

Edição  
em língua portuguesa

## Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	.....	
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	<b>Comité Económico e Social</b>	
	<b>402.ª reunião plenária de 24 e 25 de setembro de 2003</b>	
2004/C 10/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Defesa europeia — Questões ligadas à indústria e ao mercado — Para uma política comunitária em matéria de equipamento e de defesa”» (COM(2003) 113 final) .....	1
2004/C 10/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros no domínio do material eléctrico destinado a ser utilizado dentro de certos limites de tensão (versão codificada)» (COM(2003) 252 final — 2003/0094 (COD)) .....	6
2004/C 10/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores (versão codificada)» (COM(2003) 241 final — 2003/0099 (COD)) .....	7

Preço: 22,00 EUR

PT

(Continua no verso da capa)

Número de informação	Índice ( <i>continuação</i> )	Página
2004/C 10/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>— a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 163/2001/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Janeiro de 2001 relativa a um programa de formação para os profissionais da indústria europeia de programas audiovisuais (<i>Media-Formação</i>) (2001-2005)» (COM(2003) 188 final — 2003/0064 (COD))</li> <li>— a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão do Conselho n.º 821/2000/CE de 20 de Dezembro de 2000 relativa a um programa de incentivo ao desenvolvimento, à distribuição e à promoção de obras audiovisuais europeias (<i>Media Plus</i> — Desenvolvimento, Distribuição e Promoção) (2001-2005)» (COM(2003) 191 final — 2003/0067 (COD))</li> </ul>	8
2004/C 10/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A aplicação concreta da directiva relativa aos conselhos de empresa europeus (94/45/CE) e aos aspectos que eventualmente necessitem de revisão»	11
2004/C 10/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu no domínio da juventude» (COM(2003) 272 final — 2003/0113 (COD))	18
2004/C 10/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais»	21
2004/C 10/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que cria um Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos (versão codificada)» (COM(2003) 298 final — 2003/0103 (CNS))	27
2004/C 10/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui o Fundo de Coesão (versão codificada)» (COM(2003) 352 final — 2003/0129 (AVC))	28
2004/C 10/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento relativo ao controlo das concentrações de empresas ("Regulamento CE das Concentrações")» (COM(2002) 711 final — 2002/0296 (CNS))	29
2004/C 10/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de comunicação da Comissão relativa à apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas»	37
2004/C 10/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Destinado à Conferência Intergovernamental de 2003»	43

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2004/C 10/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Rumo a um sistema pan-europeu de navegação fluvial» .....	49
2004/C 10/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Espírito Empresarial na Europa» (COM(2003) 27 final) .....	58
2004/C 10/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Revisão da lista dos projectos de redes transeuropeias (RTE) até 2004» .....	70
2004/C 10/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Política de inovação — actualizar a abordagem da União no contexto da estratégia de Lisboa» (COM(2003) 112 final) .....	78
2004/C 10/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1655/2000 relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE)» (COM(2003) 402 final — 2003/0148 (COD)) .....	85
2004/C 10/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2596/97 que prorroga o prazo previsto no n.º 1 do artigo 149.º do Acto de Adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia» (COM(2003) 372 final — 2003/0144 (CNS)) .....	87
2004/C 10/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Coesão económica e social — Competitividade das regiões, governação e cooperação» .....	88
2004/C 10/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A contribuição das demais políticas comunitárias para a coesão económica e social» .....	92
2004/C 10/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As mutações industriais na Europa: balanço e perspectivas — Uma abordagem global» .....	105

## II

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

402.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 24 E 25 DE SETEMBRO DE 2003

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Defesa europeia — Questões ligadas à indústria e ao mercado — Para uma política comunitária em matéria de equipamento e de defesa”»**

(COM(2003) 113 final)

(2004/C 10/01)

Em 12 de Março de 2003, a Comissão Europeia decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a comunicação supramencionada.

A Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, adoptou parecer em 3 de Setembro de 2003, sendo relator C. Wilkinson.

Na 402.<sup>a</sup> reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 117 votos a favor, 3 votos contra e 5 abstenções.

### 1. Introdução

1.1. Na sua comunicação <sup>(1)</sup>, a Comissão Europeia considera que é chegada a altura de desenvolver uma política mais coordenada em matéria de equipamento de defesa para complementar as políticas nacionais neste domínio. A comunicação vem na linha de duas comunicações anteriores sobre as indústrias relacionadas com a defesa <sup>(2)</sup>, as quais resultaram num número muito limitado de acções concretas.

1.2. A Comissão entende poder dar um contributo importante melhorando a qualidade do quadro normativo comunitário que rege o tratamento dos armamentos na Europa, ajudando desse modo a assegurar a sobrevivência de uma indústria europeia da defesa viável.

1.3. As observações e as propostas da Comissão baseiam-se na Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e

inscrevem-se no quadro do desenvolvimento de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), mas não dependem dessas políticas.

1.4. As medidas propostas têm por objectivo incentivar a reestruturação e a consolidação da indústria, promover a criação de um mercado europeu do equipamento de defesa e reforçar a competitividade desta indústria; este é um importante desafio para o desenvolvimento da PESD. As medidas deverão igualmente prosseguir objectivos socioeconómicos mais amplos.

1.5. A comunicação reconhece que as acções a empreender deverão com toda a probabilidade contribuir com um valor acrescentado para os domínios do mercado dos equipamentos de defesa e da investigação ligada à defesa.

1.6. O Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas, reunido no Luxemburgo em 16 de Junho, expressou o seu apoio a algumas das actividades propostas na comunicação.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 113 final.

<sup>(2)</sup> COM(96) 10 final e COM(97) 583 final.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité acolhe favoravelmente a comunicação, que surge num momento oportuno, e apoia a maior parte das medidas nela propostas. O objectivo central de quaisquer reformas deve ser tornar mais eficiente e mais acessível o fornecimento das capacidades de defesa de que os Estados-Membros necessitam sem exceder os meios financeiros disponíveis.

2.2. A defesa é um domínio sobremaneira político e que tende a fomentar a divisão entre os Estados-Membros quanto ao papel da UE. As propostas da Comissão devem ser examinadas à luz deste contexto político. É no entanto consensual que as capacidades de defesa da UE não são ainda suficientes para todas as missões actualmente previstas (tarefas de Petersberg), quanto mais para as missões que poderão vir a ser acordadas no futuro. É evidente que a UE deve dispor de capacidades militares suficientes para as políticas externas e de defesa que se comprometeu a respeitar, sob pena de perder a sua credibilidade. Embora não haja ainda consenso geral entre os Estados-Membros sobre a necessidade de a UE ampliar a sua capacidade militar, o CESE aplaude a adopção de medidas nesse sentido como elemento essencial de uma futura PESD viável.

2.3. A defesa é também um domínio muito complexo. A diversidade de possíveis missões (nacionais, a nível da OTAN, da UE, das Nações Unidas ou de outras organizações) e do equipamento necessário para essas missões, assim como das actuais disposições para o desempenho das mesmas, que muitas vezes se sobrepõem e podem duplicar-se, tornam impossível uma racionalização total. No entanto, seria inegavelmente útil reduzir as diferenças entre os Estados-Membros a esse nível.

2.4. Para isso, a UE deve aproveitar ao máximo os recursos já investidos nestas capacidades. É marcante que embora os gastos da UE com a defesa sejam apenas 40 % dos dos Estados Unidos, as capacidades operacionais produzidas correspondam a apenas 10 % das dos EUA. É óbvio que os Estados-Membros obtêm menos do dinheiro investido do que poderiam.

2.5. Sem melhorias reais no desenvolvimento das novas tecnologias relevantes para a defesa, as indústrias comunitárias continuarão a perder terreno na produção das capacidades operacionais, o que vai contra a estratégia de Lisboa e terá consequências negativas para o emprego. O método aberto de coordenação poderia desempenhar um papel importante na coordenação das políticas industriais nacionais da UE neste domínio. Além disso, as consultas, avaliações e comparações de desempenhos que essa coordenação permitiria poderiam contribuir para a racionalização das indústrias implicadas.

2.6. Deve sempre procurar-se extrair o máximo dos recursos disponíveis, mas este não pode ser o único objectivo. Tem de haver vontade política para realizar os investimentos necessários para o desempenho correcto das missões actuais e futuras (cf. ponto 2.3). Além disso, as forças militares que não disponham de equipamento tecnologicamente avançado não terão qualquer esperança de êxito nas missões mais difíceis.

2.7. O Comité constata que se fala muito pouco do acesso à tecnologia e à informação no sector da defesa e do respectivo intercâmbio entre os Estados-Membros. O Comité recorda a importância deste intercâmbio no que diz respeito ao equipamento mais avançado.

2.8. A maioria dos actuais Estados-Membros e um número significativo de países candidatos são membros da OTAN. Por outro lado, a UE assegurou o acesso a determinados equipamentos da OTAN para algumas operações da UE. É pois claramente necessário desenvolver sistemas e padrões comunitários, tendo devidamente em conta os sistemas equivalentes da OTAN. Do mesmo modo, no que se refere ao equipamento, a interoperabilidade entre as forças da UE e da OTAN continuará a ser essencial e mais importante do que a estandardização (posto que esta deva continuar a ser encorajada sempre que possível).

2.9. Dado que a situação das indústrias e do equipamento de defesa variam enormemente entre os Estados-Membros<sup>(1)</sup>, é importante adoptar soluções maleáveis que reflectam cada caso particular. O Comité louva, por isso, a estratégia flexível da Comissão e faz notar que o progresso global e os benefícios dele resultantes serão bastante mais lentos do que seria de desejar. O CESE tem esperança de que à medida que as reformas forem sendo introduzidas, as disparidades entre pequenos e grandes Estados-Membros em termos de equipamento de defesa desaparecerão gradualmente.

2.10. Os procedimentos comunitários definidos para harmonizar as políticas de equipamento de defesa poderão conduzir progressivamente, nos Estados-Membros que desejem participar, a maior eficiência, melhores resultados, custos mais baixos e repercussões positivas nas despesas com IDT.

2.11. O CESE subscreve as propostas contidas na comunicação, sem prejuízo das observações expendidas nos parágrafos seguintes.

<sup>(1)</sup> O Plano de Acção Europeu das Capacidades (ECAP) identificou deficiências de capacidade na UE que terão de ser supridas para que as missões que a UE aceitou empreender se possam desenrolar.

### 3. Indústria europeia da defesa

3.1. O Comité concorda enfaticamente com a necessidade de manter uma base industrial viável para a defesa na UE que seja capaz de competir no mercado mundial. De outro modo, os Estados-Membros terão de depender de países terceiros (sobretudo dos Estados Unidos) para a maior parte do seu equipamento de defesa. Importa criar um «mercado europeu da defesa» para estimular a procura por parte de compradores europeus.

3.2. As indústrias de defesa da UE, e mesmo mundiais, foram já bastante consolidadas. Por se tratar de um mercado mundial, a maioria das principais empresas comunitárias tem já relações (posse, parceria, contrato, etc.) com empresas não comunitárias, o que lhes permite intervir eficazmente no mercado global. Trata-se igualmente de um mercado limitado, facto que tem levado as empresas a racionalizar a sua actividade e a cooperar de modo a poderem continuar a concorrer com êxito. Esta tendência é ainda hoje visível e reveste enorme importância nos futuros Estados-Membros, que realizaram apenas progressos limitados neste domínio.

3.3. Como observa a comunicação, um dos principais contributos para os sistemas de defesa e de segurança vem de empresas que desenvolvem os seus produtos e serviços igualmente para fins civis. Esta tendência deverá intensificar-se.

3.4. A intervenção do Estado nas indústrias de defesa é inevitável dado que os Estados são os únicos clientes legítimos da maior parte dos seus produtos. Mas a nacionalização das indústrias de defesa deve ser evitada tanto quanto possível se se pretende fomentar a concorrência. O Estado deve continuar a estar envolvido em certos domínios particularmente sensíveis (como o armamento nuclear e a criptografia), e o apoio financeiro estatal às acções de IDT é muitas vezes necessário para manter as forças armadas na ponta do progresso tecnológico.

3.5. O Comité concorda que a reestruturação deve dizer respeito antes de mais às indústrias em questão, tendo em conta a realidade dos mercados. O CESE observa que muitos dos futuros Estados-Membros enfrentam enormes desafios na reforma das suas indústrias de defesa <sup>(1)</sup>, pelo que devem ser plenamente envolvidos neste processo o mais rapidamente possível.

<sup>(1)</sup> Muitos destes países dispunham de forças armadas e de indústrias de defesa que formavam parte de um sistema incompatível com o dos actuais Estados-Membros.

3.6. A reestruturação implicará inevitavelmente que alguns Estados-Membros perderão alguma da sua capacidade industrial de defesa interna para se concentrarem noutros sectores, um processo que já está em curso. O objectivo deve ser que os Estados-Membros disponham entre si de um conjunto de capacidades industriais que satisfaça as necessidades da UE em matéria de defesa.

### 4. O mercado e a sua regulamentação

4.1. O Comité acolhe favoravelmente a revisão do quadro regulamentar da indústria de defesa da UE. Contudo, afiguram-se-lhe necessárias as seguintes observações sobre três aspectos das propostas neste domínio.

4.2. *Controlo.* A comunicação sustenta que é necessário determinar e controlar a situação económica da base industrial da defesa da UE, incluindo a sua capacidade para respeitar as prescrições da PESP em matéria de abastecimento, os níveis de competitividade e das competências específicas, o investimento em matéria de investigação e desenvolvimento, etc. No entender do CESE, este nível de controlo é irrealista (devido nomeadamente aos factores descritos nos pontos 3.2 e 3.3 *supra*) e desnecessário. Além do mais, os direitos de propriedade intelectual e a confidencialidade comercial constituiriam sérios entraves em alguns casos. Os Estados-Membros deveriam ser chamados a apresentar os dados relevantes sempre que necessário, incluindo uma estimativa do número de trabalhadores e das suas qualificações.

4.3. *Adjudicação de contratos no sector da defesa.* A comunicação defende que a UE deveria estar ela própria directamente envolvida na adjudicação dos contratos para aquisição de equipamento de defesa. Embora concorde que possa haver vantagens na centralização de alguns aspectos da adjudicação de tais contratos, o Comité mantém-se céptico quanto ao valor acrescentado que esse papel poderia ter para a UE. O Comité concorda que a longo prazo deve estabelecer-se tanto quanto possível um conjunto uniforme de regras para adjudicação dos contratos no sector da defesa. Mas essa uniformidade levará muito tempo a alcançar, dadas as regras muito diferentes actualmente aplicadas pelos Estados-Membros, e deverá ser deixada a possibilidade de adjudicar contratos a países terceiros, os quais aplicarão procedimentos e regras distintos. Espera-se que a futura agência (cf. ponto 6.1) tenha um papel decisivo na formulação destas regras.

4.4. *Política de concorrência.* O Comité apoia sem reservas a posição geral da Comissão, mas faz notar que a limitação do âmbito do artigo 296.º não deve levar à redução da capacidade dos Estados-Membros de protegerem os interesses da sua segurança nacional. O CESE reitera que dado o envolvimento e os interesses dos países enquanto únicos clientes legítimos de muito do equipamento de defesa, a concorrência continuará a ser mais difícil de garantir do que no caso de outros produtos.

## 5. Um esforço europeu mais coerente em matéria de investigação no domínio da segurança

5.1. Actualmente, há uma carência enorme de investimento na investigação e no desenvolvimento tecnológico (IDT) no domínio da defesa e a organização encarregue de gerir os programas de investigação ligada à defesa (a OAEO<sup>(1)</sup>) só administra 2,5 % dos investimentos da UE neste domínio. Sempre que possível, é inteiramente justificada uma maior coordenação entre as actividades de investigação nacionais, como demonstrado pelos resultados do Espaço Europeu de Investigação. A IDT será essencial para alcançar os objectivos da política da UE em matéria de equipamento de defesa.

5.2. Importa definir «tecnologias estratégicas da UE»<sup>(2)</sup> antes que os Estados-Membros cheguem a acordo sobre a agenda comunitária de investigação avançada. Os projectos seleccionados devem ter o potencial de melhorar claramente as capacidades de segurança nos domínios relevantes. Será igualmente necessário chegar a acordo sobre como obter financiamento adequado e como repartir os dividendos resultantes, mas é desde já evidente a necessidade de aumentar os gastos com a defesa na maior parte dos Estados-Membros por forma a conseguir uma melhoria significativa da IDT. A agência proposta poderá revelar-se útil como centro de consulta, de recolha e de partilha de informação, e, quando necessário, de promoção de projectos e de produção comuns.

5.3. De um modo mais geral, convém identificar e chegar a acordo tanto quanto possível sobre requisitos comuns. Isso permitirá à indústria recomendar os modos de produção (ou de aquisição) e de desenvolvimento menos dispendiosos, contribuirá para a interoperabilidade e ajudará a criar cadeias de produção viáveis. Será também preciso compreender as necessidades dos programas nacionais de IDT e coordenar melhor a evolução das tecnologias e o financiamento de que a IDT depende.

## 6. Outras pistas de reflexão

6.1. *Agência Europeia de Equipamentos de Defesa.* No passado, foram lançados vários apelos à instituição de alguma forma de agência neste sector. A comunicação da Comissão refere-se-lhe como uma «agência de equipamentos de defesa», o relatório do Parlamento Europeu sobre arquitecturas de segurança e de defesa chama-lhe «agência de armamento e investigação», e num projecto de documento recente da Convenção sobre o Futuro da Europa fala-se de uma «Agência Europeia de Armamento, Investigação e Capacidades Militares». As atribuições sugeridas para essa agência variam aproximadamente em função do nome que lhe é dado. Entretanto, o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas, na reunião de 16 de Junho de 2003, decidiu que deveria ser criada uma «agência no domínio das capacidades de defesa». Os pormenores quanto ao seu papel exacto estão em debate.

6.2. O Comité apoia a Comissão quando esta afirma que qualquer agência deve traduzir a escolha política formulada pelos Estados-Membros de que muitas acções de IDT e de aquisição de equipamentos não sejam abrangidas pelo actual Tratado CE e de que a actividade da agência se baseie nos acordos existentes<sup>(3)</sup>. Visto que nem todos os Estados-Membros participarão na actividade da agência, deve definir-se uma base para o financiamento da mesma em função da participação e das contribuições de cada país. O Comité fará as observações pertinentes quando estiver definido o papel da agência e qual o seu valor acrescentado para a política comunitária.

6.3. *Segurança de abastecimento.* Poucos ou nenhuns Estados-Membros restringirão as suas aquisições de equipamento de defesa ao mercado interno, pelo que continuará a haver acordos bilaterais tanto de abastecimento como sobre a segurança do abastecimento. O Comité entende que a responsabilidade pela segurança do abastecimento nestas circunstâncias deve caber aos Estados-Membros, que poderão decidir recorrer aos mecanismos da UE (como a agência proposta) ou firmar os seus próprios acordos bilaterais ou multilaterais.

(1) Organização de Armamento da Europa Ocidental.

(2) Estas são tecnologias vitais para as capacidades consideradas necessárias para as missões que a UE aceite desempenhar.

(3) Como o OCCA (Organismo Conjunto de Cooperação em matéria de Armamento) e o MoU Europa (memorando de entendimento, no âmbito da OAEO).

6.4. *Questões comerciais.* O Comité analisará este importante aspecto quando forem apresentadas propostas pormenorizadas pela Comissão Europeia, mas salienta que seria útil acompanhar desde já as práticas actuais em matéria de exportações de dupla utilização, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas.

## 7. Conclusões

7.1. O CESE vê com bons olhos o início do processo de estabelecimento de uma política de equipamento de defesa melhor coordenada como elemento essencial de uma Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD), centrada na formação das capacidades necessárias para o desempenho das missões acordadas pela UE na PESD, no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). A adopção de procedimentos a nível comunitário poderá resultar em maior eficiência e em custos mais baixos para os Estados-Membros que participem.

7.2. O Comité reconhece que a condição principal para o êxito desta política será a necessária vontade política, nomeadamente no que respeita ao aumento dos meios financeiros.

7.3. Uma indústria de defesa capaz de competir a nível mundial serve os interesses tanto políticos como económicos

da UE, e o Comité observa que a reestruturação está já em curso em grande parte devido à pressão do mercado.

7.4. A obtenção e o controlo das informações relevantes sobre as indústrias são tarefas que devem caber aos Estados-Membros; as informações devem incluir o número de trabalhadores e as respectivas qualificações.

7.5. O CESE tem dúvidas quanto às vantagens de um papel directo da UE na aquisição de equipamento de defesa.

7.6. Um esforço coerente de investigação avançada no domínio da segurança é crucial para os progressos futuros, e isso passa pela definição de «tecnologias estratégicas da UE» necessárias para colmatar as deficiências ao nível das capacidades.

7.7. O Comité prontifica-se a emitir o seu parecer pormenorizado sobre a agência europeia no domínio das capacidades de defesa assim que o seu papel e outros detalhes tenham sido definidos.

7.8. A segurança do abastecimento deve continuar a ser da responsabilidade dos Estados-Membros no futuro próximo, embora a agência anteriormente referida possa dar um contributo útil.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros no domínio do material eléctrico destinado a ser utilizado dentro de certos limites de tensão (versão codificada)»**

(COM(2003) 252 final — 2003/0094 (COD))

(2004/C 10/02)

Em 26 de Maio de 2003, o Conselho da União Europeia decidiu, ao abrigo do disposto no artigo 308.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo designou relator Bo Green e emitiu parecer em 3 de Setembro de 2003.

Na sua 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 119 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Contexto

1.1. Pela sua decisão de 1 de Abril de 1987, a Comissão deu instruções aos seus serviços para procederem à codificação de todos os actos legislativos o mais tardar após a sua décima alteração (ou a intervalos mais curtos), a fim de assegurar a clareza e a compreensão da legislação comunitária.

1.2. Visto que da codificação não pode resultar qualquer modificação substancial dos actos que dela são objecto, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão estabeleceram, pelo acordo interinstitucional de 20 de Dezembro de 1994, um método de trabalho acelerado para mais rápida adopção dos actos codificados.

## 2. A proposta da Comissão

2.1. A proposta em causa destina-se a codificar a Directiva 73/23/CEE, do Conselho, relativa à corrente de baixa tensão, passando a nova directiva a substituir os vários actos que são objecto da operação de codificação<sup>(1)</sup>. A proposta não altera em nada a substância dos textos codificados, procedendo-se apenas às alterações de ordem formal que a própria operação de codificação requer.

2.2. A directiva em apreço abrange o material eléctrico destinado a ser utilizado sob uma tensão nominal compreen-

didada entre 50 e 1 000 V para a corrente alterna, e entre 75 e 1 500 V para a corrente contínua. Aplica-se, por conseguinte, a grande parte dos produtos eléctricos, de utilização tanto profissional como privada. É esta mesma directiva que exige a aposição da marca «CE» e a elaboração de uma declaração de conformidade.

## 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE apoia em princípio esta proposta da Comissão, que visa maior clareza e transparência do direito comunitário.

## 4. Observações na especialidade

4.1. Propõe-se alterar o segundo parágrafo do artigo 5.º, como segue:

«As normas serão consideradas harmonizadas quando forem elaboradas e adoptadas por um organismo de normalização reconhecido, bem como publicadas de acordo com as legislações nacionais. As normas devem ser actualizadas em função do progresso tecnológico e da evolução das regras da arte em matéria de segurança.»

Assim reformulado, este parágrafo já não remete para os organismos referidos no artigo 11.º da proposta de directiva. Com efeito, estas normas são de facto elaboradas pelo CENELEC<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Anexo V, parte A, da proposta.

<sup>(2)</sup> Comité Europeu para a Normalização Electrotécnica.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores (versão codificada)»**

(COM(2003) 241 *final* — 2003/0099 (COD))

(2004/C 10/03)

Em 6 de Junho de 2003, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 3 de Setembro de 2003. Relator: U. Burani.

Na 402.<sup>a</sup> reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 124 votos a favor e 1 voto contra, o seguinte parecer.

1. A proposta visa a codificação da Directiva 98/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 1998, relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores destina-se a realizar este tipo de codificação. A nova directiva substituirá as diversas directivas que são objecto da operação de codificação, respeitando totalmente a substância dos textos codificados e limitando-se a agrupá-los, sem quaisquer modificações que não sejam de ordem formal, exigidas pela própria operação de codificação.

2. A codificação geral das disposições comunitárias, efectuada pela Comissão com base na decisão de 1 de Abril de 1987 <sup>(1)</sup> é aprovada pelo Comité, emitindo a este propósito

---

(1) COM(87) 868 PV.

parecer favorável, como já o fez em anteriores circunstâncias em relação a esta iniciativa.

3. O Comité assinala que, com base no acordo interinstitucional de 20 de Dezembro de 1994 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, nenhuma modificação substancial pode ser introduzida no quadro de uma codificação, assegurando a Comissão, na proposta de directiva, a observância dessa condição. Assim, uma aprovação responsável pelo Comité pressupõe a verificação das alterações introduzidas o que o relator fez sem que tal lhe tenha suscitado reservas ou particular reparo. O Comité recomenda que, no futuro, por razões práticas e de economia de tempo, em todos os casos similares, as propostas de directiva sejam acompanhadas, em anexo, de indicação das eventuais diferenças — ainda que mínimas — entre o texto original e o codificado.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:**

- a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 163/2001/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Janeiro de 2001 relativa a um programa de formação para os profissionais da indústria europeia de programas audiovisuais (*Media* — Formação) (2001-2005)»

(COM(2003) 188 final — 2003/0064 (COD))

- a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão do Conselho n.º 821/2000/CE de 20 de Dezembro de 2000 relativa a um programa de incentivo ao desenvolvimento, à distribuição e à promoção de obras audiovisuais europeias (*Media Plus* — Desenvolvimento, Distribuição e Promoção) (2001-2005)»

(COM(2003) 191 final — 2003/0067 (COD))

(2004/C 10/04)

O Conselho, em 5 de Maio de 2003, decidiu, ao abrigo dos artigos 150.º (n.º 4) e 157.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas supramencionadas.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 4 de Setembro de 2003. Foi relator Paolo Braghin.

Na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

**1. Introdução**

1.1. O programa *Media* — Formação destina-se a proporcionar aos profissionais da indústria europeia dos programas audiovisuais, através de uma formação profissional contínua, as competências e os conhecimentos que lhes permitam beneficiar plenamente da dimensão europeia e internacional do mercado e da utilização das novas tecnologias.

1.2. O programa *Media Plus* visa reforçar a competitividade da indústria audiovisual europeia com um conjunto de medidas de apoio que dizem essencialmente respeito ao desenvolvimento de projectos e de sociedades de produção e à promoção de obras cinematográficas e programas audiovisuais.

1.3. Os dois programas chegam ao seu termo numa altura em que a estrutura e o funcionamento futuros da União Europeia sofrerão alterações profundas: alargamento, conferência intergovernamental, renovação do Parlamento e da Comissão Europeia.

1.4. É necessário garantir uma base jurídica que possibilite a extensão dos programas *Media* — Formação e *Media Plus* até serem adoptados outros em sua substituição, afigurando-se essencial garantir a continuidade do apoio da Comunidade ao

sector e evitar eventuais perturbações dos mecanismos que apoiam a realização dos objectivos comunitários consagrados no Tratado.

1.5. Do ponto de vista financeiro, a Comissão propõe corrigir o orçamento global do programa *Media* — Formação para 57,4 e do programa *Media Plus* para 435,6 milhões de EUR.

**2. Observações na generalidade**

2.1. O Comité considera que teria sido mais conveniente que a Comissão tivesse, com a devida antecedência, criado as condições e tomado as medidas necessárias para antecipar a discussão e apresentação atempada dos novos programas plurianuais nos domínios cobertos pelos actuais programas *Media* — Formação e *MEDIA Plus*, em vez de se limitar a prolongar por um ano o seu período de vigência. Desse modo, a Comissão teria podido fazer face às várias necessidades e às novas realidades do sector, dando resposta às críticas construtivas que a aplicação do programa tem recebido e revendo-os na sua concepção e na sua estrutura, designadamente para fazer face aos novos desafios resultantes do alargamento.

2.2. O CESE espera que, no processo de avaliação intercalar em curso, se integrem, designadamente, as sugestões e as propostas contidas em anteriores pareceres do CESE e no presente parecer.

2.3. O montante do financiamento previsto para 2006 é essencialmente o mesmo do quinquénio anterior, embora menor no que se refere ao programa *Media* — Formação. Embora actualmente se encontre incluída a importância para fazer face ao impacto do alargamento, esta parece-nos insuficiente para responder às exigências colocadas por um maior número de utilizadores potenciais e pela multiplicação das oportunidades de colaboração.

2.3.1. O CESE insta, portanto, a que, na elaboração do orçamento geral da UE, se preveja um aumento dos fundos actualmente destinados a financiar projectos *Media*, especialmente para a formação, e que sejam mais bem articulados em função das novas necessidades decorrentes do baixo nível de desenvolvimento do sector audiovisual nos novos Estados-Membros.

2.3.2. Além do apoio previsto pelo programa, convinha desenvolver e orientar mais consequentemente para as PME e, em particular, para as inúmeras microempresas do sector, as várias oportunidades de financiamento, incluindo os mecanismos de financiamento privados e os auxílios provenientes do BEI, a exemplo da iniciativa «Crescimento e Audiovisual: Audiovisual i2i».

2.3.3. Importa dedicar particular atenção aos mecanismos de bonificação fiscal e de criação de um mercado de capitais de risco adaptado às características específicas do sector que atravessará uma fase de grandes inovações com a transição para a era digital.

### 3. Observações na especialidade

3.1. Os Media Desks, que asseguram a interface com os beneficiários do programa, ao nível nacional, são um instrumento fundamental para a consecução dos objectivos do programa. Haverá que seguir atentamente a actual criação de Media Desks nos novos Estados-Membros e assegurar o seu bom funcionamento para dar aos utilizadores destes países a possibilidade de usufruírem igualmente de informações e de serviços adequados. Poder-se-ia avançar já com a escolha de parceiros para a co-produção e a difusão ao nível europeu.

3.2. Será possível promover filmes europeus na Europa e no mundo, designadamente, mediante o apoio de festivais de cinema, documentários e animação europeus. Este apoio poderia ser integrado oportunamente numa actividade sistemática de informação sobre os festivais, para facilitar a participação de autores e dos pequenos produtores independentes e de promoção da sua produção a nível europeu e internacional.

3.2.1. Os festivais são, de facto, um instrumento essencial para valorizar a produção não meramente comercial frequentemente com conteúdos de grande valor cultural, de divulgação da história e das tradições regionais. Adequadamente promovidos, podem ser um instrumento de valorização das especifici-

dades culturais e da produção audiovisual das regiões até agora excluídas ou à margem dos circuitos internacionais. Esta necessidade será decerto ainda mais forte com o alargamento da UE a novos países com tradições e cultura diversas das que caracterizam a constelação actual da União Europeia.

3.3. O CESE partilha do desiderato de transformar o actual gabinete de assistência técnica em agência executiva, que permita uma maior flexibilidade e transparência na gestão dos fundos, exortando a Comissão a prosseguir o estudo que encetou neste sentido.

### 4. Conclusões

4.1. O CESE espera que a avaliação intercalar em curso seja seguida de um amplo debate e, se possível, de uma consulta com as partes interessadas, não só para preparar da melhor maneira a elaboração do futuro programa *Media* como para rever desde já, se for necessário, a afectação dos recursos.

4.2. O problema do financiamento do sector audiovisual, na perspectiva do alargamento da UE, não pode ser resolvido projectando simplesmente os financiamentos previstos actualmente sobre uma Europa alargada, aproximadamente com mais 70 milhões de cidadãos e com maiores assimetrias em termos de desenvolvimento do sector audiovisual. O CESE convida, pois, a Comissão a observar estes aspectos na elaboração em curso das propostas relativas ao futuro orçamento da UE, quer quanto às entidades de financiamento, quer quanto à sua resposta às necessidades dos destinatários.

4.3. O CESE evoca e reafirma algumas considerações estratégicas formuladas no seu parecer anterior de 27 de Abril de 2000 <sup>(1)</sup> sobre as propostas relativas aos programas *Media* — Formação e *Media Plus*, instando a que sejam tidos em linha de conta no processo de avaliação e na elaboração do futuro programa *Media* os seguintes aspectos:

- garantir a complementaridade e a coerência com as outras intervenções da Comunidade que visam uma estratégia comum, sobretudo aquelas que favoreçam a participação da indústria audiovisual em programas tais como o programa *Cultura 2000*;

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um programa de formação para os profissionais da indústria europeia de programas audiovisuais (*Media* — Formação) (2001-2005)» e a «Proposta de decisão do Conselho relativa a um programa de incentivo ao desenvolvimento, à distribuição e à promoção de obras audiovisuais europeias (*Media Plus* — Desenvolvimento, Distribuição e Promoção) (2001-2005)» (COM(1999) 658 final — 1999/0275 (COD) — 1999/0276 (CNS)) in JO C 168 de 16.6.2000.

- concentrar o apoio nas fases da cadeia audiovisual em que as suas intervenções apresentem um maior valor acrescentado (fundamentalmente, a montante e a jusante do processo de produção), facilitando especialmente o acesso das PME graças a mecanismos menos rígidos em forma, por exemplo, de auxílios estatais (propostas de desenvolvimento de pacotes de projectos);
  - dar prioridade aos produtos que tenham o maior ciclo de vida em termos de exploração comercial nos vários mercados, intervindo igualmente sobre a duração da cessão dos direitos das produções que penalizam particularmente os produtores independentes;
  - privilegiar, em especial, o desenvolvimento tecnológico e a inovação e a circulação transnacional (sobretudo com os novos Estados-Membros);
  - constituir e desenvolver um sistema de informação e de acompanhamento das novas necessidades e desenvolvimentos do mercado audiovisual;
  - melhorar o acesso do público ao património audiovisual europeu através da sua digitalização e da criação de redes a nível europeu, sobretudo com finalidades educativas e pedagógicas;
  - proceder a uma avaliação regular e sistemática, a fim de otimizar os recursos financeiros disponíveis e satisfazer o melhor possível as exigências da indústria audiovisual;
  - desenvolver projectos-piloto muito pouco utilizados até à data, talvez porque se concentram demasiado em aspectos tecnológicos, fazendo-os incidir também sobre os conteúdos.
- 4.4. No âmbito da formação, o principal obstáculo é o colocado por regulamentos de aplicação demasiado rígidos, isto para além da inadequação dos investimentos já antes denunciada. Conforme propõe o parecer atrás referido, deve incentivar-se o ensino à distância, através da utilização das novas tecnologias, bem como promover a coordenação entre os centros técnicos de formação aplicada e os centros universitários de formação básica, evitando-se assim o perigo de fragmentação excessiva dos auxílios.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A aplicação concreta da directiva relativa aos conselhos de empresa europeus (94/45/CE) e aos aspectos que eventualmente necessitem de revisão»**

(2004/C 10/05)

Em 26 de Novembro de 2002, por carta da vice-presidente, Loyola de Palacio, a Comissão Europeia, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer sobre «A aplicação concreta da directiva relativa aos conselhos de empresa europeus (94/45/CE) e aos aspectos que eventualmente necessitem de revisão».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 10 de Setembro de 2003 (relator: J. Piette).

Na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 122 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

### **OBJECTO DO PARECER**

A fim de dar seguimento aos pedidos formulados pelo CESE no sentido do seu maior envolvimento nas acções da União no plano social, e no espírito do acordo-quadro entre a Comissão e o CESE, a Comissão solicitou ao Comité que elaborasse um parecer exploratório sobre a aplicação concreta da directiva relativa à instituição de um conselho de empresa europeu (doravante designado «CEE») ou de um procedimento de informação e consulta dos trabalhadores no caso das empresas ou dos grupos de empresas de dimensão comunitária, bem como aos aspectos que eventualmente necessitem de revisão. Este parecer poderá revelar-se muito útil para a Comissão, na medida em que lhe permitirá, no decurso de 2003, tomar uma decisão fundamentada sobre o seguimento a dar ao pedido formulado por certos actores, e sobretudo pelo Parlamento Europeu, de revisão da Directiva 94/45/CE. Independentemente da autonomia que gozam e da decisão que venham a tomar sobre este assunto, os parceiros sociais poderão encontrar neste parecer a segurança de um balanço e de elementos objectivos partilhados.

Por conseguinte, o presente documento pretende, antes de mais, constituir um *corpus* informativo e fazer o ponto da situação da experiência adquirida desde a transposição da directiva.

#### **1. Panorâmica geral da Directiva 94/45/CE e da sua revisão**

1.1. A adopção pelo Conselho de Ministros, em 22 de Setembro de 1994, da directiva relativa à instituição de um CEE ou de um procedimento de informação e consulta dos trabalhadores, tornada extensiva ao Reino Unido pela Directiva 97/74/CE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1997, representou um passo decisivo em direcção a um diálogo social verdadeiramente europeu a nível da empresa, em sintonia com a estrutura transnacional das empresas e dos grupos de empresas.

Este novo instrumento, de natureza realmente transnacional, contribuiu bastante para o desenvolvimento da dimensão europeia das relações sociais.

1.2. Os Estados-Membros deviam ter transposto a directiva para as respectivas legislações nacionais até 22 de Setembro de 1996 (15 de Dezembro de 1999 para a Directiva 97/74/CE) (1), prazo igualmente válido para a direcção central das empresas e os representantes dos trabalhadores negociarem acordos voluntários nos termos do artigo 13.º da directiva. Dada a complexidade e o carácter bastante inovador desse documento — na medida em que articula uma dimensão especificamente europeia com as dimensões nacionais —, a coordenação da transposição para as legislações nacionais revelou-se essencial para a concretização de disposições fortemente convergentes no plano do conteúdo.

1.3. Nos termos do artigo 15.º da Directiva 94/45/CE, a Comissão devia reexaminar as regras de execução da directiva até 22 de Setembro de 1999, a fim de propor ao Conselho eventuais alterações necessárias.

1.4. Nessa data, as negociações e o trabalho realizado a nível dos CEE deviam ter fornecido suficientes experiências concretas para permitir essa revisão, tendo em conta que se trata de um processo verdadeiramente inovador.

1.5. A revisão devia ser efectuada pela Comissão «mediante consulta dos Estados-Membros e dos parceiros sociais a nível europeu».

1.6. O referido reexame devia incidir sobre as regras de aplicação da directiva e, por conseguinte, sobre todos os aspectos atinentes ao estabelecimento e ao funcionamento dos CEE, bem como sobre a adequação dos limiares de efectivos.

(1) Os textos relativos à transposição para as ordens jurídicas nacionais da Directiva 94/45/CE estão disponíveis no sítio Internet: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-dial/labour/directive9445/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/directive9445/index_en.htm).

1.7. Foi na sequência desse exame e de uma conferência realizada em Abril de 1999 com os parceiros sociais que, em 4 de Abril de 2000, a Comissão entregou ao Parlamento e ao Conselho o seu relatório sobre a aplicação da directiva. O relatório da Comissão incide essencialmente sobre a avaliação das medidas de transposição adoptadas pelos Estados, mas também faz uma avaliação da aplicação da directiva propriamente dita. Independentemente da qualidade de cada transposição, a Comissão salienta que subsistem aspectos de interpretação da directiva por resolver. O relatório indica, por outro lado, que a resolução destas questões ou passa pelas partes afectadas ou depende do domínio judicial. Daí a Comissão não ter considerado necessário propor uma alteração da directiva nesta fase.

1.8. Seguidamente, a Presidente do Parlamento Europeu enviou este relatório, para exame, à Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais e, para parecer, à Comissão dos Assuntos Jurídicos e do Mercado Interno e à Comissão da Indústria, do Comércio Externo, da Investigação e da Energia. A resolução do Parlamento sobre o relatório foi entregue em 17 de Julho de 2001, convidando-se nela a Comissão a apresentar em breve uma proposta de alteração da directiva comportando uma série de melhoramentos<sup>(1)</sup>.

1.9. Cerca de três anos após o seu relatório, a Comissão considera oportuno voltar a examinar a aplicação prática da directiva, agora com um período de vigência mais longo, tanto mais que a Agenda da Política Social de Nice, de Dezembro de 2000, aborda esta questão.

1.10. Desde a publicação do relatório da Comissão, em Abril de 2000, o mercado do emprego na Europa sofreu alterações consideráveis. A aceleração e a mudança de natureza das reestruturações transnacionais, enquanto modo de vida mais permanente das empresas, constituem verdadeiros desafios para os actuais CEE.

1.11. O âmbito de aplicação da Directiva 94/45/CE passará a abranger os novos Estados-Membros da União Europeia logo a partir da sua adesão, que, para dez deles, está prevista para 1 de Maio de 2004. O importante impacto do alargamento far-se-á sentir tanto nalguns dos CEE existentes, que deverão integrar representantes dos trabalhadores desses países, como na inclusão de novos grupos de empresas no âmbito da directiva o que suscitará, certamente, novos problemas a resolver. As reflexões e acções a empreender nos próximos anos relativamente aos CEE deverão ter em conta a especifici-

dade das novas empresas que passam a ser abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva, bem como as características próprias dos sistemas de relações sociais em vigor nestes novos Estados-Membros. Tal como sublinhado pelos parceiros sociais na conferência intitulada «Conselhos de empresa europeus: prática e desenvolvimento», de Abril de 1999, será necessário um processo de aprendizagem que permita aos intervenientes articularem elementos e dados de culturas, práticas e realidades diferentes e superarem os obstáculos ligados às assimetrias sociais, económicas e culturais.

1.12. Por outro lado, o contexto legislativo também se transformou. Surgiram novas disposições comunitárias no âmbito da informação e consulta dos trabalhadores, nomeadamente, a Directiva de 8 de Outubro de 2001 relativa ao envolvimento dos trabalhadores na Sociedade Europeia (Directiva 2001/86/CE) e a Directiva de 11 de Março de 2002, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia (Directiva 2002/14/CE).

## 2. Balanço

### 2.1. *Uma experiência já consolidada*

2.1.1. Das 1865 empresas ou grupos, empregando 17 milhões de trabalhadores, abrangidas pela directiva relativa aos CEE, 639, empregando 11 milhões de trabalhadores, dispunham no final de 2002 de semelhante conselho. 72 % destes acordos, ou seja, 400, foram celebrados por antecipação, conforme o artigo 13.º da directiva, e 28 % segundo o artigo 6.º. Os acordos de antecipação prorrogados ou alterados, conforme o caso, representam assim a base ainda largamente maioritária dos CEE actualmente em funcionamento. Foram ainda identificados sete outros acordos para estabelecimento de processos de informação e consulta sem constituição de qualquer CEE<sup>(2)</sup>.

2.1.2. Mais de metade destes acordos foram celebrados apenas em 1996. Desde então, têm sido celebrados anualmente cerca de quarenta acordos. Do total de empresas e grupos actualmente abrangidos pelo âmbito da directiva, 1 200, empregando 6 milhões de trabalhadores, são ainda susceptíveis de criar um CEE ou de lançar um procedimento de informação e consulta dos trabalhadores. Estas empresas ou grupos são frequentemente de dimensão mais reduzida e registam menor integração transnacional, mas as suas actividades transfronteiriças já não são de menosprezar.

(1) Relatório final do Parlamento Europeu de 17 de Julho de 2001 (A5-0282/2001), respeitante ao relatório da comissão sobre a aplicação da Directiva do Conselho 94/45/CE — Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais.

(2) Base de dados Infopoint da CES.

2.1.3. Um quarto dos acordos ficam inseridos no âmbito de aplicação da legislação alemã, 12-13 % são cobertos pelas legislações francesa, belga ou britânica, 4 a 7 % pelas legislações neerlandesa, sueca, italiana, irlandesa ou finlandesa e menos de 20 acordos passam a ser regidos pelas legislações austríaca, norueguesa, dinamarquesa, luxemburguesa, suíça, espanhola ou grega.

2.1.4. O alargamento é já uma realidade para cerca de 30 % dos CEE existentes<sup>(1)</sup>, os quais integram membros ou observadores oriundos dos países que irão aderir à União Europeia em 1 de Maio de 2004. Os países candidatos já começaram a transpor a Directiva 94/45/CE para o respectivo direito interno, como é o caso da Polónia, da República Checa, da Eslováquia, da Eslovénia e da Hungria.

2.1.5. Mais de 10 000 representantes dos trabalhadores encontram-se hoje directamente envolvidos no funcionamento dos CEE e organizam intercâmbios e práticas culturais, o que representa um dos fenómenos mais visíveis e substanciais da Europa social.

## 2.2. A negociação dos acordos

2.2.1. A fundamentação do princípio da directiva, isto é, que são os interlocutores sociais da empresa quem deve tomar a iniciativa de encetar as negociações, foi confirmada pelo número de acordos assinados com base nos artigos 6.º ou 13.º. É certo que o papel dos parceiros sociais nem sempre foi fácil, devido à natureza complexa e intrinsecamente europeia deste novo instrumento, mas, de uma forma geral, os estudos efectuados mostram que os parceiros sociais tiram nitidamente partido das experiências que trocam nos CEE.

2.2.2. Os acordos firmados são muito diversos, quer se trate dos acordos de antecipação, que constituem o maior número deles, ou dos celebrados após a entrada em vigor da directiva. Na maioria dos casos, comportam disposições sobre a informação e a consulta transnacionais dos trabalhadores, no respeito dos direitos expressos na directiva. Oito acordos dizem exclusivamente respeito à actividade informativa. Por outro lado, vários deles não comportam apenas mecanismos centrais de informação e consulta, mas encaram também a possibilidade de processos descentralizados a nível nacional para certos aspectos dessas actividades.

2.2.3. Tanto o diálogo social como o papel dos interlocutores sociais foram reforçados graças ao diálogo sobre a criação de um CEE estabelecido entre a direcção central e o grupo especial de negociação. Os vários estudos de acordos mostraram que as federações sindicais europeias desempenharam um

importante papel de coordenação em mais de três quartos das negociações voluntárias e foram co-signatárias dos acordos. Para efeito das negociações, os elementos do grupo especial de negociação solicitaram frequentemente a assistência de peritos da sua escolha, designadamente representantes das organizações dos trabalhadores activas a nível comunitário.

2.2.4. O modo de negociação de um novo acordo está definido na Directiva 94/45/CE. Não obstante, quando o acordo não prevê nada sobre o assunto, a planificação do funcionamento ou a renegociação dos acordos de antecipação pode tornar delicada a questão dos negociadores e dos signatários.

2.2.5. A questão das informações sobre a estrutura da empresa do grupo de empresas na Europa e sobre os efectivos e os interlocutores nos vários países é habitualmente a que se coloca em primeiro lugar aos trabalhadores das 1 200 empresas ou grupos de empresas eventualmente desejosos de iniciar o processo de negociação de um novo CEE ou de instituir um procedimento de informação e consulta dos trabalhadores. Três processos instaurados a título prejudicial no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias<sup>(2)</sup> estabelecem o princípio segundo o qual todas as informações indispensáveis à abertura de negociações sobre a criação de um comité de empresa europeu, em particular as respeitantes à estrutura do grupo e aos efectivos, devem ser transmitidas pelas direcções das empresas do espaço económico europeu aos representantes dos trabalhadores, independentemente do local de sede do grupo ou do parecer da direcção do grupo sobre a aplicabilidade da directiva.

