nos casos transnacionais em que estão envolvidas várias autoridades de proteção de dados nacionais, será adotada uma única decisão para assegurar que problemas comuns tenham soluções comuns. O CESE espera que os novos procedimentos assegurem não só a coerência da interpretação, mas também o nível mais elevado possível de proteção de dados.

3.8. O CESE toma nota de que a comunicação e as suas principais propostas são bem acolhidas pela DIGITALEUROPE, a organização que representa a indústria da tecnologia digital na Europa <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre o «Regulamento geral sobre a proteção de dados», 23 de maio de 2012 (JO C 229 de 31.7.2012, p. 90).

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proteção dos dados pessoais, de 5 de julho de 2017 (JO C 345 de 13.10.2017, p. 138).

<sup>(3)</sup> Carta da DIGITALEUROPE à Comissão Europeia sobre a sua recente comunicação relativa às transferências internacionais de dados, de 12 de maio de 2017 [último acesso em 1 de agosto]: <http://www.digitaleurope.org/Press-Room/Latest-News/News-Story/newsID/623>



A crescente penetração da computação em nuvem coloca desafios novos e complexos, que tenderão a evoluir devido ao ritmo rápido das mudanças tecnológicas. A legislação deve ser adaptável, de modo a poder dar resposta à evolução das tecnologias e do mercado.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. As decisões de adequação adotadas pela Comissão são atualmente o instrumento adequado para garantir a proteção dos dados dos cidadãos da UE em relação a outros países e entidades, quer governamentais quer privadas. São também um instrumento útil para incentivar os países terceiros a ambicionarem um nível de proteção semelhante para os seus próprios cidadãos e devem ser o instrumento preferido para proteger o intercâmbio de dados pessoais.

4.2. O CESE considera equilibrados e razoáveis os quatro critérios fundamentais <sup>(4)</sup> a ter em conta pela Comissão ao avaliar com que países se deve estabelecer um diálogo em matéria de adequação. Importa, contudo, interpretar estes critérios à luz de um verdadeiro empenho dos governos, parlamentos e tribunais desses países em atingir um nível equivalente e funcional de proteção dos dados pessoais.

4.3. O CESE apela para maior transparência e participação no processo de emissão das decisões de adequação. Os representantes do setor empresarial, em especial as PME, juntamente com grupos de defesa do consumidor e organizações da sociedade civil têm de ser implicados e consultados. O CESE está disponível para facilitar o processo de consulta.

4.4. O CESE congratula-se com o diálogo encetado pela Comissão com os principais parceiros comerciais na Ásia Oriental e no Sudeste Asiático, nomeadamente o Japão e a Coreia e, eventualmente, a Índia, bem como com os países da América Latina e países abrangidos pela política europeia de vizinhança que tenham manifestado interesse em obter uma «decisão de adequação».

4.5. O CESE considera problemático o estatuto da adequação parcial para determinados países, que incluiria alguns setores e territórios, uma vez que não oferece garantias suficientes e coerentes do ponto de vista constitucional, processual e institucional de que os dados pessoais estão protegidos. A adequação parcial poderá ser útil numa fase intermédia, em que a UE e os respetivos países encontram pontos de convergência e coordenam esforços. O objetivo a longo prazo é chegar a um acordo mais sólido e aprofundado, com base nos enquadramentos existentes em todos os países em causa <sup>(5)</sup>.

4.6. O CESE acolhe favoravelmente os esforços para a criação de um quadro bilateral sólido e funcional com os Estados Unidos da América. A decisão recentemente adotada sobre o nível de proteção assegurado pelo Escudo de Proteção da Privacidade UE-EUA, em substituição da decisão relativa ao «porto seguro» UE-EUA, representa um passo em frente. No entanto, o seu âmbito de aplicação é limitado, uma vez que é de adesão voluntária, deixando de fora um grande número de organizações norte-americanas.

4.7. O CESE espera que a Comissão, o Conselho, os governos e parlamentos dos Estados-Membros e o Governo e Congresso dos EUA acolham favoravelmente as propostas apresentadas na Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de abril de 2017, sobre o nível de proteção adequado assegurado pelo Escudo de Proteção da Privacidade UE-EUA. Na resolução, o Parlamento Europeu manifesta graves preocupações, muitas das quais indicam que o acordo e o atual enquadramento legislativo dos EUA não protegem, na prática, os direitos dos cidadãos da UE <sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> Os critérios fundamentais são: 1. A importância das relações comerciais (reais ou potenciais) da UE com determinado país terceiro, incluindo a existência de um acordo de comércio livre ou de negociações em curso; 2. A importância da circulação de dados pessoais a partir da UE, refletindo os laços geográficos e/ou culturais; 3. O papel precursor do país terceiro no domínio da proteção da privacidade e dos dados, que pode servir de modelo a outros países na sua região; 4. A relação política global com o país terceiro em causa, em especial no contexto da promoção de valores comuns e de objetivos partilhados a nível internacional.

<sup>(5)</sup> A Comissão incentivou os EUA a prosseguirem os seus esforços para criar um sistema global de proteção da privacidade e dos dados, permitindo assim a convergência entre os dois sistemas a longo prazo. Ver a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Transparência transatlântica de dados: restaurar a confiança através de garantias sólidas, COM(2016) 117 final, de 29 de fevereiro de 2016.

<sup>(6)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de abril de 2017, sobre o nível de proteção adequado assegurado pelo Escudo de Proteção da Privacidade UE-EUA, ponto 26: O Parlamento Europeu «[l]amenta que nem os princípios do Escudo de Proteção da Privacidade nem as cartas do Governo dos EUA que contêm os seus esclarecimentos e garantias demonstrem a existência de direitos de recurso judicial por parte dos cidadãos da UE cujos dados pessoais são transferidos para uma organização dos EUA ao abrigo dos Princípios do Escudo de Proteção da Privacidade e objeto de acesso e tratamento pelas autoridades públicas dos EUA para fins policiais e de interesse público, os quais foram destacados pelo TJUE, no seu acórdão de 6 de outubro de 2015, como a essência do direito fundamental consagrado no artigo 47.º da Carta da UE».

4.8. Vários grupos da sociedade civil da União Europeia e dos Estados Unidos manifestaram preocupações semelhantes<sup>(7)</sup>. O CESE insta todas as instituições da UE a tomar nota destas preocupações.

4.9. Embora reconheça a vontade da Comissão de gerar um novo impulso, o Comité observa que as suas propostas não eliminam a insegurança jurídica para as pessoas cujos direitos tenham sido violados. Vários aspetos contribuem para tal:

- A natureza dos dados em causa não é especificada: por exemplo, dados pessoais, megadados, propriedade intelectual.
- Os tipos de utilização. Que tipo de tratamento de dados pessoais é autorizado para fins comerciais e de aplicação coerciva da lei?
- A natureza dos intervenientes. Que papel cabe às empresas privadas, às autoridades estatais e aos tribunais?
- Não há clareza quanto ao estatuto jurídico e à responsabilidade das empresas que trabalham com os dados pessoais. Sanções e compensação por danos sofridos. Que papel cabe aos tribunais nacionais dos Estados-Membros da UE ou a outros tribunais, incluindo dos países terceiros?

4.10. O acompanhamento após a adoção de uma decisão de adequação é essencial para garantir que os acordos funcionam na prática. Tendo em conta a rapidez dos progressos tecnológicos e a expansão contínua das infraestruturas TIC, é necessário que os governos mantenham uma supervisão apertada e acompanhem a evolução de perto. Embora as decisões de adequação sejam avaliadas de quatro em quatro anos (ver artigo 45.º, n.º 3, do Regulamento geral sobre a proteção de dados), o CESE recomenda a manutenção do contacto permanente entre a Comissão, as autoridades responsáveis pela proteção de dados e as autoridades governamentais dos países terceiros, a fim de identificar os novos desafios inerentes a um ambiente tecnológico e económico tão dinâmico.

4.11. O CESE insta a Comissão a colaborar com as partes interessadas para desenvolver mecanismos alternativos de transferência de dados pessoais, adaptados às necessidades ou condições específicas de determinados setores, modelos empresariais e/ou operadores.

4.12. O CESE considera que a promoção das normas em matéria de proteção de dados através de instrumentos multilaterais deve constituir uma prioridade para a Comissão e que este compromisso deve ser apoiado com recursos.

4.13. A Convenção n.º 108 do Conselho da Europa, com o seu Protocolo adicional, é o único instrumento multilateral vinculativo no domínio da proteção de dados. Este instrumento deveria continuar a ser desenvolvido e mais países terceiros deveriam ser incentivados a aderir.

4.14. Há que intensificar os esforços envidados a nível multilateral, no âmbito da OCDE, do G20 e da APEC, com vista à construção de um verdadeiro sistema multilateral para a proteção de dados à escala mundial. A cooperação com o relator especial das Nações Unidas sobre o direito à privacidade deve ser sólida e funcional.

4.15. O reforço da cooperação com as autoridades nacionais dos países terceiros responsáveis pela aplicação coerciva e pela supervisão no âmbito da proteção da vida privada deve constituir uma prioridade. Apesar de não estabelecer obrigações juridicamente vinculativas, a rede global para a proteção da vida privada, da OCDE, pode promover a cooperação em matéria de aplicação coerciva da lei através da partilha de boas práticas na superação dos desafios transfronteiras e do apoio a iniciativas conjuntas de aplicação coerciva e sensibilização<sup>(8)</sup>.

4.16. No que diz respeito ao intercâmbio de dados pessoais no âmbito da prevenção, investigação e repressão de infrações penais, o CESE é firme defensor da criação de garantias sólidas em matéria de proteção de dados, mas está também aberto à emissão de decisões de adequação no contexto da ação penal. A proteção de dados deve andar a par das ações de prevenção, investigação e repressão de infrações penais, incluindo a cibercriminalidade e o terrorismo.