2.2.6. A criação das condições e dos recursos necessários à negociação é da responsabilidade da direcção central, que deve ter em conta os diferentes aspectos práticos da organização das reuniões (deslocações, alojamento, interpretação, atribuição do tempo de palavra) e fazer face aos respectivos encargos. Esta questão é particularmente crucial em grupos europeus de média dimensão, que constituem a maior parte das empresas ainda susceptíveis de encetar negociações. Afigurar-se-ia útil uma reflexão sobre as modalidades de apoio específico ao estabelecimento do diálogo social transnacional nessas empresas, através, por exemplo, da abertura de rubricas orçamentais nessa área.

(1) Instituto Sindical Europeu «European Works councils — facts and figures» (Conselhos de empresa europeus — factos e números), Bruxelas, Novembro de 2002.

(2) C-62/99 «Bofrost», acórdão pronunciado em 29 de Março de 2001; C-440/00 «Kühne & Nagel», conclusões apresentadas em 11 de Julho de 2002; C-349/01 «ADS Anker GmbH», conclusões apresentadas em 27 de Fevereiro de 2003.

2.2.7. A negociação, que deve iniciar-se no prazo de seis meses a contar da data do pedido ou da iniciativa, pode prolongar-se por três anos. Geralmente, as negociações não são tão demoradas e as condições em que decorrem são frequentemente determinantes nos primeiros tempos de funcionamento dos CEE.

2.2.8. Inúmeras empresas adaptam ou renegoceiam o(s) seu(s) CEE em função de fusões, alienações ou mudanças significativas do seu perímetro de implantação. As questões relacionadas com a adaptação adequada da composição das estruturas de representação no caso de modificações no perímetro de implantação da empresa ou do grupo, bem como com a sua manutenção durante os períodos de transição, são decisivas para a capacidade de tratamento das reestruturações pelo(s) CEE. Metade dos acordos integram as questões de reestruturação no domínio de competência dos CEE: 51 % dos acordos fazem referência às fusões, 47 % aos encerramentos de estabelecimentos e 53 % às mudanças de localização das empresas<sup>(1)</sup>. As modificações do perímetro de intervenção levantaram problemas à maior parte dos CEE.

### 2.3. Funcionamento dos conselhos de empresa europeus (CEE)

2.3.1. Os relatórios publicados conjuntamente pela Comissão Europeia (D-G Emprego e Assuntos Sociais) e a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho estabeleceram uma distinção entre os acordos que instauram CEE aparentemente limitados a uma existência formal ou simbólica, assente numa única reunião anual, e os que criam CEE capazes de desempenhar um papel dinâmico, com representantes do pessoal que permanecem activos entre as reuniões e mantêm contactos regulares com a direcção<sup>(2)</sup>.

2.3.2. Contudo, os CEE existentes estão em constante evolução e desenvolvem-se de acordo com um processo construtivo interno, de forma que, para determinar em que medida os acordos lhes proporcionam possibilidades reais de desempenharem um papel activo, deve ser dada ênfase não apenas às disposições do acordo, mas também ao estudo de experiências concretas.

2.3.3. Os resultados de diferentes estudos (Lecher<sup>(3)</sup>) mostram que a celebração de um acordo representa mais o ponto de partida do que o culminar da evolução do CEE enquanto órgão.

2.3.4. Os estudos que analisaram o funcionamento dos CEE com base em monografias, inquéritos ou intercâmbios de práticas mostram que se assiste de facto a um processo dinâmico de desenvolvimento por etapas sucessivas. Se à partida podiam surgir certas reticências em relação às iniciativas de pedidos de criação de CEE, constata-se hoje serem numerosos os que reconhecem o papel positivo desempenhado pelos CEE na melhoria do diálogo social e do processo de informação e consulta na empresa.

2.3.5. Um documento publicado pela organização dos empregadores dos Países Baixos, ilustrando as tarefas e o papel dos CEE de 17 empresas com sede central nos Países Baixos, revela que a maior parte dos empregadores considera que o CEE traz ou pode trazer uma certa mais-valia, particularmente no quadro de reestruturações<sup>(4)</sup>. Alguns deles são, porém, da opinião que os CEE não contribuíram para melhorar o diálogo social na sua empresa. Não obstante, as conclusões de um estudo efectuado junto de multinacionais japonesas<sup>(5)</sup> apontam para uma avaliação positiva dos CEE pela grande maioria dos quadros superiores interrogados. Um inquérito recente, levado a cabo por uma estrutura de CEE americana junto de responsáveis de 24 grandes multinacionais, maioritariamente americanas, transmite igualmente uma avaliação positiva da experiência dos CEE<sup>(6)</sup>. Na maioria dos casos, a) a prática foi além das disposições previstas pelo acordo; b) as direcções estão hoje mais abertas à análise de questões na sua dimensão transnacional do que no período inicial; c) a confidencialidade já praticamente não coloca problemas; d) o contributo dos peritos é devidamente apreciado e e) a consulta sobre as reestruturações é considerada positiva. Globalmente, e mesmo que estas estruturas requeiram muito tempo e meios, três quartos dos responsáveis interrogados consideram que os CEE representam valor acrescentado para a empresa. Vários responsáveis referem mesmo a ocorrência de benefícios inesperados ligados aos CEE, através da melhoria induzida da disciplina e da coordenação da gestão no processo de decisão.

(1) Base de dados sobre os acordos, Infopoint — CES.

(2) «Conselhos de empresa europeus — Estudo comparativo entre os acordos visados nos artigos 6.º e 13.º» — Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, Mark Carley — Paul Marginson, 2000.

(3) W. Lecher, B. Nagel & H. W. Platzer (1999): «The establishment of European works Councils. From information committee to social actor» (A constituição dos conselhos de empresa europeus — de comités informativos a actores sociais), Ashgate Publishing, Aldershot.

(4) «The added value of European Works Councils» (O valor acrescentado dos conselhos de empresa europeus), J. Lamers, AWWN, Haarlem, 1998.

(5) S. Nakano, «European journal of industrial relations» (Diário europeu das relações industriais), vol. 5, n.º 3, pp. 307-326.

(6) Organization Resources Conselors Inc. ORC, «European Works Council Survey 2002» (Inquérito sobre os conselhos de empresa europeus — 2002), síntese in: EIROnline, 01/2003.

2.3.6. Paralelamente às diferentes etapas do seu desenvolvimento, os CEE encontram-se também frequentemente repartidos por tipo de funcionamento (Lecher): alguns surgem como extensões das estruturas nacionais de representação do país da sede central, constituindo nesse caso uma fonte de informação adicional para utilização nacional; outros são conduzidos pelos representantes do país dominante, sendo o seu potencial transnacional perceptível mas pouco desenvolvido; outros ainda desenvolveram uma verdadeira «identidade colectiva supranacional», com igualdade entre os membros e desenvolvimento de posições comuns.

2.3.7. Questões como o momento, o conteúdo e a incidência da informação e da consulta transnacionais são elementos determinantes para o funcionamento dos CEE, notando-se em particular:

- que a qualidade da informação regular e específica transmitida pela direcção e pelos membros aos seus colegas e a sua acessibilidade concreta ao conjunto dos interessados são consideradas essenciais para a qualidade do diálogo que se instaure no CEE e para a sua capacidade para desempenhar um papel activo. Alguns CEE chegaram assim a acordo sobre a elaboração de painéis de avaliação, sobre o tipo de informação necessária, bem como sobre a respectiva análise;
- que a cláusula da confidencialidade figura em 87 % dos acordos e é frequentemente objecto de discussões na prática, sobretudo no caso de reestruturações. Não obstante, a instauração de um clima de confiança parece ter permitido atenuar o problema, graças aos mecanismos de diálogo utilizados.

2.3.8. A experiência mostrou que a emergência de uma intervenção precoce do CEE em todos os processos de decisão podia contribuir para uma gestão responsável e preventiva, nomeadamente no caso de reestruturações.

2.3.9. A noção de transnacionalidade das questões abordadas no CEE é frequentemente objecto de debates concretos, especialmente nos casos de decisões que, embora dizendo respeito a um único país, têm na prática implicações estratégicas que ultrapassam o nível nacional. A directiva sobre o envolvimento dos trabalhadores na Sociedade Europeia (SE) — se bem que se trate de um domínio diferente, dado o carácter puramente opcional da SE — prevê que a informação comunicada ao órgão de representação dos trabalhadores diga

respeito a questões relativas à própria SE e a qualquer filial ou estabelecimento situados noutro Estado-Membro, ou a questões que excedam os poderes dos órgãos de decisão de um Estado-Membro.

2.3.10. Os estudos efectuados pela Fundação Europeia junto de 12 empresas ou grupos de empresas que concluíram textos comuns transnacionais<sup>(1)</sup>, bem como os bancos de dados dos acordos<sup>(2)</sup>, mostram que certos CEE começam a ir além da sua função de informação e consulta, passando a elaborar pareceres comuns, códigos de conduta, cartas de princípios, programas de acção e acordos a nível europeu, designadamente em matéria de saúde, segurança e ambiente, direitos fundamentais, mobilidade, formação e pensões complementares, bem como ainda fusões, encerramentos, mudanças de localização e reestruturações de empresas.

2.3.11. A prática revela igualmente que a instauração de um diálogo social real e frutuoso no CEE está ligada ao modo de funcionamento desta instância, em função do modo de circulação da informação, das capacidades de coordenação e da reactividade determinada por esse funcionamento.

- Tanto o comité restrito, como a mesa ou o secretariado que existem em três quartos dos CEE, são, pela sua composição, frequência de reuniões, ligação com as instâncias nacionais de representação, mas também pela possibilidade de estabelecerem contactos com as diferentes entidades e pelos meios de tradução de que dispõem, considerados elementos fundamentais para o funcionamento dos CEE.
- Os meios e as capacidades dos membros variam consoante os CEE: a formação já está prevista em 42 % dos acordos e responde a necessidades específicas ligadas ao exercício das funções de representação a nível europeu. A possibilidade de recurso a peritos está prevista na maioria dos acordos (75 % deles prevêem a sua assistência nas reuniões plenárias e preparatórias), mas a sua assistência permanece controversa dadas as especificidades e práticas habituais das instâncias nacionais e o facto de alguns países integrarem quadros sindicais permanentes. Os meios de comunicação (incluindo a possibilidade de manter o contacto com as diferentes unidades laborais representadas), a tradução e a interpretação em função das necessidades são aspectos essenciais. A frequência das reuniões ordinárias do CEE também coloca problemas de ordem prática (83 % dos acordos limitam explicitamente o número de reuniões a uma só ou a uma reunião ordinária com possibilidade de reunião extraordinária — 14 % dos acordos prevêem duas reuniões ordinárias).

(1) Textos negociados por European Works Councils, M. Carley, EFMWC, Dublin, 2001.

(2) Base de dados Infopoint da CES.

- O processo de informação e de consulta aborda essencialmente os temas previstos pela directiva e revela-se particularmente importante em caso de reestruturação. Não obstante, alguns CEE estendem este processo às medidas programadas pela direcção, em especial nos seguintes domínios: formação contínua, ambiente, saúde e segurança, igualdade de oportunidades, eventuais participações financeiras dos trabalhadores e, embora os casos actuais sejam ainda raros, actividades culturais e sociais.

O CEE revela ser um fórum de intercâmbio para a concretização de objectivos como os lançados em Lisboa, um elemento-chave dos quais é a educação e a aprendizagem ao longo da vida.

2.3.12. Na prática, a capacidade de adaptação e de evolução do CEE em função das alterações no grupo ou com vista a melhorar o seu funcionamento (processo dinâmico) reveste-se igualmente de máxima importância. O acordo belga de transposição da directiva faz referência, nos seus requisitos subsidiários, às alterações de estrutura ou de dimensão da empresa ou do grupo e prevê regras aplicáveis neste caso, as quais podem constar de um protocolo de colaboração.

2.3.13. Alguns acordos tratam de forma particular as diferentes actividades ou divisões de um grupo. Se, por um lado, alguns CEE são instâncias únicas apesar da extrema variedade de actividades que desenvolvem, a organização por profissões num mesmo CEE é já uma realidade em mais de um CEE de cada dez (estudo da Fundação Europeia de Dublin — 2000). A maior parte das empresas envolvidas também formalizaram mecanismos relativos à circulação da informação e à articulação entre os vários níveis e instâncias de diálogo.

2.3.14. A representação profundamente desequilibrada de homens e mulheres nos grupos especiais de negociação e nos CEE é uma constante, reflectindo certamente o desequilíbrio existente nos órgãos de representação a nível nacional. Afigura-se, pois, oportuna uma reflexão sobre as formas de redução voluntária deste desequilíbrio, tendo especialmente em conta o lugar que os CEE ocupam no modelo social europeu.

2.3.15. Certos acordos e certas disposições nacionais de transposição prevêem por outro lado uma representação equilibrada das diferentes categorias de trabalhadores no CEE.

2.3.16. A questão da personalidade dos CEE, da sua capacidade de estar em juízo, para administrar um património e para celebrar acordos, é colocada de forma diferente consoante os Estados-Membros.

2.3.17. Em caso de incumprimento da directiva, todos os países previram um sistema de sanções aplicável às violações das obrigações por ela previstas, tanto no que se refere à obrigação de criação de uma instância de negociação como no plano da observância das obrigações ligadas ao funcionamento do CEE. Em certos casos podem, contudo, colocar-se problemas de acesso ao direito, em especial se um grupo extra-europeu tiver estabelecido a sua sede central num Estado que não tenha representantes dos trabalhadores no CEE. Os representantes podem deparar com dificuldades práticas no que toca à possibilidade de recorrerem aos tribunais competentes no país da sede central (caso da Bélgica, por exemplo, cujo direito prevê a possibilidade de as organizações representativas dos trabalhadores recorrerem aos órgãos jurisdicionais do trabalho).

#### 2.4. *Articulação entre o diálogo social nacional e europeu*

2.4.1. O princípio da subsidiariedade foi em grande medida respeitado pela Directiva 94/45/CE, ao terem sido levadas em conta as diferentes formas de representação, de informação e de consulta dos trabalhadores na empresa. O modo de eleição ou de designação dos representantes dos trabalhadores é definido a nível dos Estados-Membros.

2.4.2. A interacção entre o nível local e europeu contribuiu em certos casos para a melhoria das práticas nacionais.

2.4.3. Assim, a exemplo do CEE, algumas empresas criaram, por vezes mediante acordo, conselhos de grupo (inter-sedes) a nível nacional. Segundo um inquérito realizado junto de representantes belgas da CSC-ACV (Confédération des syndicats chrétiens/Algemeen Christelijk Vakverbond), em 35 % dos casos, o CEE esteve na origem da criação de redes de comunicação inter-sedes a nível nacional. Segundo o mesmo inquérito, 67 % dos representantes consideram que o CEE foi importante para melhorar o funcionamento do comité de empresa local<sup>(1)</sup>.

2.4.4. Em muitas empresas, o CEE também contribuiu para eliminar obstáculos à informação, à consulta e à comunicação do pessoal, agindo ao abrigo do ponto 5 do anexo da directiva, relativo à necessidade de os membros do CEE informarem os representantes dos trabalhadores ou, em lugar destes, o conjunto dos trabalhadores.

(1) «Le CENE est-il sur la bonne voie?» (O CEE está na boa via?) CSC e Hoger Instituut voor de arbeid, Veerle Cortebeek, Joris Van Ruysseveldt, Leuven, 2002.

2.4.5. Assim, com vista a reforçar a coerência entre as direcções locais, alguns grupos iniciaram igualmente reuniões transnacionais de direcções paralelamente à constituição de CEE.

2.4.6. Os CEE favoreceram a emergência de uma consciência europeia do diálogo social por via da informação e da consulta, mas também graças à extraordinária oportunidade cultural de desenvolver intercâmbios no plano transnacional. No âmbito da construção europeia, e dada a diversidade dos modos de representação, o intercâmbio de conhecimentos e de influências recíprocas, bem como a criação de sinergias entre os interesses dos trabalhadores e os das entidades patronais num mesmo grupo representam um verdadeiro progresso cultural.

### 3. Conclusões

3.1. Os diferentes relatórios e estudos sobre os acordos e as práticas dos CEE confirmam que as experiências actuais permitem retirar uma série de conclusões quanto à forma como um processo negocial para instituição de um CEE ou de um procedimento de informação e consulta dos trabalhadores pode ser planeado de modo a ser simples, democrático e eficaz. No que diz respeito à essência da directiva, isto é, à forma como pode fazer valer o direito dos trabalhadores e das trabalhadoras à informação e à consulta, as experiências são igualmente numerosas.

3.2. Graças à sua composição, o CESE conseguiu certamente lançar uma luz esclarecedora sobre a dinâmica do diálogo social actualmente em curso nas empresas e nos grupos de empresas. O CEE é uma instância ainda muito jovem, mas em constante evolução, como o prova a proporção de acordos renegociados todos os anos.

3.3. A informação e a consulta a nível do CEE, bem como a dinâmica do seu papel e das suas práticas podem, sem dúvida, revelar-se úteis para todos os intervenientes, inclusive o próprio cidadão. As respostas encontradas no quadro da globalização e das reestruturações das empresas não só têm repercussões para as condições de vida e de trabalho, mas também para o clima social fora da esfera laboral.

3.4. Os diversos balanços da aplicação concreta da directiva e do funcionamento dos CEE que foi possível partilhar permitiram ao Comité Económico e Social Europeu identificar claramente os contributos dos CEE para o diálogo social e para

o desenvolvimento europeu. Não obstante, estão ainda em aberto questões fundamentais que dizem essencialmente respeito aos seguintes aspectos:

- as noções de «efeito útil» e de «tempo útil» para a informação e consulta dos trabalhadores;
- o âmbito de aplicação da Directiva 94/45/CE, no que respeita, por exemplo, às «empresas comuns» (joint-ventures), à possível exclusão da marinha mercante e à noção de empresa, devido à diversidade de formas que actualmente revestem, a qual aumentará ainda mais a nível europeu com a entrada de empresas associativas, cooperativas e mutualistas, com actividades económicas cada vez mais significativas e um carácter cada vez mais transfronteiriço. As empresas públicas são contudo expressamente referidas nas transposições nacionais da directiva em dois Estados: a Suécia e a Espanha;
- a questão da representação e da proporcionalidade da representação nos CEE, questão não abrangida por regras transnacionais;
- a questão do impacto positivo dos CEE no diálogo social travado na empresa a nível nacional;
- a possibilidade de os representantes dos CEE se poderem deslocar aos diversos locais de implantação da empresa cujos trabalhadores representam e poderem comunicar quer com os representantes quer com os trabalhadores dessas unidades;
- a relação entre o CEE e as autoridades de regulação em matéria de concorrência. O Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho, relativo ao controlo comunitário das operações de concentração de empresas, prevê que «os representantes reconhecidos dos trabalhadores» possam ser entendidos como «pessoas singulares ou colectivas que comprovem ter suficiente interesse» no exame de uma operação de concentração sujeita ao controlo comunitário. Actualmente, contudo, os representantes dos trabalhadores não dispõem de qualquer garantia de acesso aos processos, nem mesmo na suas versões «não confidenciais». Esta questão coloca-se prioritariamente às autoridades comunitárias no quadro de uma melhor articulação entre política social e política de concorrência.

3.5. Também no Comité divergem as opiniões quanto ao alcance dos balanços e das reflexões sobre a aplicação da directiva e o funcionamento dos CEE. Alguns membros consideram que o presente parecer exploratório deve limitar-se a um *corpus* informativo, sem qualquer intenção de influenciar eventuais discussões futuras entre parceiros sociais sobre a revisão da Directiva 94/45/CE, visto a Comissão ter assinalado

no seu programa de trabalho o propósito de consultar os parceiros sociais a partir de Outono de 2003. Outros membros são da opinião que os balanços feitos no Comité sobre a aplicação da directiva e sobre o funcionamento dos CEE deveriam poder servir de base à apreciação dos aspectos que eventualmente obriguem a uma revisão da Directiva 94/45/CE.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu no domínio da juventude»**

(COM(2003) 272 final — 2003/0113 (COD))

(2004/C 10/06)

Em 24 de Junho de 2003, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 149.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 10 de Setembro de 2003 (relatora: U. van Turnhout; co-relatores: M. Soares e A. Pezzini).

Na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 128 votos a favor e 1 voto contra, o seguinte parecer.

## 1. Síntese

1.1. O CESE congratula-se com esta medida, que garante a continuidade do financiamento essencial aos organismos activos no plano europeu no domínio da juventude.

1.2. No entanto, o CESE assume uma posição crítica em relação à proposta de reduzir o financiamento, à razão de 2,5 % por ano, após o terceiro ano. Neste parecer, foi delineado o impacto provável desta proposta. Além disso, argumenta-se que estas organizações deviam ser abrangidas pelas disposições do artigo 162.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002<sup>(1)</sup> da Comissão. Estes organismos têm finalidades de

interesse geral europeu<sup>(2)</sup> e, por conseguinte, não devem ser abrangidos pelo disposto no n.º 2 do artigo 113.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho.

1.3. O CESE acolhe com agrado a estabilidade de financiamento que esta medida vai garantir ao Fórum Europeu da Juventude, o que possibilita o crescimento e o reforço contínuo deste órgão.

<sup>(2)</sup> Artigo 162.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão: «Um organismo com finalidades de interesse geral europeu é:

- a) um organismo europeu activo no domínio da educação, formação, informação ou investigação e estudo no âmbito das políticas europeias ou um organismo europeu de normalização;
- b) uma rede europeia que representa organismos sem fins lucrativos activos nos Estados-Membros ou nos países candidatos e que promovem princípios e políticas em conformidade com os objectivos dos Tratados.»

<sup>(1)</sup> Artigo 108.º do Regulamento Financeiro.

1.4. O CESE manifesta preocupação com a tendência verificada durante os últimos anos de reduzir gradualmente o financiamento para os organizações internacionais de juventude. O CESE apela ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão para que activamente procurem reforçar esta linha orçamental. É preciso reconhecer que o crescimento e o desenvolvimento das organizações internacionais de juventude é essencial para o desenvolvimento e o futuro da Europa.

1.5. O CESE nota que esta proposta abrange o período 2004-2006. O CESE insta a Comissão a proceder a consultas o mais amplas possíveis para determinar como deve ser abordado o financiamento após 2006.

1.6. O CESE insta à imediata aplicação das importantes recomendações constantes do Relatório de Avaliação de apoio às organizações internacionais não governamentais de juventude, elaborado pela Comissão <sup>(1)</sup>.

1.7. O CESE observa que a proposta em apreço é uma das diversas referidas pela Comissão sobre os programas e medidas de acção comunitários numa ampla gama de domínios. O CESE advoga vigorosamente que a Comissão assuma uma abordagem coerente em todos estes domínios, particularmente no que se refere aos critérios de elegibilidade para o financiamento.

## 2. Antecedentes

2.1. O CESE acolhe favoravelmente a instituição de um programa de acção comunitária para a promoção de organismos activos no plano europeu no domínio da juventude. O objectivo da presente proposta consiste em estabelecer um acto de base para a concessão de subvenções de funcionamento a organizações que operam à escala europeia no domínio da juventude, por um período de três anos (2004-2006).

2.2. Durante anos, estes apoios foram concedidos sem qualquer base jurídica, a partir de rubricas orçamentais inscritas nas despesas de funcionamento administrativo da Comissão:

- a rubrica A-3023 co-financia as despesas de funcionamento do Fórum Juventude da União Europeia;
- a A-3029 apoia organizações internacionais não governamentais de jovens.

2.3. Este apoio proporcionou, um financiamento essencial de base ao Fórum Europeu da Juventude, através do Fórum Juventude da União Europeia. Relativamente às organizações internacionais não governamentais de juventude, este apoio proporcionou um financiamento vital para a administração e o secretariado dessas organizações, financiamento que de outra forma não está disponível a nível europeu.

<sup>(1)</sup> SEC(2003) 934 — Documento de Trabalho da Comissão, Apoio às organizações não governamentais de juventude (Relatório de Avaliação).

2.4. Ao elaborar estas observações, o CESE consultou o Fórum Europeu da Juventude e as suas organizações associadas, tanto organizações internacionais não governamentais de juventude, como os Conselhos Nacionais de Juventude, perfazendo um total de 90 organizações.

## 3. Fórum Europeu da Juventude

3.1. O CESE congratula-se com a estabilidade de financiamento que esta medida vai proporcionar ao Fórum Europeu da Juventude, o que vai garantir o seu crescimento e desenvolvimento contínuo. Actualmente, o financiamento destinado a esta organização tem que ser canalizado pelo Fórum Juventude da União Europeia, embora alguns membros do Fórum Europeu da Juventude não sejam seus membros de pleno direito, por exemplo, os Conselhos Nacionais da Juventude sediados fora da UE. À primeira vista, isto poderá apenas representar a eliminação de uma barreira técnica, mas o CESE também reconhece o significado político de que se reveste o facto de existir um único organismo dedicado à juventude ao nível pan-europeu.

3.2. O CESE congratula-se com o facto de serem reconhecidas, no n.º 2.1 do Anexo, a independência e a autonomia do Fórum Europeu da Juventude. Não obstante, o CESE refere-se igualmente ao princípio da «participação tão ampla quanto possível nas actividades do Fórum Europeu da Juventude das organizações juvenis que não integram o mesmo e de jovens não filiados em quaisquer organizações». O CESE entende que isto não deve ser uma condição essencial para beneficiar do financiamento, pois o Fórum da Juventude já se esforça por obter uma ampla adesão, à semelhança da UNICE e da CES ao nível europeu.

## 4. Organizações internacionais não governamentais de juventude

4.1. Ao longo de diversos anos, a Comissão Europeia proporcionou um financiamento vital para a administração e o secretariado destas organizações internacionais não governamentais de juventude que, de outro modo, seria impossível a nível europeu. A maioria dos Conselhos Nacionais de Juventude da União Europeia beneficiam do mesmo sistema para financiamento por parte dos respectivos governos, ao nível de cada Estado-Membro.

4.2. Para a operação e êxito desta proposta, é essencial uma definição mais clara e a compreensão da actividade das organizações internacionais não governamentais de juventude. O CESE acolheria favoravelmente critérios capazes de garantir que essas organizações: são dirigidas por e para a juventude; têm uma estrutura efectivamente democrática; permitem a participação da juventude aos níveis local, regional, nacional e comunitário; não têm fins lucrativos e são geridas numa base voluntária. Impõe-se a aplicação de medidas coerentes para garantir o benefício do financiamento apenas às organizações não governamentais de juventude que satisfazem os critérios referidos neste documento.

4.3. O CESE rejeita vivamente a proposta de degressão, aplicável a partir do terceiro ano, à razão de 2,5 % ao ano, como indicado no ponto 5.6 do Anexo.

- O facto de não conceder apoio financeiro às organizações não governamentais de juventude faria perder a experiência e o conhecimento que as organizações foram estruturando ao longo dos anos; do ponto de vista do contribuinte, significaria destruir o investimento dos recursos públicos que anteriormente lhes tinham sido concedidos;
- Para as organizações não governamentais de juventude, a sustentabilidade das suas estruturas é uma questão particularmente crucial, dado que os membros, os voluntários e os membros do pessoal têm — devido à própria natureza das organizações de juventude — uma elevada rotatividade. Além disso, mais de uma organização não governamental de juventude apoia-se em voluntários com pouca experiência anterior ao seu envolvimento com a organização.
- As organizações não governamentais de juventude envolvem uma faixa da sociedade com poucos rendimentos próprios, o que tem influência na possibilidade das organizações recolherem fundos na sua zona de influência.

4.4. Além disso, a proposta de degressão dos fundos após três anos pode incentivar as organizações a fragmentarem-se, a reagruparem-se e seguidamente a recandidatarem-se com um

grupo recém-formado. Deverá ser dado incentivo para reforçar e fazer crescer as organizações. Se o financiamento destinado às organizações continuar a ser degressivo numa base anual, o CESE compreende porquê secções de uma organização possam querer tornar-se independentes para se candidatarem separadamente ao financiamento. Devem ser adoptadas medidas para reduzir este risco.

4.5. O CESE salienta a importância de serem incluídas medidas tendentes e encorajar a criação de novas organizações, em particular quando estas representam organizações e jovens que tradicionalmente não estão representadas ou são grupos sub-representados. Neste Ano Europeu de Pessoas com Deficiência, o CESE tem para si que devem ser efectuados particulares esforços para assegurar o desenvolvimento de organizações que incluam e assistam jovens com deficiências.

4.6. O CESE sublinha a importância da participação da Comissão no processo de selecção para a atribuição do financiamento. Embora o CESE compreenda o desejo da Comissão de confiar algumas destas tarefas a empresas externas, a tomada de decisões políticas e o controlo têm que continuar a ser exercidos pela Comissão.

4.7. O CESE salienta que a versão inglesa do documento do Anexo I se refere à educação informal e não à educação não formal. As outras versões linguísticas referem-se à educação não formal, o que corresponde à interpretação dada pelo CESE a estes termos.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais»**

(2004/C 10/07)

Em 18 de Fevereiro de 2003, Michel Barnier, membro da Comissão Europeia, incumbido da política regional, solicitou, em nome da Comissão, um parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais».

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no relatório introdutório do relator P. Barros Vale, co-relator B. Di Odoardo, em 11 de Setembro de 2003.

Na 402.<sup>a</sup> reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por unanimidade o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) tem desde sempre prestado uma especial atenção às formas de articulação e concertação das políticas públicas, aos níveis Europeu e de cada um dos Estados-Membros, entre as autoridades eleitas e seus representantes e a sociedade civil organizada.

1.2. Por isso inscreveu o CESE no seu programa de trabalhos para o ano 2003 um parecer de iniciativa com vista a estudar e pronunciar-se sobre a temática da Parceria para a execução dos Fundos Estruturais. A Comissão Europeia, entendeu também solicitar ao CESE um parecer exploratório sobre essa questão, ficando assim bem demonstrada a pertinência e actualidade de uma matéria que deve ser desenvolvida e aprofundada, especialmente nas ópticas da revisão futura dos Regulamentos referentes aos Fundos Estruturais e implicitamente do próprio alargamento próximo da União Europeia, a um novo e importante número de Estados.

1.3. A «Parceria» é um dos princípios perseguidos no enquadramento legal da política estrutural (conforme se torna claro e incontornável pelo Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999), e tem vindo, ao longo das várias reformas, a ganhar relevo e importância.

1.4. A generalização da Parceria deu-se no período 1994-1999, mas no actual, 2000-2006, verifica-se um alargamento<sup>(1)</sup> às autoridades locais, parceiros económicos e sociais e algumas Organizações Não Governamentais (ONG).

1.5. Paralelamente ao alargamento verificado ao nível das entidades potenciais parceiras, existe ainda um aprofunda-

mento da sua participação, que abrange agora as fases que vão desde a concepção, à avaliação *ex-post*, passando pelo acompanhamento<sup>(2)</sup>.

1.6. O maior relevo dado à questão da Parceria deve-se, essencialmente a dois factores, a saber:

- a vontade manifestada pelos parceiros sociais de que o papel da Parceria fosse reforçado,
- os resultados de estudos que apontam a existência de uma boa Parceria (ampla e integrada) como factor de sucesso dos programas porque:
  - a) o envolvimento dos parceiros desde o início do processo, permite intervenções mais conhecedoras e legítimas;
  - b) sendo ampla e integrada, a Parceria permite ainda uma melhor coordenação na organização dos programas e
  - c) quer por via de uma melhor selecção dos projectos, quer por via de uma melhor informação dos beneficiários potenciais e dos co-financiadores se leva a uma melhor utilização das dotações;
  - d) por último, se consegue ainda uma maior transparência, por via da maior e melhor visibilidade das acções comunitárias.

## 2. Conceito de Parceria

2.1. Existe a necessidade de melhor definir, desde logo, o que é, efectivamente, Parceria, reforçando o seu importantíssimo papel na boa execução dos Fundos Estruturais enquanto instrumento de equidade social, e não enquanto instrumento político.

(1) Artigo 8.º do Regulamento referido no ponto 1.

(2) Artigo 15.º do mesmo Regulamento.

2.2. A parceria definida no Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais (1), envolve fundamentalmente dois tipos de parceiros (cujas diferenças de função mereceriam maior clarificação no âmbito do referido Regulamento):

- os parceiros «institucionais» e, em particular, as autoridades regionais e locais;
- as forças económicas e sociais.

2.3. Este parecer do CESE aborda a «Parceria», de uma forma geral, mas dá obviamente atenção particular à óptica dos parceiros económicos e sociais, sobre esta matéria.

### 3. A situação actual

3.1. A primeira forma de parceria no âmbito dos Fundos Estruturais é a que se realiza ao nível europeu, antes ainda da parceria ao nível dos Estados-Membros. Com efeito, as acções comunitárias devem basear-se, desde a fase de programação geral, na concertação entre a Comissão, os Estados-Membros e os parceiros económicos e sociais.

3.2. O citado Regulamento relativo aos Fundos Estruturais prevê, no seu artigo 8.º, que a Comissão consultará anualmente «as organizações representativas dos parceiros económicos e sociais ao nível europeu sobre a política estrutural da Comunidade».

3.3. Embora o CESE reconheça o efeito demonstrador e mesmo multiplicador que a «parceria» pode desempenhar ao nível dos Estados Membros, na prática, essa consulta ao nível europeu limitou-se, nos últimos anos, à organização de reuniões de algumas horas, limitando-se os parceiros, fundamentalmente, a ouvir um relato sucinto sobre o andamento dos Fundos Estruturais, sem possibilidade concreta de apresentação de propostas de orientação ou avaliação fundamentadas.

3.4. A parceria ao nível europeu tem-se limitado a «prestação de informações», o que é diferente de «concertação» sobre as políticas estruturais da Comunidade, embora se reconheça que sobre esta matéria compete também aos parceiros sociais europeus a iniciativa e a função de acompanhar activamente o processo institucional para a execução dos Fundos Estruturais.

3.5. É necessário que a Comissão reveja as formas de consulta dos parceiros económicos e sociais, criando mais oportunidades de reunião e promovendo efectivos debates e efectiva concertação com os parceiros permanentes e sectoriais.

3.6. É ainda desejável que, no âmbito de uma revisão geral do Regulamento relativo aos Fundos Estruturais, se estabeleça, de uma forma ainda mais explícita, que a Comissão, sobretudo numa fase de definição dos objectivos gerais das Políticas Estruturais, deverá sempre consultar, para além dos Estados-Membros, os parceiros Económicos e Sociais ao nível europeu (a este propósito, é significativa a actual formulação do art. 10.º do Regulamento, que reza «... após a consulta de todos os Estados-Membros, a Comissão publicará, para cada um dos objectivos previstos no art. 1.º, orientações indicativas gerais baseadas nas políticas comunitárias relevantes aprovadas ...», não é feita qualquer referência à consulta dos parceiros socioeconómicos).

3.7. Traçar um quadro analítico das diversas formas de parceria existentes nos Estados-Membros no âmbito da programação dos Fundos Estruturais 2000-2006 é extremamente difícil. Ao analisar os Planos de Desenvolvimento, os Quadros Comunitários de Apoio, os programas Operacionais ou os Documentos Únicos de Programação, verifica-se que na maior parte dos casos, existem apenas alusões muito genéricas às formas de envolvimento dos parceiros económicos e sociais e indicações muito variáveis e sumárias sobre a sua participação dos Comitês de Acompanhamento.

3.8. É, pois, necessário estabelecer directrizes comunitárias que melhor definam o conteúdo dos relatórios dos Estados-Membros sobre as disposições adoptadas em matéria de consulta dos parceiros. Será assim possível obter informações mais pormenorizadas sobre as formas de parceria e proceder a análises úteis sobre as melhores práticas.

3.9. O alargamento do tipo de entidades que podem participar nos Comitês de Acompanhamento, permite ainda uma melhoria na gestão e aplicação dos Fundos Estruturais, porquanto a experiência que cada uma delas possui em concreto, bem assim como o conhecimento da realidade socioeconómica e da área geográfica onde intervêm, são assim aproveitados, imprimindo uma melhoria qualitativa em todo o processo.

3.10. O reforço da Parceria e do papel dos parceiros aparece como um importante objectivo, que nem sempre é virtualizado na prática de consulta de concertação. São disso exemplo:

- a) para a aprovação dos planos apresentados pelos Estados-Membros, é condição essencial a consulta dos parceiros económicos e sociais aquando da concepção daqueles; os moldes em que tal consulta é efectuada nem sempre têm sido os melhores, no sentido de que se verifique um efectivo apoio/envolvimento das entidades parceiras;

(1) JO L 161 de 26.6.1999.

- b) para se chegar ao plano definitivo, faz parte das negociações entre a Comissão e os Estados-Membros, o reforço da Parceria mas a situação tem vindo a depender muito de Estado-Membro para Estado-Membro, faltando clareza quanto ao limiar mínimo aceitável para o envolvimento dos parceiros;
- c) a Parceria é um dos factores constantes nas especificações para a avaliação intercalar de todos os programas e documentos únicos de programação. Novamente, é importante clarificar-se que forma a Parceria é encarada/ influencia esta avaliação;
- d) a Comissão incentivou a transposição para o *mainstreaming* das experiências de parceria promovidas no período anterior, por exemplo, os pactos territoriais para o emprego; mas, em alguns casos, por culpa de uns e outros (autoridades e parceiros) nem sempre foi brilhante o resultado alcançado;
- e) a Comissão lançou uma avaliação temática dos pactos territoriais para o emprego que apoiou no anterior período, sendo que serão efectuados estudos de caso que deverão dar origem a uma lista de boas práticas, acerca das quais o CESE gostaria de se pronunciar.
- 3.11. Também os parceiros potenciais têm um papel fundamental no reforço da Parceria, nomeadamente pela diversidade relativamente aos existentes com uma diferente visão da realidade, pelo que devem defender junto do Estado-Membro a que pertencem a sua integração nos Comitês de Acompanhamento, sendo que deveriam poder recorrer efectivamente a acções de assistência técnica e de formação especializada, e desenvolvendo as boas práticas observadas.
- 3.12. Já no corrente período, 2000-2006, e nestes primeiros anos, podemos observar o seguinte:
- a) dos mais de 100 programas e documentos únicos de programação do Objectivo 1, 60 do Objectivo 2 e 59 referentes ao *Interreg III* que a Comissão já recebeu e examinou, observa-se o respeito das disposições regulamentares referentes à Parceria, que é condição de elegibilidade;
- b) a Comissão verificou ainda que os diversos planos, programas e documentos únicos de programação, foram apresentados para consulta aos parceiros económicos e sociais, prevendo-se a participação destes nos Comitês de Acompanhamento;
- c) de ressaltar, no entanto, a qualidade da informação prestada pelos Estados-Membros relativamente a esta temática, que é muito variável. Muitos países, apenas referem a consulta aos parceiros, sem qualquer detalhe ou especificação. Existem excepções em que se publicaram os programas on-line para informação do público, considerando o Comité que esta é uma prática que deve ser incentivada pela Comissão;
- d) também a informação respeitante à participação nos Comitês de Acompanhamento é muito variável. Nalguns casos, apenas existe a indicação de que os parceiros serão associados. Nas audições sobre esta matéria levadas a cabo pelo CESE, notou-se um grande frustração pelos resultados conseguidos por parte dos Parceiros, ao contrário da apreciação positiva feita pelas diversas Administrações;
- e) nos documentos apresentados, nota-se uma utilização heterogénea do termo «parceiros», muitas vezes de programa para programa, num mesmo país, consequência da subsidiariedade prevista no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999;
- f) também ao nível dos direitos reconhecidos aos parceiros económicos e sociais nos Comitês de Acompanhamento existe heterogeneidade. Com efeito, embora participem nesses Comitês, muitas vezes têm um estatuto diferente dos outros membros, ou não tendo direito a voto, ou sendo esse direito restrito, muitas vezes porque apenas têm no Comité uma função consultiva, ou informativa;
- g) apesar de alguns constrangimentos verificados, acredita o CESE, no que parece ser acompanhado pela Comissão, que haverá resultados a médio prazo. Como é sabido, no actual período, 2000-2006, os Comitês de Acompanhamento têm uma função mais importante do que anteriormente, devendo, nomeadamente, aprovar os critérios de selecção dos projectos. Já na próxima avaliação intercalar será possível retirar conclusões mais acertadas, uma vez que o impacto da Parceria é um dos elementos que terá que ser avaliado;
- h) das alíneas anteriores, percebe-se a importância da Parceria, bem como a importância que esta assume na execução dos Fundos Estruturais. No entanto, e pela diversidade de procedimentos e modo de intervenção dos parceiros, parece faltar um enquadramento claro dos moldes de participação destes nas diversas fases em termos de procedimentos e de modo de efectivar a Parceria, devendo ser dada especial atenção a esta questão. A heterogeneidade verificada no papel dos Parceiros e modo de intervenção, mesmo quando se trata de um mesmo Estado-Membro, denota, desde logo, a eventual necessidade de um maior e mais detalhado enquadramento desta temática.

3.13. Muita coisa há, no entanto a ser feita neste âmbito, tendo a Comissão um papel fundamental. O Comité é de opinião que a iniciativa do Parecer que lhe foi solicitado é muito meritório e que existe um efectivo efeito multiplicador e criador de um novo espaço de interrelacionamento na relação dos Parceiros Sociais com as administrações públicas dos Estados-Membros. O pioneirismo destas novas fórmulas de desenvolvimento da sociedade civil e em especial dos parceiros económicos e sociais da execução de Programas públicos, é por si só especialmente responsabilizante para a Comissão Europeia, que deve actuar e levar as administrações a actuarem de forma irrepreensível.

#### 4. Os diferentes níveis e estádios da parceria e questões processuais associadas

4.1. O estudo de 1999 «The thematic evaluation of the partnership principle», encomendado pela Comissão Europeia e realizado pelo Tavistock Institute — Evaluation Development and Review Unit, de Londres, pôs em evidência diferenças significativas no que se refere à participação dos parceiros nas diversas fases dos programas. Tal participação, na maior parte dos casos, revelou-se significativa na programação e programação geral (pré-negociação), mas totalmente insuficiente nas fases de acompanhamento e avaliação. O estudo refere que, nestas últimas fases e em muitos Estados-Membros, apenas foi dada aos parceiros «uma ilusão de participação».

4.2. Estas considerações devem levar a uma reflexão sobre os Comités de Acompanhamento previstos no artigo 35.º do Regulamento relativo aos Fundos Estruturais. As novas e importantes funções atribuídas a estes órgãos exigem a revisão dos mecanismos de participação dos parceiros sociais.

4.3. O citado relatório do Tavistock Institute observava que, para os parceiros, os Comités de Acompanhamento tinham sido uma forma de obter informações sobre o andamento dos Fundos, mais do que uma instância de participação nas opções.

4.4. É necessário, antes de mais, que a participação dos parceiros económicos e sociais nos Comités de Acompanhamento passe a ser obrigatória e seja valorizada mediante a atribuição do direito de voto, que torne clara a posição dos mesmos em relação às matérias discutidas nessa instância.

4.4.1. A expressão de posição dos parceiros através do simples registo em acta das opiniões sobre as matérias em discussão, não permite, nem às autoridades nacionais ou regionais, nem às Instituições Europeias, adquirirem uma visão clara sobre o sentir da maioria das entidades representadas nos Comités de Acompanhamento, nem sequer da força relativa das eventuais diferentes posições em confronto, pelo que só votando se atingirá com clareza esse objectivo.

4.5. Importa que os parceiros económicos e sociais possam dar o seu contributo nos Comités de Acompanhamento. Para tal é necessário:

- que as ordens do dia das reuniões não se centrem exclusivamente, como acontece com frequência, nas soluções de problemas administrativos e burocráticos no âmbito das relações entre autoridades de gestão e a Comissão; as reuniões do Comité devem concentrar-se efectivamente na verificação da «eficiência e qualidade de execução» das intervenções;
- criar ou operacionalizar um secretariado técnico dos Comités de Acompanhamento capaz de prestar o apoio necessário, a fim de que os parceiros económicos e sociais possam desempenhar cabalmente a sua missão, preparando adequadamente a informação para a sua tomada de posição;
- que a qualidade da parceria alcançada nas diversas intervenções seja um dos indicadores de acompanhamento que reflectem a eficiência dos programas e um critério importante na atribuição de «reserva de eficiência» — prevista no artigo 44.º do Regulamento — a que os Estados-Membros podem aceder a meio dos programas operacionais.

4.6. A Comissão deveria mandar elaborar um estudo actualizado dos tipos diferenciados de modelos de participação que têm vindo a ser utilizados aos níveis nacional e regional, possibilitando por essa via de informação avaliar e disseminar um conjunto de práticas menos conhecidas, mas de grande relevância para o futuro.

4.7. O CESE considera indispensável a garantia de independência de quem avalia um determinado programa relativamente à autoridade nacional responsável pela sua execução, e também aqui os Parceiros Institucionais e os Económicos e Sociais poderão ter um papel acrescido pelo conhecimento adquirido quanto aos resultados práticos alcançados nas diversas intervenções.

#### 5. Critérios de selecção de parceiros

5.1. A selecção dos parceiros, e a transparência quanto a funções e responsabilidades é no entender do CESE de primordial importância.

5.2. A compatibilidade ou não, dos parceiros terem envolvimento efectivo nas várias fases de implementação dos programas e serem, simultaneamente, promotores de projectos, exige a necessidade de estabelecer regras que definam a selecção dos parceiros de modo a que não sejam envolvidas na Parceria entidades que dependem do Estado e que, portanto, estarem limitadas funcional ou estruturalmente na independência da sua acção.

5.3. O CESE considera que deve ser avaliado o número aconselhável de parceiros envolvidos, em cada fase dos programas, de modo a não imprimir ineficácia nos processos por via de uma maior burocratização e de uma generalizada desresponsabilização individual, que se perderá em alargadíssimos comités que às vezes não são mais que fóruns formais de informação.

5.4. O CESE defende a existência de redes credíveis (e com competências adequadas) de parceiros aos diversos níveis, que permitam o efectivo envolvimento dos mesmos e não uma participação meramente formal.

5.5. Para além das entidades que tradicionalmente constituem os parceiros económicos e sociais (sindicatos de trabalhadores, associações de industriais, agricultores, artesãos e de comerciantes, terceiro sector, cooperativas, etc.) importa reforçar o envolvimento dos chamados organismos funcionalmente autónomos, como as Câmaras de Comércio, as Universidades, os organismos promotores de habitação social, etc., nas políticas estruturais comunitárias.

## 6. Conflitos de interesse

6.1. A composição da Parceria e eventual ineficácia dos processos por via da acumulação de funções incompatíveis com a transparência e independência das decisões, por exemplo, envolvimento das mesmas pessoas nas fases de programação/acompanhamento/avaliação, sendo muitas vezes os próprios beneficiários dos programas, pode ser prejudicial.

6.2. Muitas vezes parece existir eventual incompatibilidade, ou conflitos de interesse, quando quem decide, pode também ser beneficiário dos Fundos Estruturais.