<sup>(7)</sup> A coligação das organizações das liberdades civis apela aos legisladores da UE para que pressionem a reforma da vigilância nos EUA no sentido de garantir um enquadramento respeitador dos direitos das pessoas sem cidadania norte-americana, 28 de fevereiro de 2017 [último acesso em 1 de agosto]: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2017/02/Section702CoalitionLetter1.pdf>

<sup>(8)</sup> Ver igualmente «The OECD Privacy Framework» [O quadro da OCDE em matéria de privacidade], OCDE, 2013.

4.17. O acordo-quadro sobre a proteção de dados entre a UE e os EUA, celebrado em dezembro de 2016, é um bom exemplo da forma como os direitos e obrigações em matéria de proteção de dados, conformes com o acervo da UE, podem ser integrados em acordos bilaterais. As mesmas regras podem funcionar também em domínios de intervenção diferentes, como a política da concorrência ou da defesa do consumidor. O CESE incentiva a Comissão a explorar a possibilidade de celebrar acordos-quadro semelhantes com os seus parceiros importantes em matéria de aplicação coerciva da lei.

4.18. O Comité aguarda com expectativa os resultados da primeira avaliação anual do Escudo de Proteção da Privacidade UE-EUA, a realizar este ano, e espera que este seja um exercício exaustivo e participativo. O CESE espera que tanto a UE como os EUA permaneçam empenhados em colaborar em prol de um nível mais elevado de proteção dos dados pessoais.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

*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 revoga o Regulamento (UE) n.º 1295/2013 que cria o Programa Europa Criativa (2014-2020)»**

[COM(2017) 385 final — 2017/0163 (COD)]

(2018/C 081/30)

Consulta	Parlamento Europeu, 11.9.2017 Conselho, 22.9.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI)
Adoção em plenária	18.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	196/0/3

O Comité adotou o seu parecer anterior sobre o «Programa Europa Criativa» [Regulamento (UE) n.º 1295/2013] — CCMI/098 — CES 828/2012 — em 28 de março de 2012<sup>(1)</sup>.

O parecer anterior aprovou plenamente tanto o conteúdo da proposta da Comissão que instituiu o programa Europa Criativa (2014-2020), como o aumento do orçamento para o financiar. No entanto, apesar de o Comité ter assinalado a importância da dimensão económica do programa Europa Criativa, salientou igualmente que o programa se concentrava demasiado no objetivo geral da competitividade, dando pouca visibilidade ao objetivo de promoção dos valores e da diversidade linguística e cultural da Europa. Considerou ainda o orçamento insuficiente para abranger os seus objetivos em comparação com o orçamento da UE ou com os fundos disponibilizados por alguns Estados-Membros para apoio de atividades culturais.

Na sua nova proposta, a Comissão propõe conceber uma solução juridicamente sólida e transparente para garantir apoio sustentável à Orquestra da Juventude da União Europeia (EUYO), tendo em conta as suas características específicas, através do seu reconhecimento como um «organismo identificado num ato de base» na aceção do artigo 190.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão.

Esta iniciativa está plenamente de acordo com a posição do Comité apresentada no seu parecer anterior. O financiamento da EUYO não requererá recursos suplementares do orçamento da UE.

A nova proposta adita apenas uma alínea ao artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1295/2013 que cria o Programa Europa Criativa (2014-2020): «f) Orquestra da Juventude da União Europeia».

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório e, de resto, havia sido já objeto do parecer CES 828/2012 (CCMI/098)<sup>(2)</sup>, adotado em 28 de março de 2012, o Comité, na 529.ª reunião plenária de 18 e 19 de outubro de 2017 (sessão de 18 de outubro) decidiu, por 196 votos a favor, sem votos contra e 3 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 18 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa Europa Criativa» (JO C 181 de 21.6.2012, p. 35).

<sup>(2)</sup> Ver nota 1.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Política económica da área do euro (2017)»****(aditamento a parecer)**

(2018/C 081/31)

Relator: **Petr ZAHRADNÍK**Correlator: **Javier DOZ ORRIT**

Decisão da Plenária	27.4.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, parágrafo A, das Disposições de Aplicação do Regimento
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	5.10.2017
Adoção em plenária	19.10.2017
Reunião plenária n.º	529
Resultado da votação	158/4/6
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

**Preâmbulo**

O presente parecer faz parte de um pacote mais vasto de quatro pareceres do CESE sobre o futuro da economia europeia (dedicados ao aprofundamento da União Económica e Monetária, à política económica da área do euro, à União dos Mercados de Capitais e ao futuro das finanças da UE) <sup>(1)</sup>. O pacote insere-se no processo lançado recentemente pela Comissão Europeia com o Livro Branco sobre o futuro da Europa e tem em conta o discurso do Presidente Jean-Claude Juncker sobre o estado da União 2017. Em consonância com a resolução do CESE sobre o futuro da Europa <sup>(2)</sup> e com os seus pareceres anteriores sobre a realização da UEM <sup>(3)</sup>, este pacote de pareceres salienta que a governação da União precisa de um sentido de missão comum, que vá muito para além das abordagens e medidas técnicas, e que é, antes de mais, uma questão de vontade política e de perspetiva comum.

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. As conclusões e recomendações a seguir formuladas visam complementar o parecer ECO/423, em que o presente parecer se baseia e cujas opiniões subscreve inteiramente. Estão igualmente em consonância com os três outros pareceres sobre o tema do futuro económico da Europa referidos no preâmbulo.

1.2. O CESE congratula-se com os progressos realizados no desenvolvimento da política económica da área do euro e está a acompanhar de perto as circunstâncias que determinam esta evolução. Atribui, contudo, especial importância às circunstâncias que ligam o ambiente da área do euro aos aspetos orçamentais e ao reforço do seu quadro institucional.

1.3. O CESE considera essencial dispor de uma combinação equilibrada de políticas económicas para a área do euro, com uma articulação adequada entre os seus componentes monetários, orçamentais e estruturais. Atendendo ao reagrupamento previsto dessas políticas em consonância com o desenvolvimento económico, este fator está a tornar-se cada vez mais importante.

1.4. O CESE não concorda com a rejeição pelo Conselho Europeu de uma orientação orçamental positiva, e insta-o a reconsiderar essa posição. Em particular, o provável abandono, pelo Banco Central Europeu, da sua política de flexibilização quantitativa reforça os argumentos a favor da adoção de uma orientação orçamental positiva. Simultaneamente, o CESE reconhece que o âmbito de aplicação de uma orientação orçamental positiva deve ser devidamente controlado, para não aumentar o nível ainda elevado de dívida pública, e circunscrever-se aos domínios que produzam claros benefícios a longo prazo.

<sup>(1)</sup> O pacote inclui os seguintes pareceres do CESE: Política económica da área do euro (2017) (aditamento a parecer); *União dos Mercados de Capitais: revisão intercalar* (ver página 117 do presente Jornal Oficial); *Aprofundamento da UEM até 2025* (ver página 124 do presente Jornal Oficial) e *Finanças da UE no horizonte 2025* (ver página 131 do presente Jornal Oficial).

<sup>(2)</sup> Resolução do CESE: JO C 345 de 13.10.2017, p. 11.

<sup>(3)</sup> JO C 451 de 16.12.2014, p.10 e JO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

1.5. O CESE observa que a situação económica na área do euro está a melhorar e recomenda que, a fim de manter e reforçar esta tendência, se adotem medidas decisivas para estimular o investimento e realizar reformas estruturais que promovam o aumento da produtividade e a criação de empregos de qualidade. As reformas estruturais devem ser aplicadas de forma mais coordenada com os processos do Semestre Europeu. Além disso, o CESE recomenda que se examine a necessidade de reformas estruturais a nível da área do euro ou da UE no seu conjunto, e não apenas em termos da adoção de medidas estruturais isoladas nos diversos Estados-Membros.

1.6. O CESE apoia firmemente o reforço da coesão na área do euro, através de uma maior coordenação da política económica e orçamental e da melhoria da intermediação financeira, graças à concretização da União Financeira e ao aumento da influência da área do euro na economia mundial. Para enfrentar estes desafios, o CESE recomenda o reforço correspondente do seu quadro institucional.

1.7. O CESE considera que o euro é a moeda de toda a UE; estima que a melhoria da situação económica da UE deve abrir novamente a possibilidade de alargamento da área do euro, que deverá ter um impacto positivo tanto na área do euro como nos seus novos membros.

1.8. O CESE assinala que, em consequência do Brexit e da imprevisibilidade da atual Administração americana, importa igualmente prestar a devida atenção à evolução política e económica a nível mundial.

1.9. O CESE está ciente de que, com o atual conjunto de regras (sobretudo medidas de carácter estrutural), há limites para a melhoria do funcionamento da área do euro e de que é necessário adotar novas regras para alguns dos aspetos mais fundamentais (por exemplo, a melhoria do quadro institucional ou o recurso a novos instrumentos orçamentais).

1.10. No contexto das recomendações económicas e políticas para 2018, que serão publicadas em breve, o CESE salienta a necessidade de lançar um debate sobre:

- a criação de uma União Orçamental,
- o reforço da responsabilidade e da apropriação dos Estados-Membros em relação às obrigações associadas à área do euro,
- a necessidade de realizar reformas estruturais no âmbito da plataforma do Semestre Europeu;
- um maior reforço da coordenação e da governação económicas,
- a melhoria do sistema de intermediação financeira, de forma a reforçar o investimento produtivo a longo prazo, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, através do papel desempenhado pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI) e pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) 2.0,
- o aumento da influência exercida pela área do euro a nível mundial.