6.3. Deve ser claro quais são as fases do processo nas quais deve haver envolvimento dos parceiros, bem assim como o seu poder. Os parceiros deverão ter assim um papel consultivo e não poder decisório. A existência de poder decisório dos parceiros económicos e sociais traduzir-se-ia na desvirtualização da democracia representativa que elege os órgãos próprios para a tomada de decisões. A posição do CESE, quanto ao direito de voto dos parceiros, é que ele deve cingir-se aos órgãos de preparação, acompanhamento e avaliação, e nunca aplicar-se nos órgãos de gestão e decisão sobre projectos, embora os parceiros devam ali ter assento, ou estar representados. Trata-se assim de aplicar os princípios da Democracia Participativa, sem afectar os princípios da Democracia Representativa.

6.4. O CESE é de opinião que devem ser estabelecidas regras claras para cada um dos grupos intervenientes: programadores, acompanhantes, avaliadores, afastando assim potenciais conflitos de interesse incompatíveis com princípios de ética geral e respeitadores dos princípios do Direito.

## 7. Outros tipos de parceria

7.1. Na execução dos fundos, o CESE é de opinião que cada vez mais se deve avançar para novas formas de envolvimento dos Parceiros Institucionais e Económicos e Sociais, muito para lá de uma participação nos órgãos de planeamento gestão controlo e avaliação.

7.2. A concretização de processos de Subvenção Global é a este propósito uma via a reforçar, impondo aos Estados-Membros a exigência da adopção deste tipo de modelos, pelo menos numa reduzida parte dos QCA, pelas vantagens que possivelmente decorrerão de menor burocratização, celeridade, e ausência de esforço dos orçamentos dos Estados-Membros, tendo em conta os actuais constrangimentos generalizados das Finanças Públicas.

7.3. O CESE não é de opinião que os processos de Subvenção Global se devam manter intactos, tal qual têm vindo a ser aplicados, mas considera indispensável que, após uma avaliação das experiências anteriores, possam ser introduzidas melhorias nas suas regras, por forma a possibilitar cada vez mais o envolvimento de operadores credíveis, não exclusivamente estatais, na gestão dos Fundos Comunitários, processo que infelizmente não tem sido seguido por muitos dos Estados-Membros.

## 8. Financiamento e assistência técnica

8.1. Parece ainda ao CESE que os Parceiros Económicos e sociais deverão ter acesso a financiamento e formação para cabalmente desempenharem as funções para que são chamados, sendo essa prática muito rara ou praticamente inexistente até ao momento.

8.2. A debilidade da participação dos Parceiros, fica nalguns casos a dever-se ao facto de não possuírem os técnicos em número e habilitações suficientes para participarem de forma activa, nos fóruns associados aos Fundos Comunitários, onde poderiam e deveriam participar.

## 9. Alargamento

9.1. O Alargamento próximo da União é um motivo acrescido de preocupação para o CESE, sabendo-se da fragilidade da sociedade civil existente nalguns desses futuros Estados-Membros. A parceria nesses países só poderá tornar-se efectiva se um particular cuidado for dado ao reforço técnico e financeiro das organizações económico-sociais, com o objectivo de virem a dispor das condições mínimas para que o seu envolvimento na mecânica da Parceria resulte eficaz.

## 10. Outras questões

10.1. O CESE considera a necessidade dos Estados-Membros prestarem particular atenção a todo o processo burocrático, diminuindo-o ao seu mínimo desejável. Muitas vezes é a complexidade administrativa exagerada e desproporcionada que põe em causa o próprio princípio da parceria, pelo estabelecimento de barreiras e práticas tantas vezes contraproducentes.

## 11. Conclusões

11.1. O CESE considera serem grandes as vantagens do estabelecimento de um patamar mínimo de participação, regulamentada à cabeça por Regulamento Comunitário, deixando aos Estados-Membros o estabelecimento de níveis mais aprofundados de participação, ao nível da legislação ou disposições nacionais.

11.2. O papel dos parceiros económicos e sociais, o conteúdo das propostas e os procedimentos de participação são necessariamente diferentes nas fases de preparação, financiamento, acompanhamento e avaliação das intervenções estruturais da Comunidade. Importa, por isso clarificar o que se espera dos parceiros, as disposições que os parceiros devem tomar para que os programas tenham o maior êxito possível, em que níveis se articula a actividade da parceria e quais são as

instâncias políticas e técnicas em que os parceiros devem intervir.

11.3. A parceria tem importância decisiva em duas fases das intervenções estruturais:

- na fase «política» de programação dos fundos e de opções gerais, seja a nível comunitário, seja a nível dos Estados-Membros;
- na fase de acompanhamento e avaliação das intervenções.

11.4. O CESE considera necessária a reformulação, no sentido de um maior detalhe, do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, por forma a criar um enquadramento claro para cada grupo interveniente em cada uma das fases de um programa, desde a concepção à avaliação, de modo a permitir um verdadeiro envolvimento dos interlocutores económicos sociais.

11.5. Parece ao CESE que a fase de gestão operacional das intervenções, deve continuar a ser da competência das autoridades de gestão, evitando interferências e confusão de papéis.

11.6. Considera o CESE que a experiência dos Pactos Territoriais para o Emprego, poderá trazer informações importantes relativamente ao envolvimento/papel dos parceiros e aprofundar as responsabilidades e limitações que subsistem seja por parte das Administrações Públicas, seja por parte dos Parceiros Económicos e Sociais e dos Parceiros Institucionais.

11.7. Um nível mais aprofundado e responsabilizante dos Parceiros Económicos e Sociais, com capacidade técnica e financeira, na gestão de acções utilizadoras de Fundos Comunitários é vivamente aconselhado, propondo o CESE o estabelecimento de um patamar mínimo substancial (por exemplo 15 % do total financeiro do QCA) que os Estados-Membros sejam obrigados a aceitar serem aplicados através das chamadas Subvenções Globais, infelizmente muito pouco utilizadas até ao momento.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Conselho que cria um Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos (versão codificada)»**

(COM(2003) 298 final — 2003/0103 (CNS))

(2004/C 10/08)

Em 6 de Junho de 2003, o Conselho da União Europeia decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 11 de Setembro de 2003, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, encarregada de preparar os trabalhos sobre esta matéria, formulou o parecer com base no relatório introdutório da relatora, S. Florio.

Na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 125 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Em Junho de 2002, a Comissão adoptou, na sequência do Livro Branco sobre a Governança, um conjunto de documentos que visam contribuir para um melhor funcionamento das instituições europeias, as quais devem envidar esforços no sentido de explicar melhor o que faz a União Europeia e em que consistem as decisões que adopta. Tem sido repetidamente sublinhado que a construção democrática da UE se baseia também na capacidade de informar os cidadãos e de incentivar a sua participação nos processos decisório e legislativo.

2. Isto é ainda mais verdadeiro no que respeita à simplificação e clareza da informação, nomeadamente em matéria de direito comunitário. Em 1987, a Comissão deu instruções aos seus serviços no sentido de procederem à «codificação constitutiva ou oficial», que deveria proporcionar maior segurança jurídica, dada a impossibilidade de alterar o carácter essencial do conteúdo da decisão.

3. A proposta de codificação em apreço diz respeito à anterior Decisão do Conselho (91/115/CEE) que cria um Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos. Dado tratar-se de uma codificação efectuada com base num texto consolidado, o Comité não emite parecer sobre o texto em si, mas antes sobre o procedimento de simplificação.

4. O Comité Económico e Social Europeu considera que, dada a importância da criação do referido comité e tendo em conta as diversas alterações introduzidas no texto em diferentes sedes de redacção, merece apoio o procedimento de simplifi-

cação (de codificação), que contribuirá seguramente para um melhor funcionamento do próprio comité e facilitará uma melhor informação sobre os seus trabalhos.

5. Tal informação é particularmente necessária para os diversos níveis institucionais e da sociedade que, tal como previsto, utilizam ou fornecem dados relativos às estatísticas monetárias, financeiras e de balanças de pagamentos.

6. Há muito que o CESE considera indispensável que as decisões em matéria de estatística sejam tanto quanto possível consensuais e apoiadas, dada a importância de que se revestem para a definição de estratégias de política económica, monetária e orçamental. Importa que a exactidão e a fiabilidade dos dados fornecidos tanto pelos institutos nacionais de estatística como pelo Eurostat sejam constantemente verificados e monitorizados.

7. Assim, a decisão do Conselho de criar um comité que deverá pronunciar-se sobre o desenvolvimento e a coordenação das estatísticas monetárias, financeiras e de balanças de pagamentos é particularmente relevante. Por outro lado, o CESE aprova a codificação do texto da decisão do Conselho, sublinhando todavia que já decorreram mais de dez anos desde a aprovação do documento do Conselho (1991), o que revela uma certa lentidão na formulação final dos textos jurídicos e nos procedimentos de codificação.

8. O CESE espera pois que, na medida do possível, estas codificações ocorram em prazos mais curtos.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui o Fundo de Coesão (versão codificada)»**

(COM(2003) 352 final — 2003/0129 (AVC))

(2004/C 10/09)

Em 30 de Junho de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 11 de Setembro de 2003 (relator: J. F. Silva).

Na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer, com 123 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções.

1. O Comité aprova a iniciativa da Comissão de proceder à codificação do Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho que institui o Fundo de Coesão.

2. É uma operação que contribui para a simplificação e melhor compreensão das disposições comunitárias numa matéria de grande interesse neste momento de construção europeia.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento relativo ao controlo das concentrações de empresas (“Regulamento CE das Concentrações”)**»

(COM(2002) 711 final — 2002/0296 (CNS))

(2004/C 10/10)

Em 14 de Janeiro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 308.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 3 de Setembro de 2003 (relatora: M. C. Sánchez Miguel).

Na 402.<sup>a</sup> reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 102 votos a favor, 27 contra e 16 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. A proposta de regulamento, que a Comissão apresenta, pretende fundir num único texto o Regulamento (CEE) n.º 4064/89, as modificações efectuadas em virtude do Acto de Adesão da Áustria, Finlândia e Suécia e o Regulamento (CE) n.º 1310/97, que modifica o anterior. Esta nova proposta tem por objectivo, por um lado, facilitar a compreensão dos textos legais por parte de todas os actores envolvidos nas concentrações das empresas de âmbito europeu e, por outro, cumprir o mandato definido no próprio documento, ou seja rever todos os limiares dos volumes de negócios que permitem considerar que uma concentração possui dimensão comunitária.

1.2. O Livro Verde<sup>(1)</sup> sobre a revisão do regulamento definirá as áreas que deverão ser modificadas: o funcionamento dos limiares dos volumes de negócios, o critério material que determina a apreciação das concentrações pela Comissão e as questões processuais. O CESE emitiu parecer sobre o Livro Verde<sup>(2)</sup>, tendo-se pronunciado sobre cada um dos referidos aspectos.

1.3. Dado que o Tribunal de Justiça proferiu diversos acórdãos no período de vigência do regulamento, esta jurisprudência influi significativamente na interpretação da legislação sobre as concentrações e nas questões de competência jurisdicional entre os Estados-Membros e a Comissão, sendo por isso necessário alargar a reforma proposta no Livro Verde, por forma a que o seu conteúdo seja respeitado.

1.4. O resultado deverá ser avaliado quando o novo regulamento entrar em vigor. De momento, e de acordo com consultas efectuadas pela Comissão junto de todas instituições, parece pacífica a necessidade da reforma, tanto mais que as dificuldades postas a nu diminuem a eficácia do regulamento.

1.5. Por outro lado, é essencial que o novo regulamento seja adoptado antes do alargamento da União Europeia. A concentração económica que se prevê venha a verificar em muitos países candidatos será facilitada mercê da simplificação dos procedimentos e, sobretudo, da delimitação clara do funcionamento dos limiares dos volumes de negócios aplicáveis às concentrações comunitárias.

## 2. Conteúdo da proposta

2.1. A proposta de novo regulamento incide fundamentalmente sobre os seguintes aspectos:

- questões de competência;
- questões materiais
- aspectos processuais
- outras modificações

### 2.2. Questões de competência

2.2.1. No que diz respeito a este ponto, a Comissão propõe criar um sistema de remessa simplificado, a fim de repartir da melhor maneira as competências entre a Comissão e as autoridades nacionais de concorrência, com vista a:

- melhorar os critérios de remessa, nomeadamente através de um maior «paralelismo» entre os critérios de remessa nos dois sentidos;
- facilitar o direito de iniciativa das partes notificantes na fase prévia da notificação, aplicando os artigos 9.º e 22.º na fase anterior à notificação;

(1) Livro Verde sobre a revisão do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho. COM(2001)745 final.

(2) JO C 241 de 7.10.2002.

- conferir competências à Comissão, em virtude do artigo 22.º, quando todos os Estados-Membros, ou pelo menos três, decidem remeter o caso;
- prever a possibilidade de a Comissão solicitar a remessa de um caso nos termos do artigo 22.º, ficando desta forma consagrado o seu direito de iniciativa formal.

2.2.2. A melhoria dos critérios materiais, em especial o da remessa, obtém-se elidindo no n.º 2 alínea a) do artigo 9.º a obrigação de os Estados-Membros examinarem se a concentração proposta ameaça criar uma posição dominante e substituindo-a por um pedido de remessa motivado numa possível ameaça para a concorrência num mercado de um Estado-Membro. Os artigos 9.º e 22.º também se aplicarão, a pedido das partes, na fase de pré-notificação, quando pelo menos três Estados-Membros se considerassem ameaçados.

2.2.3. A clarificação e a racionalização das normas processuais das remessas conjuntas, definindo prazos para os Estados-Membros solicitarem a remessa ou se associarem ao pedido, permite conformar-se à prática seguida pela Comissão em casos concretos <sup>(1)</sup>.

2.2.4. O conceito de concentração definido no artigo 3.º foi modificado para incluir explicitamente os critérios segundo os quais a concentração implica uma mudança duradoura do controlo de uma empresa. Além disso, propõe-se que as operações múltiplas, as operações subordinadas ou que apresentem ligações estreitas sejam consideradas como uma única concentração.

### 2.3. Questões materiais

2.3.1. O Livro Verde deu azo a um debate sobre os critérios materiais em que se baseia a intervenção da Comissão, em especial o critério de redução significativa da concorrência. Para aumentar a segurança jurídica, a Comissão propõe que se adite um segundo parágrafo ao artigo 2.º a fim de explicitar o conceito de posição dominante, seguindo de perto a definição dada pelo Tribunal de Justiça <sup>(2)</sup> no sentido de englobar determinadas situações de oligopólio (sem que intervenham acordos de concertação) <sup>(3)</sup>.

(1) Processos: Promotech/Sulzer. Decisão da Comissão de 24.7.2002 e GEES/ União. Decisão da Comissão de 17.4.2002.

(2) Ver notas de rodapé 17 e 18. COM(2002) 711 final — 2002/0296 (CNS).

(3) A Comissão publicou um projecto de comunicação sobre concentrações horizontais nos termos do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 (JO C 331 de 31.12.2002, p. 18). O CES está a elaborar um parecer sobre este documento (CESE 1170/2003).

2.3.2. Na avaliação dos critérios materiais teve-se em conta a eficiência do controlo das concentrações, na medida em que o n.º 1, b) do artigo 2.º estipula que convém considerar a evolução do progresso técnico e económico, desde que tal evolução seja vantajosa para os consumidores e não obste à concorrência.

### 2.4. Aspectos processuais

2.4.1. Modificou-se o n.º 1 do artigo 4.º para suprimir o prazo de uma semana previsto para a notificação prévia das concentrações, mas a obrigatoriedade de notificação continua claramente expressa.

2.4.2. No que diz respeito à suspensão da execução de uma concentração notificada, enquanto se aguarda decisão de autorização da Comissão, estão previstas duas derrogações automáticas:

- para as aquisições efectuadas na bolsa,
- para as concentrações objecto de procedimento simplificado.

2.4.3. Os prazos são calculados em dias úteis.

2.4.4. O calendário é mais flexível, tanto na primeira como na segunda fases, pois verificou-se que, em certos casos complexos, os prazos eram demasiado curtos. Por conseguinte, a Comissão propõe:

- primeira fase: 35 dias úteis, caso sejam propostas medidas de correcção,
- segunda fase: prorrogação facultativa até 20 dias, e automática de 15 dias.

2.4.5. Quanto ao procedimento a seguir no caso de anulação pelo Tribunal de Justiça, a Comissão propõe clarificar o n.º 5 do artigo 10.º do regulamento, para que possam ser avaliadas as novas condições exigidas em matéria de concentração.

2.4.6. As normas de execução referentes ao procedimento e às sanções previstas são estabelecidas como segue:

- princípio geral: mantém-se a coerência entre as normas de execução e as definidas no domínio das práticas restritivas e abusos de posição dominante;
- aumentam-se os limites máximos para as coimas relacionadas com as investigações;
- aumentam-se os limites máximos para as sanções pecuniárias compulsórias destinadas a assegurar a execução de determinados tipos de decisões da Comissão;
- confere-se à Comissão a possibilidade de entrevistar particulares.

## 2.5. Outras alterações propostas

2.5.1. Relatório da Comissão ao Conselho sobre a aplicação dos limiares. O prazo previsto para o efeito é 1 de Julho de 2007.

2.5.2. Modificam-se os prazos de remessa antes da notificação de uma concentração em virtude do artigo 1.º

2.5.3. No que diz respeito aos poderes conferidos à Comissão de proibir *a posteriori* concentrações já realizadas, o n.º 4 do artigo 8.º permite-lhe que ordene a cisão dos activos objecto da fusão, o termo do controlo conjunto ou a adopção de qualquer outra medida capaz de restabelecer uma concorrência efectiva.

2.5.4. O tratamento das «restrições acessórias» está directamente relacionado com as concentrações, pelo que essas restrições continuam a depender da decisão de autorização da Comissão.

## 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de novo regulamento comunitário das concentrações que, de acordo com o princípio de simplificação legislativa, refunde vários diplomas jurídicos para facilitar a sua aplicação no mercado interno <sup>(1)</sup>. As consultas efectuadas no âmbito do Livro Verde revelaram a necessidade de regras flexíveis e compreensíveis que, por um lado, vão facilitar o trabalho da Comissão e das autoridades nacionais e, por outro, permitir que as empresas utilizem este instrumento jurídico, a fim de evitar a incerteza jurídica e problemas a todas as partes envolvidas em operações de concentração económica.

3.2. Cabe realçar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao período de aplicação dos textos modificados foi vertida na proposta de regulamento. Reside aqui o interesse prático do texto proposto, porquanto os casos estudados, que foram submetidas pelas empresas a tão elevada jurisdição, são representativos dos problemas de interpretação resultantes da imprecisão de alguns artigos do regulamento quando se trata de delimitar, por um lado, a competência das diferentes autoridades competentes na matéria e, por outro, os parâmetros que servem para determinar o facto económico que dá origem à competência da Comissão nesta área.

(1) Para além dos textos jurídicos assinalados, a Comissão publicou uma longa série de comunicações de interpretação, de que cabe destacar: a comunicação relativa ao conceito de empresa de pleno exercício (JO C 66 de 2.3.1998); Comunicação sobre o conceito de concentração (JO C 66 de 2.3.1998); Comunicação da Comissão sobre o conceito de empresas em causa (JO C 66 de 2.3.1998); Comunicação relativa ao cálculo do volume de negócios (JO C 66 de 2.3.1998); etc.

3.3. O CESE considera que as avaliações efectuadas de acordo com as normas de controlo das operações de concentração são forçosamente complicadas e tornam-se cada vez mais complexas devido a constantes mutações das condições económicas decorrentes da globalização. Neste sentido, importa salientar que, por tudo isto, é necessário desenvolver estruturas económicas de produção, a fim de melhorar a competitividade da economia comunitária nos mercados.

3.4. O controlo das operações de concentração também tem de ser analisado à luz da economia global, tal como o n.º 3, alínea a) do artigo 1.º assim o explicita, para ter em conta as constantes e crescentes pressões concorrenciais com que as empresas europeias estão confrontadas na cena internacional. Para o CESE é importante que as aquisições sejam avaliadas com base em análises de mercado precisas à escala mundial, não se cingindo portanto às condições prevalecentes na Europa.

3.5. Nesta perspectiva, as repercussões em termos de concorrência devem estar no cerne das avaliações efectuadas para efeitos de controlo das concentrações. Esta concorrência deve ser analisada não só no âmbito do mercado europeu mas, como refere o n.º 4 do artigo 3.º, encarada numa perspectiva global, na medida em que são tidas em conta as considerações económicas à escala mundial. Um dos objectivos da política de concorrência é salvaguardar o interesse dos consumidores. Naturalmente, o CESE está consciente de que as transformações estruturais arrastam consigo uma multiplicidade de questões económicas, razão por que se repercutem noutros actores do mercado.

3.6. Um aspecto de carácter geral que cabe destacar é a incoerência entre os considerandos e o articulado, pois que algumas observações formuladas sobre o Livro Verde ou explanadas pelos parceiros socioeconómicos e outras partes interessadas na fase de consulta foram integradas nos considerandos, mas não nos artigos propriamente ditos. Por exemplo, os considerandos 32 e 42 versam sobre os direitos dos trabalhadores nas empresas envolvidas num processo de concentração, mas, ao invés, o texto proposto não faz uma única referência a esses direitos, de resto consagrados no próprio Tratado CE <sup>(2)</sup>, o que surpreende tanto mais quanto a experiência demonstra que as operações de concentração têm frequentemente consequências económicas muito importantes para os níveis de emprego das empresas em causa. A Comissão deve conduzir a sua avaliação no quadro geral da realização dos objectivos fundamentais enunciados no artigo 2.º do Tratado, sem esquecer o definido no artigo 130.º A, que visa reforçar a coesão económica e social da Comunidade.

(2) O n.º 2 do artigo 127.º dispõe que «O objectivo de alcançar um elevado nível de emprego será tomado em consideração na definição e execução das políticas e acções comunitárias».

3.7. Cabe também assinalar as discrepâncias entre as várias versões linguísticas dos textos propostos; este facto reveste-se de grande pertinência, pois pode ser determinante para efeitos da sua correcta aplicação posto que, em última análise, a versão que faz fé em cada Estado-Membro é a redigida na língua nacional.

3.8. No atinente ao exame das normas propostas, vamos seguir o método utilizado pela Comissão das subdivisões por temas, de modo a estabelecer uma comparação com o nosso parecer sobre o Livro Verde. De qualquer das formas, a reformulação dos textos legais anteriores permite uma visão mais sistematizada da cada tema e uma posterior aplicação que se antevê mais eficaz.

3.9. As questões de competência foram objecto de amplo debate no âmbito das propostas insertas no Livro Verde. De facto, o resultado pode considerar-se razoavelmente satisfatório, tanto no que respeita ao conceito de concentração como ao da regulamentação da remessa (ainda que importe reexaminar se se deve considerar que existe uma dimensão comunitária quando estão implicados dois ou mais Estados-Membros, segundo os termos do Livro Verde) e, por conseguinte, no atinente à repartição das competências entre a Comissão e os Estados-Membros. Não obstante há duas observações a fazer.

3.9.1. A fim de decidir se há lugar a remeter ou não um caso de concentração de dimensão comunitária para um ou mais Estados-Membros, cujas autoridades poderiam estar em melhor posição para examinar essa operação, o Livro Verde propunha substituir no n.º 2, alínea b) do artigo 9.º o requisito de que o mercado afectado pela concentração não deve constituir «uma parte substancial do mercado comum» pela demonstração de que os efeitos não se estendem para além das fronteiras do Estado-Membro. No entanto, a proposta não acolhe esta modificação. O CESE considera que seria conveniente introduzir essa modificação, dado que permitiria uma melhor repartição de competências entre as autoridades comunitárias e as nacionais.

3.9.2. O novo n.º 4 do artigo 4.º prevê que as partes notificantes podem solicitar à Comissão que remeta o caso para as autoridades nacionais, previamente à notificação. É caso para perguntar se a redacção proposta se adequa ao objectivo perseguido, pois que a Comissão se reserva o poder de remeter o caso, na sua totalidade ou em parte, para as autoridades competentes do Estado-Membro em causa. Em caso de remessa parcial, as partes ver-se-iam perante uma situação em que uma mesma operação seria analisada por duas instâncias diferentes, quando o que desejavam era vê-la examinada por uma e única autoridade. Para o CESE é desejável que esta hipótese específica de remessa preveja que a Comissão só possa remeter às autoridades nacionais um caso na sua totalidade. Do mesmo modo, sempre que a Comissão haja

decidido, a pedido dos empresários interessados, que a concentração tem dimensão comunitária, não deveriam os Estados-Membros gozar de direito de veto e, portanto, a concentração seria examinada unicamente a nível comunitário.

3.10. As questões materiais dizem respeito aos critérios subjacentes à política de concorrência, em especial o de «posição dominante» e o de «redução substancial da concorrência», que foi objecto de interpretação do Tribunal de Justiça <sup>(1)</sup> por forma a acolher situações cuja inclusão no regulamento era discutível, como é o caso dos oligopólios. Neste sentido, o Comité entende que o novo n.º 2 do artigo 2.º satisfaz ao objectivo de clarificação, embora os limiares quantitativos do artigo 1.º continuem a excluir do controlo comunitário grande número de concentrações que têm indubitavelmente repercussões no mercado comum. Em todo os caso, ao analisar estes aspectos materiais, haveria que ter em conta as observações formuladas nos pontos 3.4 e 3.5 supra.

3.10.1. No entanto o CESE considera que, no interesse da coerência entre o texto do regulamento e o dos considerandos, o parágrafo sobre a avaliação das concentrações haveria que atender aos interesses dos trabalhadores e à evolução do emprego, dado que na União Europeia não é possível eludir o reconhecimento do direito à informação e à consulta dos trabalhadores.

3.10.2. Por outro lado, haveria também que conciliar o n.º 4 do artigo 3.º com o n.º 2 do artigo 5.º, baseando-se na proposta feita no n.º 4 do artigo 3.º segundo a qual, perante duas ou mais operações subordinadas entre si ou que apresentam ligações estreitas na sua lógica económica, se justifica o seu tratamento unitário e que a Comissão as considere como uma única operação. Seria conveniente que o n.º 2 do artigo 5.º (sobre o cálculo do volume negócios), fizesse referência ao conteúdo do artigo precedente.

3.11. As questões processuais foram objecto de profunda revisão. De facto, não só se reformularam determinados textos legais como se alterou o seu conteúdo, a fim de adaptar e simplificar o processo de pedido e notificação.

3.11.1. No atinente aos prazos de que a Comissão dispõe para remeter o caso às autoridades nacionais, a proposta de regulamento introduz certas modificações (artigo 9.º, n.º 4 e seguintes). Assim, para facilitar a aplicação do processo de remessa, dilataram-se consideravelmente os prazos, o que em si pode constituir um obstáculo precisamente ao alargar os prazos em cada uma das fases do processo.

(1) O Tribunal de Justiça explicitou a definição de posição dominante no processo T-112/96 Gencor/Comissão.

3.11.2. Além disso, nos casos em que os requerentes solicitam a prorrogação dos prazos, isto é nos 15 dias úteis a contar do início da segunda fase, o prazo concedido é demasiado rígido, visto que o pedido só pode ser apresentado numa fase muito precoce do processo e que, porventura nessa altura, as partes não conhecem com exactidão todas as objecções que a Comissão irá levantar à operação notificada. Por outro lado, haveria que explicitar se os prazos de 15 e 20 dias úteis são acumuláveis ou se o segundo começa a correr depois de concedida a prorrogação. No primeiro caso, se o alargamento for decidido pela Comissão, os prazos poderiam alongar-se consideravelmente.

3.12. As outras modificações revelam-se, em geral, adequadas e correspondem a aspectos de grande interesse para a concorrência no mercado interno. No entanto, dois temas há que, no entender do CESE, deveriam ser revistos.

3.12.1. As restrições acessórias a uma concentração, quando necessárias, ficarão abrangidas pela autorização da Comissão, sem que no entanto, esta fique obrigada a pronunciar-se expressamente sobre o assunto. Isto retira segurança jurídica às empresas, que não poderão beneficiar da certeza que constitui uma tomada de posição expressa por parte da Comissão. Neste caso, pode acontecer que as autoridades nacionais questionem o carácter acessório das restrições pelo que, se as considerarem independentes, as partes terão que fazer valer a sua legalidade no quadro de um procedimento nacional.

3.12.1.1. Por conseguinte, seria desejável que, na esteira da jurisprudência do Tribunal de Justiça <sup>(1)</sup>, se mantivesse a obrigatoriedade de a Comissão se pronunciar expressamente acerca do carácter acessório das restrições identificadas como tal pela partes.

3.12.2. Não ficando consagrada esta obrigação, e para garantir um nível aceitável de segurança jurídica, seria desejável que: (i) o ónus da prova do carácter acessório da restrição caiba ao terceiro queixoso; (ii) se se elevem à categoria de norma vinculativa os princípios e orientações já publicados pela Comissão <sup>(2)</sup>.

3.13. As disposições do artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro, foram vertidos no artigo 13.º da proposta de regulamento. Se, por um lado, parece pacífico que os poderes da Comissão em matéria de inspecção devem ser amplos e indiscutíveis, para ter em conta a especificidade de cada caso, seria conveniente limitá-los pelo menos em relação às notificações voluntárias, aplicando-se o

regulamento aos casos em que não houve notificação, quando deveria ter havido, ou não se cumprem as obrigações processuais, por outro lado, entende-se que o mesmo deveria aplicar-se a todos os casos em que a Comissão se refere a terceiros distintos das empresas notificantes.

3.14. O n.º 2, alínea e) do artigo 23.º prevê que a Comissão fixe custas administrativas para a apresentação de notificações, o que não parece admissível.

3.15. Finalmente, considera-se que a Comissão deveria aproveitar a oportunidade criada pelo novo regulamento para dar mais consistência jurídica a vários conceitos e maior segurança operativa a orientações interpretativas relativas à apreciação das concentrações, constantes de várias das suas comunicações sobre a matéria e, designadamente, do seu projecto de Comunicação publicado in JO C 331 de 31 de Dezembro de 2002, introduzindo-os nas definições e nas regras de processo constantes do Projecto de Regulamento.

#### 4. Propostas de alteração

Tendo em vista uma aplicação mais eficaz do regulamento e, em particular, para garantir a todas as partes envolvidas os melhores resultados possíveis, o CESE propõe à Comissão as seguintes alterações ao texto do regulamento:

4.1. Considerando 17: Suprimir a parte aditada («A Comissão não será obrigada [...] compatível com o mercado comum») atentas as observações aduzidas no ponto 3.12.1 supra.

4.2. O n.º 2, alínea b) do artigo 1.º deveria ler-se como segue:

«(b) O volume de negócios total realizado individualmente na Comunidade por pelo menos duas das empresas em causa for superior a 250 milhões de EUR,»

4.3. A alínea b) do artigo 2.º deveria ler-se como segue:

«(b) A posição que as empresas em causa ocupam no mercado e o seu poder económico e financeiro, as possibilidades de escolha de fornecedores e utilizadores, o seu acesso às fontes de abastecimento e aos mercados de escoamento, a existência, de direito ou de facto, de barreiras à entrada no mercado, a evolução da oferta e da procura e “o nível de preços” dos produtos e serviços em questão, os interesses dos consumidores intermédios e finais, bem como a evolução do progresso técnico e económico, desde que tal evolução seja vantajosa para os consumidores e não constitua um obstáculo à concorrência.»

(1) Acórdão T-251/00 Lagardère e Canal +/ Comissão de 20.11.2002.

(2) Comunicação da Comissão de 27 de Junho de 2001.

4.4. No n.º 6, alínea a) do artigo 3.º substituir «instituições financeiras» por «empresas de serviços de investimento».

4.5. Aditar ao n.º 2 do artigo 4.º o seguinte:

«Simultaneamente ou imediatamente após a notificação à Comissão, as pessoas ou empresas notificantes deverão dar conhecimento do facto aos representantes dos trabalhadores das empresas em causa.»

4.6. Suprimir no n.º 4 do artigo 4.º a expressão «na sua totalidade ou em parte».

4.7. No n.º 4, terceiro parágrafo, do artigo 4.º elidir «A menos que o Estado-Membro em causa manifeste o seu desacordo».

4.8. Redigir o n.º 5 do artigo 4.º do seguinte modo:

«Quando todos ou pelo menos “dois” dos Estados-Membros em causa solicitarem à Comissão que examine a concentração, presumir-se-á que esta tem dimensão comunitária, devendo ser notificada à Comissão nos termos dos n.ºs 1 e 2 do presente artigo.»

4.9. Redigir o n.º 5 do artigo 4.º do seguinte modo:

«Quando a Comissão decide examinar a concentração, pode exigir a apresentação de uma notificação nos termos dos n.ºs 1 e 2. O Estado-Membro ou Estados-Membros em causa não continuarão a aplicar à concentração a sua legislação nacional em matéria de concorrência.»

4.10. Redigir o n.º 2 do artigo 5.º do seguinte modo:

«2. Em derrogação do n.º 1, se a concentração consistir na aquisição de parcelas, com ou sem personalidade jurídica própria, de uma ou mais empresas, só será tomado em consideração, no que se refere ao cedente ou cedentes, o volume de negócios respeitante às parcelas que são

objecto da concentração, “se bem que a interdependência ou a associação de outras parcelas das empresas em causa seja tomada em consideração, na acepção do n.º 4 do artigo 3.º, para adicionar o seu volume de negócios”.»

4.11. No n.º 3, alínea a) do artigo 5.º, o título deve indicar:

«Receitas de participações e títulos de capital social».

4.12. No 3.º, alínea a) do artigo 5.º substituir «e de outras instituições financeiras» por «empresas de serviços de investimento».

4.13. Redigir o n.º 1, alínea b) do artigo 6.º do seguinte modo:

«Presumir-se-á que a decisão que declara uma concentração compatível com o mercado comum abrange igualmente as restrições directamente relacionadas com a realização da concentração e a ela necessárias, “nos termos definidos na notificação ou utilizados pela Comissão na sua decisão.”»

4.14. Redigir o n.º 2 do artigo 8.º como segue:

«Presumir-se-á que a decisão que declara uma concentração compatível com o mercado comum abrange igualmente as restrições directamente relacionadas com a realização da concentração e a ela necessárias, “nos termos definidos na notificação, ou na alteração à mesma, ou nos termos utilizados pela Comissão na sua decisão.”»

4.15. O n.º 2, alínea b) do artigo 9.º, deveria ler-se como segue:

«(b) Uma concentração afecta a concorrência num mercado no interior desse Estado-Membro que apresenta todas as características de um mercado distinto “e não extravasa as fronteiras do Estado em causa.”»

4.16. N.º 4 do artigo 9.º: seria desejável encurtar os prazos aqui estabelecidos tendo em conta os argumentos aduzidos.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social Europeu**

As propostas seguintes, que recolheram mais de um quarto dos votos, foram rejeitadas durante o debate.

**Ponto 3.6**

Suprimir.

*Justificação*

A crítica formulada no ponto 3.6 é injustificada. A opção que é feita na proposta da Comissão é razoável. De facto, os considerandos contêm referências evidentes à necessidade de interpretar e aplicar o regulamento no respeito dos direitos e dos princípios fundamentais e ao facto de esse regulamento não prejudicar «os direitos colectivos dos trabalhadores reconhecidos pelas empresas em causa, principalmente no que se refere à eventual obrigação de informar ou consultar os seus representantes reconhecidos nos termos da legislação comunitária e nacional». No texto de um regulamento, essas referências são inúteis e contribuiriam para criar ambiguidades quanto aos objectivos do regulamento.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 48, votos contra: 71, abstenções: 11.

**Ponto 3.10**

Substituir o ponto pelo seguinte texto:

«3.10. Nas questões materiais, a Comissão propõe manter o critério de “posição dominante”. O Comité partilha o sentimento que não convém passar-se para o critério de redução substancial da concorrência<sup>(1)</sup>. Todavia, no n.º 2 do artigo 2.º é introduzida uma definição que parece ter novo teor. Segundo a proposta, uma ou mais empresas detêm uma posição dominante se dispõem do poder económico para influenciar de forma significativa e duradoura os parâmetros da concorrência. Essa definição surpreende pelo seu carácter extraordinariamente vago e extensível. O Comité considera que isso não só promoverá um alargamento significativo, mas sem fundamento, do controlo, como também será fonte de grande incerteza, com riscos de repercussões negativas nas alterações estruturais. A previsibilidade reveste, evidentemente, uma importância crucial.

3.10.1. Uma falta de clareza nas regras de concentração pode ter consequências dissuasivas graves e indesejáveis, contrariando não só as aquisições que prejudicam verdadeiramente a economia da sociedade, mas também as operações estruturais plenamente legítimas, benéficas e necessárias. No parecer do Comité, é precisamente isso que se deve evitar. É por isso que o Comité considera que a noção de posição dominante deve manter o seu teor actual, de forma que o sistema mantenha os seus limites razoáveis e a sua estabilidade. É de notar que se o objectivo for alargar especificamente o campo de aplicação aos oligopólios sem sinergias (situação em si excepcional), é possível realizar esse objectivo aditando ao texto uma disposição de clarificação.»

*Justificação*

A formulação da primeira frase do ponto 3.10 parece pouco correcta; não há conhecimento de que o Tribunal de Justiça Europeu tenha interpretado o critério da «redução substancial da concorrência». Em geral, a justificação para a alteração é evidente.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 39, votos contra: 86, abstenções: 9.

<sup>(1)</sup> Cfr. também parecer do CESE de 17 de Julho de 2002, ponto 3.2.13, JO C 241 de 7.10.2002.

**Ponto 3.10.1**

Suprimir.

*Justificação*

O direito dos trabalhadores à informação é regido por outras disposições, e cabe à Comissão decidir os canais de informação de que necessita para pôr termo a uma questão. Geralmente, as apreciações apresentadas pelas organizações de trabalhadores, por exemplo, devem fazer parte das motivações para a decisão. Parece supérfluo regulamentar essa questão no texto do regulamento.

As consequências para o emprego de um projecto de concentração nunca devem, em si, constituir uma razão para uma oposição a essa concentração. As únicas concentrações que a Comissão pode impedir com base no regulamento são as que obstam verdadeiramente à concorrência.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 45, votos contra: 84, abstenções: 11.

**Ponto 4.3**

Suprimir.

*Justificação*

As consequências para o emprego de um projecto de concentração nunca devem, em si, constituir uma razão para uma oposição a essa concentração. As únicas concentrações que a Comissão pode impedir com base no regulamento são as que obstam verdadeiramente à concorrência. A proposta de texto a aditar à alínea b) do artigo 2.º pode provocar confusão e dificultar muito a antecipação de decisões tomadas no quadro do regulamento.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 53, votos contra: 76, abstenções: 8.

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Projecto de comunicação da Comissão relativa à apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas»<sup>(1)</sup>**

(2004/C 10/11)

Em 22 Janeiro de 2003, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o projecto de comunicação supramencionado.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 3 de Setembro de 2003 (relator: B. Hernández Bataller).

Na 402.ª reunião plenária em 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou por 90 votos a favor, 21 votos contra e 25 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. Conforme estabelecido no artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho de 21 de Dezembro de 1989, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas<sup>(2)</sup>, a Comissão foi incumbida de apreciar estas operações sempre que entrem no âmbito de aplicação do Regulamento.

1.2. Este regulamento comunitário foi completado por diversas comunicações da Comissão sobre:

- O conceito de empresas comuns que desempenham todas as funções de uma entidade económica autónoma<sup>(3)</sup>;
- O conceito de empresas em causa<sup>(3)</sup>;
- O cálculo do volume de negócios<sup>(3)</sup>;
- A aproximação ao nível dos procedimentos de tramitação das operações de concentração contempladas nos Tratados CECA e CE<sup>(3)</sup>;
- O procedimento simplificado para tramitar determinadas operações de concentração;
- As soluções aceitáveis para a Comissão<sup>(4)</sup>;
- As restrições relacionadas directamente e necessárias para as operações de concentração<sup>(5)</sup>.

1.3. Ao referido quadro jurídico, aparentemente complexo, deve aditar-se a regulamentação relativa às funções do auditor<sup>(6)</sup> e as normas sobre notificações, prazos e audições

<sup>(1)</sup> JO C 331 de 31.12.2002.

<sup>(2)</sup> JO L 395 de 30.12.1969, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1310/97 do Conselho de 30 de Junho de 1997 (in JO L 180 de 9.7.1997).

<sup>(3)</sup> JO C 66 de 2.3.1998.

<sup>(4)</sup> JO C 68 de 2.3.2001.

<sup>(5)</sup> JO C 188 de 4.7.2001.

<sup>(6)</sup> Decisão da Comissão de 23 de Maio de 2001 às funções do auditor em determinados processos de concorrência in JO L 162 de 19.6.2001.

Regulamento (CE) n.º 447/98 da Comissão de 1 de Março de 1998 relativo às notificações, prazos e audições no controlo das operações de concentração<sup>(7)</sup>.

1.4. Na sequência do debate lançado após publicação do Livro Verde, sobre o qual o Comité se pronunciou já<sup>(8)</sup>, e em virtude da jurisprudência recente do Tribunal de Justiça em matéria de controlo das concentrações<sup>(9)</sup>, a Comissão teve de alterar a sua abordagem das operações de concentração, publicando uma nova proposta de regulamento relativo ao controlo das concentrações de empresas<sup>(10)</sup> e a presente comunicação que se propõe apreciar as concentrações horizontais em conformidade com o pertinente regulamento do Conselho.

## 2. Teor do projecto de comunicação

2.1. Os critérios de avaliação das repercussões sobre a concorrência no mercado relevante das «concentrações horizontais»<sup>(11)</sup> são o objecto do projecto de comunicação em apreço.

<sup>(7)</sup> Regulamento (CE) n.º 447/98 da Comissão de 1 de Março de 1998 relativo às notificações, prazos e audições previstos no Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho relativo ao controlo das operações de concentração de empresas in JO L 61 de 2.3.1998.

<sup>(8)</sup> JO C 241 de 7.10.2002.

<sup>(9)</sup> Acórdãos de 22 de Outubro de 2002 (processo T-77/02) Schneider/Comissão e de 20 de Novembro de 2002 (Processo T-251) Lagardère SCA, Canal + SA/Comissão, etc.

<sup>(10)</sup> Proposta de Regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas (COM(2002) 711 final) in JO C 20 de 28.1.2003.

<sup>(11)</sup> Entende-se por «concentrações horizontais» aqueles em que as empresas em causa são vendedores activos no mesmo mercado relevante ou concorrentes potenciais nesse mercado. Esta distinção e o seu significado são descritos em pormenor nas orientações sobre a aplicação do artigo 81 do Tratado CE aos acordos de cooperação horizontal in JO C 3 de 6.1.2001, p. 2-30.

2.1.1. Estes critérios dizem respeito a duas categorias complementares:

- (i) a definição dos mercados de produtos e geográfico relevantes, especialmente no que se refere aos limiares de quota de mercado e de concentração e à importância da inovação e
- (ii) a apreciação da concentração em termos de concorrência.

2.1.2. Face ao exposto, a presente comunicação articula-se em torno dos seguintes elementos:

- a) os efeitos anticoncorrenciais potenciais da concentração nos mercados relevantes se não houver factores de modulação;
- b) a probabilidade de o poder de comprador actuar como uma força de compensação face a um aumento do poder económico resultante da concentração;
- c) a probabilidade de a entrada no mercado de novas empresas actuar como pressão concorrencial para manter a concorrência efectiva nos mercados de referência;
- d) a probabilidade de ganhos de eficiência proporcionados pela concentração;
- e) as condições de aplicação do conceito de empresa insolvente.

2.2. Contudo, estes elementos não têm a mesma relevância nas concentrações horizontais. Habitualmente, apenas se analisam os ganhos de eficiência e o conceito de empresa insolvente se as empresas notificantes provarem que cumprem determinadas condições.

2.3. Segundo a Comissão, na sequência da criação ou reforço de uma posição dominante, as concentrações horizontais podem restringir significativamente a concorrência efectiva de três formas distintas:

- Uma concentração pode criar ou reforçar uma posição de supremacia no mercado. Frequentemente, uma empresa nesta posição poderá normalmente aumentar os preços, sem ser restringida por acções dos seus clientes e dos seus concorrentes efectivos ou potenciais.
- Uma concentração pode diminuir o nível da concorrência num mercado oligopolístico ao eliminar pressões concorrenciais importantes sobre um ou mais vendedores que, consequentemente, poderão aumentar os seus preços.

— Uma concentração pode alterar a natureza da concorrência num mercado oligopolístico de tal forma que os vendedores, que anteriormente não coordenavam o seu comportamento, podem doravante fazê-lo e, por conseguinte, aumentar os preços. Uma concentração poderá também facilitar a coordenação dos vendedores que já coordenavam o seu comportamento antes da concentração.

2.4. A Comissão define as «empresas com uma posição de supremacia no mercado» como as que cumprem vários critérios. Geralmente, quando detêm grandes quotas de mercado — superiores a 50 % — em especial quando as empresas de menor dimensão detêm quotas de mercado muito inferiores. No entanto, a Comissão assinala igualmente a possibilidade de tomar em consideração outros factores para determinar o poder económico da entidade resultante da concentração, a saber:

- as economias de escala e de gama;
- o acesso privilegiado aos fornecimentos;
- uma rede de distribuição e de venda extremamente desenvolvida;
- o acesso a instalações importantes ou a tecnologias de ponta que podem proporcionar às empresas resultantes da concentração uma vantagem estratégica relativamente aos seus concorrentes;
- o acesso privilegiado a factores específicos, tais como capital físico ou financeiro;
- outras vantagens estratégicas, tal como a propriedade das marcas mais importantes, uma reputação bem consagrada ou um conhecimento aprofundado das preferências específicas do cliente.

A percentagem de 50 % não representa um valor absoluto mas sim um indicador da presunção de existência de uma posição dominante. Com efeito, sabe-se que foram toleradas situações de 70 % por permitirem a concorrência e não colocarem barreiras intransponíveis ao acesso de outros concorrentes do mercado (ver processo T-114/02 de 3 de Abril de 2003). Por seu turno, as notificações de acordos que não cheguem aos 50 % poderão obter uma decisão negativa desde que impliquem um grave risco para a concorrência.

2.5. A Comissão considera que, em certas circunstâncias, em «mercados oligopolísticos» (oligopólios não colusórios), as concentrações podem diminuir o nível de concorrência por suprimirem importantes pressões concorrenciais exercidas sobre um ou mais vendedores que consideram, por isso, rentável aumentar os preços ou reduzir a produção após a concentração. Nestas condições, a Comissão defende a utilização de determinados indicadores para medir os níveis de concentração do mercado, conforme se trate de produtos relativamente homogéneos ou diferenciados.

2.5.1. Nos mercados em que os níveis de produção ou capacidade determinam as decisões estratégicas mais importantes dos oligopolistas, a principal preocupação das empresas é a forma como as suas decisões ao nível da produção ou da capacidade influenciam os preços no mercado.

2.5.2. Existem, todavia, mercados em que a fixação dos preços constitui a decisão estratégica mais importante dos oligopolistas. O que poderá produzir efeitos negativos sobre a concorrência quando, na sequência da concentração, a nova entidade considera rentável aumentar os preços devido à eliminação da concorrência entre as empresas objecto da concentração, prejudicando assim os consumidores. As empresas resultantes da concentração terão tantos mais motivos para aumentar os preços de um produto de uma delas quanto maior for a proporção das vendas perdidas que esperam reconquistar nas vendas acrescidas do produto da outra parte na concentração.