1.11. O CESE está ciente de que uma maior atividade de investimentos se deve refletir claramente na evolução dos salários e na redução do desemprego. Deve igualmente procurar combater os desequilíbrios referidos no presente parecer, os quais, se persistirem e não forem corrigidos, podem constituir um enorme obstáculo ao crescimento a longo prazo.

1.12. A fim de garantir o apoio indispensável dos cidadãos à reconstrução da área do euro e à realização de reformas estruturais neste sentido, importa reforçar a dimensão social destas reformas, e devem ser adotadas formas democráticas e transparentes de governação da área do euro, destinadas a assegurar a prosperidade económica e um nível de vida elevado.

## 2. Contexto

2.1. No âmbito do processo periódico do Semestre Europeu, a Comissão Europeia publicou, em novembro de 2016, documentos relativos à recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, e uma comunicação relativa a uma orientação orçamental positiva para a área do euro. O CESE pronunciou-se sobre estes documentos no parecer ECO/423, adotado na sua reunião plenária de fevereiro de 2017. Desde então, o desenvolvimento da política económica da UE e as atividades de alguns Estados-Membros levaram a que esta questão evoluísse consideravelmente. O presente aditamento a parecer centra a sua reflexão nos aspetos mais importantes dessa evolução:



- Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro (março de 2017),
- Previsões económicas da primavera (maio de 2017),
- Comunicação sobre o Semestre Europeu de 2017: Recomendações específicas por país (maio de 2017).

Em paralelo, foram publicados no mesmo período o Livro Branco sobre o futuro da Europa e documentos de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária Europeia (UEM) e sobre o futuro do financiamento da UE, que foram aprofundados pelo presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, no seu discurso sobre o estado da União em setembro de 2017. O funcionamento da área do euro registou também um desenvolvimento visível no que respeita à sua vertente orçamental. Por conseguinte, o presente parecer tem em conta o desenvolvimento económico em 2018 e reflete as propostas do CESE relativas às recomendações sobre a política económica da área do euro para 2018.

2.2. A atual retoma económica é ligeiramente mais rápida do que se esperava; todavia, a área do euro continua a precisar de mais investimentos, que poderiam ser facilitados por um estímulo orçamental prudente que não agrave o nível da dívida pública a longo prazo. Os efeitos da crise e as políticas aplicadas continuam a agravar o desemprego, a pobreza e a desigualdade, além de causarem disparidades económicas e sociais entre os Estados-Membros. Por conseguinte, é essencial aumentar as perspetivas de crescimento com um maior apoio ao investimento na área do euro, a par de uma política social que reduza a pobreza e a desigualdade. De acordo com as previsões económicas da primavera da Comissão Europeia, os investimentos — acompanhados da correspondente evolução salarial e da continuação da diminuição das taxas de desemprego, contribuindo assim para o reforço da procura interna — são um fator essencial para sustentar a retoma económica.

2.3. Além disso, importa reforçar a coesão da área do euro. Esse fim pode ser alcançado através da concretização da União Financeira, que deverá ter um impacto positivo no investimento e pode ser alcançada no atual quadro regulamentar, pelo reforço da coordenação da política económica e orçamental, tendo em vista a criação de uma capacidade orçamental e de um orçamento autónomo da área do euro, e pelo estabelecimento de uma arquitetura institucional mais forte para a área do euro, a fim de melhorar a sua representação interna e externa e aumentar a responsabilidade de cada um dos seus membros, o que requer a adoção de novas regras.

2.4. Um dos cenários descritos no Livro Branco sobre o futuro da Europa pondera a possibilidade de uma Europa a várias velocidades, em que a área do euro poderia ser uma importante linha divisória. No entanto, neste caso o CESE é de opinião que o euro é a moeda da UE no seu conjunto. Por conseguinte, seria oportuno criar incentivos para que os Estados-Membros não pertencentes à área do euro considerem a adesão ao euro como uma das prioridades das suas políticas internas.

2.5. As previsões do inverno e da primavera da Comissão Europeia centram-se numa situação de «elevada incerteza» no que respeita aos riscos, tanto internos como externos, para o crescimento, devido a fatores comerciais, financeiros e geopolíticos. Nas suas previsões da primavera, a Comissão manifestou a preocupação de que os acontecimentos nos Estados Unidos e no Reino Unido (Brexit) possam prejudicar a (modesta) retoma em curso na Europa. A Administração Trump, que é ainda menos previsível do que se afigurava inicialmente, está descontente com os níveis persistentemente elevados do excedente da balança corrente da Alemanha e da área do euro, o que pode levar os EUA a adotar medidas de política comercial desfavoráveis, com consequências negativas para a União Europeia e a área do euro. O Brexit também é difícil de interpretar: o longo prelúdio antes do início das negociações não inspira confiança quanto ao resultado final e as eleições de junho deixam antever complicações e atrasos no avanço das negociações.

2.6. As mais recentes previsões económicas da primavera da Comissão Europeia indicam que a sua recomendação e o parecer do CESE (ECO/423), que preconizavam uma orientação orçamental positiva no conjunto da área do euro para 2017 — posição que foi rejeitada pelo Conselho na sua recomendação de 10 de março de 2017 —, iam no bom sentido. O CESE discorda da decisão do Conselho Europeu e considera que os riscos que surgiram desde então, bem como as previsões da primavera da Comissão, confirmam que é oportuno manter uma orientação orçamental positiva em matéria de política orçamental.

### 3. Observações na generalidade

3.1. A importância da UEM como uma das principais prioridades da integração europeia foi sublinhada por ocasião da comemoração do 60.º aniversário da assinatura dos Tratados de Roma e dos posteriores debates sobre o futuro da UE. Também se afirmou que, apesar dos problemas ainda por resolver, seria errado adotar uma atitude demasiado defensiva em relação à área do euro, devendo, pelo contrário, assumir-se uma perspetiva mais ambiciosa para o seu futuro e conceber medidas específicas para explorar melhor o seu potencial. O CESE subscreve este ponto de vista.

3.2. No que se refere à prosperidade da economia da UE e à justa redistribuição do rendimento e da riqueza que esta cria, o parecer ECO/423 sublinha a importância de uma política económica que contenha uma combinação equilibrada de instrumentos monetários, orçamentais e estruturais, bem como medidas destinadas a melhorar o funcionamento e a eficiência do mercado financeiro, nomeadamente uma regulamentação adequada para evitar comportamentos arriscados e irresponsáveis por parte de algumas instituições financeiras. O CESE considera que, em muitos aspetos, os acontecimentos dos últimos meses reforçaram a importância desta questão.

3.3. O CESE apoia plenamente a realização e o aprofundamento da UEM até 2025. Neste sentido, o presente parecer é coerente com o pacote de outros pareceres do Comité sobre o futuro económico da Europa referido no preâmbulo. O CESE considera que deve ser dada especial atenção aos seguintes domínios:

3.3.1. o reforço e o aprofundamento da coordenação das políticas orçamentais, económicas e estruturais, a fim de criar uma combinação eficaz destas políticas, tendo igualmente em vista a execução de uma (sólida) rubrica orçamental consagrada à área do euro no quadro do orçamento da UE. Pela primeira vez a um nível político tão elevado, o documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária Europeia utiliza o termo «União Orçamental». Num contexto monetário e económico homogéneo, e no âmbito de um mercado interno funcional, uma «União Orçamental» incluiria igualmente uma política orçamental comum ou estreitamente coordenada (tanto em termos fiscais como de despesas), que serviria de base a uma tributação justa e a uma abordagem sistemática e eficaz em matéria de fraude e evasão fiscais;

3.3.2. a responsabilidade de cada interveniente enquanto condição prévia essencial para melhorar o ambiente da área do euro, no âmbito de uma visão abrangente da governação económica da UE, em particular do processo do Semestre Europeu: a responsabilidade individual e as obrigações dos Estados-Membros devem ser mantidas ou mesmo reforçadas em todos os mecanismos de governação económica existentes, nomeadamente assegurando um acompanhamento objetivo, a aplicação de todas as medidas preventivas e corretivas e, por último, de sanções caso necessário;

3.3.3. a recomendação dos conselhos da produtividade enquanto instrumento adequado, baseado na participação ativa de todos os parceiros sociais pertinentes, podendo facilitar a execução de reformas estruturais que, para além de melhorarem a capacidade económica de cada Estado-Membro, contribuam substancialmente para aumentar a funcionalidade e a homogeneidade do mercado único no seu conjunto, eliminando determinados obstáculos e barreiras regulamentares, sem prejuízo dos direitos sociais e laborais adquiridos;

3.3.4. uma melhoria substancial da eficiência da intermediação financeira através da utilização de todo o espectro de participantes no mercado financeiro, em consonância com a ideia da União Bancária e da União dos Mercados de Capitais; para tornar a intermediação financeira mais eficaz há que dar prioridade ao investimento produtivo e não ao aumento da dimensão do setor financeiro virtual;

3.3.5. a representação externa da UEM, que se reveste igualmente de grande importância para que esta seja forte e respeitada, no contexto das mudanças que estão a ocorrer na economia mundial; é fundamental que haja não só um acordo entre os Estados-Membros sobre a posição a adotar face aos seus parceiros mundiais, permitindo à UE agir a uma só voz, mas também tomar medidas no sentido de uma estrutura institucional adequada que corresponda a esse interesse comum na cena mundial<sup>(4)</sup>;

3.3.6. além disso, deveria ter sido prevista a possibilidade de alargar a atual área do euro em casos que se afigurem oportunos; alguns países — em especial os da Europa Central e Oriental — apresentam indicadores de desempenho económico muito positivos e recebem uma avaliação muito favorável no âmbito do Semestre Europeu; afigura-se, assim, que poderiam apoiar o funcionamento da área do euro e reforçar a importância desta área na UE;

3.3.7. por último, para que os cidadãos apoiem o novo projeto da UEM, devem criar-se instrumentos capazes de garantir que as decisões de governação económica são democráticas e que o mercado único é complementado por um forte pilar social.