2.6. Uma concentração pode alterar a natureza da concorrência num mercado oligopolístico de tal forma que os vendedores, que anteriormente não coordenavam o seu comportamento, o poderão fazer doravante e aumentar assim os seus preços, sem terem de concluir um acordo ou recorrer a uma prática concertada, na acepção do artigo 81.º do Tratado CE.

2.6.1. A alteração da estrutura do mercado poderá ser de tal ordem que induza os referidos vendedores a considerarem possível, razoável em termos económicos e, portanto, preferível adoptar uma estratégia consistente e duradoura com o objectivo de venderem acima dos preços concorrenciais.

2.7. Por último, o projecto de comunicação refere casos específicos de hipóteses de inovação, a possível entrada de concorrentes no mercado, as concentrações que geram ou reforçam o poder de comprador, as reorganizações de empresas que correspondem às exigências de uma concorrência dinâmica e as empresas insolventes.

### 3. Observações na generalidade

3.1. É digna de aplauso a adopção pela Comissão dos critérios supramencionados visto facilitarem a análise do impacto de uma concentração sobre a concorrência. Em geral, o Comité considera pertinente e pouco controversa a reflexão económica aplicada no projecto de comunicação. Todavia, considera que é possível ir mais longe nas orientações referentes à aplicação prática. A fim de aconselhar as empresas em casos concretos, a comunicação deve fazer maior referência a situações típicas e desenvolver as questões da prova empírica e do nível de prova.

3.1.1. Graças a ela, serão, por um lado, salvaguardados os interesses dos consumidores que passam a dispor de mais garantias para alcançar um nível excelente de qualidade e de preço de bens e serviços. Por outro lado, as empresas serão obrigadas a esforçar-se para obter competitividade e eficácia económica.

3.1.2. A proposta esclarece alguns aspectos das normas de procedimento administrativo que regem a actuação da Comissão nos processos de notificação de concentrações de empresas. Pela sua natureza intrínseca, essas normas não podem ter em conta outros aspectos colaterais que adquirem relevância nas concentrações de empresas, como o emprego e a política industrial.

3.1.3. O Comité recomenda, por conseguinte, que se tenha em consideração estas vertentes em futuros projectos legislativos supranacionais sobre a matéria. Poder-se-ia, por exemplo, incluir neles preceitos que obriguem os empresários a informarem os trabalhadores.

3.1.4. O projecto de comunicação desenvolve a noção de «posição dominante»<sup>(1)</sup> e de «redução significativa da concorrência» estabelecida pelo Livro Verde sobre a versão do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho<sup>(2)</sup>, muito particularmente no atinente aos «ganhos de eficiência». O esclarecimento proporcionado pelo projecto de comunicação não implica qualquer alteração ao Regulamento do Conselho. Todavia, empresas dominantes parecem ser, agora, todas as empresas capazes de influenciar de forma significativa e duradoura os parâmetros da concorrência. O Comité considera que isto alarga o âmbito de acção e, conseqüentemente, reduz consideravelmente o limiar de intervenção. A definição proposta parece ser muito vaga e ambígua. Na opinião do Comité, o projecto de comunicação não é suficiente para resolver este problema, que, em primeiro lugar, devia ser rectificado com uma definição mais precisa no regulamento. Para clarificar a aplicação aos denominados efeitos unilaterais de oligopólios não colusórios, pode utilizar-se uma formulação mais explícita (ver o conceito referido na nota de rodapé n.º 7 do projecto de comunicação). O Comité gostaria de salientar a importância fundamental da previsibilidade. A incerteza pode ter conseqüências dissuasivas graves e indesejáveis, contrariando não só as aquisições verdadeiramente prejudiciais, mas também as operações estruturais plenamente legítimas, benéficas e necessárias.

(1) Tem-se considerado habitualmente que uma empresa se encontra em posição dominante quando dispõe de uma potência económica tal que pode operar no mercado sem precisar de ter em conta a reacção dos concorrentes e dos clientes intermédios ou finais.

(2) COM(2001) 745 final. Também é de assinalar aqui a comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante in JO C 372 de 9.12.1997.

3.1.5. Persiste-se assim na linha de maior transparência institucional que a Comissão tem vindo a desenvolver noutros âmbitos das suas relações com os particulares (ver o estabelecimento de compromissos administrativos no tratamento das denúncias por presumíveis infracções às obrigações dos Estados-Membros estabelecidas pelo Direito Comunitário) <sup>(1)</sup>.

3.2. Para tornar a análise do impacto sobre a concorrência mais acutilante, o projecto de comunicação cinge-se às situações geradas exclusivamente pelas concentrações horizontais, ficando fora do seu âmbito de aplicação fenómenos idênticos aos das empresas comuns (*joint ventures*) ou dos «acordos de cooperação entre empresas» <sup>(2)</sup>.

3.3. Com a aplicação dos critérios fixados pelo projecto de Comunicação, as avaliações serão mais detalhadas. Em consequência disso, as empresas terão de especificar com maior exactidão determinados elementos relevantes na notificação, sobretudo os que dizem respeito ao seu sector de especialização comercial. A Comissão deverá, por seu turno, velar para que isso não sobrecarregue as empresas com trâmites administrativos excessivos e supérfluos.

3.3.1. Reforça-se, deste modo, o princípio da segurança jurídica e evita-se, presumivelmente, controvérsias como as recentemente resolvidas pelo Tribunal de Primeira Instância <sup>(3)</sup> que criticaram a idoneidade dos critérios de avaliação aplicados actualmente pela Comissão <sup>(4)</sup>.

3.3.2. A Comissão deveria, no entanto, ponderar ainda a conveniência de transformar em preceitos legais do Projecto de Regulamento relativo ao controle das concentrações <sup>(5)</sup> alguns dos conceitos, dos critérios e dos parâmetros e das regras agora enunciadas, por forma a garantir maior segurança e certeza jurídicas na apreciação das situações de concentração.

## 4. Observações na especialidade

4.1. Seria, no entanto, conveniente redobrar esforços para clarificar o conteúdo e o alcance de certos termos utilizados

<sup>(1)</sup> COM(2002) 141 final in JO C 244 de 10.10.2002.

<sup>(2)</sup> Reguladas pelos regulamentos de isenção por categoria no domínio dos auxílios à investigação e desenvolvimento e de especialização, bem como pelas orientações referidas na nota n.º 2.

<sup>(3)</sup> Ver Processo T-342/99: *Airtours c. Comissão* e Processo T-310/01: *Schneider c. Comissão*, ainda não publicados na Colectânea.

<sup>(4)</sup> A aplicação dos novos critérios não influirá no grau de tolerância da Comissão a respeito das concentrações horizontais. Não se pretende tornar mais difícil a concessão de autorizações mas sim delimitar com maior clareza de conceitos os termos em que se fundamenta em cada um dos casos o acto administrativo pertinente.

<sup>(5)</sup> COM(2002) 711 final de 12.12.2002.

pela Comissão no projecto de Comunicação, que passamos a seguir em revista.

4.2. A alínea a) do ponto 11 e o ponto 19 referem-se a «uma posição de supremacia no mercado» (*paramount market position*). Este conceito é novo e difícil de demarcar do conceito «posição dominante» (*dominant position*) já enraizado pela prática da Comissão e pela jurisprudência do TJCE <sup>(6)</sup>. O CESE propõe a supressão do conceito de «posição de supremacia no mercado» em virtude da sua indefinição jurídica. Tal aumentaria a transparência e a segurança jurídica na avaliação da Comissão.

4.3. O ponto 25 menciona igualmente um conceito novo: «oligopólios não colusórios». Este termo parece conferir um tratamento jurídico específico a uma situação análoga à «posição dominante individual» definida pela prática da Comissão e pela jurisprudência do TJCE <sup>(7)</sup>. Na designação de «oligopólios não colusórios» deveria utilizar-se os parâmetros já consolidados pelas autoridades *anti-trust* dos EUA que foram recentemente citadas em algumas decisões da Comissão.

4.3.1. Aparentemente, a singularidade do «oligopólio não colusório» é não gerar nem uma posição dominante colectiva nem individual. Então que critérios usará a Comissão para determinar a sua existência?

4.4. Na nota de pé de página n.º 28 e no ponto 27, a Comissão refere-se aos «produtos relativamente homogêneos» que existem «se os clientes consideram que os produtos de um produtor são um substituto suficientemente adequado para os produtos de qualquer outro produtor.» Convinha ter uma definição mais concreta destes produtos, estribada, se possível, em casos específicos.

4.5. Também convém esclarecer qual o ponto de referência adoptado pela Comissão para apreciar determinadas concentrações. Concretizando, o ponto 16 menciona o índice Herfindahl-Hirschman (HHI) como primeiro indicador da pressão concorrencial existente no mercado (HHI não superior a 1 000 pontos) e o ponto 29 menciona o limiar da quota de mercado (não superior a 25 %). Ora, este facto pode causar problemas de competência no caso de produtos homogêneos. Que acontece então se as partes têm uma quota de mercado

<sup>(6)</sup> *Michelin c. Comissão*, Acórdão de 9.11.1983 in Col. p. 3461.

<sup>(7)</sup> *DLG*, Acórdão de 15.12.1994, Col. I-5641.

inferior a 25 % e o índice HHI é superior a 1 000 pontos? Tem-se a impressão de que, se tal acontecer, 1 000 pontos de HHI é um número demasiado baixo já que outros textos da Comissão, por exemplo, as orientações sobre acordos horizontais <sup>(1)</sup> consideram «moderado» um índice de concentração entre 1 000 e 1 800. Não seria possível aumentar o índice HHI para 1 300 ou 1 400? Em casos excepcionais, deveria ser possível que o HHI se elevasse a valores superiores a 1 000 pontos, podendo ir mesmo até 2 000 pontos. Em conclusão, o Comité considera o projecto de comunicação demasiado ambíguo em relação aos limiares a aplicar. Da mesma forma, na prática, a delimitação entre mercados diferenciados e homogêneos pode não ser tão evidente, envolvendo várias áreas obscuras. Há, pois, que clarificar essa questão, tendo em vista a criação de «portos seguros» e uma maior generalidade dos limiares, de preferência relacionando-os com todos os tipos de efeitos existentes.

4.6. O ponto 41 dá origem à mesma confusão por afirmar que «é pouco provável que a Comissão aprove uma concentração» se, no mercado oligopolístico em questão existir coordenação entre os membros do oligopólio antes da operação de concentração, a menos que conclua que a concentração é susceptível de perturbar a coordenação. Tal não rima muito bem com as disposições do n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento das Concentrações segundo as quais a Comissão apenas poderá proibir uma operação de concentração se esta criar ou reforçar uma posição dominante de que resultem entraves significativos à concorrência.

4.7. Por último, merece atenção especial o capítulo VI «Ganhos de eficiência». Na sua essência, os ganhos de eficiência podem ser um elemento determinante na autorização de uma concentração se os seus benefícios para a concorrência tornarem as restrições «aceitáveis». Os ganhos de eficiência deverão ser demonstrados segundo critérios preestabelecidos em documento ou regulamentação da Comissão. Assim sendo,

<sup>(1)</sup> JO C 66 de 2.3.1998.

as empresas terão todo o interesse em realçar ao máximo os benefícios para os consumidores que, apenas excepcionalmente, podem ser consideradas com efeito a longo prazo <sup>(2)</sup> (desde que daí derivem vantagens ao nível de I&D). A tomada em consideração dos benefícios a longo prazo deverá, contudo, circunscrever-se a sectores muito concretos da actividade empresarial.

4.7.1. Verifica-se que o ponto 21 também menciona os ganhos de eficiência como um elemento que pode aumentar a possibilidade de uma concentração aumentar o «poder de mercado» (conceito não definido). Quando os ganhos de eficiência gerarem economias de escala, são considerados elementos positivos ou, pelo contrário, um reforço da supremacia no mercado? Como conseguir o equilíbrio entre aspectos positivos e negativos que podem ser originados pelos ganhos de eficiência?

4.7.2. Para evitar este tipo de situações confusas, a Comissão deveria fornecer exemplos concretos e elucidativos. Recorde-se que a análise dos «ganhos de eficiência» talvez seja a maior novidade do projecto de comunicação, visto, até muito recentemente, não lhes ser dada relevância especial nas análises das notificações de concentração da Comissão (ver Decisão CE/Honeywell) <sup>(3)</sup>. Em prol da certeza jurídica, a Comissão devia clarificar explicitamente, no projecto, que de facto não existe «efficiency offense».

<sup>(2)</sup> A introdução do critério dos benefícios a longo prazo deve ser feita com certa cautela, do que o próprio TJCE parece dar-se conta quando esclarece a sua tomada em consideração na jurisprudência Kramer com o «*Obiter dictum*» do acórdão de 12 de Dezembro de 2002 no processo C-281/01 que refere, *inter alia*: «É verdade que, a longo prazo, em função do comportamento efectivo dos fabricantes e dos consumidores, o programa em questão deverá ter um efeito benéfico sobre o ambiente, em virtude da redução do consumo de energia que deverá gerar. Mas trata-se todavia de um efeito indirecto e longínquo, ao contrário do efeito sobre o comércio dos equipamentos de escritório que é directo e imediato.».

<sup>(3)</sup> Decisão da Comissão de 3.7.2001, no parecer COMP/M.220.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social Europeu**

A seguinte proposta de alteração, que obteve mais de um quarto dos votos expressos, foi recusada no decorrer do debate:

**Ponto 3.1.3**

Suprimir.

*Justificação*

O direito dos trabalhadores à informação é regido por outras disposições, e cabe à Comissão decidir os canais de informação de que necessita para pôr termo a uma questão. Geralmente, as apreciações apresentadas pelas organizações de trabalhadores, por exemplo, devem fazer parte das motivações para a decisão. Parece supérfluo regulamentar essa questão no texto do regulamento.

As consequências para o emprego de um projecto de concentração nunca devem, em si, constituir uma razão para uma oposição a essa concentração. As únicas concentrações que a Comissão pode impedir com base no regulamento são as que obstam verdadeiramente à concorrência.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 53, votos contra: 78, abstenções: 10.

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Destinado à Conferência Intergovernamental de 2003»**

(2004/C 10/12)

Na reunião plenária de 21 de Fevereiro de 2002, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Destinado à Conferência Intergovernamental 2003», e, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, constituir um subcomité incumbido dos respectivos trabalhos.

O subcomité adoptou o projecto de parecer em 15 de Setembro de 2003 (relator: H. Malosse).

Na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 118 votos a favor, 7 votos contra e 9 abstenções.

**1. Principais Recomendações do Comité Económico e Social Europeu à CIG**

1.1. O Projecto de Tratado Constitucional é o resultado de um processo democrático, transparente e aberto que vai marcar a sua história. Este projecto estabelece que qualquer modificação passará a ser feita no quadro de uma Convenção ou no mínimo, no caso de modificações menos fundamentais, após a consulta prévia do Parlamento Europeu. Este método deu provas da sua eficácia: o projecto confere efectivamente um valor acrescentado real aos cidadãos em termos de legibilidade, simplificação, visibilidade e democratização.

1.1.1. O repto futuro consiste em estabelecer, de modo permanente mas também na perspectiva de uma revisão do Tratado Constitucional, procedimentos que garantam uma melhor participação e um diálogo mais estruturado com as organizações da sociedade civil. É o único meio de conferir mais legitimidade à União e de aplicar o diálogo civil fundado no princípio da democracia participativa.

1.2. O CESE solicita que a CIG não ponha em causa os equilíbrios e os grandes princípios, obtidos por consenso, do Projecto de Tratado Constitucional que foi apresentado à Presidência da União, em 18 de Julho de 2003.

1.3. Não obstante, na perspectiva dos debates que serão iniciados ao nível europeu e nacional, o CESE recomenda aos representantes da Conferência Intergovernamental que apresentem complementos, precisões e clarificações susceptíveis de reforçar a confiança e o empenho dos cidadãos e das organizações da sociedade civil:

- Reforçando as modalidades de aplicação das políticas económicas e sociais da União e melhorando a governação da zona Euro;

- Aumentando a legitimidade democrática das políticas económicas, sociais e monetárias através da participação acrescida do Parlamento Europeu e do CESE;
- Renovando as prioridades e simplificando os instrumentos das políticas de coesão económica, social e territorial;
- Democratizando a política externa e de defesa comum e melhorando a sua coerência e eficácia;
- Definindo mais claramente o âmbito de competências e as modalidades de aplicação do princípio da democracia participativa, a fim de concretizar o diálogo civil, e as funções do Comité Económico e Social Europeu neste contexto;
- Alargando o âmbito de consulta obrigatória do CESE à política comum de asilo e imigração, à aplicação do princípio da não-discriminação e à cultura;
- Reconhecendo o papel da sociedade civil organizada na aplicação do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade e conferindo ao CESE o direito de recorrer ao Tribunal de Justiça;

**2. Avaliação global do projecto de Tratado Constitucional**

*2.1. Observações na generalidade*

2.1.1. O Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa, apresentado em 18 de Julho de 2003 à Presidência do Conselho Europeu, marca uma etapa decisiva na construção europeia. Este projecto é o resultado de um processo democrático, transparente e aberto, inspirado na experiência positiva de uma primeira Convenção que redigira a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2.1.2. A Convenção Europeia que preparou o Projecto de Tratado Constitucional foi uma instância legítima, composta em grande maioria (quase 2/3) por parlamentares (europeus, dos Estados-Membros e dos países candidatos). Por seu lado, as participações dos representantes dos governos dos Estados-Membros e da Comissão Europeia, esta última guardiã dos Tratados, foram igualmente legítimas, respeitando, assim, a natureza única da UE: simultaneamente união de Estados e união de povos. A presença, na qualidade de observadores, dos parceiros sociais, do Comité Económico e Social Europeu, das regiões, através do Comité das Regiões, e do Mediador Europeu, confirmou o carácter representativo da Convenção, embora a participação destas entidades como membros de pleno direito lhe tivesse conferido uma legitimidade ainda maior.

2.1.3. A Convenção funcionou, de modo geral, num clima de transparência e de acesso aos trabalhos e aos documentos; isto foi garantido na medida do possível a todos os cidadãos interessados, apesar de o método convencional ainda ser perfectível. Os trabalhos da Convenção começaram por uma fase de «escuta», durante a qual se lançou um apelo aos representantes da sociedade civil e da juventude no sentido de exprimirem as suas opiniões. As modalidades de organização destas consultas não permitiram, de facto, que todos se manifestassem, nem possibilitaram a realização de debates aprofundados, mas este esboço de diálogo poderia prefigurar uma verdadeira democracia participativa que permitiria efectivamente, tal como se preconiza na Declaração de Laeken, «aproximar os cidadãos do projecto europeu e das instituições europeias». Os esforços de escuta e de transparência foram completados e desenvolvidos pelo CESE, nomeadamente através de encontros regulares de informação e de diálogo com as organizações e as redes europeias da sociedade civil, organizadas em cooperação com a Mesa da Convenção, de trabalhos em comum realizados com os CES nacionais e instituições similares, e também por meio de iniciativas tendentes a associar as organizações da sociedade civil dos países candidatos.

2.1.4. A Convenção também foi eficaz porque, funcionando por consenso, conseguiu apresentar em tempo útil um projecto completo, equilibrado e que responde às pretensões manifestadas pelo Conselho Europeu de Laeken, em 14 e 15 de Dezembro de 2001. A Convenção soube criar a sua própria dinâmica, o que também lhe permitiu interpretar em sentido lato os termos da Declaração de Laeken.

2.1.5. A Convenção teve um efeito integrador em relação aos parlamentos nacionais, que no passado se encontravam muito afastados, a montante, dos grandes debates europeus. Permitiu igualmente envolver os países candidatos que participaram, efectivamente, nos trabalhos em pé de igualdade com os Estados-Membros: estes países apenas foram privados do direito de voto que a Convenção de facto nunca exerceu.

2.1.6. A Conferência Intergovernamental (CIG) encontra-se perante um projecto legítimo e credível, que começa a ganhar terreno e a ser divulgado aos cidadãos. Estamos numa situação única em que o processo democrático precede o processo diplomático. Mas esta CIG é apenas uma etapa antes da fase final, esta sim fundamental, que será a ratificação, por referendo ou por via parlamentar, do Tratado que institui uma Constituição para a Europa, em cada Estado-Membro. Trata-se na verdade, e pela primeira vez, de um texto constitucional que empenha claramente os cidadãos da UE num futuro comum.

2.1.7. Um dos desafios que se colocam ao Projecto de Tratado Constitucional é, pois, dar uma imagem mais acessível do papel e dos objectivos da União, com a qual os povos da Europa possam identificar-se. Isso só será possível se as instituições europeias, incluindo o CESE, forem capazes de conquistar e de manter a confiança dos cidadãos.

2.1.8. O CESE apoia o Projecto de Tratado Constitucional elaborado pela Convenção, à qual tinha transmitido as suas prioridades numa resolução de Setembro de 2002 <sup>(1)</sup> e participou activamente por intermédio dos seus três observadores, Roger Briesch, Göke Frerichs et Anne-Marie Sigmund <sup>(2)</sup>. O CESE faz votos por que, em nome da eficácia e da democracia, a CIG não ponha em causa o equilíbrio geral do projecto. O CESE solicita ainda que a CIG seja transparente ao estabelecer um sistema de informação e de consulta da sociedade civil organizada ao nível europeu e nacional.

2.1.9. Todavia, o CESE considera legítimo suscitar duas questões fundamentais relativas ao Projecto de Tratado Constitucional:

- O Projecto de Tratado satisfaz as expectativas dos cidadãos conforme formuladas pela Declaração de Laeken e identificadas pelo CESE através da sensibilidade dos seus membros (oriundos das principais organizações nacionais da sociedade civil), bem como por ocasião de inúmeras conferências, audições e encontros que organizou?
- O Projecto de Tratado Constitucional ainda poderá ser melhorado sem, contudo, pôr em causa o seu equilíbrio geral?

<sup>(1)</sup> Resolução do CESE de 19 de Setembro de 2002 destinada à Convenção Europeia, adoptada na reunião plenária de 18 e 19 de Setembro de 2002, JO C 61 de 14.3.2003.

<sup>(2)</sup> Suplentes: Jan Olsson, Giacomo Regaldo (em substituição de John M. Little a partir de Setembro de 2002) e Mario Sepi (em substituição de Gianni Vinay a partir de Setembro de 2002).

## 2.2. O valor acrescentado do novo Tratado Constitucional para os cidadãos

No que respeita às disposições propriamente constitucionais e à Carta dos Direitos Fundamentais (Partes I e II)

2.2.1. Com este Projecto de Tratado, a Europa faz gala, pela primeira vez, de uma finalidade clara: estabelecer uma união política em nome dos cidadãos e dos Estados da Europa. É essencial e muito positivo que a Parte I (artigos 2.º, 3.º e 4.º) inclua uma definição clara dos objectivos e dos valores da União. O CESE, que contribuiu com alterações, congratula-se com a redacção equilibrada destes artigos. Quanto ao objectivo de protecção social, mencionado no artigo 3.º, Parte I, conviria, no entanto, manter a redacção original, a saber «um nível de protecção social elevado». A inclusão na Parte II da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia constitui uma vitória incontestável da sociedade civil. Esta Carta poderá ser invocada pelos cidadãos nacionais perante qualquer jurisdição no âmbito da aplicação das políticas europeias.

2.2.2. O Projecto de Tratado tem não só o carácter de uma Constituição, que deve marcar a consciência colectiva, mas também é mais compreensível, mais legível e mais simples do que os actuais tratados. A fusão dos três pilares antigos e a unidade de designação, embora se possa lamentar o desaparecimento do termo federador «Comunidade», destinam-se a facilitar a identificação da União pelos cidadãos. O Projecto de Tratado permite aos cidadãos conhecer as competências exclusivas, partilhadas e de coordenação da União e, por conseguinte, as competências que continuarão a ser exercidas ao nível nacional, regional e local. O novo Tratado é de leitura fácil, pelo menos no que diz respeito às Partes I e II. A gíria, embora ainda esteja muito presente, foi substituída por termos que são mais significativos para os cidadãos: assim, os regulamentos são substituídos por leis europeias e as directivas por leis-quadro europeias. As referências mais claras ou novas relativas à supressão dos direitos de pertença à União, a possibilidade de retirada voluntária ou a cláusula de solidariedade política reforçam a imagem de um compromisso de destino comum, que é partilhado e aceite por todos.

2.2.3. O Projecto de Tratado garante mais visibilidade à União. Assim, o princípio de uma Presidência estável do Conselho, sem pôr em causa o equilíbrio institucional, e a criação de um lugar de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União podem contribuir para personalizar as políticas europeias. A introdução de um artigo específico sobre os símbolos da União na Parte IV do Projecto de Tratado satisfaz igualmente esta preocupação de garantir a identificação da

União e dos seus valores pelos cidadãos. A criação de uma autoridade independente de controlo para a protecção dos dados de carácter pessoal (Artigo 50.º da Parte I) denota, além disso, uma preocupação de maior transparência relativamente aos cidadãos.

2.2.4. O Projecto de Tratado apresenta algumas melhorias em termos de reforço da legitimidade democrática da União e da eficácia do processo de decisão. As responsabilidades atribuídas aos parlamentos nacionais (alerta precoce, direito de recurso) podem ser compreendidas mais como um meio de fazer respeitar melhor a subsidiariedade do que como um meio de fazer participar as representações nacionais no processo europeu. A eleição do Presidente da Comissão Europeia pelo Parlamento Europeu e o reforço dos seus poderes na composição do colégio destinam-se a reforçar a legitimidade de uma instituição motora da União e guardiã do método comunitário. O reforço das competências do Parlamento Europeu contribuirá para reforçar a percepção, pelos cidadãos, da importância desta instituição. A extensão do voto à maioria qualificada e, paralelamente, do processo de co-decisão deveriam contribuir para conferir uma legitimidade e uma eficácia acrescidas às decisões e à acção da União.

2.2.5. O futuro Tratado inclui um título inteiro (Título VI da Parte I), totalmente novo, relativo à vida democrática da União. Este capítulo define os princípios da democracia representativa e da democracia participativa, estabelece o papel dos parceiros sociais e de um diálogo social autónomo, as atribuições do Mediador Europeu e o princípio da transparência. Este título prevê igualmente a introdução de um direito de petição por parte de um milhão de cidadãos no mínimo, que poderá ser considerado como um progresso notável para a sociedade civil, no caso de as suas modalidades de aplicação lhe permitirem assegurar um seguimento efectivo (Artigo 46.º, n.º 4). O diálogo a estabelecer com as igrejas e as organizações filosóficas e não confessionais é a garantia de uma União que deve estar mais atenta à sociedade (Artigo 51.º).

2.2.5.1. O Comité congratula-se em particular com o facto de o Projecto de Tratado reconhecer a realidade da democracia participativa enquanto parte integrante do modelo europeu de sociedade. Para que a União disponha de uma legitimidade democrática acrescida, não só é necessário que os poderes e as responsabilidades das instituições sejam definidas com clareza, como também que a participação activa da sociedade civil seja plenamente assegurada. A participação e o empenho dos cidadãos, bem como das organizações através das quais estes se exprimem e agem, é, de facto, indispensável para concretizar o objectivo atribuído à Europa de ser um espaço de liberdade, de democracia, de justiça e de segurança.

No que respeita às políticas e ao funcionamento da União (Parte III)

2.2.6. Na Parte III, que incide nas políticas e no funcionamento da União, são de assinalar os progressos consideráveis em termos de democratização (alargamento do voto à maioria qualificada, participação do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça) do espaço de liberdade, segurança e justiça.

2.2.6.1. Em contrapartida, é de lamentar que, apesar da fusão dos três pilares, sejam mantidas disposições particulares sobre a aplicação da política externa e de segurança comum apesar de se registarem alguns progressos e a perspectiva de um serviço diplomático comum. A unanimidade continua a ser a regra geral e não há lugar para a participação dos cidadãos e dos actores da sociedade civil ao nível europeu. Seria, por conseguinte, conveniente que as disposições em matéria de política externa e de segurança comum prevíssem a consulta dos representantes da sociedade civil ao nível da União Europeia. Tal adquire ainda mais importância para garantir a eficácia e a legitimidade da acção da União Europeia nestas áreas. O CESE propõe que a questão seja estudada a fundo e reexaminada no âmbito da Conferência Intergovernamental sem que sejam postos em causa os grandes equilíbrios do Projecto de Tratado Constitucional.

2.2.7. O CESE congratula-se com a afirmação da coesão económica, social e territorial, à qual dá muito apreço, e apoia os princípios fundadores das políticas da União nesta matéria. O CESE sublinha que esta política deve visar essencialmente a valorização dos recursos humanos, culturais e naturais dos países e regiões menos desenvolvidos e garantir assim a igualdade de oportunidades. Na perspectiva do alargamento e de uma economia baseada no conhecimento, impõe-se uma reforma das prioridades e uma simplificação das modalidades de aplicação. O CESE propôs a este respeito um Fundo único de intervenção para a coesão territorial<sup>(1)</sup>. Por conseguinte, o CESE regozija-se com o facto de o artigo 119.º da Parte III prever a possibilidade de um agrupamento dos fundos com finalidade estrutural.

2.2.8. O CESE regozija-se igualmente com a introdução de uma nova disposição sobre a importância do papel dos serviços de interesse geral na promoção da coesão social e territorial da União. A promoção dos serviços de interesse geral de um nível elevado deveria, contudo, estar presente entre os objectivos enumerados no artigo 3.º da Parte I.

2.2.9. Por outro lado, várias secções do Projecto de Tratado Constitucional merecem ser reforçadas. Por conseguinte, os domínios económicos, sociais, do emprego e do desenvolvimento sustentável apenas são objecto de progressos modestos. O Comité congratula-se, contudo, com o facto de o pleno

emprego e uma economia social de mercado altamente competitiva serem mencionados explicitamente como objectivos da União, mas recorda que estes objectivos devem ser também formulados expressamente nos artigos correspondentes do Título III (69.º, 70.º, 77.º, 99.º e 103.º). Do mesmo modo, sugere que, nos artigos pertinentes do Projecto de Tratado, seja mais explícito que a política económica e monetária deve contribuir para a realização do objectivo de crescimento e de pleno emprego.

2.2.10. Em matéria de coordenação das políticas económicas e do emprego, as propostas apresentadas são muito pouco inovadoras relativamente às actuais disposições e práticas, nomeadamente em matéria de governação da zona Euro. As expectativas dos cidadãos concentram-se, no entanto, em grande medida no conceito de um projecto global de sociedade capaz de garantir crescimento e emprego sustentáveis. Estas grandes expectativas, que correspondem às ambições reveladas pela União na Cimeira de Lisboa em Março de 2000, são largamente partilhadas pelas sociedades civis dos países candidatos, conforme o CESE teve o ensejo de avaliar através dos inquéritos e dos encontros que organizou. O CESE formulou, por sua própria iniciativa, propostas concretas sobre a governação económica e social<sup>(2)</sup>.

2.2.11. A existência de distorções da concorrência demasiado flagrantes no mercado interno prejudica a sua coesão e o seu dinamismo na perspectiva dos objectivos de Lisboa. Por este motivo, a extensão da deliberação à maioria qualificada ofereceria uma perspectiva real de convergência na Europa alargada. Tratando-se da política fiscal, no que se refere ao problema da unanimidade, poderia recorrer-se ao processo de cooperação reforçada, que permitiria a um conjunto de Estados-Membros ter um papel precursor, de acordo com as regras comunitárias e evitando distorções da concorrência.

### 3. Melhorar o Projecto de Tratado Constitucional para o repartir melhor pelos cidadãos europeus: propostas do CESE

#### 3.1. Definir melhor o âmbito de competências e as modalidades de aplicação do princípio da democracia participativa (Artigo 46.º, Parte I)

3.1.1. O princípio da democracia participativa reveste-se de importância fundamental relativamente à pretensão do Conselho Europeu de Laeken de aproximar os cidadãos do projecto europeu e das instituições europeias. O Comité,

<sup>(1)</sup> Ver parecer exploratório do CESE, de 25 de Setembro de 2003, «Coesão económica e social: Competitividade das regiões, governação e cooperação» — CESE 1178/2003 fin.

<sup>(2)</sup> Ver parecer de iniciativa do CESE, de 12 de Dezembro de 2002, «A governação económica na União Europeia» in JO C 85 de 8.4.2003.

através dos encontros, conferências e audições que organizou durante os trabalhos da Convenção, constatou, quer ao nível dos Estados-Membros, quer ao nível dos países candidatos, bem como das grandes redes europeias da sociedade civil, que transparecia uma enorme expectativa e uma certa decepção perante o conteúdo do Projecto de Tratado, que deixa muito a desejar neste domínio.

3.1.2. Se o artigo 46.º da Parte I do Projecto de Tratado Constitucional é fundamental, não vai tão longe como o CESE e as organizações da sociedade civil ambicionaram e solicitaram. De facto, o princípio da democracia participativa implica não só a consulta, como também a participação activa de todos os actores representantes da sociedade civil organizada: por um lado, e numa fase precoce, no processo de formação das políticas e na preparação das decisões e, por outro, na respectiva aplicação e acompanhamento.

3.1.3. Em relação a este aspecto, o Comité lastima a insuficiência de disposições operacionais tendentes à aplicação deste princípio e que permitam aumentar a confiança da sociedade civil europeia na natureza realmente participativa do funcionamento da União. Ao permitir a participação daqueles que são directamente afectados, o diálogo civil é um elemento-chave no reforço da legitimidade democrática da União. Para que este diálogo civil seja eficiente, é, no entanto, necessário precisar o âmbito e o local. O CESE está vocacionado, pela sua composição e as suas funções, para desempenhar o papel de «facilitador» do diálogo civil e a ser o seu centro institucional. Assim, e sem pôr em causa o Projecto de Tratado Constitucional, o Comité ambiciona:

- Incluir o Comité Económico e Social Europeu, que futuramente seria preferível designar por «Conselho Económico e Social Europeu», na lista das instituições e órgãos que constituem o quadro institucional da União (n.º 2, Artigo 18.º, Parte I).

Pela sua natureza e funções que lhe são atribuídas no quadro institucional comunitário, o CESE contribui com efeito para a realização dos objectivos da União e para o reforço da sua legitimidade democrática, no interesse geral desta e dos Estados-Membros.

Além disso, esta inclusão vai tornar mais operacional o n.º 2 do artigo 46.º, que estipula que «as instituições da União estabelecerão um diálogo aberto, transparente e regular com as organizações representativas e com a sociedade civil.».

Este processo de diálogo e de consulta aquando da formação das políticas europeias deve, no entanto, estender-se a todos os níveis territoriais.

- Incluir um artigo 297.º na Parte III com o seguinte teor, o que permitirá definir com clareza as missões do Comité Económico e Social Europeu:

«No quadro da função consultiva que lhe é conferida pelo artigo 31.º, Parte I, da Constituição, o Conselho Económico e Social Europeu:

- assiste as instituições legislativas e executivas da União no processo de elaboração das políticas e das decisões, bem como na sua execução;
- assiste a União Europeia na organização do diálogo social, a pedido conjunto dos parceiros sociais e no respeito da sua autonomia;
- facilita o diálogo entre a União e as organizações representativas da sociedade civil em conformidade com os princípios estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º da Parte I;
- acompanha a acção externa da União através do diálogo que mantém com as organizações da sociedade civil dos países e conjuntos geográficos terceiros.»

3.1.4. Acresce que o seguimento efectivo dos pareceres do CESE (consultivos, exploratórios ou de iniciativa) constitui uma garantia fundamental da sua eficácia no quadro de uma democracia verdadeiramente participativa. Por este motivo, o CESE propõe que se complete o artigo 298.º da Parte III como segue:

«As instituições transmitem ao Comité um relatório regular sobre o seguimento dos seus pareceres.»

### 3.2. *Alargar os domínios da democracia representativa e participativa*

3.2.1. O CESE lamenta que, num domínio como a coordenação das políticas económicas e do emprego, não tenham sido previstas normas que permitam associar e consultar os cidadãos, por intermédio do Parlamento Europeu, e as organizações da sociedade civil do Comité Económico e Social Europeu. Esta anomalia deveria ser corrigida pela CIG, prevendo a consulta do Parlamento Europeu e do CESE sobre as grandes orientações das políticas económicas dos Estados-Membros (GOPE) (artigo III-71).

3.2.2. O âmbito de aplicação do «método aberto de coordenação» foi alargado a outras áreas: a política social, a competitividade das empresas, a investigação e a saúde pública. Todavia, é de lamentar a ausência de disposições que permitam uma participação efectiva do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, do CESE, dos parceiros sociais e dos outros actores da sociedade civil nos domínios pertinentes.

3.2.3. No que diz respeito ao âmbito de consulta obrigatório do CESE, seria oportuno, em virtude da composição e dos conhecimentos especializados dos seus membros, alargá-lo à:

- Aplicação do princípio da não-discriminação (Artigo 7.º, Parte III),
- Política comum de asilo e imigração (Artigos 167.º e 168.º, Parte III),
- Cultura (Artigo 181.º, Parte III) <sup>(1)</sup>.

Isto contribuiria para concretizar a preocupação da União no sentido de reforçar a legitimidade democrática das políticas comunitárias em domínios que se revestem de uma importância particular para os cidadãos europeus e as organizações da sociedade civil.

### 3.3. *A sociedade civil organizada e o princípio da subsidiariedade*

3.3.1. A questão da aplicação do princípio da subsidiariedade foi uma das questões mais debatidas no foro da Convenção. Esta questão fazia parte das pretensões do Conselho Europeu de Laeken. O Projecto de Tratado Constitucional reconhece, com toda a legitimidade, um papel aos parlamentos nacionais no controlo da subsidiariedade. É-lhes associado igualmente o Comité das Regiões que pode introduzir recursos sobre actos legislativos para cuja adopção a Constituição prevê a sua consulta, sem, contudo, usufruir do estatuto de instituição.

3.3.2. No Protocolo sobre a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade, é reconhecida a neces-

<sup>(1)</sup> O Comité sublinha que o artigo 31.º, Parte I, do Projecto de Tratado Constitucional prevê que o Comité Económico e Social Europeu seja constituído por actores representantes da sociedade civil, nomeadamente da área da cultura. É, por conseguinte, lógico prever que o Comité seja consultado nesta área.

sidade de se proceder a consultas alargadas antes de uma proposta e de uma decisão sobre um acto legislativo. Todavia, este Protocolo, que confere um direito de alerta em proveito dos parlamentos nacionais e um direito de recurso aos Estados-Membros (eventualmente, em nome dos respectivos parlamentos nacionais), ignora totalmente o papel da sociedade civil organizada, representada nomeadamente pelo CESE, na aplicação do princípio da subsidiariedade, sem consideração pelo disposto no artigo 46.º da Parte I sobre a democracia participativa.

3.3.3. Os actores da sociedade civil têm tanta razão como as autarquias regionais ou locais em considerar que certas propostas de actos legislativos ou regulamentares podem interferir com os seus âmbitos de competências; tal diz respeito tanto aos parceiros sociais, no quadro das suas relações convencionais, como aos outros actores da sociedade civil, para todas as formas alternativas de regulamentação (co-regulamentação, auto-regulamentação, códigos de boa conduta) que podem complementar a acção legislativa ou substituí-la. A própria Comissão Europeia colocou em evidência, no seu Livro Branco sobre a Governança Europeia <sup>(2)</sup>, a importância futura destas novas formas de organização da sociedade, que se inscrevem no quadro de uma subsidiariedade funcional e constituem igualmente a garantia de uma melhor resposta às preocupações e pedidos dos cidadãos e de uma maior eficácia da acção da União.

3.3.4. Por este razão, o CESE recomenda:

- Por um lado, completar em consequência o protocolo sobre a aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade e,
- por outro, visando respeitar o princípio de paridade com o Comité das Regiões, conceder ao Comité Económico e Social Europeu o direito de recurso para o Tribunal de Justiça quanto a actos legislativos para cuja adopção a Constituição prevê a sua consulta e, como tal, modificar o n.º 3 do artigo 270.º, Parte III, do Projecto de Tratado Constitucional.

Em qualquer circunstância, o referido direito de recurso seria automaticamente concedido ao CESE se este fosse integrado no quadro institucional da União.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 428 final de 25.7.2001.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Rumo a um sistema pan-europeu de navegação fluvial»

(2004/C 10/13)

Em 23 de Janeiro de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o «Rumo a um sistema pan-europeu de navegação fluvial».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 4 de Setembro de 2003, sendo relator Jan Simons.

Na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 29 votos a favor e 1 voto contra, o seguinte parecer.

### 1. Introdução

1.1. A navegação fluvial desempenha um papel não despidendo no transporte de mercadorias na Europa. É certo que na actual repartição modal a nível comunitário a navegação fluvial representa apenas 4,1 % do transporte total de mercadorias<sup>(1)</sup>, sendo embora muito mais importante em certos Estados-Membros (42,7 % nos Países Baixos, 13,1 % na Alemanha e na Bélgica). Mas a navegação fluvial tem a capacidade de assumir uma parcela muito maior do transporte total de mercadorias na Europa, e é por isso encarada como um dos modos de transporte com maior potencial de crescimento. De acordo com estudos recentes<sup>(2)</sup> e com previsões oficiais, o transporte por navegação fluvial aumentará consideravelmente nos próximos anos, dispondo de capacidade suficiente para tal nas vias fluviais existentes. Através das grandes vias navegáveis internacionais, mas também das muitas vias navegáveis nacionais em toda a Europa, a navegação fluvial pode cobrir uma grande parte do território europeu. O sector caracteriza-se pela inovação em diversos domínios. Ao tornar-se mais conhecida como alternativa ao transporte rodoviário, a navegação fluvial logrou já conquistar novos mercados.

1.2. Com o alargamento da União Europeia, a navegação fluvial passará a ter um maior papel no mercado interno. Muitos dos futuros Estados-Membros dispõem de vias interiores navegáveis que podem ser utilizadas para o transporte de mercadorias. A navegação interior pode dar um importante contributo à integração dos futuros Estados-Membros e ao seu desenvolvimento económico, em conjugação com as medidas anunciadas pela Comissão neste domínio.

1.3. A navegação fluvial pode ser considerada o mais seguro e ecológico dos modos de transporte. Apesar dos investimentos em motores mais ecológicos, a navegação fluvial mantém uma grande vantagem em relação às emissões e aos efeitos

poluentes dos outros modos de transporte<sup>(3)</sup>. Dessa forma, o sector contribui para atenuar os efeitos nocivos dos transportes sobre o ambiente e estimula, mediante investimentos em prestações mais seguras e mais ecológicas, o respeito da dimensão ambiental.

1.4. Quanto ao problema da gestão dos resíduos (carga, resíduos navais e domésticos), e pendendo a introdução da regulamentação competente, a navegação interior tem adoptado medidas de auto-regulação.

### 2. Entraves

2.1. No âmbito da nova política da Comissão Europeia, o destaque vai para um novo equilíbrio no sector dos transportes. A navegação fluvial é descrita como essencial para a concretização de um mercado dos transportes mais equilibrado. Para aproveitar todo o potencial deste modo de transporte há que suprimir uma série de entraves que continuam a impedir o pleno desenvolvimento do sector.

2.2. Os entraves devem-se, de modo geral, aos domínios da infra-estrutura, do desenvolvimento e da expansão das redes transeuropeias de transporte, e à falta de harmonização jurídica em matéria de navegação fluvial.

2.3. No contexto da revisão das directivas sobre as redes transeuropeias e da elaboração pela Comissão Europeia de uma lista de prioridades em relação com essas redes, foram identificados os entraves que se colocam à navegação interior e solicitada a sua inclusão na lista de prioridades<sup>(4)</sup>. Refira-se aqui o parecer de iniciativa do CESE sobre a matéria<sup>(5)</sup>.

(1) *Energia e transporte na UE em números, Estatísticas de 2002*, ISSN 1225-1095.

(2) *Waardevol transport, feiten en cijfers van het goederenvervoer en de binnenvaart 2002-2003*, Agência de Informação sobre a Navegação Interior, Roterdão.

(3) *Op. cit.*, p. 44 ss.

(4) Brochura do INE ... e parecer do EBU sobre as directivas RTE.

(5) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a revisão da lista dos projectos de redes transeuropeias (RTE) até 2004, ainda em elaboração.

2.4. Quanto às normas de direito público e privado aplicável à navegação interior, e contrariamente aos outros modos de transporte na Comunidade, pode falar-se de um ordenamento jurídico fragmentado. Esta situação assume uma nova dimensão com o alargamento da União Europeia. Como se deduz das conclusões comuns do CCM UE-Roménia do CESE, os problemas jurídicos dificultam a navegação no Danúbio <sup>(1)</sup>. Os aspectos de direito público da navegação no Danúbio, no Reno e nas vias navegáveis interiores decorrem actualmente de diferentes regimes com base em ordenamentos jurídicos supranacionais e intergovernamentais e em acordos bilaterais <sup>(2)</sup>. Em termos materiais está já em curso uma harmonização tímida mas ainda muito insuficiente do direito público para o Reno, as vias navegáveis comunitárias e o Danúbio, com base no reconhecimento mútuo e tomando o regime da navegação no Reno como norma.

2.5. No plano do direito privado, continua a haver legislações divergentes em matéria de acordos de transporte e de responsabilidades nos Estados-Membros e em países terceiros. Iniciativas recentes neste domínio levaram à conclusão de convenções internacionais, que aguardam ainda ratificação e transposição pelas autoridades nacionais.

2.6. A ausência de regimes uniformes no direito público e privado gera grande insegurança jurídica para as partes envolvidas (transportadores, carregadores, seguradores) num sector de actividade que é essencialmente internacional. Para concretizar a transferência modal no âmbito da política europeia dos transportes anunciada pela Comissão, importa ter igualmente em conta estes problemas.

2.7. O presente parecer de iniciativa tem por objectivo, na esteira dos anteriores pareceres do CESE sobre a navegação fluvial em geral, sua infra-estrutura, seus corredores e o Danúbio <sup>(3)</sup>, analisar os entraves acima referidos, particularmente no que se refere à harmonização e uniformização da legislação neste domínio, criando as condições para a introdução de uma legislação pan-europeia para a navegação fluvial.

<sup>(1)</sup> Conclusões comuns do Comité Consultivo Misto UE-Roménia, adoptadas durante a 5.ª reunião do Comité Consultivo Misto UE-Roménia, realizada em Bucareste a 23 e 24 de Maio de 2002 sobre a optimização do Danúbio enquanto corredor paneuropeu RTE.

<sup>(2)</sup> Esses acordos expirarão com o alargamento da UE no que às competências comunitárias diz respeito.

<sup>(3)</sup> Conclusões comuns do Comité Consultivo Misto UE-Roménia, adoptadas durante a 5.ª reunião do CCM, de 23 e 24 de Maio de 2002, sobre a optimização do Danúbio como corredor pan-europeu; parecer do sobre a «Aplicação do diálogo social estruturado aos corredores de transporte pan-europeus» parecer do CESE sobre o «Futuro da rede transeuropeia de vias navegáveis», JO C 80 de 3.4.2002.

### 3. Harmonização/uniformização da legislação

#### 3.1. Aspectos do direito público

3.1.1. A navegação fluvial europeia rege-se por três regimes distintos, que em parte se sobrepõem do ponto de vista geográfico:

- o âmbito de aplicação da Convenção de Mannheim de 1868 <sup>(4)</sup>;
- o âmbito de aplicação dos tratados comunitários e do acervo da União Europeia;
- o âmbito de aplicação do Tratado de Belgrado de 1948 <sup>(5)</sup>.

3.1.1.1. A Convenção de Mannheim é o mais antigo tratado europeu ainda em vigor, tendo sido assinada em 1868 pelos países banhados pelo Reno <sup>(6)</sup>. Pela Convenção de Mannheim, os Estados-Membros da UE que são signatários da Convenção transferem para a Comissão Central de Navegação no Reno (CCNR) competências em domínios abrangidos pela Convenção. A Convenção garante, em princípio, a liberdade de navegação no Reno. Para execução dos princípios da Convenção, a CCNR adoptou uma série de regulamentos e resoluções, nomeadamente sobre normas técnicas, tripulações, segurança e liberdade da navegação. A CCNR está autorizada a resolver litígios nos domínios da competência da Convenção. As decisões da CCNR são vinculativas para os Estados signatários e devem ser transpostas para os direitos nacionais. Pode falar-se de um regime uniforme do Reno que é aplicável em todos os países signatários. Registe-se que a Suíça é o único dos países signatários que não é membro da UE.

3.1.1.2. Com a instituição da Comunidade Europeia <sup>(7)</sup> e as alterações, os aditamentos e a legislação que daí decorreram, os Estados-Membros transferiram para a Comissão Europeia as competências para a realização de um mercado interno comunitário. A Comissão Europeia é competente nomeadamente no domínio do transporte de mercadorias, no qual desenvolveu desde a sua criação um direito secundário comunitário sob a forma de directivas e regulamentos. Este direito comunitário, aplicável nos Estados-Membros da UE, contém

<sup>(4)</sup> Os actuais signatários da Convenção de Mannheim são a Suíça, a França, a Alemanha, a Bélgica e os Países Baixos.

<sup>(5)</sup> Os actuais signatários da Convenção de Belgrado são a Bulgária, a Alemanha, a Croácia, a Moldávia, a Áustria, a Roménia, a Rússia, a Sérvia e Montenegro, a Eslováquia, a Ucrânia e a Hungria

<sup>(6)</sup> Convenção de Mannheim — Convenção revista sobre a navegação no Reno (Tratado, também chamado Convenção, de Mannheim de 17 de Outubro de 1868 com protocolos, *Nederlands Staatsblad*, 1869, p. 75).

<sup>(7)</sup> Tratado que institui a Comunidade Europeia de 25 de Março de 1957.

igualmente disposições sobre as normas técnicas, as tripulações e a segurança da navegação que a Comissão procurou coadunar com as resoluções da CCNR nos domínios relevantes e que são aplicadas no espaço comunitário.

3.1.1.3. Em 1948, os países das margens do Danúbio assinaram a Convenção de Belgrado<sup>(1)</sup>. Esta Convenção criou a Comissão do Danúbio (CD), que vela pela aplicação e pelo desenvolvimento do regime do Danúbio nos termos da Convenção. O regime da Convenção de Belgrado tem como missão principal regulamentar a navegação no Danúbio. Sob os auspícios da CD foi adoptada uma série de recomendações aos Estados signatários, as quais definem nomeadamente as normas técnicas e as regras em matéria de segurança e das tripulações. As decisões da CD no âmbito da Convenção de Belgrado constituem recomendações aos signatários, que nem sempre são transpostas para o direito nacional. Dada a natureza das decisões da CD, não há um regime uniforme para a navegação no Danúbio, uma vez que as decisões não são automática e integralmente transpostas para a legislação dos países signatários. Após o futuro alargamento da UE e a provável adesão, posteriormente, de outros países dos Balcãs, alguns dos signatários da Convenção de Belgrado não serão simultaneamente Estados-Membros da UE, caso da Rússia, da Ucrânia e da Moldávia.

3.1.2. A actual coexistência de vários regimes para a navegação fluvial na Europa, com instrumentos jurídicos distintos e regulamentos divergentes, gera entraves concretos e jurídicos, nomeadamente sob a forma de:

- restrições de acesso aos mercados;
- restrições em matéria de direitos de transporte para os «navios alheios»;
- divergências quanto a normas técnicas e certificados.

Estes problemas foram inventariados e analisados em maior detalhe num estudo recentemente realizado pelas organizações internacionais envolvidas (Grupo de Voluntários da CEE-NU — Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas) como corolário da Conferência Intergovernamental Pan-Europeia de Roterdão, em 2001<sup>(2)</sup>. O grupo de trabalho identificou

(1) Convenção de Belgrado relativa à navegação no Danúbio, assinada em Belgrado em 18 de Agosto de 1948. Alguns países consideram, entretanto, que *de jure* também a Convenção do Danúbio de 1856 e o Tratado Europeu do Danúbio de 1921 estão ainda em vigor.

(2) Grupo de Voluntários CEE-NU: *Legislative Obstacles: Inventory of existing legislative obstacles that hamper the establishment of a harmonized and competitive pan-European inland navigation market*, Declaração de Roterdão, ponto 13.

e comentou num relatório os principais entraves jurídicos. Entre outros, foi dado destaque às restrições em matéria de direitos de transporte das embarcações estrangeiras, ao livre acesso à navegação nas diversas vias navegáveis interiores, às diferenças a nível das normas técnicas, aos requisitos aplicáveis aos certificados de condução e às tripulações, assim como à insuficiente harmonização do enquadramento de direito civil. Em face da aproximação prevista entre a Comissão Central da Navegação no Reno e a Comissão do Danúbio, das iniciativas no sentido do reconhecimento recíproco das diferentes resoluções e do alargamento da UE, com a conseqüente expiração dos acordos bilaterais no que às competências comunitárias diz respeito, é de esperar num futuro próximo uma maior harmonização em vários domínios.

Os entraves referidos haviam já sido examinados pelo CESE no relatório sobre a optimização do Danúbio como corredor pan-europeu, do CCM UE-Roménia.

3.1.3. A conclusão da ligação entre o Reno e o Danúbio em 1992 deu um grande incentivo à actividade económica e ao transporte entre o leste e o oeste da Europa. A adesão à UE de um grande número de PECO, que se encontram num período de abertura dos mercados e de transição de uma economia planificada para uma economia de mercado, introduz uma nova fase que torna necessário um forte empenho num regime pan-europeu de navegação fluvial. A declaração final da conferência intergovernamental anteriormente referida vai nesse sentido.

### 3.2. Aspectos do direito privado

3.2.1. Ao contrário do que sucede com o transporte marítimo, rodoviário e ferroviário, o transporte de mercadorias por navegação fluvial é regido por diferentes legislações nacionais.

3.2.2. Esforços recentes permitiram a conclusão de convenções, que devem conduzir à harmonização legislativa nesse domínio.

3.2.3. Nos últimos anos, e graças nomeadamente à iniciativa do sector empresarial (representantes da navegação fluvial e de companhias de seguros), foram firmadas convenções internacionais com vista a uma regulamentação uniforme do transporte de mercadorias na Europa e uma maior segurança jurídica para os implicados. As convenções que se seguem têm como objectivo a introdução de um regime uniforme de direito privado para a navegação fluvial inspirado, dada a natureza deste sector, em convenções internacionais similares nos domínios da navegação marítima e do transporte rodoviário.

### 3.2.3.1. Convenção de Estrasburgo sobre a limitação da responsabilidade na navegação fluvial (CLNI)

A CLNI introduz uma limitação da responsabilidade extracontratual relativamente a terceiros para as embarcações da navegação fluvial. A Convenção foi originalmente elaborada e assinada pelos países banhados pelo Reno. Desde a sua entrada em vigor em 1997, a Convenção está igualmente aberta à adesão e ratificação por países da Europa Oriental (1).

### 3.2.3.2. Convenção de Budapeste relativa ao acordo de transporte de mercadorias por navegação fluvial (CMNI)

A CMNI prevê um regime uniforme para o transporte de mercadorias por navegação fluvial, analogamente aos regimes para outras modalidades de transporte (as Regras da Haia/Visby e as Regras de Hamburgo para o transporte marítimo e a Convenção CMR para o transporte rodoviário). O acordo de transporte é actualmente regido por legislações nacionais divergentes nos actuais Estados-Membros da UE. Nos futuros Estados-Membros e em outros países das margens do Danúbio, o direito privado está em pleno desenvolvimento, e a introdução de uma convenção internacional nesta fase pode evitar uma nova fragmentação jurídica. A Convenção foi firmada em 2001 por todos os países europeus que praticam a navegação fluvial e aguarda ratificação e aplicação por esses países.

### 3.2.3.3. Projecto de convenção europeia sobre a responsabilidade por danos provocados pelo transporte de mercadorias perigosas por via fluvial (CRDNI)

Consciente da sua responsabilidade social, a navegação fluvial aguarda um regime uniforme de responsabilidade pelos danos provocados pelo transporte de substâncias perigosas por vias navegáveis interiores que transcenda os actuais regimes nacionais, muito divergentes e com níveis de protecção distintos da parte lesada. Este projecto de convenção introduz um regime uniforme de responsabilidade pelo transporte cada vez mais frequente de mercadorias perigosas por via fluvial. Partindo do princípio da maior protecção possível do lesado, o projecto procura introduzir um regime que se assemelha em grande medida às disposições aplicáveis ao transporte marítimo e se baseia nos princípios seguintes:

- imputação da responsabilidade;
- responsabilidade objectiva;
- obrigação de seguro.

(1) A Convenção entrou em vigor em 1 de Setembro de 1997 e foi ratificada pela Alemanha, pelo Luxemburgo, pelos Países Baixos e pela Suíça.

3.2.4. Das convenções referidas, até à data apenas uma entrou em vigor em cerca de cinco países que praticam a navegação fluvial (Convenção de Estrasburgo sobre a limitação da responsabilidade na navegação fluvial, CLNI); as restantes convenções aguardam ainda ratificação e entrada em vigor (Convenção de Budapeste relativa ao acordo de transporte de mercadorias por navegação fluvial, CMNI), ou mesmo a elaboração de uma versão definitiva (projecto de convenção sobre a responsabilidade por danos provocados pelo transporte de mercadorias perigosas por via fluvial, CRDNI).

## 4. Ambiente e segurança

4.1. A título de comparação, no que ao impacto ambiental diz respeito o consumo de energia por quilómetro e por tonelada da navegação fluvial representa apenas 1/5 (2) do consumo de energia do transporte rodoviário e 3/5 do do transporte ferroviário. A inovação contínua tem contribuído para que as novas embarcações disponham de motores cada vez melhores e, conseqüentemente, para a redução das emissões, ao passo que as embarcações mais antigas adaptam frequentemente os seus motores ao progresso tecnológico.

4.2. No domínio da gestão dos resíduos, a CCNR adoptou uma «Convenção relativa à recolha, à descarga, e ao armazenamento dos resíduos da navegação fluvial e no Reno». Reconhecendo que a prevenção dos resíduos, assim como a respectiva recolha, descarga e armazenamento com vista à protecção do ambiente e à segurança e saúde das tripulações e dos trabalhadores, representam um imperativo para a navegação fluvial e para as actividades com ela relacionadas, os signatários acordaram num sistema de descarga e recolha dos resíduos.

4.3. Baseando-se no princípio do poluidor-pagador, a convenção prevê não apenas a recolha dos resíduos provocados pela exploração das embarcações, incluindo resíduos oleosos e gordurosos, mas também o armazenamento e a eliminação dos resíduos do carregamento.

4.4. Enquanto não entra em vigor esta convenção, o armazenamento dos resíduos das embarcações continua a ser regido por normas e procedimentos nacionais divergentes.

4.5. No que respeita à segurança da navegação, as embarcações devem respeitar normas gerais rigorosas em matéria de equipamento técnico e normas específicas aplicáveis ao transporte de cargas perigosas.

(2) Dados do parecer do CESE sobre o «Futuro da rede transeuropeia de vias navegáveis», JO C 80 de 3.4.2002. Os pontos 3 e 4 deste parecer apresentam dados mais detalhados sobre a navegação fluvial.

4.6. O transporte de cargas perigosas no Reno é regido pelo ADNR <sup>(1)</sup>. O ADNR define as condições em que é possível transportar cargas perigosas no Reno.

4.6.1. Na Alemanha, nos Países Baixos, na Bélgica e em França, o ADNR aplica-se em outras vias navegáveis que não o Reno. Para a navegação no Danúbio aplica-se o ADN-D. Este acordo baseia-se na recomendação ADN da CEE-NU. Em 2000, sob os auspícios da CEE-NU e em cooperação com a CCNR, foi concluído o tratado ADN. Este tratado é em princípio aplicável em toda a Europa e entrará em vigor assim que ratificado por sete países; no momento da entrada em vigor, os anexos ao tratado serão agregados aos anexos ao tratado ADNR em vigor, de modo a assegurar a continuidade das regras aplicáveis. Na proposta de directiva <sup>(2)</sup>, a Comissão Europeia sugeriu a transposição das disposições do ADNR para os Estados-Membros da UE.

4.7. Saliente-se a necessidade de controlar o cumprimento efectivo desta legislação, que deixa ainda muito a desejar.

## 5. Aspectos sociais e situação do mercado de trabalho

### 5.1. *Livre circulação dos trabalhadores e situação geral do mercado de trabalho*

5.1.1. Os aspectos sociais na União Europeia estão intimamente relacionados com a instituição e o funcionamento do mercado comum. As competências definidas pelo Tratado CE em matéria de medidas sociais baseiam-se nomeadamente nos princípios da livre circulação de trabalhadores e da coordenação da protecção social (artigos 39.º e 136.º do Tratado CE).

5.1.2. A situação do mercado de trabalho nos Estados-Membros da UE no que diz respeito à navegação fluvial revela uma escassez de pessoal qualificado. A isto contrapõe-se um enorme potencial de trabalhadores qualificados nos futuros Estados-Membros.

### 5.2. *Legislação em matéria de tripulações*

5.2.1. As diferenças a nível de qualificações e certificados profissionais para a navegação fluvial nos actuais e nos futuros

Estados-Membros podem dificultar a contratação de pessoal e a livre circulação de trabalhadores.

5.2.2. Ao abrigo da Convenção de Mannheim, os países que compõem a CCNR introduziram legislação em matéria de qualificações dos capitães e da composição das tripulações, que é uniformemente aplicável nos países envolvidos <sup>(3)</sup>. Esta legislação, que se aplica à navegação no Reno, é igualmente o ponto de partida da legislação aplicável às vias navegáveis interiores dos países membros da CCNR.

5.2.3. Assim, a legislação em matéria de navegação fluvial relativa aos horários de navegação, à composição das tripulações, aos períodos de descanso e às qualificações e formação dos tripulantes decorre de diferentes regimes de direito público, o que não só a torna excessivamente complexa como pode causar diferenças no controlo do cumprimento das normas.

5.2.4. Ao abrigo da Convenção de Belgrado, a navegação no Danúbio só está sujeita a um regulamento sobre os certificados de condução dos capitães. Embora, dado o carácter não vinculativo dos regulamentos adoptados ao abrigo da Convenção de Belgrado, não possa ser determinado com segurança até que ponto tais certificados de condução são utilizados pelos países em causa, há um reconhecimento mútuo desses certificados por parte dos membros da Comissão do Danúbio.

5.2.5. A nível comunitário estão já em vigor normas aplicáveis aos certificados de condução e foram dados os primeiros passos para a adopção de normas em matéria de tripulações. Para tal, há que ter presente uma ampla base uniforme, com disposições que poderão variar a nível local e regional.

5.2.6. A actual legislação em matéria de tripulações das embarcações da navegação fluvial está ligada às normas sobre equipamento, que impõem uma tripulação mínima. Estas normas estão intimamente relacionadas com as normas náutico-técnicas aplicáveis às embarcações da navegação fluvial.

### 5.3. *Diálogo social*

O diálogo social é praticamente inexistente no sector da navegação fluvial. No que respeita aos países membros da CCNR, por exemplo, as normas em matéria de tripulações são uniformemente aplicáveis a todos os membros da tripulação e não incluem disposições específicas para os trabalhadores. Por outro lado, a legislação de protecção dos trabalhadores, nomeadamente no que se refere a horários e condições de trabalho, não tem minimamente em conta as condições específicas da navegação fluvial e a legislação em vigor em matéria de tripulações. Observe-se ainda que a navegação fluvial é em grande parte operada por independentes.

<sup>(1)</sup> Acordo Europeu sobre o Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Navegação no Reno.

<sup>(2)</sup> COM(97) 367 final.

<sup>(3)</sup> Regulamento sobre a inspecção das embarcações no Reno, capítulo 23.

#### 5.4. Harmonização

5.4.1. Uma regulamentação europeia harmonizada em matéria de qualificações exigidas à tripulação e maior clareza no reconhecimento mútuo promovem a integração social a nível europeu, criando condições iguais no interesse dos implicados.

5.4.2. Contactos recentes entre a CCNR e a Comissão do Danúbio centraram-se nomeadamente no reconhecimento mútuo de certificados de condução dos capitães pelos países membros dessas instituições.

5.4.3. A Comissão Europeia consagrou o reconhecimento mútuo dos certificados de condução dos capitães nas Directivas 91/672/CEE e 96/50/CE.

5.4.4. No que toca às qualificações requeridas dos restantes membros da tripulação, é necessária uma harmonização a nível europeu, assim como disposições mais claras para o reconhecimento mútuo dos certificados. A uniformização da formação pode contribuir grandemente para a desejada harmonização da legislação em matéria de tripulações a nível europeu.

#### 5.5. Comunicação

5.5.1. Uma questão a ter em atenção é a da comunicação na navegação fluvial internacional. Nos países europeus que praticam a navegação fluvial são faladas diversas línguas, que, dada a mobilidade dos trabalhadores, já conduziram e poderão continuar a conduzir a problemas de comunicação tanto entre os membros das tripulações como entre os diferentes participantes no transporte.

5.5.2. A compreensão mútua é da máxima importância para assegurar a segurança do transporte e deve ser tida na devida conta. Chame-se aqui a atenção para o Guia de Radiotelefonía para a Navegação Fluvial, que contém instruções sobre a língua a utilizar na comunicação entre embarcações e entre estas e terra.

### 6. Actual enquadramento político europeu

#### 6.1. Ponto de vista do Comité Económico e Social Europeu sobre o futuro da navegação fluvial

6.1.1. Em recente parecer sobre «O futuro da rede transeuropeia de vias navegáveis» (1), o CESE descreve a navegação fluvial como uma alternativa real que tende a ser subestimada.

(1) Cf. parecer do CESE sobre «O futuro da rede transeuropeia de vias navegáveis», JO C 80 de 3.4.2002.

6.1.2. A navegação fluvial é o modo de transporte mais seguro e mais ecológico e pode, graças ao seu potencial de crescimento, dar um contributo importante papel na transferência modal (*modal shift*) e para a intermodalidade.

6.1.3. Conforme se infere das conclusões comuns do Comité Consultivo Misto UE-Roménia (2), o principal objectivo da política europeia de transportes, com vista à optimização do Danúbio como corredor pan-europeu na rede RTE, é estabelecer um elo entre o corredor VII (3) e o resto do sistema de transportes pan-europeu. O esforço de unir os diversos elementos da rede pan-europeia de transporte recebeu há pouco um importante impulso num quadro mais amplo.

6.1.4. O CESE apelou já anteriormente, e ora reitera, a um diálogo permanente e estruturado nos corredores pan-europeus que permita melhorar os contactos entre os parceiros económicos e sociais dos países da Europa Central e Oriental (4).

#### 6.2. Livro Branco da Comissão — A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções (5)

6.2.1. A Comissão decidiu afrontar os problemas identificados no sector dos transportes e propôs para tal uma série de soluções, que passam nomeadamente pela transferência entre os diversos modos de transporte.

6.2.2. Foram formulados vários objectivos centrais para a política de transportes. No Livro Branco, a Comissão refere a este respeito que até ao presente não foi ainda explorado todo o potencial da navegação fluvial para aligeirar a pressão sobre o transporte rodoviário.

6.2.3. Para reforçar a posição da navegação fluvial e dar um novo impulso ao sector, a Comissão propõe-se harmonizar os requisitos técnicos para as embarcações da navegação fluvial, os certificados de condução e as normas em matéria de tripulações e sujeitá-los a padrões mais elevados.

(2) *Energia e transporte na UE em números, Estatísticas de 2002*, ISSN 1225-1095.

(3) Áustria, Croácia, Alemanha, Moldávia, Ucrânia, Hungria, Roménia, Bulgária e Eslováquia.

(4) Cf. parecer do CESE 1351/2002 sobre a «Aplicação do diálogo estruturado aos corredores de transporte pan-europeus».

(5) COM(2001) 370 final de 12.9.2001.

6.2.4. No âmbito da nova política europeia de transportes, a Comissão Europeia tenciona reforçar a posição da UE nas organizações internacionais relevantes, nomeadamente a CCNR e a Comissão do Danúbio <sup>(1)</sup>.

6.3. *Comentário do Parlamento Europeu ao Livro Branco da Comissão — A política Europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*

6.3.1. No seu relatório sobre o Livro Branco da Comissão <sup>(2)</sup>, o Parlamento descreve a navegação fluvial como um elemento útil da política de transportes, uma vez que se trata de um modo de transporte inovador, compatível com o ambiente e relativamente barato, e considera que as vias navegáveis devem ser modernizadas, valorizadas e alargadas mediante investimentos adequados.

6.4. *A Comissão Europeia e a Comissão Central de Navegação no Reno (CCNR)*

6.4.1. Em 3 de Março de 2003, a Comissão Europeia e a CCNR concluíram um acordo de cooperação. A Comissão Europeia e a CCNR perseguem objectivos comuns em matéria de desenvolvimento da navegação fluvial. Por conseguinte, as duas organizações decidiram promover a unificação do mercado da navegação fluvial com base no princípio da liberdade de navegação. A Comissão Europeia e a CCNR salientam desse modo que é necessária uma cooperação eficaz para criar as condições necessárias ao crescimento e ao pleno desenvolvimento do potencial da navegação fluvial europeia.

6.4.2. Os Estados membros da CCNR firmaram em 28 de Novembro de 2002 o Protocolo n.º 7 à Convenção Revista de Mannheim, que torna possível o reconhecimento de certificados e patentes emitidos de acordo com normas semelhantes às impostas pelos regulamentos sobre a navegação no Reno. Esta medida, que pode aplicar-se, entre outros, a documentos comunitários, tem como objectivo a harmonização dos diferentes regimes de forma pragmática e a simplificação das normas administrativas para a navegação fluvial.

6.5. *Comissão do Danúbio*

A Comissão do Danúbio contempla actualmente uma actualização e a eventual revisão da Convenção de Belgrado. Esta decisão deve-se nomeadamente à cooperação que de há uns

anos a esta parte tem tido lugar entre a Comissão do Danúbio e a CCNR sob a forma de comités mistos. As negociações sobre uma eventual revisão centram-se, entre outros, nos pontos seguintes:

- a questão de princípio quanto à definição da liberdade de navegação no Danúbio (apenas liberdade de navegação, ou liberdade de navegação e de transporte);
- a natureza das decisões da Comissão do Danúbio (vinculativas ou facultativas).

6.6. *Projectos políticos pan-europeus*

Decisões políticas recentes reconheceram a importância da navegação fluvial e contribuíram em boa medida para melhorar a sua posição.

- na Conferência Pan-Europeia sobre Transporte por Navegação Fluvial de Roterdão, de 5 e 6 de Setembro de 2001 <sup>(3)</sup>, os representantes dos governos europeus e de organizações internacionais, assim como os observadores de países terceiros interessados no transporte fluvial, reconheceram o incentivo dado pela conferência intergovernamental sobre o transporte por navegação fluvial na Europa (Budapeste, 1991) aos debates e às acções de promoção do transporte fluvial e de supressão dos entraves que se colocam ao desenvolvimento deste modo de transporte, e declararam a sua vontade de criar um mercado pan-europeu de transporte fluvial transparente e integrado, baseado nos princípios da reciprocidade, da liberdade de navegação, da concorrência leal e da igualdade de tratamento dos utentes das vias navegáveis.
- no 4.º Colóquio organizado pelo IVR em conjunto com o TAIEX (Serviço de Intercâmbio de Informações sobre Assistência Técnica) da Comissão Europeia sobre as futuras perspectivas da navegação fluvial, em 21 e 22 de Março de 2002, foi adoptada, pelos representantes presentes de instituições internacionais, de ministérios, da navegação fluvial, do sector dos seguros, dos carregadores e de outros sectores, uma resolução favorável à unificação da navegação fluvial.

<sup>(1)</sup> Na reunião da secção especializada, o representante da Comissão comunicou que em 1 de Agosto fora decidido iniciar as negociações.

<sup>(2)</sup> Relatório sobre o Livro Branco da Comissão (COM(2001)370 final — C5-06587/2001—2001/2281(COS)), de 9 de Dezembro de 2002.

<sup>(3)</sup> Declaração adoptada pela Conferência de Roterdão em 6 de Setembro de 2001.

## 7. Recomendações

### 7.1. *Âmbito de aplicação e instrumentos jurídicos*

7.1.1. Para tornar possíveis regimes jurídicos integrados e uma legislação uniforme no domínio da navegação fluvial, é necessário harmonizar os tratados, convenções e acordos bilaterais actualmente aplicáveis nas vias navegáveis nacionais e internacionais.

7.1.2. A harmonização proposta abrange tanto os actuais e os futuros Estados-Membros da União Europeia como países terceiros que com eles estejam ligados por vias navegáveis.

7.1.3. Os instrumentos jurídicos que permitem realizar a harmonização proposta consistem na integração dos regimes actualmente vigentes assim como no reconhecimento mútuo da regulamentação neste domínio, no que diz respeito ao direito público, e na elaboração e ratificação de convenções internacionais, para o que é de direito privado.

### 7.2. *Aspectos do direito público*

7.2.1. A navegação fluvial na Europa é actualmente regida por diversos regimes, com instrumentos jurídicos diferentes e normas essencialmente divergentes. São eles o regime da CCNR, aplicável aos países signatários, o regime da Comunidade Europeia aplicável aos seus Estados-Membros e o regime da Comissão do Danúbio aplicável aos países banhados pelo Danúbio. Enquanto os regimes da CCNR e da União Europeia têm carácter vinculativo e os Estados-Membros têm normas muito semelhantes, o regime da Comissão do Danúbio têm carácter meramente recomendatório.

### 7.2.2. *Sistemas integrados*

- A regulamentação da União Europeia e da CCNR no domínio da navegação fluvial são em parte convergentes quanto ao seu conteúdo, ou sê-lo-ão num futuro próximo. A prioridade é dada à protecção da navegação fluvial com base nas normas mais elevadas em matéria de segurança e de estado técnico das embarcações. É de recomendar uma maior integração da regulamentação numa base recíproca e em respeito das normas mais elevadas já em vigor.
- A regulamentação da União Europeia e da Comissão do Danúbio torna-se menos complicada, no que respeita aos futuros países membros de ambas as instituições, a partir da adesão dos futuros Estados-Membros à UE: dado o carácter não vinculativo da actual regulamentação da Comissão do Danúbio, os futuros Estados-Membros

deverão ter transposto o acervo comunitário para a sua legislação nacional no momento da adesão. A Comissão do Danúbio pode, graças à sua posição, e ao seu papel coordenador entre o Oeste e o Leste da Europa, desempenhar um papel importante numa UE alargada enquanto elo entre a União Europeia (e os seus Estados-Membros) e os restantes membros da Comissão do Danúbio. Uma nova Convenção do Danúbio na linha das normas da CCNR/UE, conforme preconizada pelo relatório sobre a optimização do Danúbio como corredor pan-europeu do CCM UE-Roménia, seria um instrumento útil neste sentido.

- Os países dos Balcãs que participam na navegação no Danúbio tornar-se-ão com toda a probabilidade membros da UE (a adesão da Roménia e da Bulgária está já prevista para 2007; a Croácia tornou-se um país candidato recentemente, e a Sérvia-Montenegro seguir-se-lhe-á certamente mais tarde). Todos os países das margens do Danúbio estarão a partir desse momento sujeitos ao direito comunitário em matéria de navegação fluvial em virtude da transposição do acervo comunitário. Através da sua adesão à Comissão Central de Navegação no Reno, preconizada no Livro Branco da Comissão, a União Europeia reconhece o carácter vinculativo da Convenção de Mannheim como base para um regime pan-europeu de navegação fluvial.

### 7.3. *Aspectos de direito privado*

Uma vez que todos os modos de transporte já beneficiam desde há várias décadas de regulamentação internacional uniforme enquanto respeita aos aspectos de direito privado, importa deixar claro o quanto é importante para a navegação fluvial, modo de transporte transfronteiriço por excelência, a introdução de um regime uniforme e harmonizado. A rápida entrada em vigor das convenções internacionais neste domínio é necessária para a navegação fluvial a fim de:

- concretizar os objectivos políticos a nível europeu;
- evitar a adopção de nova legislação provisória em matéria de navegação fluvial nos futuros Estados-Membros da UE e em outros países banhados pelo Danúbio e prevenir uma nova fragmentação do direito aplicável à navegação fluvial;
- criar os elos que faltam nas cadeias de transporte internacionais.

#### 7.4. *Ratificação e elaboração de tratados internacionais*

O CESE exorta os actuais e os futuros Estados-Membros da União Europeia a

- ratificar e aplicar as convenções internacionais já concluídas (Convenção de Budapeste relativa ao acordo de transporte de mercadorias por navegação fluvial (CMNI), Convenção de Estrasburgo sobre a limitação da responsabilidade na navegação fluvial (CLNI));
- elaborar uma convenção internacional sólida e juridicamente equilibrada sobre a responsabilidade por perdas e danos no transporte de substâncias perigosas por via fluvial, com base na proposta das empresas de um projecto de convenção sobre a responsabilidade por danos provocados pelo transporte de mercadorias perigosas por via fluvial (CRDNI);
- fazer todo o possível para prevenir uma fragmentação jurídica e para promover a unificação nos diferentes domínios ligados à navegação fluvial.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

#### 7.5. *Política social*

Uma base comum para a legislação em matéria de tripulações na UE é indispensável para a criação de condições equitativas para a navegação fluvial. O diálogo social entre organizações de empregadores, de trabalhadores e de independentes pode dar um importante contributo nessa direcção, e mesmo promover uma melhor coordenação entre a legislação em matéria de tripulações e as normas de protecção dos trabalhadores.

#### 7.6. *Medidas de acompanhamento*

O CESE apela a que todas as partes continuem a empenhar-se na harmonização jurídica neste sector. O próprio Comité continuará a encorajar esse empenho com vista à concretização o mais rapidamente possível de uma regulamentação uniforme para a navegação fluvial em toda a Europa.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Espírito Empresarial na Europa»

(COM(2003) 27 final)

(2004/C 10/14)

Em 21 de Janeiro de 2003, a Comissão Europeia decidiu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Espírito Empresarial na Europa».

A Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, responsável pela preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 3 de Setembro de 2003, de que foi relator Ben Butters.

Na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o presente parecer por 38 votos a favor e 3 votos contra, com 2 abstenções.

### SÍNTESE DO PARECER

A introdução define o âmbito, os objectivos e o contexto do parecer e insiste, em particular, na necessidade de trabalhar no respeito dos parâmetros estabelecidos no Livro Verde para contribuir, do modo mais construtivo possível, para o processo de criação de um quadro político europeu a longo prazo que fomente a actividade empresarial.

- A parte 2 contém breves observações na generalidade acerca do Livro Verde sobre o Espírito Empresarial, suscitando depois duas questões essenciais neste domínio: a promoção do espírito empresarial e a criação de um clima incentivador da actividade empresarial. Estas questões são depois tratadas mais em pormenor nas partes 3 e 4.
- A parte 5 examina determinados elementos essenciais suscitados no Livro Verde sobre o Espírito Empresarial:
  - A necessidade ou não de diferenciar os diversos tipos de espírito empresarial,
  - O espírito empresarial é ou não para todos,
  - A contribuição do espírito empresarial para a sociedade,
  - Os factores que motivam os empresários,
  - O modelo de espírito empresarial dos Estados Unidos é ou não adequado para a Europa,
  - O impacto dos empresários na sociedade.
- A parte 6 do parecer identifica uma série de prioridades políticas para fomentar a actividade empresarial, recomenda acções concretas e apresenta sugestões a integrar no seguimento do Livro Verde sobre o Espírito Empresarial.
- A parte 7 contém respostas breves do Comité às 10 perguntas feitas no Livro Verde; as conclusões constam da parte 8.

### 1. Introdução

1.1. O presente parecer pretende contribuir para o actual processo de entendimento e fomento do espírito empresarial. A agenda de Lisboa e a subsequente Carta Europeia das Pequenas Empresas sublinharam a importância da actividade empresarial para o desenvolvimento sustentável na Europa e a necessidade de construir um enquadramento político propício à promoção da empresa.

1.2. O espírito empresarial é um conceito cultural abrangente, representativo de uma atitude mental específica, que é multifacetada. O presente parecer centra-se na expressão económica do espírito empresarial, isto é, na forma de dirigir uma empresa e nos factores que influenciam o exercício desta actividade.

1.3. O parecer do Comité inscreve-se nos parâmetros, no quadro e na agenda do Livro Verde. Explora e aprofunda os temas incluídos no Livro Verde e dá uma contribuição positiva sob a forma de recomendações para o plano de acção solicitado pelos chefes de Estado e de governo no Conselho Europeu da Primavera de 2003.

### 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité acolhe com satisfação o Livro Verde sobre o Espírito Empresarial e felicita a Comissão Europeia por este excelente trabalho. Considera que o Livro Verde sobre o Espírito Empresarial realiza um inventário muito útil dos principais reptos que os actuais e futuros proprietários-gestores de empresas europeus terão de enfrentar, dando, ao mesmo tempo, um valioso panorama geral das razões de a actividade empreendedora ser relativamente escassa na Europa.

2.2. Na medida em que visa promover um animado debate nos sectores empresarial e político, o Livro Verde sobre o Espírito Empresarial constitui uma iniciativa bem sucedida. Não obstante, os seus efeitos só serão duradouros se a Comissão partir destas bases para estabelecer um plano vasto e ambicioso de acções concretas, garantindo, depois, que os responsáveis políticos e as partes interessadas o executem a nível local, regional, nacional e comunitário.

2.2.1. Além disso, o Comité chama a atenção para a vital importância de definir políticas baseadas nas necessidades dos empresários. Isto requer o contributo de todo o sector das PME, através da participação do maior leque possível de organizações representativas de empresas a todos os níveis de decisão política e desde as fases preliminares do processo de decisão.

2.2.2. No entender do Comité, há que distinguir entre uma política em prol do espírito empresarial, destinada a tornar acessível a todos a cultura empresarial, e uma política de apoio às empresas, que inclui um conjunto de medidas jurídicas e operacionais destinadas a reduzir os entraves que se colocam às empresas e a favorecer o seu desenvolvimento. O Comité recomenda que o plano de acção se divida em duas áreas distintas:

- Promoção do espírito empresarial, a fim de desenvolver uma cultura empresarial, restaurar e melhorar a imagem do empresário e revalorizar o chefe de empresa individual e do artesanato junto dos potenciais criadores e compradores, dos meios escolares, universitários e familiares, dos serviços públicos e privados, designadamente o sector bancário e as administrações públicas dos Estados-Membros;
- Criação de um clima incentivador da actividade empresarial, passando pela definição de um programa de acções operacionais com o objectivo de favorecer a actividade das empresas em resposta às dez questões do Livro Verde.

### 3. Promover o espírito empresarial

3.1. Como afirma o Livro Verde, o espírito empresarial é, acima de tudo, uma atitude mental. Esta atitude mental não pode ser ensinada, mas pode ser incentivada. Uma formação sólida e a exposição precoce à experiência empresarial revelam-se úteis pois encorajam os jovens a pensar e a agir em consonância e, em última instância, a considerar o mundo empresarial como opção profissional.

3.2. O plano de acção tem de dar muita atenção à apresentação do conceito de espírito empresarial às crianças de ambos os sexos em idade escolar, porque essa fase formativa corresponde a um espaço de socialização essencial para os potenciais empresários-gestores de amanhã. Durante muito

tempo, a propriedade de empresas foi, tradicionalmente, vista como uma via aberta para o emprego e a mobilidade social de algumas pessoas com escassas oportunidades no mercado de trabalho, tais como estudantes com fraco rendimento escolar e imigrantes económicos. Não obstante, a sociedade e o mercado de trabalho indicam pouco a pouco que o mundo empresarial oferece oportunidades a todos. O plano de acção deve estudar como apresentar a iniciativa empresarial às pessoas, independentemente das suas capacidades, como opção positiva e não como resposta às limitadas oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho.

3.3. Promover o espírito empresarial é uma medida fundamental para melhorar a imagem pública dos empresários na Europa. Mudar as atitudes culturais relativamente ao espírito empresarial trata-se, porém, de processo difícil e moroso. A utilização de modelos e o elogio das virtudes do espírito empresarial podem ser úteis, mas a longo prazo será mais eficaz apostar em políticas concretas para criar um clima propício ao desenvolvimento da empresa, e merecer a atenção dos responsáveis políticos.

3.3.1. O Comité constata que os programas empresariais ensinados nas universidades e nos institutos superiores públicos ou privados focam quase exclusivamente o modelo da grande empresa em detrimento do estudo das pequenas empresas. Actualmente, o termo «empresa» afere-se essencialmente pelo seu nível de capitalização e pelo seu valor nas bolsas de valores. Já as PME e as microempresas adoptam uma cultura diferente, que favorece o equilíbrio entre o capital e o desenvolvimento social.

O Comité recomenda, por um lado, que sejam realizados estudos económicos e científicos sobre os modelos específicos das pequenas empresas e, por outro, que as campanhas de promoção no âmbito do plano de acção transmitam também a realidade das empresas de dimensões humanas e valorizem os empresários que as dirigem. A microempresa deve ser reconhecida pelo público e tornar-se ela também num símbolo de êxito profissional, tanto para o seu director como para os seus trabalhadores.

3.4. Como precursor da celebração do espírito empresarial, o plano de acção precisa de apreciar o que constitui uma empresa e o que envolve dirigir uma empresa. Dirigir uma empresa implica reunir todo um leque de recursos, humanos, financeiros e físicos (edifícios e equipamento) para produzir bens e serviços para dar resposta às necessidades do mercado. Os proprietários têm de gerir as relações com os fornecedores, o pessoal, os clientes e as partes interessadas externas, inclusivamente órgãos e organismos governamentais. Ao fazê-lo, os donos de empresas têm, também, de manter a sua própria motivação e a motivação do seu pessoal. Só uma apreciação desses papéis e processos ajudará a construir as fundações da celebração do espírito empresarial.

3.5. A promoção do espírito empresarial pressupõe a participação de diversas organizações dos sectores público e privado. É importante que a apreciação do espírito empresarial esteja presente nas actividades e políticas de todas as instituições públicas, nomeadamente a Comissão Europeia e as administrações nacionais, regionais e locais. É necessário que o espírito empresarial e o conceito de empresa sejam mais bem entendidos pelos administradores destas instituições, pelos responsáveis políticos e pelos agentes das muitas instituições públicas e privadas que projectam, orientam ou aplicam as políticas que afectam as empresas actuais e futuras (e sejam inculcados neles).

3.6. O papel dos intermediários é também essencial para promover com êxito a cultura empresarial. Muitas associações empresariais estão dispostas a colaborar mais estreitamente com os responsáveis políticos e estão muito melhor colocadas do que as agências do sector público para chegar aos seus membros através de iniciativas de promoção.

3.7. Os meios de comunicação desempenham um papel fulcral na difusão do espírito empresarial e da compreensão das empresas e do seu funcionamento mas concentram-se geralmente nas grandes empresas e nos grupos multinacionais. O plano de acção deveria definir estratégias que permitam destacar o papel do empresário e transmitir igualmente a imagem das pequenas empresas e das microempresas, valorizando as profissões e actividades tradicionais e manuais.

#### 4. Criar um clima incentivador da actividade empresarial

4.1. O mundo das PME deixa transparecer uma certa desilusão com a política da União Europeia de apoio aos empresários. Existe a ideia generalizada de que a melhor ajuda que as instituições da União Europeia poderiam dar às PME seria intervir menos em certas áreas. As PME vêm a UE como fonte de legislação onerosa, na qual não encontram medidas concebidas para promover a propriedade de empresas.

4.2. É obvio que muito mais pode ser feito para promover o espírito empresarial e a propriedade de empresas. Não obstante, importa adoptar uma abordagem mais ascendente do que no passado, partindo do manancial de experiência e de prática, em colaboração com as empresas e os agentes interessados, em vez de impor, de cima para baixo, iniciativas, políticas e legislação.

4.3. Dadas a proliferação de iniciativas empresariais a nível europeu e a desilusão que grassa nas PME, é essencial que o plano de acção demonstre dar continuidade a actividades

anteriores e em curso e que é pertinente para atingir as metas da agenda de Lisboa. É necessária, em especial, a continuidade da Carta Europeia das Pequenas Empresas, de 2000, devendo o plano de acção complementar e incorporar recomendações sobre a consecução das 10 linhas de acção da Carta <sup>(1)</sup>.

#### 5. Principais aspectos do Livro Verde sobre o Espírito Empresarial

5.1. O debate sobre a definição de espírito empresarial é inesgotável e não há uma resposta unívoca a esta questão. Não obstante, a definição de espírito empresarial constante no ponto II.A.iii (p. 7) e o tom do Livro Verde, em geral, descum os casos de espírito empresarial «de rotina». Nem todo o comportamento empresarial se caracteriza pela prontidão para assumir riscos e pela combinação da criatividade e ou inovação com uma gestão rigorosa, como dá a entender a definição de espírito empresarial do Livro Verde. Além disso, o Comité defende que toda e qualquer definição de espírito empresarial precisa, igualmente, de incorporar o conceito de recompensa e reconhecer o vasto leque de recompensas que motivam os empresários.

5.2. São muitos mais os exemplos de empresários que procuram a estabilidade e a sobrevivência do que daqueles a que o Livro Verde faz referência. As PME são dirigidas por pessoas com diferentes aspirações para as suas empresas, com talentos e capacidades de gestão diferentes. Situam-se em zonas prósperas ou não e pertencem a diversos sectores industriais, alguns tradicionais, outros de vanguarda. O seguimento do Livro Verde sobre o Espírito Empresarial não deverá ser normativo quanto ao que constitui o espírito empresarial, mas deverá, isso sim, incluir todos os tipos de empresários, empresas e contextos sectoriais.

5.3. Importa acentuar que o espírito empresarial não é a solução para todos os males da sociedade e que nem todas as pessoas têm capacidade para serem empresários de sucesso. O seguimento do Livro Verde deve ter esse facto presente e, conseqüentemente, o plano de acção deveria concentrar-se na identificação, na promoção e no apoio a quem queira ser empresário de sucesso, em vez de procurar transformar em empresário quem na realidade a tal não aspira, ou mesmo compelir empregados e desempregados a tornarem-se trabalhadores independentes.

<sup>(1)</sup> No parecer de iniciativa sobre «Carta Europeia das Pequenas Empresas», o Comité Económico e Social Europeu preconiza: «[...] a Comissão poderia igualmente contemplar um verdadeiro plano operacional multianual de acções e medidas a nível comunitário e nacional com vista à aplicação efectiva e eficaz da Carta» — JO C 48 de 21.2.2002, ponto 2.1.

5.4. As estatísticas utilizadas pela Comissão parecem sugerir que a satisfação profissional é maior entre os empresários do que entre os empregados, mas o aumento da percentagem de trabalhadores independentes lança novos reptos à sociedade europeia. Individualmente o trabalho independente comporta problemas e, à semelhança do espírito empresarial, não será a opção mais adequada para todos. Estes aspectos têm de ser contemplados no plano de acção.

5.5. O Livro Verde salienta judiciosamente, no ponto B.iii, o facto de as pessoas se tornarem empresários por razões várias, nem sempre sendo a prioridade ganhar dinheiro. Factores motivadores são, também, a independência, a satisfação com o que se faz profissionalmente, a aplicação de competências e qualificações pessoais e a capacidade de gerir o equilíbrio da vida profissional própria. Assim, embora a redução de impostos seja uma forma óbvia de recompensar os empresários, a importância da realização pessoal é igualmente uma consideração essencial quando se aprecia a relação risco/recompensa.

5.6. A noção de um «modelo de espírito empresarial» único implica que os responsáveis políticos estejam a procurar desenvolver uma visão normativa e homogeneizada de empresário na Europa, o que, com toda a probabilidade, reforçaria a ideia que grassa entre as PME de que os responsáveis políticos estão divorciados da realidade do espírito empresarial e da diversidade de práticas que encerra.

5.7. A parte C do Livro Verde examina as lacunas do tecido empresarial da União Europeia e o seu potencial e, de forma indirecta, através de dados seleccionados, põe uma questão fundamental: Deve a UE aspirar à abordagem feita pelos Estados Unidos da promoção do espírito empresarial? Os dados fornecidos indicam que, relativamente aos EUA, há proporcionalmente menos europeus interessados em empresas novas e que são significativamente mais os europeus que preferem ser empregados do que trabalhadores independentes. Muitos observadores crêem que o modelo social europeu é uma das principais razões por que os europeus preferem trabalhar por conta de outrem. O seguimento do Livro Verde deverá considerar: a) se os dados são suficientes para uma avaliação comparativa da actividade entre os Estados-Membros da UE e entre esta e o resto do mundo, b) o efeito desta preferência pelo emprego em detrimento do trabalho independente, c) se está directamente relacionada com a falta de dinamismo empresarial na Europa, e d) se as soluções são aceitáveis para a sociedade europeia.

5.7.1. O Comité apela ao desenvolvimento, recolha e aplicação de dados europeus mais sistemáticos de avaliação comparativa relativos às pequenas empresas, utilizando definições comuns<sup>(1)</sup>. Ficará com isto facilitada a medição da

actividade empresarial na Europa, entre Estados-Membros e entre regiões e por períodos de tempo determinados, constituindo, desse modo, uma sólida base para as políticas.

5.8. O Comité faz notar que a procura de um maior dinamismo empresarial deve concentrar-se na qualidade dos empresários e não na sua quantidade. Encorajar mais pessoas a tornarem-se trabalhadores independentes ou a criar novas empresas não significará necessariamente o incremento de uma actividade empresarial próspera e sustentável. Impõe-se estudar os efeitos de transferência de uma política de criação de empresas excessivamente enérgica nas empresas já existentes, pelo que o plano de acção deve incluir mais opções para as empresas existentes.

5.9. Todas as empresas têm efeitos negativos e positivos, intencionais ou não, na sociedade. Atentos o modelo de crescimento económico europeu apresentado pelos chefes de Estado no Conselho Europeu de Lisboa em 2000 e o papel crucial das PME neste processo, é imperativo que o seguimento do Livro Verde ofereça uma visão mais completa da contribuição dos empresários para a sociedade (B.iv). Muitas PME poderão ter um «comportamento empresarial responsável», mas também serão muitas as que o não têm. É preciso estabelecer uma abordagem política não legislativa adequada para promover o comportamento empresarial responsável.