3.4. O CESE considera fundamental, para o funcionamento da área do euro, reforçar o investimento e conceber e realizar reformas estruturais, que poderiam ter sido promovidas com mais empenho no âmbito do processo do Semestre Europeu, sobretudo tendo em conta o quadro do mercado único. Os investimentos financiados pelo BEI, o FEI ou o FEIE apresentam resultados positivos, incluindo a realização de projetos regionais necessários, mas o seu volume ainda não é suficiente para colmatar os défices de investimento que se verificam, sobretudo, em períodos de crise. Estes instrumentos devem contribuir para criar um sistema suficientemente sólido para permitir a partilha das fontes de financiamento públicas e privadas. Há

<sup>(4)</sup> Para mais informações, ver, por exemplo: JO C 177 de 18.5.2016, p. 16.

que tirar partido da flexibilidade controlada prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento, de modo a aplicar a regra de ouro segundo a qual os investimentos e as despesas correntes conexas devem ser realizados de forma a obter benefícios e resultados no futuro. A tónica das reformas estruturais deve ser claramente transferida do nível dos Estados-Membros para o funcionamento global do mercado único.

3.4.1. O objetivo primordial das reformas estruturais deve ser a eliminação dos desequilíbrios existentes e a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento a longo prazo, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Entre esses desequilíbrios figuram as crescentes disparidades no interior da UE e dos Estados-Membros. As reformas estruturais devem levar à adoção de medidas que tenham em conta o contexto de toda a UE e não apenas as necessidades parciais de cada Estado-Membro.

3.4.2. No contexto da UE, as reformas não devem visar apenas as prioridades políticas nacionais, mas ser também concebidas para o conjunto da União, na perspetiva de projetos estratégicos capazes de criar um sólido valor acrescentado europeu.

3.4.3. As reformas estruturais devem igualmente ser acompanhadas da promoção de empregos de qualidade, com a tónica em níveis salariais adequados e no pleno respeito da justiça social.

3.4.4. Ainda são necessárias muitas reformas para melhorar a regulamentação, de modo a apoiar o desenvolvimento das empresas e a garantir uma proteção adequada dos cidadãos. Entre os domínios que necessitam de reformas estruturais figuram as regras aplicáveis à criação de empresas, as licenças de construção, a obtenção de crédito, o pagamento de impostos, o comércio transfronteiras, o registo de propriedades e a harmonização da política fiscal, que contribuirão para o bom funcionamento do mercado interno, reduzindo simultaneamente a concorrência prejudicial. O clima público e político (ou seja, a eficiência e a integridade do setor público, a segurança e a estabilidade durante o ciclo de vida dos projetos) desempenha igualmente um papel importante. Importa referir, nomeadamente no interesse da aceitação destas reformas pelo público, que o processo subjacente à sua execução se reveste de grande complexidade e que os seus resultados macroeconómicos dependem do funcionamento de muitos processos complexos a nível microeconómico. É fundamental explicar estas ramificações para que os cidadãos apoiem as reformas. Esse apoio exige que os instrumentos criados para auxiliar o funcionamento futuro da área do euro sejam decididos de forma legítima e democrática, que estabeleça o justo equilíbrio entre os pilares económico e social.

3.4.5. É possível reforçar a relação entre a necessidade de reformas estruturais, o Semestre Europeu, o quadro de execução plurianual dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (ou, de forma mais geral, do orçamento da UE) e uma área do euro mais desenvolvida e eficaz. O reforço da relação entre as reformas estruturais e o orçamento da UE, que visa promover a convergência a médio e longo prazo, está estreitamente relacionado com a limitação prevista da política de flexibilização quantitativa do BCE, altura em que uma política monetária mais restritiva criará mais margem para a utilização dos fluxos fiscais.

3.5. Simultaneamente, há que redobrar de esforços em prol de uma convergência ascendente do nível de vida e social, bem como dos salários, tanto no interior dos Estados-Membros como entre eles, enquanto condição mínima para aumentar a confiança na UE e assegurar o futuro da Europa. O pilar europeu dos direitos sociais deve promover a convergência.

3.5.1. Este contexto revela que necessitamos de políticas que reforcem a procura interna na UE e na área do euro em geral, sobretudo nos países com excedentes elevados da balança corrente e comercial, de modo a restabelecer o equilíbrio na área do euro e em relação ao resto do mundo.