## 6. Prioridades políticas para o fomento do espírito empresarial

6.1. É difícil e complexo medir com precisão o impacto da política no espírito empresarial. Não obstante, a afirmação de que «a política pode contribuir para elevar os níveis de espírito empresarial» é indubitavelmente válida e aplicável às decisões políticas a todos os níveis.

6.1.1. O Comité reconhece que os pontos de vista relativamente às prioridades políticas do fomento do espírito empresarial variarão consoante as perspectivas das diferentes partes interessadas. A Estratégia Europeia para o Emprego, da Comissão, põe em evidência o facto de o contributo-chave da actividade empresarial para a competitividade, o crescimento e a criação de emprego sustentado e de qualidade assentar numa ampla combinação de políticas, que abrange muitas das áreas essenciais que o Comité salientaria. Esta combinação há-de incluir um melhor quadro regulamentar e administrativo, o acesso a uma força de trabalho qualificada, a promoção de atitudes mais positivas para com o espírito empresarial e as competências de gestão, um clima financeiro de apoio, mercados de produtos e de trabalho a funcionarem bem e condições favoráveis para a investigação e a inovação<sup>(2)</sup>. O Comité insta com a Comissão para que, ao elaborar o plano de acção, se refira de muito perto à Estratégia Europeia para o Emprego.

(1) Com base nas definições revistas de microempresas, pequenas e médias empresas dadas pela Comissão em Maio de 2003 e a aplicar a partir de 1 de Janeiro de 2005 (C(2003) 1422).

(2) COM(2003) 176 final.

6.1.2. Além disso, o Comité sublinha, também, a importância da estabilidade macroeconómica para incentivar a actividade empresarial.

6.1.3. O Comité salienta a necessidade de o plano de acção estabelecer o equilíbrio entre as pretensões das várias partes interessadas, nem sempre coincidentes, ao elaborar políticas de incentivo do espírito empresarial.

## 6.2. *Melhor política*

6.2.1. Como o mostra a anterior referência à Estratégia Europeia para o Emprego, as opções políticas de apoio às pequenas empresas não devem enquadrar-se na «política empresarial», mas, isso sim, integrar-se horizontalmente em todos os sectores de política relevantes (emprego, fiscalidade, ambiente, educação, etc.) e verticalmente em todos os níveis decisórios, contribuindo assim para assegurar que as necessidades dos empresários actuais e futuros sejam tomadas em consideração por mais funcionários e responsáveis políticos do que actualmente na maioria dos escalões administrativos e políticos na Europa.

6.2.2. A política regional é, por exemplo, um mecanismo importante para a política empresarial. Nesta lógica, o Comité solicita à Comissão que inscreva as recomendações da Carta das Pequenas Empresas como uma das prioridades operacionais dos futuros fundos estruturais e da política de coesão.

6.2.3. O Comité considera que uma política para as empresas eficaz, pertinente e viável tem de englobar todas as instituições e agências públicas e privadas apropriadas. O empenhamento de instituições nacionais, regionais e locais é um pré-requisito de eficaz desenvolvimento e concretização da política. Por exemplo, as alterações do regime fiscal não podem ser feitas a nível europeu, dependendo do empenhamento dos Estados-Membros.

6.2.4. Para a eficaz execução das políticas, o Comité defende que o plano de acção identifique claramente o nível a que serão desenvolvidas, executadas, acompanhadas e avaliadas. Por exemplo, a promoção do espírito empresarial no ensino básico pode ser consagrada a nível europeu, mas a execução só pode ser feita com a cooperação de agências locais, autoridades educativas incluídas. Esta abordagem integrada garantirá a concretização da política e reduzirá o desenvolvimento de iniciativas indefensáveis.

6.2.5. Afastar-se de uma política empresarial isolada na UE não significa que a Direcção-Geral da Empresa, da Comissão, veja o seu papel reduzido. Pelo contrário, esta DG deve ter um papel acrescido, apoiado na nomeação de um representante das PME para reforçar a sua influência em todos os serviços da

Comissão. O plano de acção deve definir claramente como será alargado o papel daquela DG com vista a aumentar a sua repercussão nos serviços da Comissão. Como irá a DG da Empresa incluir, sistemática e precocemente, as organizações representativas das PME nas decisões políticas para que possam dar uma contribuição construtiva ao processo político?

6.2.6. Os proprietários-gestores de empresas e os responsáveis políticos parecem estar separados, por vezes, por um fosso considerável. Este poderá ser reduzido pela consulta das organizações intermediárias e dos órgãos representativos das PME sobre todas as iniciativas políticas pertinentes nas diversas fases de elaboração da política. Isto permitirá que o sector das PME adopte o processo político, influa nos seus resultados e aprecie melhor o esforço dos responsáveis políticos.

6.2.7. O Comité Económico e Social Europeu realizou no passado um trabalho valioso em matéria de melhoria e simplificação da regulamentação e mais recentemente sob a forma de um parecer sobre a simplificação<sup>(1)</sup>. Trata-se de um sector que tem de continuar a melhorar para que a política se aproxime dos empresários ao mesmo tempo que há-de ter em conta as perspectivas e os interesses de outras partes interessadas. Há que promover esforços para que os empresários participem directamente no processo decisório numa fase muito mais precoce. É preciso levar a cabo avaliações de impacto exaustivas, baseadas em amplas consultas, que considerem sistematicamente soluções alternativas e que, no caso das propostas de regulamento, expliquem por que motivo não se optou por uma solução não regulamentar.

Para além das áreas políticas já identificadas, as políticas públicas de apoio aos empresários podem obviamente assumir uma multiplicidade de formas mais específicas, algumas das quais merecem atenção especial na parte seguinte.

## 6.3. *Educação de potenciais empresários*

6.3.1. O Comité reafirma a necessidade de introduzir o conceito de espírito empresarial desde cedo, expondo as crianças a exemplos positivos. Além disso, o ensino de um vasto leque de matérias na educação básica e na superior precisa de incentivar o desenvolvimento de competências de tipo empresarial e de pôr os estudantes em contacto com os empresários.

6.3.2. A educação de potenciais empresários deve também reconhecer que as pessoas se podem tornar empresárias mais tarde na vida e, por isso, não se concentrar exclusivamente nos jovens.

(1) JO C 133 de 6.6.2003.

#### 6.4. Criação de uma empresa

6.4.1. O Livro Verde faz referência ao tempo necessário para criar uma empresa. Os responsáveis políticos fizeram recentemente esforços consideráveis para reduzir o tempo médio. Não obstante, as barreiras à actividade empresarial antes e depois do processo de criação da empresa são muito mais significativas e esta obsessão com a inscrição rápida de novas empresas não tem razão de ser. De facto, esta insistência em acelerar a inscrição de uma empresa e reduzir-lhe os custos pode, involuntariamente, encorajar uma abordagem de «criação e extinção» e, ao fazê-lo, reduzir o período necessário de investigação, planificação, criação de capacidades e avaliação geral antes de o empresário se lançar numa nova empresa.

#### 6.5. Apoio às empresas

6.5.1. A existência de serviços de apoio de qualidade contribui indubitavelmente para o êxito das empresas. No entanto, o apoio que é entendido como um serviço público pode ser imperfeito, porque alguns empresários não vêem no sector público uma fonte de orientação natural. Os empresários necessitados de apoio recorrem inicialmente à sua rede de consultores de confiança. Os dados mostram que estes são, em primeiro lugar, empresários mais que os especialistas habituais (contabilistas, bancos, advogados, etc.), organizações sectoriais e organismos profissionais, e só depois destes passam a outras fontes. Isto acentua o importante papel que os esquemas de tutoria podem desempenhar no apoio aos empresários, devendo as políticas estribar-se nas fontes de apoio naturais.

6.5.2. É igualmente importante que a política de apoio às empresas da UE esteja estreitamente relacionada com as instituições e políticas dos Estados-Membros para garantir o seu êxito e a prossecução dos objectivos fixados.

6.5.3. O plano de acção deve examinar os modos de encorajar os empresários a solicitar e a recorrer a sistemas de apoio empresarial.

6.5.4. O plano de acção deve conter medidas que assegurem o apoio e o aconselhamento ao longo do processo de constituição da empresa, nomeadamente antes, durante e após o lançamento, o que aumentará muito as hipóteses de a empresa sobreviver e prosperar.

#### 6.6. Promover as capacidades e as competências

6.6.1. Promover as capacidades e as competências é essencial para aumentar o dinamismo empresarial na Europa. As qualidades pessoais do proprietário-gestor são cruciais para o

êxito da empresa. Não obstante, o dinamismo empresarial tem que ver tanto com a gestão diária da empresa como com a capacidade de inovação e com a visão do empresário.

6.6.2. O proprietário-gestor terá mais probabilidades de êxito empresarial se apoiado por esquemas de tutoria e por outras pessoas essenciais que complementem as suas capacidades.

6.6.3. A promoção da aprendizagem e das formações alternativas, bem como o incentivo à mobilidade transnacional de quem está a aprender são os meios privilegiados da transmissão do espírito empresarial. O Comité solicita que o plano de acção considere o estabelecimento de um programa comunitário de intercâmbio para aprendizes e empresários.

#### 6.7. Formação informal

6.7.1. Alega-se habitualmente que as pequenas empresas não dispõem de uma formação adequada aos seus trabalhadores e que aos próprios proprietários faltam não raro as capacidades necessárias para o exercício da actividade. Tudo aponta, porém, para que o grosso da formação nas pequenas empresas, proprietários e trabalhadores incluídos, seja *ad hoc*, informal e orientada para as necessidades concretas dos indivíduos para realizar o seu trabalho. Uma boa parte desta actividade não é reconhecida pelo governo nem pelos estabelecimentos públicos de formação quando se trata de avaliar o tipo e o volume da formação dispensada pelas pequenas empresas<sup>(1)</sup>. Por outro lado, os programas de formação que o sector público organiza para as pequenas empresas baseiam-se frequentemente nas qualificações, têm lugar fora da empresa e são estruturados. Por isso, a participação em tais iniciativas de formação entre os empresários e o seu pessoal é habitualmente inferior à prevista.

6.7.2. Ao formular uma política de formação mais relevante para as pequenas empresas, os responsáveis políticos devem ter presente a actual descoordenação entre a oferta de formação e as necessidades das empresas, especialmente quanto ao conteúdo e à metodologia da formação. A política pode tentar colmatar o fosso aproximando-se do tipo de formação habitual entre os empresários e os seus trabalhadores e fomentar um sistema mais flexível de a dispensar. Além disso, é necessário convencer os empresários das vantagens da formação para os trabalhadores e para a própria empresa.

(1) Ver, por exemplo, Kitching J. e Blackburn R (2003), «Measuring Training in Small Firms» (Avaliação da formação nas pequenas empresas), Small Business Council, Londres, Março.

## 6.8. Transmissão das empresas e planeamento da sucessão

6.8.1. Um planeamento cuidadoso da sucessão e estratégias de saída dos proprietários-gestores são elementos fundamentais de um espírito empresarial frutuoso e sustentável. Há, pois, que afectar recursos ao estudo das políticas destinadas a minorar a actual «crise sucessória», caracterizada por muitas empresas à venda e poucos compradores.

6.8.2. Uma possibilidade é reforçar o mercado com vista a tornar o processo de transmissão das empresas mais transparente. Entre as outras possibilidades figura o exame dos regimes jurídico e fiscal no processo de transmissão da empresa <sup>(1)</sup>, mas tendo em conta os direitos dos trabalhadores já definidos a nível comunitário.

## 6.9. Acesso ao financiamento

6.9.1. A investigação aponta para que as pequenas empresas tendem a financiar a sua criação e o seu crescimento com recursos próprios. Quando procuram financiamento externo, dirigem-se aos bancos. A emissão de acções, incluindo o capital de risco formal e informal, não se generalizou como previsto inicialmente, o que pode ser fruto não só das deficiências do mercado, mas também da relutância dos empresários em aceitar mais sócios. Em geral, as condições financeiras mais favoráveis decorrentes das taxas de juro baixas aplicadas actualmente na Europa têm beneficiado os empresários.

6.9.2. Os estudos atribuem uma importância variável ao financiamento enquanto obstáculo à actividade empresarial. Actualmente, o acesso ao financiamento para a criação de uma empresa, seu desenvolvimento e crescimento parece ser um problema grave para certos tipos de actividade económica, para empresas de determinadas zonas e para empresários com características específicas. Importa concretamente resolver o problema do défice de capitais próprios, que vai até 1,5 milhão de EUR.

6.9.3. Tem vindo a crescer o interesse pelo papel do microcrédito como meio de incentivar o aparecimento de novas empresas. Esta forma de financiamento tem pouco significado no contexto geral do financiamento das PME. Todavia, os elementos disponíveis até à data apontam para que pode ser muito pertinente para determinados tipos de proprietários de empresas e para empresas de regiões menos favorecidas. Por exemplo, o microcrédito pode colmatar uma lacuna importante no financiamento da actividade de microempresas dos novos Estados-Membros. O Comité sugere que o plano de acção considere a pertinência do microcrédito, as circunstâncias em que pode ser um mecanismo eficaz de promoção da propriedade de empresas e o melhor modo de o promover.

<sup>(1)</sup> Comissão Europeia (2002). Relatório final do grupo de peritos sobre transmissão de pequenas e médias empresas, Maio, [http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support\\_measures/transfer\\_business/transfer\\_com\\_02/final\\_report\\_pt.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/transfer_business/transfer_com_02/final_report_pt.pdf).

6.9.4. O plano de acção deveria identificar o tipo de empresa que enfrenta mais problemas de financiamento. O actual mercado de financiamento é complexo e está saturado. Há que reforçar os canais de financiamento actuais, fazendo as iniciativas de financiamento assentar no trabalho dos actuais intermediários, em vez de criar estruturas novas.

6.9.5. O Comité entende que as soluções propostas pelo Livro Verde, tais como os microcréditos e o capital de risco, bem como os «business angels», apenas parcialmente se adaptam às necessidades das pequenas empresas. A Comissão terá de desenvolver fundos de garantia e de caução profissional e recíproca que permitam facilitar o acesso a créditos para a criação de empresas. O Comité solicita que o Fundo Europeu de Investimento reforce para tal os instrumentos financeiros de garantia às PME, orientando-os de forma adequada para as necessidades das pequenas e das microempresas e das empresas artesanais, nomeadamente em matéria de investimento ligado à normalização, ao ambiente e à aquisição de tecnologias de produção e de comunicação.

## 6.10. Contratos públicos

6.10.1. Entre as medidas mais óbvias, eficientes e directas que as autoridades públicas podem tomar para apoiar os empresários está facilitar o acesso das pequenas empresas aos contratos de direito público. Não obstante, tal como as pequenas empresas sentem uma afinidade natural com outras pequenas empresas <sup>(2)</sup>, parece que as administrações públicas, quando adjudicam contratos, preferem as grandes empresas porque são geridas de modo similar. É preciso eliminar este importante obstáculo cultural, fruto das atitudes tanto das autoridades públicas como das PME, para que as pequenas empresas tenham acesso aos contratos públicos.

6.10.2. A necessidade de abrir os contratos públicos às pequenas empresas pode suscitar vários problemas. Os critérios para celebrar um contrato público põem dificuldades às pequenas empresas, em virtude da sua importância, da associação de vários serviços no âmbito dos contratos e dos procedimentos burocráticos ligados à apresentação das propostas. Mais recentemente, as tentativas estatais para garantir que os concorrentes cumpram as normas ambientais levantam mais um obstáculo à abertura dos contratos públicos às pequenas empresas. O plano de acção deve examinar mais pormenorizadamente estes aspectos.

<sup>(2)</sup> O Comité discorda da afirmação do ponto III.B.vi do Livro Verde de que «É natural que as empresas, pequenas ou grandes, cooperem no âmbito dos interesses mútuos».

### 6.11. Ónus fiscal

6.11.1. O investimento informal em empresas poderia ser em larga medida estimulado por um regime fiscal mais apropriado, que tomasse por base os incentivos fiscais ao reinvestimento dos proveitos pelas empresas. Isto tem a vantagem da eficiência da execução e condiz com as preferências de investimento dos proprietários-gestores de empresas, evitando a diluição da propriedade associada ao investimento externo e, ao mesmo tempo, funcionando como um incentivo de monta ao crescimento da empresa.

6.11.2. Os proprietários-gestores de empresas reclamam sempre menos impostos, mas não deixariam de apreciar também uma diminuição do ónus fiscal. O plano de acção deveria recomendar uma análise das diferentes abordagens para assistir os proprietários e gestores das empresas no pagamento dos impostos<sup>(1)</sup>.

6.11.3. A fiscalidade é outro exemplo que demonstra a necessidade de integrar a política de empresa em outras esferas políticas, a nível europeu, nacional e regional.

### 6.12. Protecção social dos trabalhadores independentes

6.12.1. A noção de protecção social dos trabalhadores independentes precisa de ser vista cuidadosamente e impõe que se encontre um equilíbrio correcto entre o risco e a protecção. Não há qualquer contradição óbvia entre pedir menos impostos e mais protecção social. Mas é necessário actuar para garantir que não haja discriminação dos trabalhadores independentes nem dos proprietários-gestores, em matéria de protecção social.

### 6.13. Espírito empresarial e exclusão social

6.13.1. O espírito empresarial cobre todos os sectores da sociedade e o Comité sublinha a necessidade de o plano de acção apreciar esta diversidade. Em especial, as empresas da economia social (cooperativas, mútuas, fundações e associações incluídas) consubstanciam actividades empresariais, mas com objectivos sociais.

6.13.2. A propriedade de empresas é igualmente uma via de ingresso no mercado de trabalho para os grupos socialmente excluídos. O Comité reconhece, porém, que é necessário investigar mais para compreender a contribuição da propriedade de empresas para acabar com a exclusão social.

6.13.3. É importante que o plano de acção reconheça a variedade de empresas que têm objectivos sociais e a sua experiência. É importante também que estimule os serviços de apoio a responderem às necessidades delas.

### 6.14. Novas empresas derivadas (spin-offs)

6.14.1. O plano de acção deve dar atenção ao fomento de novas empresas derivadas de universidades e estabelecimentos de ensino superior. Diversos elementos indicam que, embora existam exemplos de boas práticas na UE, o potencial de desenvolvimento das *spin-offs* não tem sido realizado. Convém examinar o potencial deste tipo de empresas, os processos que implica e, se tal for o caso, as opções políticas pertinentes.

### 6.15. Estigma do insucesso

6.15.1. O Comité regista com prazer o facto de o Livro Verde reconhecer a necessidade de acabar com a nociva tendência europeia para estigmatizar como falhado o empresário que abre falência. Os investidores potenciais e as instituições financeiras, em particular, devem adoptar uma atitude mais positiva relativamente a esta experiência empresarial, que se pode revelar valiosa para o processo de aprendizagem do empresário que, não raro, obtém melhores resultados nas futuras tentativas empresariais.

### 6.16. Mercado interno

6.16.1. O mercado único europeu continua a ser um conceito distante para muitas PME: uma elevada percentagem delas nunca se abalará a explorar as oportunidades fora do mercado local ou nacional. Não obstante, outras pequenas empresas estão bem situadas para vender os seus produtos e serviços transfronteiras e em outros Estados-Membros. Estas poderiam, em particular, ser apoiadas neste processo mediante o desenvolvimento progressivo de uma infra-estrutura que facilite a circulação de bens, pessoas e informações e um maior reconhecimento mútuo das qualificações profissionais.

### 6.17. Alargamento

6.17.1. Como o Comité já anteriormente dissera, as PME «são um pilar do processo de transformação e contribuem consideravelmente para o PIB e para o emprego» nos novos Estados-Membros. As PME, nestes países, enfrentam dificuldades excessivas em vários domínios, designadamente no acesso ao financiamento, à formação, ao apoio e ao aconselhamento<sup>(2)</sup>.

(1) À semelhança do sistema belga que utiliza agências intermediárias para as formalidades ligadas ao imposto sobre o rendimento e à segurança social dos trabalhadores.

(2) JO C 193 de 10.7.2001 — Parecer sobre «O emprego e a situação social nos países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão».

6.17.2. É importante que o plano de acção contemple os efeitos do alargamento nas PME actuais e nas dos novos Estados-Membros. Também é importante que considere como a política vigente poderá dar resposta à diversidade de necessidades das pequenas empresas da UE alargada.

6.17.3. Como atrás se disse, o acesso a formas e níveis apropriados de financiamento nestes Estados suscita problemas especiais e requer soluções especiais.

## 7. Respostas breves às dez perguntas feitas no Livro Verde

7.1. Os pontos anteriores continham, no pormenor, o parecer do Comité sobre o Livro verde. No entanto, nas respostas breves às dez perguntas nele feitas que a seguir se dão estão algumas das mais importantes mensagens do presente parecer, juntamente com sugestões para várias áreas essenciais de acção.

1. *Quais devem ser os principais objectivos no domínio do espírito empresarial na União Europeia e quais as suas ligações a outras finalidades políticas? Como elaborar um modelo de espírito empresarial numa Europa alargada?*

Toda e qualquer abordagem europeia do fomento da actividade empresarial precisa de se concentrar no modo de criar o melhor clima para as PME existentes através de um equilíbrio mais favorável entre risco e recompensa. Com isto se reduzirá, também, muito dos mais significativos obstáculos à criação de novas empresas.

A abordagem escolhida tem de reconhecer o vasto leque de objectivos, designadamente uma economia estável, um melhor quadro regulamentar e administrativo, a promoção de atitudes mais positivas para com o espírito empresarial e as competências de gestão, um clima financeiro de apoio, mercados de trabalho a funcionarem bem e acesso a uma força de trabalho qualificada, condições favoráveis para a investigação e a inovação.

Precisamente por as empresas terem influência em muitas áreas da sociedade, estes objectivos abrangem e estão estreitamente relacionados com várias das mais importantes áreas e ambições políticas da UE. É, por isso, essencial que os pontos de vista de uma grande variedade de partes interessadas sejam tidos em conta ao desenvolver uma abordagem europeia do incentivo a uma maior actividade empresarial.

2. *Como se pode melhorar o acesso ao financiamento (medidas fiscais, parcerias entre sector público e sector privado, balanços mais fortes, garantias) e que alternativas ao crédito bancário devem ser promovidas («business angel», «leasing», «factoring» e microcrédito de entidades não bancárias)? Como ajudar os empresários a obter financiamento externo?*

No actual clima económico e financeiro, os estudos deixam entender que, em geral, não há falta de financiamento disponí-

vel para as pequenas empresas. Mas isto não deve desvalorizar os problemas financeiros estruturais de longo prazo sentidos pelas pequenas empresas. As melhorias devem incidir em quatro elementos: continuidade do fluxo de financiamento (em todas as fases do desenvolvimento da actividade empresarial), variedade de opções de financiamento, critérios transparentes para a candidatura das empresas a apoio financeiro e medidas fiscais de incentivo ao desenvolvimento das empresas e ao investimento.

Um dos principais desafios é a relutância notória dos empresários em diluir a propriedade através da participação no capital, do capital de risco e outras fontes externas de financiamento. O investimento informal nas empresas poderia ser incentivado por meio de um regime fiscal mais favorável, o que é não só eficiente como preferível para os proprietários-gestores de empresas. É importante que os que procuram financiamento externo sejam incentivados a estarem preparados para o investimento.

As soluções devem ser talhadas à medida dos diferentes requisitos locais e regionais, estando as empresas, em especial em vários dos novos Estados-Membros, a debater-se com desafios únicos.

As autoridades públicas devem identificar soluções existentes bem sucedidas, informais ou formais, e ponderar o modo como podem ser desenvolvidas ou copiadas.

3. *Que factores entram mais o crescimento [(falta de) reconhecimento mútuo e disposições da UE ou a sua (não) aplicação a nível nacional, disposições fiscais nacionais ou situação dos mercados de trabalho]? Quais as acções mais apropriadas para apoiar o crescimento e a internacionalização (missões comerciais, análises de mercado, aglomerados ou redes, serviços de informação e de consultoria)?*

O Comité salienta a instabilidade macroeconómica, as atitudes negativas para com o espírito empresarial, os mercados de trabalho a funcionarem deficientemente e o ónus de regulamentação excessiva e mal redigida como os principais estorvos ao crescimento.

As autoridades públicas a nível local, regional, nacional e europeu podiam contribuir muito directamente para o crescimento de muitas empresas mais jovens e mais pequenas dando a essas empresas melhor acesso aos contratos públicos. O Comité considera que a qualificação da mão-de-obra, bem como a resposta às necessidades de recrutamento das pequenas empresas, é uma causa europeia prioritária e solicita que o plano de acção proponha as necessárias medidas económicas e políticas.

4. *Para garantir uma empresa com bons resultados, que formações e apoios devem ser prestados às empresas em fase de arranque (formação de base — obrigatória ou facultativa —, incubadoras, tutoria) e em desenvolvimento (redes, aglomerados, cursos, tutoria, formação à distância, por exemplo formação por via electrónica)? São necessários serviços adaptados às necessidades dos grupos específicos (mulheres, minorias étnicas, desempregados ou pessoas desfavorecidas) ou das empresas (actividades com base no conhecimento)? A qualidade da distribuição dos serviços de apoio deve ser melhorada (recorrendo a ICT, a normas profissionais)?*

O apoio necessita de ser prestado em função da diversidade de necessidades dos proprietários das empresas e das empresas. Isto implica a segmentação do apoio, por exemplo, de acordo com o sector de actividade, a fase do ciclo de vida e a localização geográfica. O Comité reconhece o desafio que é conseguir que empresas estabelecidas aproveitem do apoio oferecido, mas defende que tal pode ser melhor obtido adaptando mais os serviços às necessidades delas e prestando-os de maneira flexível.

O apoio destinado especificamente às «start-up» precisa de começar nas primeiríssimas fases da concepção e de ser mantido ao longo da preparação, lançamento e primeiras etapas de crescimento.

As iniciativas de apoio, comunitárias e nacionais, regionais e locais, necessitam de uma melhor adesão.

5. *Os obstáculos e os incentivos ao desenvolvimento e ao crescimento das empresas na União Europeia são análogos para os empresários dos países candidatos ou o futuro alargamento requer medidas específicas para os países candidatos?*

Os proprietários-gestores de empresas existentes ou potenciais debatem-se indubitavelmente com problemas especiais nos novos Estados-Membros. O desenvolvimento de dados comparativos europeus mais sistemáticos sobre as pequenas empresas ajudaria muito a análise comparativa do desempenho e da experiência das PME na UE e nos novos Estados-Membros, contribuindo, com isso, para a identificação de áreas políticas de desenvolvimento, execução e avaliação.

O Comité recomenda que os responsáveis políticos analisem mais de perto as experiências dos empresários dos novos Estados-Membros; tendo lançado e gerindo empresas num clima político e económico em tão rápida mudança, estão bem colocados para dar um contributo valioso ao desenvolvimento de um ambiente mais propício aos empresários por toda a Europa.

6. *Que podem os Estados-Membros fazer para pesar os riscos e as recompensas num sentido mais propício à promoção do espírito empresarial (reduzir os efeitos negativos do insucesso, aumentar as vantagens sociais dos empresários, reduzir a carga fiscal em termos de gestão ou de taxas)?*

O risco é um factor inevitável da iniciativa empresarial, mas, na Europa, para muitos o nível de risco é visto como desproporcionado em comparação com as potenciais recompensas.

Na linha do modelo social europeu, o Comité reclama medidas que assegurem que os proprietários-gestores de empresas não sejam discriminados em termos de protecção social. Isto terá a vantagem adicional de tornar menos desencorajadora a passagem de empregado a trabalhador independente ou a empregador, o que actualmente representa um obstáculo de monta à actividade empresarial.

Taxas mais baixas de imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas contribuiriam para um aumento da remuneração financeira da actividade empresarial e para a motivação de mais pessoas para abraçarem a actividade empresarial. Todavia, o plano de acção tem, também, de reconhecer a grande diversidade de recompensas procurada pelos empresários e estar ciente de que, embora os ganhos financeiros continuem claramente a ser uma motivação significativa, há muitos outros factores que inspiram as pessoas para aderirem à actividade empresarial.

7. *Como incitar os empresários mais promissores a considerar a compra de uma empresa já existente em lugar da criação de uma nova (bases de dados ou bolsas de compradores e de vendedores, formação especial para empresas familiares, para quadros ou trabalhadores em caso de compra da empresa)?*

O processo de transferência de empresas tem de se tornar mais transparente e ser melhor publicitado a potenciais empresários como meio eficiente e eficaz de entrar na actividade empresarial.

A Comissão iniciou trabalho valioso de identificação das melhores práticas de apoio à transferência de empresas. O Comité espera que o plano de acção tome este trabalho por base e que os Estados-Membros introduzam melhorias sensíveis, especialmente no tocante aos aspectos jurídicos e fiscais da transferência de empresas.

O Comité reclama insistentemente que seja dada atenção ao desenvolvimento de uma compreensão mais clara do processo de encerramento de empresas e da resposta da sociedade aos proprietários-gestores envolvidos no encerramento de empresas. Tal implica recolha de informação sobre as causas do encerramento, as atitudes das partes interessadas em relação

aos que encerraram empresas e o tratamento dado aos proprietários-gestores pelos financeiros, pelo sistema jurídico e por outros organismos de apoio. O plano de acção deve procurar incentivar a melhor compreensão da sociedade, do governo e das entidades de apoio para com os envolvidos no encerramento de empresas.

8. *Como tornar os spin-offs mais atraentes (compra da empresa pelos quadros, divulgação de exemplos, aconselhamento especializado, fiscalidade ou outras disposições para os trabalhadores e seus empregadores aquando do arranque de uma empresa)?*

O Comité defende uma revisão das abordagens dos *spin-offs* nos diversos Estados-Membros e que seja estudado o modo de concretizar o potencial de desenvolvimento deste processo.

9. *Como pode a educação apoiar o desenvolvimento da sensibilização e das competências necessárias para fazer evoluir a mentalidade e a cultura empresariais (ensino do espírito empresarial na escola, testemunhos de empresários nas escolas, estágios com empresários experimentados, extensão da formação para o espírito empresarial às universidades, mais programas de MBA, adequação entre a formação para o espírito empresarial e os programas públicos de investigação)?*

Como já foi debatido na parte principal do presente parecer, não se pode ensinar a ter uma mentalidade empresarial, mas pode ser estimulada. Actualmente, são demasiado poucos os jovens que concebem o lançamento e gestão da sua própria empresa como opção realista e atraente de carreira profissional.

É necessário expor mais jovens ao conceito de espírito empresarial desde cedo. Tem, também, de se focar mais o espírito empresarial no ensino, mais tarde, no processo educativo, atravessando as disciplinas tradicionais, e não tanto confiná-lo aos estudos de Economia e Gestão.

10. *Que podem fazer as organizações sectoriais, os meios de comunicação social e as entidades públicas para promover o espírito empresarial (modelos a seguir, campanhas na comunicação social, dias de portas abertas nas empresas, atribuição de prémios aos empresários) e a que nível (europeu, nacional, regional ou local)?*

O modo mais eficaz de promover o espírito empresarial é garantir que a relação risco-recompensa é mais favorável para os proprietários-gestores de empresas, devendo, pois, ser prioritárias para os responsáveis políticos as políticas práticas para atingir este objectivo. Isto requer uma melhor compreensão da empresa por parte dos responsáveis políticos, maior participação das organizações representativas intermediárias através da consulta precoce e sistemática e uma abordagem mais coesa da política da empresa a todos os níveis.

A utilização de modelos de função, as campanhas nos meios de comunicação e a valorização do perfil dos empresários podem seguramente ajudar, mas o Comité considera que as organizações representativas e outras organizações intermediárias estão melhor colocadas para darem resposta a esta necessidade do que as autoridades públicas.

O Comité sublinha, igualmente, o facto de a actividade empresarial não ser a opção certa para toda a gente, pelo que os esforços promocionais devem focar mais a mudança da percepção do público do que tentar incentivar o maior número de pessoas possível a abraçar a actividade empresarial.

## 8. Conclusões

8.1. O Comité saúda o Livro Verde da Comissão e a urgência que deu à reflexão sobre a política europeia da empresa por funcionários, políticos e partes interessadas. Para que este processo tenha agora um valor duradouro é essencial que seja executado eficientemente um plano de acção ambicioso e com metas bem precisas.

8.2. É claro que melhorar a relação risco-recompensa para os empresários é fulcral para o aumento da actividade empresarial, pelo que tem de ser um tema recorrente no plano de acção.

8.3. O Comité salienta o facto de a política pública precisar de ter metas muito concretas e de procurar tratar dos assuntos mais urgentes primeiro, para que todos os objectivos acabem por ser atingidos. No vasto leque de áreas de política abrangidas pelo Livro Verde é imperativo, por isso, que o plano de acção dê prioridade a algumas delas.

8.4. O Comité salienta várias áreas de actuação a que o plano de acção deve dar prioridade:

- Melhorar o acesso das PME aos contratos públicos,
- Rever os regimes fiscais no quadro dos quais operam as PME em toda a Europa, avaliando os níveis de tributação, a administração e a colecta,
- Melhor compreensão do processo de encerramento de empresas e da resposta da sociedade aos proprietários gestores em causa,
- Promoção do espírito empresarial e incentivo às pessoas de todas as idades e formações que demonstrem ter a mentalidade apropriada para empresário,
- Desenvolvimento de dados mais sistemáticos de avaliação comparativa sobre as PME para facilitar a medição e fundamentar políticas apropriadas.

8.5. Uma melhor política da empresa só terá um impacto positivo se for executada eficazmente. O Comité defende uma estratégia de aplicação que seja condizente com cada uma das prioridades identificadas no plano de acção. Cada estratégia deve estabelecer metas políticas e calendário. E, o que é muito importante, as prioridades devem conter a indicação do escalão de governo a que cabe a responsabilidade da execução: comunitário, nacional, regional ou local.

8.6. O Comité tem vindo a sublinhar que a concertação com as organizações representativas das empresas, nomeadamente as pequenas empresas, em conformidade com a décima recomendação da Carta, é a única via que permite que as medidas europeias sejam adaptadas aos diferentes tipos de empresas e sejam efectivamente aplicáveis. O Comité solicita que, com o objectivo de garantir a eficácia do plano de acção e das medidas operacionais que se seguirão, as organizações representativas das pequenas empresas sejam directamente associadas ao desenvolvimento do plano de acção e das medidas práticas que se seguirão.

8.7. O Comité constata que, embora se tenham verificado progressos efectivos na aplicação da Carta Europeia das Pequenas Empresas, a nível de Estados-Membros e a nível comunitário, os efeitos dela decorrentes são ainda escassos. O Comité e o Parlamento pediram que fosse dado valor jurídico à Carta, sem o que ela continuará a ser uma mera declaração política de intenções, sem efectivo plano voluntário e concertado. O Comité teve ocasião de sublinhar em diversos pareceres

que a Comissão utilizou frequentemente a Carta como justificação de acções já programadas em favor das empresas em geral, e não das pequenas em particular.

8.8. O Comité congratula-se por a Cimeira da Primavera e os recentes Conselhos «Concorrência» terem reclamado uma melhor aplicação da Carta. O Comité solicita ao Conselho que melhore a sua aplicação, mediante uma decisão formal, precisando que:

- nenhum texto legislativo ou de natureza legislativa com incidência potencial na actividade das pequenas empresas possa ser apresentado pela Comissão, se não tiver sido objecto de consulta prévia com as organizações representativas das pequenas empresas;
- a Comissão deverá proceder a uma avaliação das suas incidências especificamente nas pequenas e nas microempresas;
- todos os programas comunitários susceptíveis de interessar às pequenas empresas adoptarão medidas específicas em seu favor, em conformidade com a Carta.

8.9. O Comité lamenta que, nas suas propostas, a Convenção não tenha feito qualquer menção à empresa, ao empresário ou ao espírito empresarial. Solicita à Conferência Intergovernamental que integre esta política e que a futura Constituição Europeia se refira à empresa e à pequena empresa — e não apenas à indústria em geral. Convida os Estados-Membros a apoiar esta iniciativa durante a CIG.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Revisão da lista dos projectos de redes transeuropeias (RTE) até 2004»

(2004/C 10/15)

Em 8 de Abril de 2003, por carta de Umberto Vattani, Embaixador Representante Permanente de Itália junto da União Europeia, o Conselho, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu um parecer exploratório sobre a «Revisão da lista dos projectos de redes transeuropeias (RTE) até 2004».

A Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 4 de Setembro de 2003, sendo relator P. Levaux.

Na sua 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 25 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 90 votos a favor, 6 votos contra e 6 abstenções o seguinte parecer.

### 1. Síntese do parecer exploratório

1.1. No seguimento do Tratado de Maastricht (1993), a Comissão elaborou um quadro geral para o desenvolvimento das redes europeias com o objectivo de promover o mercado interno, ligar as regiões periféricas ao centro da UE e abrir a Europa aos países vizinhos. Em 1994, em Essen, os Chefes de Estado e de Governo determinaram catorze projectos prioritários no domínio dos transportes. Em 1996, o Parlamento e o Conselho adoptaram uma decisão que estabelecia orientações comunitárias gerais em matéria de redes transeuropeias de transportes (RTE-T). Essa decisão abrangia um conjunto de infra-estruturas a realizar até 2010, com um custo de 400 mil milhões de EUR, dos quais 152 mil milhões (valor de 2002) correspondiam às RTE-T. Seis anos após essa decisão, foram realizados 25 % dos projectos previstos e, ao ritmo actual dos investimentos, serão necessários vinte a vinte e cinco anos para terminar a rede da UE descrita nos planos directores europeus.

1.2. Verifica-se, pois, que os recursos orçamentais consagrados pelos Estados-Membros e pela Comunidade são inadequados aos objectivos. É também de constatar que os investimentos públicos nos transportes passaram de 1,5 % do PIB nos anos 80 para menos de 1 % nos anos 90. A título indicativo, as curvas comparativas do PIB e do investimento na construção, incluindo as infra-estruturas de transporte, demonstram essa degradação.

1.3. A Comissão salienta que os atrasos se referem principalmente aos projectos de infra-estruturas fronteiriços e aos projectos ferroviários, correspondendo a duas orientações essenciais da política comunitária:

- garantir a continuidade transfronteiriça das redes;
- transferir o aumento previsto do transporte rodoviário de mercadorias para outros meios de transporte (caminhões-de-ferro, vias navegáveis interiores e marítimas).

1.4. Desde 1996, diversos acontecimentos e constatações justificam a revisão das orientações no domínio das RTE-T:

- Em primeiro lugar, a taxa de crescimento económico prevista pelo Conselho de Lisboa poderá conduzir, em 2010, a um aumento de 38 % do transporte de mercadorias e de 24 % das deslocações de passageiros em relação a 1998. Por seu turno, no seu Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010», publicado em 2001, a Comissão demonstrou que, se não houver uma significativa redistribuição do tráfego, o transporte de mercadorias aumentará 50 %. O Comité partilha as análises da Comissão sobre essa evolução e salienta que o facto de o crescimento económico actual não ser conforme às previsões feitas há alguns anos não justifica alterar as decisões tomadas ou rejeitar as opções em matéria de RTE-T. O prazo de realização e entrada em funcionamento desses equipamentos estende-se por um período de 10 a 20 anos, pelo que, quando o crescimento se voltar a sentir, surgirão situações de paralisação do tráfego.
- Em segundo lugar, em 2004, a UE acolherá dez novos Estados-Membros e a sua vocação é de acolher outros países candidatos nos próximos anos. Essa situação exige que se tenha em consideração as necessidades dos novos Estados-Membros, de forma a permitir-lhes adaptar as suas economias à da UE e incorporar em boas condições o acréscimo inevitável de tráfego. A Comissão considera que será necessário construir ou reforçar, nos corredores que ligam esses novos Estados-Membros à UE, cerca de 20 000 km de estradas, 30 000 km de vias ferroviárias, portos marítimos e aeroportos, num custo aproximado de 100 mil milhões de EUR. O Comité estima indispensável que a Comissão inclua, além do corredor VII relativo ao Danúbio, algumas vias navegáveis interiores que constituem, para vários Estados-Membros, infra-estruturas de transporte especialmente adequadas, nomeadamente tendo em conta as exigências do desenvolvimento sustentável.

1.5. Por estes motivos, em Outubro de 2001, a Comissão propôs uma revisão das orientações relativas às redes transeuropeias e, no fim de 2003, apresentará uma nova proposta para prosseguir a reforma política em matéria de RTE, designadamente:

- ligar as redes dos novos Estados-Membros e dos países candidatos, nomeadamente nos corredores;
- reforçar o esforço de selecção e concentração em verdadeiras prioridades europeias, tais como:
  - eliminação dos pontos de estrangulamento;
  - projectos transfronteiriços;
  - principais vias terrestres e marítimas;

o que resultará num reforço da coesão continental, ao passo que os sistemas actuais de RTE-T são por vezes uma justaposição de sistemas nacionais que leva a uma dispersão das intervenções comunitárias. O Comité partilha esta orientação, pois a acção da Comunidade em matéria de infra-estruturas não deve abranger as numerosas necessidades identificadas e próprias de cada Estado-Membro, mas sim concentrar-se em prioridades transeuropeias, impondo a continuidade das redes. Como se trata de prioridades no interesse geral da Europa, deverá esta assumir uma parte importante dos custos das infra-estruturas comunitárias, sobretudo nas zonas desfavorecidas pela sua situação geográfica (por exemplo, vastas regiões montanhosas).

1.6. Para elaborar as suas novas propostas para as RTE-T, a Comissão criou um dispositivo de estudo e investigação:

- confiou a Karel Van Miert a presidência de um grupo de alto nível para examinar em profundidade os projectos elegíveis para figurar numa lista actualizada de grandes projectos prioritários numa União Europeia alargada (1);
- criou uma *task force* interna para auxiliar o grupo de alto nível no seu trabalho de análise dos cem projectos apresentados pelos Estados, apoiando-se nomeadamente em previsões actualizadas de tráfego.

1.7. A União Europeia está na véspera do alargamento. O orçamento 2007-2013 será difícil de estabelecer para a Europa dos 25, na medida em que deverá, nomeadamente, definir as prioridades entre as infra-estruturas transeuropeias. Assim, a Comissão considerou necessário levar a cabo uma reflexão sobre o futuro do financiamento comunitário, nomeadamente sobre o orçamento previsto para essas redes transeuropeias.

Em 23 de Abril de 2003, a Comissão apresentou uma comunicação que definia os instrumentos financeiros e os sistemas de gestão inovadores necessários à execução de grandes projectos de infra-estruturas. O capítulo 4 do presente parecer será consagrado ao exame dessa comunicação.

1.8. O Comité considera que a rede transeuropeia de transportes é um elemento determinante da construção europeia, e que a sua realização depende de serem fáceis os intercâmbios entre pessoas e mercadorias. Recorda ainda que há muito tempo que defende que o aumento indispensável dos transportes deve ser realizado no respeito pelos princípios do desenvolvimento sustentável.

1.9. Numa primeira fase, até final de Junho de 2003, na expectativa dos resultados dos trabalhos confidenciais do grupo Van Miert, o Comité:

- verificou o desenvolvimento registado no final de 2002 dos catorze projectos prioritários de Essen e dos seis novos projectos acrescentados em 2001, com base no documento da Comissão «Redes Transeuropeias de Transportes — projectos prioritários», publicado em Fevereiro de 2003;
- estabeleceu uma previsão provisória indicando, para 2010, uma execução geral de 74 % dos catorze projectos prioritários;
- examinou a metodologia adoptada pelo grupo de Karel Van Miert para seleccionar os novos projectos prioritários;
- renovou as propostas de financiamento da Comissão para estes projectos prioritários, mediante um sistema que crie, fora do âmbito dos Estados, uma receita permanente ao nível do orçamento da UE, que permita a concessão de subvenções mais importantes e garanta os empréstimos. Este novo dispositivo ajudaria os Estados e a UE a respeitar os prazos de realização, ao reduzir-se os constrangimentos orçamentais nacionais.

1.10. Numa segunda fase, até ao fim de 2003, após a divulgação do relatório do grupo, a Comissão preparará uma nova proposta com vista a rever a política em matéria de RTE-T, que será apresentada, segundo os procedimentos habituais, às diferentes instituições e organismos, com vista a obter a aprovação do Parlamento e do Conselho no início de 2004. O Comité, embora aprovando estes atrasos impostos pelas eleições para o Parlamento no início de 2004 e pelo alargamento a 25 Estados em Maio de 2004, lamenta a cooperação tardia da parte da Comissão, que entendeu manter confidenciais os trabalhos do grupo Van Miert (as propostas só foram abordáveis nos últimos dias).

(1) Ver capítulo 3.

## 2. Os projectos prioritários actuais: desenvolvimento e características

O Comité recorda que, em 1993, a Comissão publicou um Livro Branco sobre os Transportes que definia as prioridades em torno de três planos directores, com um montante dos investimentos a realizar até 2010 de 300 mil milhões de EUR:

- o plano director de estradas, com 17 000 km de auto-estradas a realizar;
- o plano director do TGV para 4 000 km de vias novas e 3 600 km de vias a renovar;
- o plano director de vias navegáveis.

Alguns dos projectos prioritários examinados em 1993 pelo grupo Christophersen e inscritos nas orientações foram abandonados de forma unilateral (ligação fluvial Reno-Ródano) e já não estão incluídos nos catorze projectos prioritários de Essen; outros foram alterados. No tocante aos prazos e aos custos, registam-se importantes derrapagens. Face a esta situação e embora aprovando o actual esforço de actualização iniciado pela Comissão, o Comité frisa que o desrespeito dos compromissos por parte dos Estados e a alteração das prioridades são contraproducentes. Não é revendo de cinco em cinco anos o conteúdo dos projectos de RTE-T que se conseguirá garantir um desenvolvimento eficiente e sustentável da Europa, tanto ao nível económico e social, como ao nível ambiental. O Comité pretende, pois, chamar solenemente a atenção da Comissão, do Parlamento e do Conselho para a importância das decisões a tomar no domínio das RTE-T, nomeadamente no que se refere aos compromissos de financiamento, ao início e aos prazos da realização. No momento da constituição da UE dos vinte e cinco, na perspectiva de uma reformulação económica e face à globalização da economia, a ocasião é historicamente única para consolidar o adquirido, organizando o espaço europeu em torno de infra-estruturas de transportes modernas, coerentes e eficientes.

### 2.1. Os catorze projectos prioritários de Essen de 1996 + seis projectos complementares em 2001

Em conformidade com o solicitado no Conselho de Barcelona, a Comissão publicou em Fevereiro de 2003 um balanço das realizações dos projectos prioritários de Essen. Dessa brochura intitulada «Redes Transeuropeias de Transportes — projectos prioritários», o Comité retirou as seguintes informações, que permitem avaliar a amplitude das ambições expressas. Em

2010, o conjunto da rede transeuropeia de transportes, incluindo os projectos prioritários de RTE-T, deverá representar, para a Europa dos quinze:

- 75 200 km de estradas;
- 78 000 km de vias ferroviárias;
- 330 aeroportos;
- 270 portos marítimos internacionais;
- 210 portos interiores;
- sistemas de gestão de tráfego, de informação dos utilizadores e de navegação.