3.5.2. Os Estados-Membros da UE não devem basear as suas estratégias de competitividade no pressuposto de que os níveis salariais permanecerão baixos. Uma combinação eficaz de políticas económicas deve permitir relançar a atividade de investimento em infraestruturas, e o aumento das despesas em matéria de educação, investigação, formação e competências deve traduzir-se no aumento da produtividade e num crescimento mais forte dos salários e dos rendimentos, refletindo ao mesmo tempo a evolução do ciclo de vida, o desenvolvimento da carreira e a evolução do custo de vida. No entanto, o CESE respeita as especificidades dos Estados-Membros, bem como a sua responsabilidade principal de abordar esta questão através de métodos modernos de negociação coletiva.

3.5.3. A situação do mercado de trabalho em vários países da área do euro demonstra que as reformas estruturais pendentes nessa área devem concentrar-se na redução dos elevados níveis de trabalho temporário, de trabalho a tempo parcial involuntário e de salários baixos, bem como na promoção de emprego de qualidade para uma mão de obra com níveis mais elevados de formação e competências. Um diálogo social e um mecanismo de negociação coletiva robustos, assentes na autonomia dos parceiros sociais, devem estar na base de um novo tipo de reforma laboral. Essa reforma não só melhorará a justiça social como também promoverá a produtividade da economia.

3.6. Em particular, é possível realizar reformas estruturais e aumentar a coordenação da política económica e orçamental ao abrigo do atual quadro regulamentar; as medidas nesse sentido podem ser reforçadas pelo próximo quadro financeiro plurianual após 2020. Por outro lado, para prosseguir a consolidação da área do euro com uma política orçamental comum ou uma presença mais forte da área do euro na cena mundial, é necessário criar regras totalmente novas.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. Pelos motivos mencionados no presente parecer, o CESE exorta a Comissão Europeia e o Conselho a incorporarem uma orientação orçamental positiva adequada nas recomendações sobre a política económica da área do euro para 2018. Esta proposta é particularmente crucial para responder à necessidade de um crescimento económico adequado e sustentável e assegurar uma combinação eficaz de políticas económicas e monetárias, cujo carácter expansionista não se pode prolongar indefinidamente.

4.2. O Comité entende que, na execução do Plano de Investimento para a Europa, que subscreve, se deve dar prioridade aos projetos que respeitem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e tenham em conta a responsabilidade social e ambiental.

4.3. O CESE considera que a recente evolução do paradigma da política económica da UE nos últimos meses mostra de forma bastante clara que o apoio político à criação de uma União Orçamental baseada na plataforma da área do euro está a aumentar; neste contexto, o Comité recomenda um acompanhamento muito atento da situação e está plenamente preparado para aderir ao processo de reforço da tónica orçamental enquanto condição prévia para um enquadramento mais homogéneo da área do euro; é igualmente crucial observar a forma como a referida evolução se reflete nas eventuais alterações das estruturas e regimes institucionais.

4.4. O CESE continua a acreditar que, num momento em que o aprofundamento da UEM voltou a ser uma prioridade fundamental, é muito importante não subestimar os processos relacionados com o aumento da eficácia e da funcionalidade do mercado único. Um mercado único eficaz e funcional é um requisito essencial para se poder lançar a reflexão sobre o aprofundamento da UEM. A UEM só poderá trazer os benefícios que dela se esperam se a abertura e liberalização do mercado único for prosseguida, a sua homogeneidade for reforçada e as barreiras de proteção nacionais, visíveis e ocultas, forem eliminadas.

4.5. O CESE subscreve a opinião de que o enquadramento de uma UEM aprofundada também deve ser consentâneo com o processo de intermediação financeira. Os principais aspetos da União Financeira são a União Bancária e a União dos Mercados de Capitais. A União Bancária visa principalmente promover um comportamento estável e previsível do setor bancário, devendo ser apoiada por recursos financeiros adequados para fazer face a eventuais falências bancárias. Quanto à União dos Mercados de Capitais, é entendida como uma forma de alargar as possibilidades de atribuição de recursos financeiros e ainda se encontra numa fase inicial de desenvolvimento. Por seu turno, a melhoria do funcionamento da intermediação financeira deve ser principalmente visível no domínio do investimento produtivo.

4.6. O futuro da UE depende igualmente do reforço da sua integração e da consolidação do seu papel a nível mundial. Esta é uma das poucas prioridades essenciais, em especial no momento atual, e é uma questão de interesse comum para todos os Estados-Membros da UE. A fim de atingir este objetivo, pode ser útil reforçar a representação conjunta da UE na cena internacional e, a esse nível, promover e respeitar valores, princípios e políticas comuns, como a liberdade política e económica e a igualdade e justiça social, o valor da liberdade de empresa no domínio do comércio e do investimento, a criação de condições para um ambiente concorrencial leal e aberto, e a eliminação de práticas ilícitas e criminosas a nível empresarial, como o abuso dos sistemas fiscais e dos procedimentos de contratação pública; além disso, é fundamental respeitar os direitos sociais e civis e os requisitos básicos das normas ambientais.

Bruxelas, 19 de outubro de 2017.

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**