No tocante ao financiamento dessa rede, o custo total foi estimado em 400 mil milhões de EUR (valor de 1996), com um financiamento médio previsto de 19 mil milhões de EUR por ano, ou seja uma realização que se processará ao longo de uns vinte anos, o que não é compatível com a ambição expressa de uma realização até 2010. Um síntese dos vinte projectos (14+6) apresenta as informações características apresentadas pela Comissão, tais como os prazos previstos de realização, os custos totais e a evolução em Setembro de 2002. O exame dessa síntese revela as incoerências seguintes:

2.1.1. No que se refere aos prazos, apesar de 2010 ser assumido como referência geral para a conclusão dos projectos prioritários, segundo indicação da Comissão, vários deles só serão concluídos depois dessa data. O Comité considera, assim, que seria mais realista e mais eficaz prever projectos a realizar entre 2010 e 2020, como foi, de resto, proposto no seu parecer sobre «Futuro da rede transeuropeia de vias navegáveis — horizonte 2020», adoptado em Janeiro de 2002 (CES 24/2002). Isso pressupõe uma vontade firme de respeitar esse novo prazo e, nesse sentido, o Comité sugere:

- a criação de uma estrutura de acompanhamento ao nível da própria Comissão que, em conjunto com os Estados-Membros, seria responsável pela coordenação da gestão dos diferentes troços dos grandes eixos e do financiamento proveniente do BEI, UE, Estados-Membros, parcerias público-privado, etc.;
- o estabelecimento de um mecanismo que preveja a imposição de pesadas sanções aos Estados que não respeitem os seus compromissos. A título de exemplo, relativamente a um projecto patrocinado por um Estado como prioritário, as sanções poderiam ser as seguintes:
  - a UE poderia retirar ao Estado envolvido alguns segmentos da execução da obra, para os confiar a outros Estados envolvidos nessa ligação transeuropeia;

- em caso de abandono de um projecto por parte de um Estado, deveria ser possível impor ao Estado não cumpridor o reembolso à UE das ajudas comunitárias concedidas para os estudos ou para a aquisição de terrenos, preservando, assim, os interesses financeiros da UE;
- como nos contratos privados, os atrasos na execução de uma infra-estrutura deviam motivar a imposição ao Estado responsável de uma penalidade (mecanismo das cauções financeiras destinadas a garantir a execução dos contratos utilizado no sector privado).

2.1.2. No que se refere aos custos dos projectos, o quadro do anexo 1 mostra que os investimentos totais previstos pela Comissão representam 173 993 milhões de EUR para os vinte projectos prioritários RTE-T aprovados e propostos em 1996 e 2001. Em paralelo, no mesmo documento, a Comissão apresenta um custo total de 400 mil milhões de EUR, aos quais é necessário aditar 100 mil milhões de EUR para os projectos oriundos dos novos Estados-Membros para o conjunto das redes, incluindo estas RTE-T prioritárias. Com vista a clarificar as diversas estimativas de 1996 e 2001, bem como as transmitidas ao grupo Van Miert, o Comité salienta que:

- o quadro seguinte apresenta, nas listas 0 e 1, o saldo dos projectos RTE-T prioritários de Essen e os aditados em 2001 cujos custos aumentaram fortemente na sequência da actualização e de algumas extensões no âmbito do corredor em que se situava o projecto inicial (por exemplo: o Danúbio, projecto n.º 2 da lista 1):

	(em milhares de milhões de EUR)		
	2004-2020	Período 2004-2013	Período 2014-2020
Lista 0	80	80	0
Lista 1	142	125	17
Lista 2	13	3	10
Lista 3 não prioritária	22	20	2
Total	257	228	29

Extraído do relatório Van Miert — 6.6.2.

- o grupo Van Miert definiu uma dotação global de 600 mil milhões de EUR para suportar os custos no horizonte 2020 das obras compreendidas nos planos das redes transeuropeias de transporte (incluindo RTE-T prioritárias e novos Estados-Membros);

- foi definido pelos Estados um custo de 257 mil milhões de EUR para os projectos (listas 0, 1, 2 e 3) que beneficiam de subvenções comunitárias;
- a Comissão estimou em 100 mil milhões de EUR o custo das redes a estabelecer nos 10 novos Estados-Membros.

2.1.3. A taxa das subvenções europeias para as RTE-T prioritárias (actualmente 10 % do custo sem impostos dos projectos) são pouco incentivadoras. Em determinados casos, a Comissão prevê um aumento para 20 %, mas o Comité considera que para ser efectivamente incentivadora, segundo a natureza e a localização fronteira de certos projectos, essa subvenção devia situar-se entre os 20 % e os 50 % do custo sem impostos.

### 3. Grupo de trabalho presidido por Karel Van Miert

O projecto da Comissão de propor novas orientações para as RTE-T antes de 2004 é ambicioso e difícil de realizar, na medida em que é necessário:

- ter em linha de conta as consequências do alargamento;
- executar redes coerentes completas no prazo mais curto possível;
- resolver o problema dos financiamentos;
- alterar a lógica de forma a privilegiar o interesse geral europeu em detrimento dos interesses nacionais.

O Comité considera que a constituição de um grupo de alto nível, como levada a cabo pela Comissão, facilitará as acções a realizar.

#### 3.1. Composição do grupo

Sob a presidência de Karel Van Miert, o grupo é composto de um representante por Estado-Membro e de um observador por cada país cuja adesão esteja prevista até 2007 (ou seja, os 10 + Roménia + Bulgária + Banco Europeu de Investimento). A Comissão assegura o secretariado do grupo.

#### 3.2. Mandato do grupo

- a) Examinar as propostas de projectos apresentadas pelos Estados-Membros, actuais e futuros, para os inserir nas listas de projectos prioritários anteriormente aprovados ou propostos e, assim, alterar as orientações das RTE-T.
- b) Examinar os projectos não patrocinados por um país, mas que terão um interesse transeuropeu especialmente acentuado.

- c) Estabelecer uma lista limitada de projectos que abrangem as grandes regiões da UE alargada.
- d) Estabelecer um método, um processo e um calendário para as actualizações posteriores da lista de projectos prioritários, incluindo para suprimir ou cancelar projectos com um atraso demasiado grande no lançamento ou alterações significativas que afectem a rentabilidade e a viabilidade do projecto.
- e) Examinar as formas de facilitar e acelerar a execução dos projectos da lista limitada.
- f) Aprovar as prioridades horizontais a cobrir pelas orientações.
- d) Potencial viabilidade económica, com impacto no ambiente e na coesão económica e social.
- Fase 2:
  - e) Avaliação do desenvolvimento durável do projecto na rede transeuropeia, em especial o seu contributo a favor da intermodalidade, tendo em vista a transferência para outros modos de transporte (ferroviário, marítimo e fluvial).
  - f) Coesão territorial dos países candidatos e das grandes regiões periféricas.

3.2.1. O Comité aprova em geral o conteúdo do mandato confiado ao grupo de alto nível. Todavia, no que se refere à argumentação apresentada na alínea d), o Comité não partilha a posição da Comissão sobre o processo de retirada de projectos, pois equivale a uma aceitação antecipada de fracassos. No que se refere aos Estados que não cumpram os seus compromissos e prejudiquem, assim, o interesse geral europeu e, em especial, o Estado vizinho nos projectos transfronteiriços: apoiando-se numa subvenção importante atribuída pela UE, a Comissão deve, perante estes Estados, e de acordo com o Parlamento e o Conselho, ter uma posição mais voluntarista e vinculativa e dotar-se de uma estrutura do tipo «Agência Europeia das Infra-estruturas de Transporte», dispondo de meios de acompanhamento e, se necessário, de monitorização, nomeadamente para os dez novos países, tendo em vista evitar tais retiradas. Recorda ainda ser indispensável a aplicação de sanções (v. ponto 2.1.1).

- g) Consequências benéficas transnacionais englobando vários Estados, com estimativa do valor acrescentado comunitário em percentagem do tráfego internacional total.

3.3.1. O Comité considera que os critérios gerais propostos são pertinentes, mas salienta que:

- relativamente à alínea b), um compromisso sem sanções em caso de incumprimento é ilusório (ver ponto 2.1.1);
- a alínea d) relativa ao critério de potencial viabilidade económica não deve permitir eliminar um projecto cuja realização se considera indispensável. No passado, este raciocínio, aplicado a troços ou partes de redes, permitiu lacunas, pontos de estrangulamento e descontinuidades;
- relativamente à alínea e), que faz referência ao conceito de desenvolvimento durável, importa que, à luz deste conceito, sejam comunicados os utensílios de apreciação baseados num estudo prospectivo e sejam fixados objectivos precisos.

### 3.3. Critérios gerais de avaliação dos projectos do Grupo Van Miert

Foram classificados em duas fases:

- Fase 1:
  - a) Respeito do conceito de grandes eixos transeuropeus, chamados «corredores».
  - b) Compromisso por parte dos Estados-Membros envolvidos de realizar o projecto com um custo mínimo de 500 milhões de EUR num prazo determinado.
  - c) Adequação do projecto aos objectivos da política europeia de transportes, nomeadamente a supressão dos estrangulamentos de tráfego e as ligações transfronteiriças.

3.3.2. Por último, o Comité congratula-se com o facto de um critério fundamental (alínea a) impor que um projecto deva inscrever-se obrigatoriamente num corredor ou numa rede europeia estruturante cuja continuidade, de extremo a extremo, esteja assegurada. Deste modo, a Comissão, na fase de elaboração das suas propostas definitivas determinará um conjunto de redes estruturantes que constituirão os grandes eixos de circulação e de transporte da UE alargada em ligação com os países vizinhos, garantindo, assim, a continuidade de todas essas redes e eliminando forçosamente, por consequência, as lacunas.

#### 4. Métodos de financiamento dos projectos

Em 23 de Abril de 2003, a Comissão publicou uma comunicação intitulada «Desenvolver a rede transeuropeia de transportes: Financiamentos inovadores. Interoperabilidade de teleportagem» e, simultaneamente, uma proposta de directiva relativa à generalização e à interoperabilidade dos sistemas de teleportagem rodoviária na Comunidade. Esta proposta de directiva está actualmente em estudo no Comité <sup>(1)</sup>, com vista à emissão de parecer.

Desde o início do processo de revisão das RTE-T que a Comissão considerara prioritária a procura de soluções para o financiamento dos projectos, uma questão essencial e incontornável. Existe um consenso geral que afirma não existirem economias competitivas sem redes de transporte eficientes. Mas esse consenso será inútil se, como é possível constatar, as infra-estruturas de transportes continuarem com problemas de financiamento, carência de meios financeiros adequados e falta de um quadro propício ao investimento.

A Comissão expõe os motivos para a estagnação da rede transeuropeia de transportes:

- falta de vontade política dos decisores nos Estados-Membros;
- recursos financeiros insuficientes atribuídos à rede transeuropeia;
- fragmentação das entidades responsáveis pelos projectos.

A Comissão recorda ainda que a parte do PIB (menos de 1 %) consagrada à realização de infra-estruturas de transportes não cessou de diminuir ao longo das décadas, ao passo que as necessidades identificadas e o tráfego aumentaram.

O Comité partilha estas conclusões e lamenta-as e foi com interesse que ficou a conhecer as soluções propostas pela Comissão que se fundam em dois grandes pilares:

- melhor coordenação dos financiamentos públicos e privados das redes transeuropeias de transportes;
- um serviço europeu eficiente de teleportagem.

(1) Parecer do CESE em elaboração sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à generalização e à interoperabilidade dos sistemas de teleportagem rodoviária na Comunidade» — CESE 716/2003.

4.1. O Comité apoia claramente o objectivo da Comissão de reforçar a coordenação dos financiamentos públicos regionais, nacionais e comunitários. O Comité expressa uma vez mais o ponto de vista de que a Comissão deveria, com o apoio do BEI, dispor de meios suplementares para ajudar determinados países a adoptar disposições no plano financeiro e a ultrapassar os problemas inerentes a uma política de co-financiamento das infra-estruturas em que cada um negocia a sua participação em função dos interesses que representa e não do interesse geral europeu. O Comité considera, pois, necessário que o BEI apoie a Agência Europeia das Infra-estruturas de Transporte a criar, para otimizar os mecanismos de financiamento existentes, reforçando-os e coordenando-os melhor.

4.2. Tratando-se de uma parceria público-privado, o Comité partilha a análise da Comissão quanto aos limites do financiamento totalmente privado de infra-estruturas de grande dimensão. Todavia, o financiamento misto não pode ser a única solução, dado que os investidores privados exigem, justamente, garantias e rentabilidade certa dos seus investimentos. Daí resulta um custo acrescido. Outras considerações devem também ser tidas em conta:

- cada projecto de RTE-T prioritário envolvendo vários países europeus deveria realizar-se recorrendo à estrutura jurídica «sociedade europeia», de modo a conferir a indispensável transparência aos aspectos financeiros do projecto em questão;
- a constituição de uma parceria público-privado só pode ser concretizada com um equilíbrio entre as contribuições financeiras do sector público e do sector privado. Dificilmente existirá uma parceria deste tipo em que o sector privado seja muito minoritário. Da mesma forma, não é realista esperar que o sector privado contribua com os financiamentos necessários para a realização da maioria dos projectos;
- há que estabelecer limites para evitar as consequências imprevistas de um abandono progressivo do poder real que pertence tradicionalmente aos Estados ou ao poder público em matéria de ordenamento do território e infra-estruturas colectivas importantes.

O Comité considera que, em matéria de financiamento das infra-estruturas de transportes, a parceria público-privado constitui certamente uma solução interessante para alguns casos particulares, sem poder ser de forma alguma considerada uma cura mágica de todos os males.

#### 4.3. Criação de um Fundo Europeu de Infra-estruturas de Transportes

4.3.1. Exceptuando os fundos estruturais, a UE não dispõe no seu orçamento de Transportes, nem nos diferentes fundos que lhe estão atribuídos, de recursos suficientes para contribuir com subvenções elevadas (10 a 50 % do custo das obras) que sejam incentivadoras e tornem os compromissos irreversíveis. Por outro lado, o princípio da subsidiariedade é um travão importante, mantendo cada Estado a possibilidade de questionar ou protelar os compromissos assumidos. O Comité renova, assim, a sua proposta de constituir a nível comunitário e à margem dos Estados-Membros um Fundo Europeu de Infra-estruturas de Transportes dedicado à realização dos projectos de RTE-T prioritários, dotado de recursos permanentes e gerido ao nível comunitário.

4.3.2. No momento do alargamento, abre-se uma ocasião histórica à UE de concluir a sua construção dotando-se, para várias décadas, dos fundos apropriados para criar redes de transporte de pessoas e mercadorias, indispensáveis para garantir o seu desenvolvimento sustentável nas próximas décadas. O ordenamento do território europeu alargado e a realização de infra-estruturas de comunicação são as prioridades para fazer evoluir os comportamentos e as regras, concretizar reformas ambiciosas e, nesse sentido, aceitar a transferência de determinadas competências dos Estados para a UE. Este Fundo Europeu de Infra-estruturas de Transportes seria financiado por uma modesta contribuição de solidariedade de 1 % por litro de todos os carburantes consumidos nas estradas da UE tanto por veículos particulares como profissionais. No que se refere às diversas soluções para os problemas do financiamento das infra-estruturas de transportes, o Comité pronunciar-se-á de forma mais detalhada em futuro parecer de iniciativa sobre «As infra-estruturas de transportes do futuro: financiamento, planificação, novos vizinhos».

4.3.3. O Comité recorda que por duas vezes em 2003<sup>(1)</sup> propôs a criação desse fundo e que o Parlamento Europeu também defendeu um instrumento semelhante. As características principais do fundo proposto pelo Comité são as seguintes:

- fundo europeu consagrado aos trabalhos das RTE-T prioritárias;
- receitas perenes de 1 cêntimo por litro de combustível (gasolina, gasóleo, GPL) consumido na Europa dos 25 para todos os transportes rodoviários de mercadorias e pessoas (colectivos ou privados);

(1) JO C 85 de 8.4.2003, p. 133 (parecer sobre a harmonização dos impostos especiais sobre o consumo da gasolina e do gasóleo) e parecer CESE 746/2003 sobre a segurança nos túneis inseridos na rede rodoviária transeuropeia.

- receitas colectadas pelos Estados, a reverter anualmente na íntegra para o referido fundo no âmbito do orçamento comunitário, representando cerca de 3 000 milhões de EUR pelos 300 milhões de toneladas de combustível consumido;
- gestão do fundo confiada ao Banco Europeu de Investimento para realizar os projectos de RTE-T prioritários propostos pela Comissão e aprovados pelo Parlamento e pelo Conselho sob a forma de:
  - empréstimos a muito longo prazo (30 a 50 anos);
  - bonificações das taxas de juro dos empréstimos concedidos para esses projectos;
  - criação de garantias financeiras para as parcerias público-privado;
  - por delegação da UE, concessão de subvenções de 10 % a 50 % do valor das obras, segundo a natureza do projecto.

#### 5. Relatório do grupo de alto nível

Durante o segundo semestre de 2003, a Comissão apresentará ao Parlamento e ao Conselho propostas definitivas baseadas na do grupo presidido por K. Van Miert.

O Comité, após tomar conhecimento e debater as propostas definitivas da Comissão baseadas no relatório Van Miert, completará as suas observações, e contributos, que serão incluídos num parecer de iniciativa mais global sobre «O futuro das infra-estruturas europeias de transportes».

#### 6. Conclusões

6.1. A revisão da lista dos projectos de RTE-T prioritários para 2004 é realizada no momento da passagem da Europa dos 15 para a Europa dos 25. Este importante acontecimento histórico constitui uma oportunidade única para dotar a Europa de uma rede transeuropeia de transportes à altura dos desafios previsíveis das próximas décadas.

6.2. É imperativo que as redes transeuropeias de transportes assegurem a continuidade do tráfego. Assim, uma prioridade absoluta deverá ser os eixos ou corredores transeuropeus, de forma a eliminar os pontos de estrangulamento e as lacunas de ligação. A taxa das subvenções deve ser mais incentivadora, nomeadamente para os projectos transfronteiriços, situando-se, de acordo com a natureza do projecto, num intervalo entre 10 e 50 % do custo sem impostos.

6.3. Para tornar permanente na UE o financiamento das RTE-T prioritárias, os instrumentos existentes ficam muito aquém das necessidades. O Comité propõe a criação, no âmbito do orçamento da UE, de um fundo consagrado às infra-estruturas de transporte e dotado de receitas «perenes». Este fundo consagrado à realização de projectos de RTE-T

prioritários receberia uma receita de um cêntimo por litro de todos os combustíveis consumidos na estrada, ou seja 3 000 milhões de EUR por ano por 300 milhões de toneladas consumidas em 2006. Este financiamento constitui para as gerações futuras uma modesta contribuição de solidariedade de todos os europeus.

6.4. Em ordem a uma melhor coordenação do lançamento de projectos, da estruturação financeira, do acompanhamento da execução e da monitorização dos novos Estados-Membros,

a Comissão deve dispor de meios no quadro de uma nova estrutura («Agência Europeia de Coordenação das Infra-estruturas de Transportes»).

6.5. Para evitar que alguns Estados renunciem a projectos que haviam patrocinado com vista à sua classificação como prioritários ou não respeitem os prazos fixados, a Comissão deve (como ocorre no caso dos projectos privados) prever pesadas sanções ou penalidades pelo não respeito do interesse geral europeu e a não satisfação das necessidades dos outros Estados associados ao projecto em causa.

Bruxelas, 25 de Setembro de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

#### ANEXO

#### **ao parecer do Comité Económico e Social Europeu**

Foram suprimidas as partes seguintes do parecer da secção, que recolheram no entanto mais de um quarto dos votos expressos:

##### **Ponto 4.3.1**

Foi demonstrado que as formas de financiamento existentes não permitem realizar os projectos de infra-estruturas europeus em condições técnicas e prazos satisfatórios. Os motivos são conhecidos, fundando-se essencialmente no facto de a realização dos projectos ser da competência dos Estados. Numa conjuntura económica difícil, por razões orçamentais ou políticas, no tocante aos critérios de Maastricht, os Estados serão levados a privilegiar o imediato, ou seja, as pequenas reduções das despesas de funcionamento e as grandes reduções dos investimentos. O investimento nas RTE-T prioritárias a determinar no início de 2004 pelo Conselho e o Parlamento, sob proposta da Comissão, responde à necessidade de uma realização mais rápida do mercado único para favorecer a competitividade e, em consequência, o crescimento e o emprego. No quadro da iniciativa de crescimento preconizada pela Presidência italiana, o Comité sugere que o montante dos investimentos «virtuosos» consagrados em exclusivo aos projectos de RTE-T prioritários não entre no cálculo do respeito dos critérios de Maastricht se o Estado envolvido tiver assumido uma política de redução da sua dívida.

##### **Ponto 6.4**

Para contribuir para a «iniciativa de crescimento» lançada pela Presidência italiana da UE neste período de estagnação e de importantes défices orçamentais que afectam alguns Estados, o Comité sugere que o montante dos investimentos «virtuosos» consagrados em exclusivo às RTE-T prioritárias não entrem no cálculo dos critérios de Maastricht em matéria de défice orçamental.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 48, votos contra: 41, abstenções: 8.

Na reunião plenária, foram rejeitadas as seguintes alterações, que recolheram contudo mais de um quarto dos votos expressos:

**Ponto 4.4**

Suprimir o ponto.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 37, votos contra: 53, abstenções: 10.

**Ponto 6.3**

Suprimir o ponto.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 25, votos contra: 51, abstenções: 3.

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Política de inovação — actualizar a abordagem da União no contexto da estratégia de Lisboa»**

(COM(2003) 112 final)

(2004/C 10/16)

Em 12 de Março de 2003, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 3 de Setembro de 2003, sendo relator M. Soares.

Na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 25 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 66 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

**1. Resumo**

1.1. O Comité dá um acolhimento favorável à Comunicação da Comissão e subscreve o objectivo de reforço das capacidades de inovação na senda da estratégia definida pelo Conselho de Lisboa.

1.2. O reforço da actividade de inovação na Europa, enquanto importante contributo para o crescimento econó-

mico e do emprego, tem toda a actualidade numa altura em que as dificuldades de retoma da economia europeia são agravadas pelas incertezas e riscos políticos.

1.3. O Comité partilha com a Comissão a visão sistémica do processo de inovação e a convicção de que a mesma pode assumir várias formas, constituindo, no entanto, a base desse processo as competências dos recursos humanos — assentes na educação e na formação — para as actividades de inovação

na empresa. O CESE está convicto de que a construção de boas relações, numa base voluntária ou negociada, sobretudo nas áreas das relações humanas, social, financeira e ecológica, aparece também como factor fundamental para o reforço de um modelo inovador específico para a União Europeia.

1.4. O Comité saúda os esforços da Comissão com vista a incentivar a inovação na base de uma acção coordenada entre os Estados-Membros e as Instituições da UE e está globalmente de acordo com as estratégias traçadas na Comunicação.

1.5. O Comité reconhece que se verificaram alguns progressos nos últimos anos, em matéria de inovação, mas a situação de desvantagem relativa da União face a outros parceiros é evidente, ao mesmo tempo que permanecem diferenças importantes entre os países da União quanto ao seu desempenho na actividade de inovação.

1.6. O CESE chama a atenção dos Estados-Membros para a necessidade de realização efectiva do mercado interno, o maior mercado do mundo, e a urgência de serem melhoradas as condições para o pleno aproveitamento das enormes oportunidades colocadas pelo recente alargamento para a retoma do investimento e do crescimento económico em todo o espaço europeu.

1.7. O Comité salienta a necessidade de serem reforçados os mecanismos de apoio às empresas, de se desburocratizarem e agilizarem os processos de decisão, de se caminhar no sentido de uma maior eficácia dos processos de intercâmbio e divulgação das boas práticas de inovação, bem como de um maior reconhecimento pela actividade empresarial, apelando à Comissão e aos Estados-Membros para mobilizarem a sociedade em geral para a criação de uma cultura mais favorável à inovação, à promoção da qualidade e ao risco empresarial.

1.8. O CESE recomenda que a formulação e aplicação das políticas europeias, em particular aquelas que têm como força motriz as empresas como acontece nas matérias de inovação, tenham em conta o reforço dos mecanismos de participação e envolvimento dos seus principais protagonistas — os empresários e os trabalhadores.

1.9. O Comité está convicto de que esta Comunicação poderá ser uma base para o aprofundamento das capacidades de inovação no conjunto da União Europeia, esperando que os Estados-Membros e Instituições da UE disponibilizem as

condições e recursos indispensáveis para o reforço do investimento na inovação tão essencial para o crescimento económico e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos europeus.

## 2. Síntese do documento da Comissão

2.1. A inovação é uma pedra angular da estratégia de Lisboa, lançada pelo Conselho Europeu em Março de 2000 e destacada pelos Conselhos Europeus subsequentes, em particular pelo de Barcelona, em 2002.

2.2. A presente Comunicação sobre política de inovação, juntamente com a Comunicação sobre Política Industrial numa Europa Alargada e o Livro Verde sobre o Espírito Empresarial, forma um quadro coerente para o desenvolvimento da política empresarial que impulsiona a competitividade das empresas e contribui para o crescimento da economia da Europa.

2.3. Embora reconheça a contribuição decisiva da investigação para a inovação, e a importância da recente Comunicação «Mais Investigação na Europa — Objectivo: 3 % do PIB», a presente Comunicação destaca a existência de muitas outras formas de inovação.

2.4. A inovação pode ser incremental ou radical; pode resultar de uma transferência de tecnologia ou do desenvolvimento de novos conceitos empresariais; pode ser tecnológica, organizacional ou em matéria de apresentação.

2.5. O objecto da Comunicação é, em primeiro lugar, descrever as diversas vias para a inovação e analisar as suas consequências para a concepção da política de inovação e para os diferentes meios através dos quais essa política é aplicada, de forma a evitar que essas vias sejam prejudicadas por uma visão demasiado restritiva da inovação.

2.6. A referida análise é complementada pelo estudo dos desafios actuais que, consoante os casos, são mais ou menos específicos da UE, tendo em consideração que as estruturas, os problemas e as oportunidades em matéria de inovação não são necessariamente iguais nas principais áreas económicas mundiais. Os factores considerados incluem o desempenho inovador da União, persistentemente insuficiente, as implicações do alargamento, as tendências demográficas e a dimensão importante do sector público nas economias comunitárias.

2.7. Embora a política de inovação se realize prioritariamente aos níveis nacional e regional, é necessário que os Estados-Membros e a Comissão intensifiquem a sua cooperação para reforçar a inovação na UE, incluindo os mecanismos de coordenação e de avaliação para a aprendizagem mútua, assim como para registar o progresso alcançado. A Comunicação apresenta propostas concretas sobre a forma como a Europa pode tirar partido da sua diversidade.

2.8. A Comunicação sugere igualmente diversas direcções novas para o desenvolvimento da política de inovação da UE e, em particular, a interacção com outros domínios políticos. Frequentemente, a política de inovação tem de ser aplicada através de outras políticas, pelo que a Comunicação sugere, nomeadamente, uma coordenação mais eficaz e um seguimento dinâmico por parte da Comissão e dos Estados-Membros.

### 3. Observações Gerais

3.1. A importância da inovação tem sido reconhecida desde 1995 particularmente no Livro Verde sobre a Inovação <sup>(1)</sup> e no primeiro Plano de Acção para a Inovação na Europa <sup>(2)</sup>, que tinha como principais objectivos: a criação de uma cultura da inovação, a criação de um ambiente favorável à inovação e o encorajamento de uma melhor articulação entre investigação e inovação.

3.2. O Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000, ao fixar para a União Europeia o objectivo estratégico de se tornar no «espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social, até 2010», veio dar alguma expectativa para que a inovação se tornasse no pilar essencial para o futuro da União <sup>(3)</sup>.

3.3. A Comunicação da Comissão de 2000 <sup>(4)</sup> identificou cinco prioridades destinadas a orientar as acções dos Estados-Membros e a nível da UE para a promoção da inovação:

- Coerência das políticas de inovação;
- Um quadro regulamentar favorável à inovação;
- Incentivo à criação e ao crescimento de empresas inovadoras;
- Melhoria das interfaces fundamentais do sistema de inovação;
- Uma sociedade aberta à inovação.

3.4. O Comité expressou na altura a opinião de que tais objectivos vão no sentido do «indispensável reconhecimento da importância da política de inovação, tanto pelos governos

nacionais como pelos cidadãos europeus» <sup>(3)</sup>, e identificou quatro eixos essenciais no estímulo à inovação na Europa:

- informação sobre a inovação;
- percepção generalizada do seu valor;
- ambiente funcional na sua organização jurídica;
- coordenação das acções ao nível nacional e intersectorial.

3.5. Esta apreciação continua válida, e particularmente as contribuições do Comité no que respeita aos seguintes aspectos:

- centralidade da convergência das políticas nacionais em matéria de inovação;
- adopção de medidas fiscais com vista a incitar o sector privado a investir na investigação e na inovação e a contratar mais investigadores;
- eliminação das barreiras de Comunicação entre as pequenas e médias empresas (PME) e as universidades e centros de investigação;
- incentivo à criação e ao crescimento de empresas inovadoras (facilitação às empresas em fase de arranque no acesso aos concursos públicos e aos programas comunitários);
- valorização do capital humano dos institutos de investigação e centros de excelência e atracção de investigadores e cientistas de países que não os Estados-Membros;
- melhoria das interfaces fundamentais do sistema de inovação;
- facilitação das transferências de saber-fazer;
- necessidade de um processo de informação e de formação contínua nos vários segmentos de base do sistema educativo, em particular na escola primária e no secundário, para suscitar uma consciência mais efectiva e alargada do repto que representa a inovação <sup>(6)</sup>.

3.6. Por outro lado o CESE chama a atenção dos Estados-Membros para a necessidade de parte dos investimentos públicos serem canalizados para a formação contínua, em particular para as categorias profissionais intermédias (*knowledge workers*), de forma a permitir o desenvolvimento da investigação no terreno e o reforço da actividade de inovação nas empresas.

<sup>(1)</sup> COM(95) 688 final — volumes I e II; Parecer do CESE 700/1996, JO C 212 de 22.7.1996.

<sup>(2)</sup> COM(96) 589 final.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE, JO C 260 de 17.9.2001.

<sup>(4)</sup> «A Inovação numa Economia Assente no Conhecimento» [COM(2000) 567 final].

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE, JO C 260 de 17.9.2001.

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE, JO C 260 de 17.9.2001, pontos 3.2 a 3.6.

3.7. O Conselho Europeu de Barcelona decidiu que o investimento em investigação e desenvolvimento tecnológico (I&D) da UE deve ser aumentado, com o objectivo de aproximação de 3 % do PIB, apelando para o aumento do nível de financiamento das empresas para dois terços do total das despesas de I&D. O Comité acolheu favoravelmente essas conclusões e salientou que «os objectivos de competitividade, crescimento económico, emprego, elevado nível de protecção do ambiente e da saúde e de um desenvolvimento sustentável equilibrado só podem ser atingidos com mais conhecimento, I&D e inovação»<sup>(1)</sup>.

3.8. O Comité partilha a opinião da Comissão ao considerar que, apesar de alguns progressos realizados, a inovação constitui ainda uma fraqueza importante da União Europeia relativamente aos Estados Unidos e ao Japão e esta insuficiência poderá ser um dos factores-chave que explicam um pior desempenho da Europa em matéria de crescimento e de produtividade.

3.9. Enquanto a I&D (investigação e desenvolvimento) foi tratada em diversas Comunicações precedentes da Comissão Europeia e nos correspondentes pareceres do Comité<sup>(2)</sup>, a Comunicação em apreço foca os aspectos da inovação que estão para além da I&D ou são exteriores a esta, mas cuja importância pode ser decisiva para garantir um novo impulso à política europeia de inovação.

3.10. O Comité acolhe favoravelmente a presente Comunicação da Comissão que tem como objectivo lançar o debate para actualizar as bases da política europeia da inovação, assentes numa melhor compreensão dos mecanismos da actividade da inovação e suportadas na renovação da vontade política dos Estados-Membros, com vista a ultrapassar as dificuldades para uma Europa mais inovativa capaz de atingir os objectivos de Lisboa.

3.11. O Comité atribui importância às prioridades estabelecidas pelo Conselho Europeu em 20 e 21 de Março de 2003, nomeadamente no que respeita ao crescimento do emprego e da coesão social, à inovação e ao espírito empresarial e à protecção ambiental e qualidade de vida dos cidadãos, embora reconheça que, até ao momento, essas prioridades têm assentado mais no discurso do que na prática concreta dos Estados-Membros.

3.12. O Comité congratula-se ainda com o sentido geral das conclusões da XIV Conferência Inter-Parlamentar Eureka,

realizada a 23 e 24 de Junho, sobre o tema Construir uma Política de Inovação para a Europa.

3.13. As dificuldades de retoma do crescimento económico e do emprego agravadas pelas incertezas e riscos políticos que afectam o mundo, e em particular as economias europeias, acentuam a particular importância e actualidade da Comunicação da Comissão relativa às políticas da inovação. Esta difícil situação deveria ser um elemento forte para impelir os Estados-Membros e as empresas a suportar políticas de investimento que assegurem as mudanças indispensáveis com vista ao reforço das actividades de inovação, como instrumento decisivo para aumentar a produtividade e a competitividade das economias europeias.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. O Comité partilha com a Comissão a visão sistémica dos mecanismos da inovação e a constatação de que as capacidades e o desempenho da inovação não-tecnológica possam afectar de forma tão determinante o ritmo lento dos progressos para os objectivos de Lisboa quanto o baixo nível de investimento em investigação e desenvolvimento (I&D). Todavia, esta posição não deve desvalorizar o objectivo europeu de se atingirem os 3 % do PIB, em investigação e desenvolvimento (I&D), compromisso a que os Estados-Membros se comprometeram e que devem honrar para vencer os défices existentes em matéria de inovação.

4.1.1. Na verdade, a criação de novos conhecimentos é um pré-requisito para que a União Europeia se torne — como o afirmou o Conselho de Lisboa — a sociedade baseada no conhecimento mais avançada do mundo. Os novos conhecimentos elementares são o produto da investigação fundamental. Em contrapartida, a inovação, e o conhecimento prático com ela relacionado, resulta da interacção entre investigação fundamental, investigação aplicada, desenvolvimento, engenharia, gestão, comercialização, etc., ou de qualquer destes estádios. Pode aparecer de múltiplas formas e em múltiplas oportunidades.

4.1.2. Por outro lado, são necessários incentivos mais eficazes para promover a mobilidade de cientistas e engenheiros — enquanto portadores de informação e técnicas inovadoras — entre a indústria (incluídas as PME), as universidades e outros centros de investigação. Os direitos de propriedade intelectual devem ser distribuídos de forma equilibrada.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE, JO C 95 de 23.4.2003.

<sup>(2)</sup> JO C 260 de 17.9.2001; JO C 94 de 18.4.2002; JO C 241 de 7.10.2002, JO C 95 de 23.4.2003.

4.1.3. É particularmente importante o papel que as pequenas e médias empresas (PME) podem desempenhar ao adoptar e desenvolver ideias para novos produtos. Porém, as suas possibilidades de mercado ou de sobrevivência não dependem exclusivamente da mobilidade, da transferência de conhecimento e de novas ideias, mas muito mais do clima económico geral, da auto-suficiência do equipamento de base, das modalidades de financiamento e da experiência empresarial. Assim, a melhoria da competitividade, da posição de mercado e da capacidade financeira das novas empresas é igualmente essencial para a inovação, pelo menos nos cinco primeiros anos.

4.2. A Comunicação sustenta que a empresa constitui a força motriz da inovação e que esta assenta na capacidade para reconhecer oportunidades de mercado e responder de forma inovadora na base dos seus conhecimentos e competências. No entanto, o CESE sublinha que, embora o conjunto de interações da empresa com o meio envolvente imediato sejam essenciais para a inovação empresarial, e as condições do meio envolvente mais geral afectem a sua disposição em inovar, a base de conhecimentos assente na educação e na formação dos recursos humanos ao longo da vida e as oportunidades e capacidades de aprendizagem dos indivíduos são elementos decisivos para o processo de inovação.

4.3. O CES sublinha a importância de um maior reconhecimento pela actividade empresarial e a necessidade de a Comissão, os Estados-Membros e a sociedade em geral se mobilizarem no objectivo de criar uma cultura mais favorável à inovação, à promoção da qualidade e ao risco empresarial.

4.3.1. No âmbito do processo de aprendizagem mútua, seria particularmente interessante que a Comissão organizasse, pelo menos a nível de experiências-piloto, mesas redondas de âmbito sectorial no sentido de uma maior facilitação da difusão das melhores práticas de inovação pelas empresas.

4.3.2. A especificidade das actividades de inovação, tendo em conta as elevadas taxas de insucesso na transformação das ideias em projectos financeiramente viáveis, deveria merecer por parte dos Estados-Membros a disponibilização de serviços especializados de apoio à inovação empresarial.

4.3.3. Por outro lado, as instituições financeiras deveriam reforçar as suas capacidades de avaliação das novas ideias para que as empresas tenham oportunidades na obtenção de meios financeiros para tirar o máximo partido dos conhecimentos disponíveis e dos conhecimentos emergentes.

4.4. O CESE salienta que as principais fraquezas da Europa se revelam, sobretudo, no que respeita ao peso das despesas de investigação e desenvolvimento (I&D) das empresas no PIB, ao número de patentes de elevada tecnologia<sup>(1)</sup> e ao valor acrescentado industrial nos sectores de elevada tecnologia. Reafirma-se a opinião, já expressa anteriormente, da necessidade urgente de ultrapassar esta situação.

4.5. O CESE sublinha também o facto de as diferenças entre os Estados-Membros serem particularmente significativas no que se refere aos indicadores de participação na formação ao longo da vida e ao número de patentes de alta tecnologia, sendo preocupante o processo de divergência existente entre os Estados-Membros quanto ao peso das despesas de I&D das empresas no PIB e quanto às patentes de elevada tecnologia. Estes são alguns dos aspectos que deverão merecer especial atenção.

4.6. As dificuldades reconhecidas ao nível da inovação deverão merecer uma resposta adequada por parte dos países da União: por um lado, os problemas comuns como a aversão ao risco, a insuficiência dos investimentos em I&D e a falta de cooperação entre a investigação e a indústria e, por outro, os problemas específicos dos países candidatos, no que respeita à necessária transformação do quadro económico, institucional, educativo e social.

4.7. A Comunicação salienta a necessidade de políticas de recursos humanos adequadas no que respeita a oportunidades adaptadas à última fase da vida activa, abrangendo acordos de flexibilidade do tempo de trabalho e participação na formação. O CESE é também da opinião de que o desenvolvimento das competências de todos os trabalhadores e o prolongamento do contributo dos trabalhadores mais idosos em favor da actividade económica são factores importantes que deverão ser considerados para o equilíbrio geracional nas empresas e para o amortecimento de dificuldades ao nível dos sistemas de segurança social. No entanto, os trabalhadores das profissões sujeitas a desgaste físico ou que trabalham em condições específicas de risco acentuado deverão ter, neste quadro, um tratamento diferenciado.

4.7.1. Em particular, é necessário considerar o contributo que os trabalhadores do conhecimento (*knowledge workers*) mais idosos podem ainda dar para a produção de riqueza e bem-estar para a comunidade, com engenho e inteligência, fornecendo preciosas oportunidades ao sistema produtivo e económico da comunidade e reduzindo os custos económicos e sociais.

(1) «Painel Europeu da Inovação 2002» [SEC(2002) 1349].

4.7.2. Neste quadro, o CESE considera ser necessário

- A consagração de instrumentos específicos de garantia e defesa dos direitos através de um maior envolvimento destes trabalhadores nos processos de reorganização e reestruturação das empresas de molde a facilitar uma nova oportunidade mediante adequados instrumentos de assistência e suporte técnico;
- A consagração de incentivos para as empresas que se disponham a admitir trabalhadores do conhecimento à procura de um novo emprego;
- Favorecimento, através de projectos específicos para as políticas de investimento, de desenvolvimento comercial e parcerias com os Estados-Membros, da mobilidade e valorização destes profissionais de forma a facilitar a integração no sistema e a máxima utilização das suas competências e conhecimentos úteis;
- O aproveitamento do conhecimento destes profissionais para, no quadro da política de gestão dos fluxos migratórios, desenvolverem actividades de selecção e formação, «in loco», nas empresas interessadas na admissão de imigrantes;
- A utilização de peritos para a assistência profissional, no local, às PME's que pretendam intervir nos novos mercados abertos pelos países da adesão;
- Favorecimento do intercâmbio destes profissionais de molde a apoiarem, «in loco», os processos de modernização do aparelho produtivo, organizacional e administrativo dos novos membros da União;
- A inserção de uma política específica para as trabalhadoras do conhecimento que, para lá da perda do emprego, encontram maiores dificuldades para conciliarem mobilidade com as necessidades de apoio à família.

4.8. O CESE salienta que a satisfação dos trabalhadores, em particular, a qualidade das condições e das relações de trabalho, é um elemento importante para potenciar a inovação empresarial. Uma maior responsabilidade ambiental e social por parte das empresas, com tudo o que tal conceito acarreta, aparece também como fundamental para o reforço de um modelo inovador específico para a União Europeia.

4.9. O Comité reconhece a importância das características específicas da União enumeradas na Comunicação e que influenciam a política de inovação, como a importância do sector público e as suas interfaces com o tecido empresarial mais inovador, a renovação das zonas urbanas como pólos de inovação e de atractividade para os indivíduos altamente qualificados, a necessária participação da diversidade europeia na procura de uma política de inovação específica para o aumento do crescimento económico, do emprego e da qualidade de vida dos cidadãos europeus.

4.10. O Comité partilha com a Comissão o reconhecimento da necessidade de renovação dos esforços para incentivar a inovação e de uma acção coordenada entre os Estados-Membros e as instituições da UE, mas não pode deixar de sublinhar que estes esforços devem ter expressão concreta seja nas políticas de apoio às empresas seja nos modelos que estimulam a participação e empenhamento dos trabalhadores seja ainda nas orientações das políticas orçamentais para a afectação dos recursos necessários para este fim.

4.11. O CESE exorta os Estados-Membros a desenvolver acções tendentes a uma maior formação de base e uma maior formação técnica da população activa e, no âmbito da coordenação das políticas a nível europeu, a criar condições para reforçar a mobilidade dos recursos humanos entre a universidade/centros de investigação e a indústria, entre países e entre empresas. Estas acções poderão ser um elemento decisivo para acelerar o processo de difusão dos conhecimentos e das melhores práticas ao nível das actividades de inovação de modo a que os sectores e as empresas possam aproveitar plenamente os conhecimentos disponíveis e aplicá-los nos processos de concepção, produção e comercialização de produtos e serviços. No domínio das tecnologias de informação será essencial assegurar, no futuro, um melhor aproveitamento das redes existentes, em especial por parte das empresas e universidades/centros de investigação, para que, aprendendo uns com os outros, mais facilmente se possa chegar aos níveis desejados.

4.12. A Comunicação convida a uma análise de novos caminhos capazes de melhorar os desempenhos da Europa em termos de inovação. Muitas das sugestões apresentadas são partilhadas pelo Comité, seja no que respeita às várias implicações a nível das interfaces políticas a considerar seja na avaliação sistemática do seu impacto na inovação (concorrência, mercado interno, emprego, fiscalidade, ambiente e desenvolvimento regional), no estímulo ao dinamismo do mercado (exploração do conceito de mercados-piloto), na promoção da inovação no sector público (contratação pública eficiente, aberta e competitiva, novos tipos de serviços) e no reforço da dimensão regional da política de inovação (construção de competências na base das especificidades sociais económicas das regiões e das aprendizagens de experiências bem sucedidas).

4.13. O CESE sublinha que o reforço da inovação europeia deverá ser conseguido, particularmente através das seguintes interfaces:

- Fiscalidade: política de incentivos fiscais selectivos para as actividades de inovação, em especial nas PME que operem em mercados em crescimento e/ou de média/elevada tecnologia;

- Sector Público: política de investimentos que promova o desenvolvimento de novos produtos e serviços, com especial relevo para os de maior incidência no bem-estar dos cidadãos europeus (Saúde, Educação e Formação, Ambiente, Transportes e Comunicações);
- Emprego: políticas coerentes de actuação no mercado de trabalho que visem a defesa e criação de emprego de qualidade, o reforço da coesão social e o caminhar seguro da UE para um nível próximo do pleno emprego;
- Responsabilidade social e recursos humanos na empresa: Uma das preocupações centrais de uma organização inovativa deverá estar na sua capacidade de se relacionar com os vários interessados («stakeholders») de uma forma justa e equilibrada, defendendo e promovendo a defesa do ambiente, de modo a satisfazer os diversos interesses em presença, e muito particularmente os dos trabalhadores e da comunidade em geral. Actualmente, um dos desafios mais importantes que se colocam às empresas consiste em construir boas relações, sobretudo na área das relações humanas, social, financeira e ecológica, nomeadamente numa base voluntária ou negociada;
- Redefinição dos esquemas de apoio comunitário à inovação: tendo em conta que parte dos fundos comunitários atribuídos aos Estados-Membros em matéria de inovação

não são utilizados por ausência da parte pública na componente nacional do financiamento, esta última deve poder ser integralmente assegurada apenas por fontes privadas de forma a poder ser utilizada a totalidade dos fundos para inovação disponibilizados pela União Europeia para os Estados-Membros.

4.14. O Comité está seguro de que as acções propostas pela Comissão vão no bom caminho para fazer diminuir os défices de produtividade da União Europeia em relação a outros espaços económicos e poderão contribuir para encontrar vias e soluções específicas e adequadas para assegurar o reforço do modelo social europeu.

4.15. Finalmente, o CESE não pode deixar de expressar a sua preocupação quanto à lentidão dos processos de tomada de decisão na União Europeia, de que o funcionamento efectivo do mercado único e a patente europeia são casos paradigmáticos. Esta dificuldade exige que a concepção e formulação das políticas e a sua posterior passagem ao terreno, em particular as que têm como força motriz as empresas, como sucede no caso da inovação, tenham em conta o reforço dos mecanismos de participação e envolvimento dos seus principais protagonistas — os empresários e os trabalhadores. O Comité está convicto de que esta nova postura, por parte da Comissão e dos Estados-Membros, se torna indispensável para que o espaço europeu vença os desafios da inovação.

Bruxelas, 25 de Setembro de 2003.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Roger BRIESCH

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social Europeu**

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada, embora haja recolhido pelo menos um quarto dos votos:

**Acrescentar um ponto 4.1.4 novo**

«Nesta conformidade, o CESE defende que, até ser atingida a meta dos 3 % do PIB de I&D, todo o investimento público realizado nesta área deve ser excluído dos cálculos da despesa pública para efeitos do Pacto de Estabilidade.».

*Resultado da votação*

Votos a favor: 35, votos contra: 39, abstenções: 3.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1655/2000 relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE)»**

(COM(2003) 402 final — 2003/0148 (COD))

(2004/C 10/17)

Em 16 de Julho de 2003, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, na 402.ª reunião plenária, de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 25 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu nomeou relator-geral F. Chiriaco e adoptou, por 56 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o presente parecer.

**1. Síntese da proposta da Comissão**

Aquando da adopção do Regulamento (CE) n.º 1655/2000 relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) <sup>(1)</sup>, a Comissão propôs um comité de gestão para a sua execução, considerando que a escolha dos projectos era uma medida com implicações orçamentais significativas.

1.1. O Conselho, deliberando por unanimidade, rejeitou a proposta da Comissão quanto ao procedimento de comité a aplicar e, no que respeita à adopção das medidas de execução

do Regulamento (CE) n.º 1655/2000, optou, no n.º 2 do artigo 11.º, pelo procedimento de regulamentação, previsto no artigo 5.º da Decisão n.º 468/1999/CE.

1.2. A Comissão, portanto, apresentou ao Tribunal um recurso de anulação da disposição em questão.

1.3. No seu acórdão de 21 de Janeiro de 2003 <sup>(2)</sup>, o Tribunal de Justiça anulou o n.º 2 do artigo 11.º, do Regulamento (CE) n.º 1655/2000, considerando que as medidas de gestão

(1) JO L 192 de 28.7.2000, p. 1.

(2) Acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de Janeiro de 2003, Comissão contra Parlamento Europeu e Conselho, processo C-378/00, ainda não publicado na Colectânea.

relativas à execução de um programa com incidências orçamentais significativas, na acepção da alínea a) do artigo 2.º, da Decisão n.º 468/1999/CE, cabem, em princípio, no procedimento de gestão previsto no artigo 4.º da referida decisão ou, eventualmente, em conformidade com a alínea c) do artigo 2.º, dessa decisão, no procedimento de consulta referido no artigo 3.º

1.4. A Comissão propõe assim, em conformidade com o acórdão do Tribunal, um regulamento que altere o Regulamento (CE) n.º 1655/2000 quanto ao procedimento de comité a aplicar, ou seja, substituir o comité de regulamentação por um comité de gestão para a adopção das medidas de execução do Regulamento (CE) n.º 1655/2000.

## 2. Observações na generalidade

2.1. O Comité toma conhecimento da decisão do Tribunal e apoia a proposta da Comissão de substituir, no quadro das

medidas de execução do Regulamento (CE) n.º 1655/2000, o comité de regulamentação por um comité de gestão.

## 3. Observações na especialidade

3.1. Ao conceder o seu apoio, o Comité convida, todavia, a Comissão a dar todas as garantias de transparência e eficácia no âmbito dos trabalhos do comité de gestão, bem como a promover a divulgação das decisões desse órgão e a proceder, sempre que oportuno, a amplas consultas, associando representantes da sociedade civil.

## 4. Conclusões

4.1. O Comité acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de alterar o Regulamento (CE) n.º 1655/2000/CE quanto ao procedimento de comité a aplicar.

Bruxelas, 25 de Setembro de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2596/97 que prorroga o prazo previsto no n.º 1 do artigo 149.º do Acto de Adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia»**

(COM(2003) 372 final — 2003/0144 (CNS))

(2004/C 10/18)

Em 16 de Julho de 2003, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 262.º do Tratado que institui a CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente de elaborar o correspondente parecer.

Tendo em conta o carácter urgente dos trabalhos, na 402.ª reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 24 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu decidiu nomear Staffan Nilsson relator-geral e adoptou por 89 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

## 1. Preâmbulo

1.1. O Acto de Adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia prorrogou as disposições de transição concedendo uma derrogação ao Regulamento (CE) n.º 2596/97 do Conselho sobre a harmonização do teor de matéria gorda do leite<sup>(1)</sup>. Depois de novamente prorrogada, esta derrogação terminará em 31 de Dezembro de 2003 (Regulamento (CE) n.º 2703/1999)<sup>(2)</sup>.

1.2. A Finlândia e a Suécia deviam comunicar as medidas que adoptassem para se adaptarem ao regime comunitário. A Comissão apresentou agora relatório sobre a matéria em ligação com a proposta que altera o regulamento «sobre certos aspectos dos mercados de leites conservados e de leites de consumo».

## 2. A proposta da Comissão

2.1. A Comissão constata que os requisitos relativos ao teor de matéria gorda causam ainda dificuldades na Finlândia e na Suécia. Assim, propõe que a derrogação concedida à Áustria, à Finlândia e à Suécia de não cumprimento dos requisitos harmonizados para o teor de matéria gorda do leite seja novamente prorrogada até 30 de Abril de 2009.

<sup>(1)</sup> JO L 351 de 23.12.1997, p. 12.

<sup>(2)</sup> JO L 327 de 21.12.1999, p. 11.

2.2. A Comissão refere também que foi concedida a seis novos Estados-Membros (Chipre, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta e Polónia) a mesma derrogação com o mesmo prazo.

2.3. Em 2007, a Comissão pretende apresentar um relatório sobre o mercado de leite de consumo, possivelmente acompanhado por propostas de harmonização das regras.

## 3. Observações do CESE

3.1. O CESE apoia a proposta para prorrogar a derrogação.

3.2. Tanto a Finlândia como a Suécia comercializam alguns produtos de leite de consumo com teor mais baixo de matéria gorda. Há também um grande interesse por parte dos consumidores no sentido de não forçar o aumento do teor de matéria gorda desses produtos.

3.3. Dado que a derrogação foi prorrogada e que seis novos Estados-Membros se encontram na mesma situação, é importante que o relatório de 2007 da Comissão pondere cuidadosamente a questão da harmonização dos teores de matéria gorda dos leites de consumo humano existentes no mercado. O ponto de partida deve ser o interesse e as preferências dos consumidores e se a melhor forma de os defender será através de uma harmonização dos teores de matéria gorda autorizados ou de uma rotulagem harmonizada dos teores de matéria gorda.

Bruxelas, 24 de Setembro de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Coesão económica e social — Competitividade das regiões, governação e cooperação»**

(2004/C 10/19)

No âmbito das actividades da presidência italiana da União Europeia, o representante permanente da Itália junto da União Europeia solicitou, por carta de 8 de Abril de 2003, ao Comité Económico e Social um parecer sobre o tema «Coesão económica e social — Competitividade das regiões, governação e cooperação».

Face à urgência dos trabalhos, o Comité decidiu na sua 402.<sup>a</sup> reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 25 de Setembro) designar Malosse para relator-geral, tendo adoptado o presente parecer por 76 votos a favor e 1 voto contra.

## 1. Apresentação

1.1. O projecto de Tratado Constitucional apresentado em 18 de Julho de 2003 à presidência italiana confirma e corrobora a ideia de que a política de coesão é um dos pilares essenciais da União Europeia. Vem a propósito realçar que o Comité Económico e Social Europeu tem sido um dos principais percussores e apoiantes desta política desde a sua introdução no início dos anos oitenta.

1.2. Na perspectiva do alargamento da UE em 1 de Maio de 2004 e da adesão de países que serão os grandes beneficiários desta política mas que não possuem qualquer experiência de aplicação neste contexto nem, muitas vezes, as capacidades necessárias, o CESE, pioneiro da simplificação administrativa <sup>(1)</sup>, sente-se apreensivo face a vários indícios que apontam para uma má governação: atrasos na execução dos programas, parcerias insuficientes com os actores económicos e sociais, contradições entre as diversas políticas da União Europeia. Numa época de crescente globalização económica, a política de coesão só terá futuro se a governação melhorar.

1.3. O CESE apoia e defende afincadamente a aplicação do processo de Lisboa que tem por objectivo transformar a União Europeia, até 2010, na economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo. Este objectivo susceptível de mobilizar os cidadãos europeus está hoje comprometido por uma situação económica instável e pela falta de uma vontade real por parte dos Estados-Membros e da União Europeia de porem em prática as orientações traçadas em Lisboa. Haverá ainda que promover um verdadeiro diálogo com as empresas, os parceiros sociais e todos os demais actores da sociedade civil, no caso presente aqueles que estão em condições de fazer partilhar os cidadãos nas reformas, nos projectos e nas ambições do processo de Lisboa.

<sup>(1)</sup> O CESE foi o primeiro órgão da UE a dotar-se de um código de boa conduta em matéria de simplificação.

1.4. Nesta linha de pensamento, o CESE formula seguidamente, a pedido da presidência italiana e com base nos recentes trabalhos da secção especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social <sup>(2)</sup>, uma série de recomendações para o futuro da política de coesão sobre os temas: competitividade, governação e cooperação.

## 2. Competitividade das regiões

2.1. Renovar a política de coesão significa preparar todo o território comunitário para enfrentar os desafios da economia do conhecimento e assim fazer com que todas as regiões estejam em condições de cumprir os objectivos de Lisboa. É preciso que, doravante, a União Europeia seja capaz de reencontrar as vias que conduzam a um forte crescimento. Não obstante ser a primeira potência industrial e comercial do mundo, a União Europeia não logrou nos últimos vinte anos sair da sua posição de *outsider*, com uma economia cujo relançamento depende do exterior. Trata-se de uma situação anómala. Dispondo desde 1 de Janeiro de 2002, em quase todo o território, de uma moeda única, a UE tem na mão todos os trunfos para se afirmar como protagonista principal na cena mundial e encontrar os recursos necessários para o seu crescimento.

2.2. A ausência de coesão dentro da União Europeia é um factor de fraqueza inegável. Os exemplos do Sul da Itália, das zonas rurais e periféricas da França ou, mais recentemente, dos novos Lânder da Alemanha, ilustram bem como a falta de coesão é capaz de travar o progresso económico e social de um país. O mesmo se pode dizer da União Europeia. É certo que, com o alargamento, darão entrada na União países que registaram, nos últimos cinco anos, as taxas de crescimento mais elevadas e têm as melhores perspectivas de desenvolvimento, mas isso não quer dizer que deixem de crescer as assimetrias entre as regiões da UE. Torna-se, portanto, óbvio

<sup>(2)</sup> Ver, designadamente, os pareceres sobre:

- o «Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social» (ECO/059) in JO C 193 de 10.7.2001, p. 70;
- a «Estratégia de coesão económica e social da UE» (SC/015) in JO C 241 de 7.10.2002, p. 151;
- «O futuro da política de coesão na perspectiva do alargamento e da mutação para a economia do conhecimento» (ECO/069) in JO C 241 de 7.10.2002, p. 66;
- o «Segundo relatório intercalar sobre a coesão económica e social» (ECO/104).

que a União Europeia terá de prosseguir e consolidar a sua política de coesão. Nos vinte anos da sua existência obteve-se resultados muito encorajadores que permitiram aos países beneficiários recuperar o seu atraso económico. Porém, ao nível infranacional, essa recuperação foi menos convincente, já que as disparidades entre as regiões não diminuíram e, nalguns casos, até se agravaram. A Comissão Europeia deveria estudar métodos inovadores para responder aos desafios colocados pelo alargamento como, por exemplo, a busca de sinergias entre as acções realizadas ao abrigo dos Fundos Estruturais, os créditos ao investimento do Banco Europeu de Investimento e os capitais privados disponíveis. Estas sinergias têm em si um forte potencial que poderia levar ao aumento dos investimentos produtivos, sobretudo, nos países em vias de adesão.

2.3. A experiência dos anos transactos revela que os países e as regiões em fase de expansão são aqueles que melhor conseguem valorizar e aproveitar os seus pontos fortes, sobretudo os recursos humanos (mas também o património natural, a situação geográfica, etc.). Não há uma «receita milagrosa», o que há, sim, é um espírito de consenso social em torno de objectivos ambiciosos e de investimentos destinados a dar a estes países e a estas regiões iguais oportunidades na senda do desenvolvimento sustentável: educação e formação e investigação, por um lado, infra-estruturas de qualidade, por outro. O combate à pobreza e à exclusão social, bem como o melhor aproveitamento das potencialidades das regiões menos desenvolvidas são os traços característicos de um modelo europeu de sociedade a que aspira a maioria dos cidadãos dos Estados-Membros e dos países candidatos. Qualquer forma de organização que não siga consequentemente esta orientação poderá contrariar o processo de coesão e agravar os constrangimentos que pesam já sobre as acções estruturais. É fundamental perseverar no reforço deste modelo de sociedade cujos valores políticos essenciais são a participação dos cidadãos no processo democrático, o desenvolvimento das competências, o acesso aos serviços de interesse geral, a igualdade de oportunidades e a concessão de garantias sociais fundamentais.

2.4. As ajudas comunitárias deveriam ser degressivas em função dos resultados obtidos, proporcionais, bem calibradas pelas prioridades definidas, sob a égide da União Europeia, por um consenso local que assegure a participação de todas as forças vivas e do sector privado. Também neste contexto é essencial que a futura política de coesão tenha em conta a experiência acumulada e integre as melhores práticas à luz dos

resultados obtidos. Este princípio básico deveria figurar como premissa na futura regulamentação da política de coesão. Nesta óptica, convinha desenvolver e melhorar as técnicas de avaliação da eficácia das intervenções ao abrigo dos Fundos Estruturais.

2.5. As ajudas directas às empresas só servem para criar distorções de concorrência entre as regiões e têm-se revelado deveras perniciosas. No entanto, poderá ser necessário prestar um apoio mais geral sem causar perturbações no mercado para promover o espírito empresarial: apoio à criação de novas actividades, ajuda à estratégia de desenvolvimento, investigação e formação a pensar nas pequenas empresas.

2.6. O CESE preconiza igualmente uma política activa de apoio à competitividade das regiões que contemple os países e os territórios menos desenvolvidos (Objectivo n.º 1 da política de coesão) com recursos substanciais desde que dirigidos à educação e à formação, à criação de infra-estruturas, ao desenvolvimento sustentável, à promoção do espírito empresarial e das pequenas e médias empresas, bem como ao desenvolvimento da capacidade da sociedade civil organizada de mobilizar as energias locais. Esta política deverá ser conduzida no respeito dos princípios fundamentais que têm guiado a política de coesão desde 1988 e que devem continuar a servir de base às acções de coesão: concentração, programação, adicionalidade e parceria.

2.7. O CESE insta a União Europeia a manter a sua intervenção nas regiões que, após o alargamento, deixariam de estar, por motivos estatísticos, a coberto do Objectivo n.º 1, e a concentrar as ajudas comunitárias em medidas destinadas a favorecer o desenvolvimento das competências, o espírito empresarial e a criação de empregos. O CESE considera que algumas das regiões actualmente elegíveis para o Objectivo n.º 1 continuarão a precisar de ajuda para além de 2006. Com efeito, não é conveniente retirar-lhes o direito a este apoio só porque a média comunitária do PIB *per capita* diminuirá automaticamente com o alargamento. Neste contexto, o CESE vê por bem recordar o notável esforço de coesão que terá de acompanhar esta histórica abertura política no âmbito de uma política regional para todo o território europeu.

2.7.1. A actual repartição por objectivos n.º 1, 2 e 3, em que o nível de apoio e a orientação das actividades variam, deve ser substituída por um sistema mais flexível. Devem ser mantidos três níveis de apoio diferentes, sendo o maior apoio atribuído às actuais e às novas regiões do Objectivo n.º 1. Um nível mais baixo de apoio *per capita* deve ser concedido às actuais regiões do Objectivo n.º 2 e às antigas regiões do Objectivo n.º 1. As restantes regiões numa UE alargada receberiam um apoio sensivelmente inferior. No tocante a estas últimas, as ajudas deveriam privilegiar o desenvolvimento das competências e intercâmbio de experiências entre as regiões.

2.8. O CESE apoia a manutenção da solidariedade nacional e europeia com os territórios que apresentam sérias desvantagens estruturais (regiões ultraperiféricas, regiões insulares, regiões de montanha, enclaves regionais, regiões escassamente povoadas, etc.) e carecem, por isso, de ajudas específicas para obviar ao desaparecimento gradual dos serviços de interesse geral, sobretudo das redes de comunicações e de transportes (incluindo as comunicações em banda larga). A reforma das medidas de coesão decorrente do alargamento não deverá traduzir-se numa redução do apoio destinado a estas comunidades extremamente vulneráveis. Também aqui seria oportuno promover o desenvolvimento de recursos humanos que deverá manter-se como prioridade fundamental e que requererá meios suplementares ao nível comunitário. O contributo das experiências bem sucedidas e a integração destas regiões nas grandes políticas europeias constituiriam o valor acrescentado da solidariedade comunitária.

### 3. Governação

3.1. É indispensável melhorar a governação da política de coesão. O valor acrescentado da política de coesão comunitária depende disso. Para ser eficaz, a política de coesão terá de ser apreendida com facilidade, compreendida e partilhada pelos beneficiários que devem ser simultaneamente seus protagonistas. Ela deverá abarcar todos os factores propiciadores do desenvolvimento económico, social, cultural, ambiental e humano. Estas vertentes são, aliás, cada vez mais indissociáveis.

3.2. O CESE reitera desde já os seus apelos a uma verdadeira simplificação dos procedimentos de aplicação da política de coesão. Em seu entender, apenas uma reforma radical será capaz de manter intacta a credibilidade desta política fundamental da UE. A esta preocupação de cariz essencialmente operacional haverá que aduzir a necessidade de criar um dispositivo de análise prospectiva, de estudo das tendências e da evolução dos parâmetros que determinam a convergência real e os factores dinâmicos de competitividade.

3.3. O CESE reafirmou já em ocasiões várias que é favorável à preservação e ao desenvolvimento dos princípios fundamentais dos Fundos Estruturais no período posterior a 2007. Para além do debate sobre o futuro da concentração, atrás referido, haverá que zelar na concepção e na gestão dos programas dos Fundos Estruturais pelo pleno respeito do princípio da subsidiariedade. Tal implica o desenvolvimento de uma política que se preocupe mais em assegurar a participação plena e activa dos poderes locais e dos parceiros económicos e sociais

e menos em lançar iniciativas cujo único efeito seria reforçar o papel dos governos nacionais. O CESE não vislumbra o interesse de uma proposta que, no fim de contas, daria o controlo dos Fundos Estruturais aos governos dos Estados-Membros.

3.4. Para assegurar uma melhor distribuição de papéis entre os diversos níveis de decisão seria fundamental — senão indispensável — que a União Europeia adopte medidas radicais para levar o princípio da subsidiariedade até às últimas consequências no processo de decisão. Esta distribuição de papéis entre a União Europeia, os Estados-Membros e as regiões terá como fito principal evitar duplicações e demoras inaceitáveis. A União deve definir as prioridades principais articuladas em torno dos objectivos de Lisboa em que sejam as regiões a assumir a responsabilidade pela sua aplicação e os Estados-Membros a concentrar-se no controlo dos resultados finais.

3.5. A boa governação europeia assenta na democracia representativa e participativa, em que será necessário rever e reforçar o papel dos parceiros económicos e sociais. Partindo das prioridades da União Europeia, as organizações económicas e sociais deveriam participar directamente e em parceria com os órgãos de poder local na elaboração das prioridades ao nível territorial e ser, além disso, associadas às actividades de acompanhamento e de avaliação dos comités de gestão locais ou regionais. Esta forma de colaboração provou ser um factor determinante para o êxito das acções de coesão, pelo que deverá constituir, na opinião do CESE, um vector fundamental da política de coesão. Com efeito, a sua aplicação eficaz exige uma autêntica parceria entre todos os intervenientes económicos e sociais em todas as fases de programação. Qualquer veleidade de reduzir o papel da parceria nas iniciativas de coesão apenas servirá para limitar e atenuar o alcance e o interesse das acções. O CESE adianta, em parecer exploratório específico sobre este tema, algumas propostas concretas para consagrar estes princípios na nova regulamentação<sup>(1)</sup>.

3.6. Os contratos por objectivo deveriam substituir a programação rígida dos «documentos únicos de programação» (DOCUP). Uma parte substancial dos financiamentos deveria ser atribuída, em forma de subvenções globais, a organizações locais próximas e representativas dos actores económicos e sociais para a gestão de pequenos projectos. Deveria recorrer-se, para tal, mais sistematicamente aos novos métodos de engenharia financeira para as PME.

(1) «Parceria para a execução dos Fundos Estruturais» — ECO/106 (Projecto de parecer).

3.7. A noção de adicionalidade deve ser mais flexível e ter por finalidade a realização de objectivos e não projecto a projecto. Deste modo, a UE poderia tornar-se na única fonte pública de apoio no âmbito das prioridades estabelecidas em função dos objectivos de Lisboa.

3.8. Haveria que instituir um fundo estrutural único obedecendo a uma lógica de funcionamento plurianual mas com montantes indicativos e uma flexibilidade que permita premiar com uma reserva por desempenho as regiões ou os países com melhores capacidades. Esta reserva permitiria não só elaborar projectos inovadores e realizá-los dentro dos prazos fixados, mas também autorizar a concessão de créditos de urgência em situações de grande precariedade.

3.9. O CESE considera urgente iniciar o debate sobre a futura política de coesão. Deve reservar-se para esse efeito todo o tempo que for necessário para não reduzir o debate à mera análise das considerações financeiras sem tomar em consideração as componentes económicas e sociais cujo tratamento é essencial no contexto do alargamento e da tendência cada vez mais forte para a globalização. Este debate deve ter um carácter profundo e transparente e reservar um lugar proeminente às forças da sociedade civil.

#### 4. Cooperação entre as regiões

4.1. É amplo o consenso sobre a importância da cooperação entre regiões e sobre o valor acrescentado comunitário de uma acção da União Europeia, aliás reafirmado por ocasião do Conselho Europeu informal de Chalkidiki em 16 de Maio de 2003.

4.2. Perante os efeitos do alargamento e da globalização, cabe à política de coesão promover um desenvolvimento mais policêntrico do espaço comunitário. Esta orientação política fundamental requer não só objectivos comuns mas também o reconhecimento da diversidade europeia. Embora difícil de realizar, a cooperação transfronteiras, transnacional e interregional na União Europeia é reconhecida como sendo um instrumento essencial de integração para as regiões que viveram muito tempo de costas voltadas. As regiões fronteiriças internas, muitas vezes zonas marginalizadas, estão a reencontrar uma nova dinâmica graças a novas formas de solidariedade e de complementaridade. A partir de 1 de Maio de 2004, surgirão novas regiões fronteiriças internas de grandes dimensões. Haverá, por conseguinte, que prolongar e distender o programa *Interreg* mas dotando-o de novas prioridades, aligeirando os métodos de governação e simplificando radicalmente os procedimentos.

4.3. A dispersão excessiva das intervenções nos programas anteriores tem sido, sem dúvida, nociva para a sua eficácia, visibilidade e inteligibilidade. O CESE recomenda que se volte a reunir as prioridades em redor dos eixos que permitem a emergência de regiões transfronteiras competitivas como, por exemplo, redes universitárias, dispositivos de investigação, estruturas comuns de apoio às PME, meios de comunicação e de transporte mais eficientes, um programa comum para o desenvolvimento sustentável, etc.

4.4. Será também necessário consolidar a cooperação fronteiriça com os países terceiros (incluindo os «novos vizinhos do Leste» e os países terceiros do Mediterrâneo), na perspectiva de uma Europa alargada que se recusa a erguer um segundo Muro de Berlim. O objectivo será, designadamente, inculcar nestas regiões fronteiriças o espírito de cooperação, favorecer o conhecimento recíproco e tirar partido das complementaridades possíveis.

4.5. Para assegurar a aplicação efectiva dos objectivos de Lisboa, o CESE defende programas de intercâmbio de boas práticas associando as regiões da União Europeia e os actores económicos e sociais, com particular incidência nos objectivos seguintes: combate à exclusão, igualdade entre homens e mulheres, crescimento do índice de emprego, difusão da economia do conhecimento, aumento dos esforços de investigação, qualidade da formação, espírito empresarial e aplicação da Carta das Pequenas Empresas.

4.6. Para secundar as acções de cooperação entre regiões, o CESE propõe um método não burocrático, opondo-se a que a sua gestão seja confiada exclusivamente aos Estados-Membros. O CESE preconiza, deste modo, a instauração de um dispositivo europeu de acesso directo para as regiões e os operadores económicos e sociais com possibilidades de co-financiamento por parte dos Estados-Membros (também nos países terceiros). A gestão deste dispositivo de cooperação poderia caber a uma Agência Europeia especializada que se incumbiria também de organizar encontros destinados a facilitar o intercâmbio de experiências.

#### 5. Conclusões

5.1. A política regional de coesão da UE deve ter em mira, mediante uma reforma decisiva, aumentar a competitividade dos territórios da União Europeia que subaproveitam os seus recursos e não colmatar lacunas de desenvolvimento através de ajudas públicas. O mais importante é que a UE crie, com as

suas intervenções, um valor acrescentado tangível, estribando-se nos êxitos obtidos e na cooperação entre regiões. Este valor acrescentado comunitário assegurará a integração das regiões menos desenvolvidas nas grandes políticas da União Europeia.

5.2. O CESE é partidário de uma reforma radical das prioridades e dos métodos da política de coesão económica e social para poder fazer face aos desafios inerente ao alargamento e à economia do conhecimento. É prioritário que a nova política de coesão para o período 2007-2013 seja coerente com a estratégia de Lisboa se se pretende que a

União Europeia se torne realmente na economia baseada no conhecimento mais competitiva do mundo, e proporcione a todas as regiões os meios necessários para participarem plenamente com os trunfos de que dispõem.

5.3. Esta reforma articular-se-ia em torno dos temas da competitividade e da cooperação entre regiões. O seu êxito será assegurado por novos métodos de governação assentes na transparência, na simplificação dos procedimentos e na autêntica parceria com os actores económicos e sociais locais e regionais.

Bruxelas, 25 de Setembro de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A contribuição das demais políticas comunitárias para a coesão económica e social»**

(2004/C 10/20)

Em 23 de Julho de 2002, Michel Barnier, membro da Comissão Europeia responsável pela política regional, solicitou, em nome da Comissão, um parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A contribuição das políticas comunitárias para a coesão económica e social».

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 1 de Setembro de 2003, de que foi relator G. Dassis.

Na 402.<sup>a</sup> reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 25 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 66 votos a favor, 21 contra e 10 abstenções, o presente parecer.

## **1. Observações preliminares**

1.1. Acontecimentos recentes da mais alta importância demonstram que o caminho para uma União Europeia política será ainda muito longo e difícil. Certos governos europeus parecem ter esquecido a posição muito insistentemente salientada nas décadas de 70 e 80 de que a integração europeia constitui a única saída possível para os Estados da Europa, na medida em que, individualmente, não poderão influir nas evoluções à escala mundial.

De qualquer das formas, a coesão económica e social constitui, a par da união económica e monetária e a realização do

mercado interno, um dos objectivos fundamentais fixados pelo Tratado e confirmado no Projecto de Constituição Europeia.

As novas condições que especificamente marcam, hoje, a actualidade com:

- a crescente globalização dos mercados,
- o alargamento da UE e a sua extensão aos países da Europa Central e Oriental,
- o predomínio da sociedade e da economia do conhecimento,
- as características sociais e políticas mais gerais que moldam a fisionomia do século XXI,

exigem um esforço no sentido de uma abordagem actualizada da questão da coesão económica e social.

1.2. Esse esforço deve concentrar-se:

- no exame circunstanciado dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros e pela Comunidade em matéria de coesão económica e social por força do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a fim de esclarecer o mais cabalmente possível o significado das correspondentes disposições e prescrições dos Tratados,
- na inventariação e estudo das práticas da Comunidade e dos Estados-Membros no que se refere à interpretação e à aplicação das disposições e prescrições dos Tratados e da Constituição Europeia, quando esta entrar em vigor, em matéria de coesão,
- na identificação do impacto que têm na coesão económica e social as práticas seguidas pela Comunidade e pelos Estados-Membros na interpretação e aplicação das correspondentes disposições e prescrições dos Tratados,
- na identificação de mudanças eventualmente necessárias nas práticas seguidas até este momento em termos de interpretação e aplicação das disposições dos Tratados relativas à coesão. Essas mudanças podem ser consideradas como uma alteração das prioridades ou como um complemento das opções na concepção, elaboração e aplicação de cada política comunitária.

1.3. O CESE já adoptou pareceres sobre este género de questões, entre os quais se pode citar o parecer sobre «O futuro da política de coesão na perspectiva do alargamento e da mutação para a economia do conhecimento <sup>(1)</sup>», que aborda a problemática das repercussões que a transição para esta economia terá na coesão, bem como o parecer sobre «Estratégia de coesão económica e social da União Europeia <sup>(2)</sup>», no qual se dá uma importância especial à contribuição que as políticas estruturais desenvolvidas ao abrigo do artigo 111.º da Parte III do Projecto de Constituição Europeia dão para o reforço da coesão.

1.4. O presente parecer é de natureza complementar e tem em vista, pelas razões que serão pormenorizadas abaixo, tratar de um tema bem específico, a saber, estudar e avaliar mais analiticamente, do ponto de vista da sua relação com a coesão económica e social, as políticas que não as estruturais, neste caso, as relativas ao artigo 112.º da Parte III do Projecto de Constituição.

## 2. Definição da noção de coesão

2.1. As disposições e regulamentações sobre a coesão encontram-se na Parte III do Projecto de Constituição Europeia, onde são mais pormenorizadas e mais substanciais.

2.2. Segundo os próprios termos das disposições do Tratado, a União e os Estados-Membros deverão, antes de efectuar qualquer escolha no âmbito de qualquer política ou acção comunitárias, incluir a coesão económica e social nos seus critérios de exame e de avaliação. Por outras palavras, longe de constituir um parâmetro confinado a algumas acções e políticas comunitárias bem determinadas, o imperativo do reforço da coesão económica e social atravessa-as todas.

2.3. Uma análise mais específica permite retirar as três conclusões seguintes:

2.3.1. Primeira: Nos textos dos Tratados é feita referência à coesão económica e social, mas não é dado qualquer esclarecimento, através de disposições mais específicas, sobre o que se entende por dimensão «económica» e «social» da coesão. Seja como for, continua válida a constatação de que a redacção das disposições conexas dos Tratados não se limita a fazer uma referência global e sintética à coesão, mas especifica essa referência conferindo-lhe a dupla dimensão: económica e social.

2.3.2. Segunda: A única disposição que faz referência ao conceito global e composto da coesão (económica e social) é o artigo 158.º (desenvolvimento harmonioso de toda a Comunidade, redução das disparidades regionais e acção de combate aos atrasos das regiões menos favorecidas).

2.3.2.1. Sem o disposto claramente no artigo 159.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, poderia levantar-se esta questão: Devem ou não as políticas comunitárias, com excepção das estruturais, ser colocadas, antes de serem anunciadas mas também durante a sua especificação e aplicação, na difícil situação de terem de se adaptar às necessidades e aos imperativos decorrentes do esforço para alcançar a coesão económica e social, correndo-se, provavelmente, o risco de não se conseguir retirar todos os benefícios esperados da sua aplicação? Serão estas acções não estruturais comunitárias aplicadas tendo como único objectivo obter o máximo benefício possível esperado para toda a Comunidade, sem ter em conta se a sua aplicação integral e sem derrogações agrava as disparidades regionais, aumenta o atraso das regiões menos favorecidas e acaba por criar, em vez da coesão, disparidades regionais e novos desequilíbrios?

<sup>(1)</sup> JO C 241 de 7.10.2002, p. 66.

<sup>(2)</sup> JO C 241 de 7.10.2002, p. 151.

2.3.2.2. Mas esta pergunta não tem razão de ser se tivermos em conta a formulação do artigo 159.º As demais políticas devem ser adaptadas, durante a sua elaboração e aplicação, aos imperativos da coesão e, por conseguinte, não se exclui a eventualidade de não se conseguir retirar o máximo benefício possível para toda a Comunidade, se esse benefício resultar num aumento das disparidades regionais e no agravamento da posição relativa das regiões mais desfavorecidas da Comunidade.

2.3.3. Terceira: Presentemente, permanece sem resposta a questão de saber de que maneira a Comunidade, na acção prosseguida até ao momento actual, tem interpretado e aplicado as disposições dos Tratados em matéria de coesão. Como veremos em seguida, a prática que a União tem seguido até este momento é diferente. Durante a concepção, formulação e aplicação das políticas comunitárias, com excepção das políticas estruturais, não é feita qualquer avaliação do respectivo impacto na coesão (isto é, em termos de redução das disparidades e dos atrasos regionais), restringindo-se as avaliações dos respectivos efeitos ao conjunto da Comunidade. Esta prática significa que a Comunidade assume o risco do agravamento das disparidades regionais, isto é, de uma divergência económica e social, em vez de uma convergência, em consequência da aplicação de políticas comunitárias específicas (por exemplo, das políticas da concorrência e do mercado interno, da política monetária, etc.) e procura, em seguida, eliminar, atenuar ou limitar os efeitos negativos dessas acções não estruturais sobre a coesão. Por conseguinte, nas práticas da Comunidade, o esforço de salvaguarda da coesão económica e social, sob a forma de política estrutural, parece vir, cronologicamente, a jusante das restantes políticas comunitárias.

### 3. Abordagem combinada da coesão económica e social

3.1. Entende-se por «coesão económica» o tratamento inter-regional de determinados indicadores económicos, especialmente daqueles que se relacionam com o PIB per capita.

3.2. Do conceito de «coesão social» deduz-se que nele se encontra abrangido, fundamentalmente, o sistema de protecção e de segurança social integrado no «modelo social europeu».

3.3. Ao mencionar estes dois conceitos em simultâneo, mais concretamente nos seus artigos 158.º e 162.º, sem estabelecer entre eles qualquer distinção conceptual, o Tratado optou por uma solução que está longe de ser ideal pelo facto de revelar graves carências quando se trata de abordar mais especificamente o conteúdo e os limites de cada uma das vertentes da coesão.

3.4. A primeira questão a esclarecer é até que ponto se pode aceitar (ou tolerar) a conjugação destes dois conceitos (complementares entre si) da coesão. Poder-se-ia formular a questão doutra forma perguntando se é legítimo estabelecer uma prioridade hierárquica da coesão económica em relação à coesão social.

3.5. Este tema deve ser abordado com base no formalmente disposto nos artigos 158.º e 162.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e não em eventuais pesquisas ou opções teóricas. O que importa, sim, é determinar se o que dispõem os artigos 158.º a 162.º exige que, na concepção e no exercício de todas as políticas comunitárias, se coloquem a coesão económica e a coesão social no mesmo nível e em concomitância ou se, ao contrário, estabelece uma relação hierárquica entre elas em que a primeira teria prioridade sobre a segunda.

3.6. Uma vez que o PIB per capita se exprime através de uma média, aferir a coesão exclusivamente em função deste valor aritmético obriga a ter em conta, nas conclusões, as bem conhecidas deficiências dos valores médios nas avaliações estatísticas.

3.7. Daqui se conclui que não é possível avaliar a coesão, o seu eventual reforço ou enfraquecimento, tomando unicamente como ponto de partida o PIB per capita. É preciso considerar igualmente outros parâmetros e critérios para ter a percepção do alcance real e exacto da coesão e da sua evolução para uma maior convergência ou divergência.

3.8. O que se pretende aqui é chegar a um indicador mais representativo da coesão e tal implica:

- começar por seleccionar os parâmetros relevantes que não os do PIB. O novo indicador de aferição da coesão terá de ser misto e complexo: para além do PIB, incluirá também variáveis tais como as taxas de emprego e de desemprego, a extensão da protecção social, o grau de acesso aos serviços de interesse geral, etc.;
- analisar em seguida outra questão que acabará por colocar-se, que é a da ponderação do contributo de cada um destes factores para a constituição e a estruturação globais do referido indicador misto e complexo da coesão.

#### **4. Avaliação geral das implicações das políticas estruturais para a coesão económica e social**

4.1. Tanto na sua definição como nos esforços de investigação que lhe estão associados, numa óptica tecnocrática e numa perspectiva de avaliação, sobressai uma nítida ligação entre a política regional e as políticas estruturais.

4.2. No que se refere à avaliação das repercussões das políticas estruturais, já foram publicados diversos trabalhos notáveis, encontrando-se outros em fase de elaboração.

4.3. Graças a estes esforços, foi possível não só enriquecer o segundo relatório com uma grande variedade de dados fiáveis sobre os parâmetros mais diversos mas também com uma visão geral e elucidativa sobre o contributo das políticas estruturais para o reforço da coesão: no período de 1988-1999, a diferença entre o PIB per capita nos quatro Estados mais pobres e o valor médio da UE baixou um terço, passando de 32 % (100 menos 68) para 21 % (100 menos 79).

4.4. Posto isto, é legítimo afirmar que, no espaço de onze anos (1988-1999), o desequilíbrio entre o PIB médio per capita dos quatro Estados-Membros contemplados pela política de coesão e o da UE, no seu conjunto, diminuiu ao ritmo de 1 % ao ano.

#### **5. Avaliação geral do contributo das demais políticas comunitárias para a coesão económica e social**

5.1. O argumento favorável à ligação da política regional com as intervenções estruturais nasce do facto de se ter verificado não existir qualquer dispositivo de avaliação numérica para medir o impacto das políticas não estruturais no reforço da coesão económica e social.

5.2. A questão que se coloca é saber como tirar partido da experiência acumulada no âmbito das intervenções estruturais no que se refere à escolha de indicadores e das avaliações quantitativas e transpô-la para o campo de acção das demais políticas comunitárias.

5.3. Depois do alargamento da UE, a aplicação do artigo 159.º será ainda mais premente. A crer nos cálculos publicados, o PIB comunitário per capita sofrerá uma redução de 13 % com a entrada dos novos Estados-Membros. Tal significa que quinze regiões europeias actualmente abrangidas pelo Objectivo n.º 1 serão muito provavelmente excluídas do seu âmbito de aplicação e verão diminuído o efeito de reforço da coesão económica e social exercido pelas políticas estruturais, não obstante continuarem a debater-se com dificuldades.

5.4. Importa evitar que o processo de crescimento da coesão económica e social fique demasiado debilitado nos países que, após a adesão, poderão deixar de estar abrangidos pelo Objectivo n.º 1. Há duas vias — que não se excluem entre si — para perseguir este objectivo.

5.4.1. A primeira consiste em garantir que estas regiões continuem ao abrigo do Objectivo n.º 1, colocando a fasquia abaixo dos actuais 75 % do PIB comunitário médio fixados como critério de elegibilidade para estas ajudas.

5.4.2. A segunda será aumentar o contributo das políticas não estruturais para a coesão económica e social.

5.5. Entende-se que, se não for possível optar pela primeira via, a aplicação do artigo 159.º e o recurso às outras políticas (não estruturais) para consolidar a coesão económica e social, sobretudo nas regiões da Europa mais pobres, converter-se-ão num desafio crucial e terão uma importância crescente para tornar a Europa mais coerente no plano económico e social.

#### **6. Contradições na aplicação das demais políticas comunitárias; executá-las e não suprimi-las**

6.1. Será oportuno especificar que nenhuma das disposições do Tratado autoriza a supressão pura e simples de uma política comunitária seja ela qual for.

6.2. Com efeito, no quadro concreto dos Tratados, seria insensato colocar expressamente obstáculos ao funcionamento eficaz de uma dada política comunitária, cujos efeitos podem ser positivos, mas, eventualmente, também negativos (por exemplo, pode afirmar-se que a introdução da moeda única também teve, pontualmente, repercussões negativas, que, todavia, não invalidam os efeitos em geral positivos da chegada do euro).

6.3. Nesta linha de pensamento, pode-se afirmar que as políticas comunitárias estabelecidas pelo artigo 159.º terão muito provavelmente (ou até seguramente) implicações e repercussões contraditórias. Não é impensável que se constatem, paralelamente a resultados positivos para a UE no seu conjunto, consequências adversas para dadas regiões.

6.4. De resto, é de esperar que as políticas comunitárias não estruturais tenham um impacto que acentuará, nalguns casos muito seriamente, certas assimetrias inter-regionais.

6.5. O segundo relatório sobre a coesão económica e social diagnostica simultaneamente uma convergência entre os Estados-Membros e uma divergência entre as regiões europeias.

6.6. O estudo da Comissão Europeia sobre o emprego <sup>(1)</sup> vai ainda mais longe. Subdivide o período que decorre de 1950 até aos nossos dias em três segmentos, cada um deles com características bem vinculadas.

6.7. A fase de 1950 a 1970 testemunha claramente uma aproximação das regiões europeias tanto no que se refere ao rendimento per capita como à produtividade, apresentando as regiões mais desfavorecidas nessa altura taxas de crescimento quatro vezes mais elevadas do que as das regiões mais prósperas.

6.8. Nas fases seguintes (após 1970), o cenário muda radicalmente. Se entrarmos mais no pormenor, a situação é a seguinte:

6.8.1. Durante o período compreendido entre 1971 e 1994, mas mais ainda entre 1995 e 1999, nota-se que a convergência entre as regiões abranda de uma forma pronunciada, impedindo as que se encontram na cauda do pelotão de se aproximarem notoriamente dos que ocupam a posição dianteira.

6.8.2. Por fim, se a Europa conheceu também o crescimento durante o último período (1994-1999), é evidente que este desenvolvimento não beneficiou todas as regiões. Antes pelo contrário, o texto mostra que as regiões europeias apresentaram resultados muito contrastantes nos vários domínios:

- o aumento do PIB per capita (medido com base no nível do poder de compra),
- a produtividade,
- a taxa de emprego,
- a taxa de desemprego.

6.9. Reveste especial importância a constatação de que a integração europeia é travada pelas disparidades entre as regiões no que se refere:

- à capacidade produtiva,
- à estrutura da qualificação da mão-de-obra e às competências especializadas da sua força de trabalho,
- à especialização sectorial dos produtos manufacturados,
- ao emprego e ao funcionamento do mercado de trabalho.

6.9.1. Além disso, a localização geográfica das regiões europeias influi nitidamente na sua capacidade de aceder aos grandes mercados e à disseminação de conhecimentos.

6.9.2. Estas disparidades levam-nas a especializar a sua produção em função das vantagens comparativas de cada uma.

6.9.3. No entanto, esta especialização acaba por provocar toda uma série de efeitos que são função dos nichos de produção correspondentes, de modo que são os sectores de produção com maior intensidade de conhecimento a retirar o máximo de vantagens da situação ao mesmo tempo que têm custos mais baixos e beneficiam de uma maior mobilidade da mão-de-obra.

6.10. O desenvolvimento tecnológico e a persistência no tempo de certas características da economia (desemprego elevado, baixo rendimento per capita, composição sectorial da produção) dependem, por consequência, da repartição entre regiões dos factores de produção e do seu grau de mobilidade, mas contribuem, além disso, para determinar os factores de produção de cada região, num processo muito dinâmico.

6.11. O relatório «Emprego 2002» enfatiza igualmente os «choques assimétricos», ou seja, as perturbações da procura de certos produtos ou de certas categorias de mão-de-obra. Apontados como factor decisivo na criação de desequilíbrios regionais, afectam mais certas regiões do que a UE globalmente, por terem ligação com as estruturas económicas regionais de cada região.

6.12. As regiões afectadas por esses choques evoluem em condições menos favoráveis que as demais e são, também, menos produtivas, sobretudo se o ajustamento se realiza a um ritmo mais lento (por exemplo, os trabalhadores não qualificados ou com pouca qualificação revelam menos flexibilidade do que os mais especializados).

6.13. Em conclusão, pode-se dizer que as possibilidades de que dispõe cada região para criar empregos e estimular as suas taxas de crescimento variam consoante a forma como se conjugam os diversos parâmetros em jogo (factores de produção, especialização da mão-de-obra, localização geográfica, desenvolvimento tecnológico, choques assimétricos).

6.14. O mesmo texto observa que, não sendo possível assegurar um certo nível de influxos estratégicos (capital humano, infra-estruturas públicas, etc.), as regiões mais desfavorecidas atolar-se-ão em situações de escasso crescimento económico e não conseguirão aproximar-se do nível das mais favorecidas.

6.15. Por conseguinte, as regiões europeias são obrigadas a seguir trajectórias divergentes, de forma que a convergência só poderá, em princípio, ser alcançada nos «grupos de regiões» existentes cujos limites inferiores e superiores são definidos pelos factores estratégicos à sua disposição.

<sup>(1)</sup> O emprego na Europa (2002) — capítulo 4.

6.16. Os esforços no sentido de colmatar a disparidade entre as regiões europeias surgem como uma premissa essencial para reforçar a coesão em toda a UE, desde que se desenvolvam de tal modo que eliminem qualquer risco de agravar tais desigualdades e divergências inter-regionais.

6.17. Nem sempre se divisa muito claramente se, na sua concepção e delimitação, mas também e sobretudo na sua aplicação, as diversas políticas comunitárias previstas no artigo 159.º do Tratado trarão benefícios correspondentes a todas as regiões europeias ou se, pelo contrário, não favorecerão apenas aquelas que dispõem de estruturas que melhor se prestam para colher os frutos da integração europeia.

6.18. Após ter passado em revista as características das regiões europeias e dos seus mercados de trabalho, o estudo «Emprego 2002» distingue cinco «grupos de regiões», diferenciadas pela forma como valorizam os seus recursos humanos e a sua especialização por actividade.

6.19. Independentemente destas diferenças nos modelos de valorização do capital humano e de especialização laboral, as regiões da Europa revelam outras desigualdades de tal modo profundas que se pode deduzir que as repercussões e os efeitos das políticas comunitárias praticadas ao abrigo do artigo 159.º também divergem entre si ou variam conforme o grupo que compõem.

6.20. Esta ilação não esgota, todavia, o debate. Quando se trata de aplicar o artigo 159.º, não podemos cingir-nos a apontar os efeitos positivos ou negativos da política comunitária na coesão económica e social das regiões. É também necessário medir cada um deles. Ora, tal nunca se fez ou, mais exactamente, não foi sequer feita uma tentativa nesse sentido.

6.21. Chegados a este ponto, constatamos que não basta afirmar, por exemplo, de uma forma bastante vaga, que a política de concorrência participa na criação de emprego, mas haverá que escorar esta asserção com dados estatísticos especificando o número destes novos postos de trabalho por região. Será assim possível, ao realizar estas medições, verificar se estes foram ou não realmente criados nas zonas em causa.

6.22. Por outro lado, até à data, o CESE também não tem conseguido comprovar suficientemente certas afirmações que faz nos seus pareceres com as devidas avaliações quantitativas, como foi, por exemplo, o caso do pretenso golpe desferido pelas concentrações às regiões desfavorecidas (pareceres de 11 de Dezembro de 2002 e de 20 e 21 de Fevereiro de 2003).

6.23. Para resolver o problema, poder-se-ia propor diversas soluções, por exemplo:

6.23.1. Primeiro, é preciso medir os efeitos produzidos em cada região por uma política comunitária aplicada ao abrigo do artigo 159.º

6.23.2. Segundo, não se deve suprimir em caso algum tal política comunitária no seu conjunto, mesmo que tenha consequências nocivas do ponto de vista da coesão para uma ou outra região.

6.23.3. Terceiro, procurar-se-á aplicar com maior flexibilidade esta política a uma dada região ou aplicá-la gradualmente (com um período de transição bem preciso) para suavizar o impacto.

6.23.4. Quarto, se esta aplicação flexível ou gradual (com prazos de adaptação) da referida política não for viável ou não for considerada eficaz, em uma ou mais regiões, ou puser em causa os efeitos que dela se esperam para toda a UE, seleccionar-se-á e aplicar-se-á em certas regiões políticas complementares (do tipo estrutural eventualmente), com o fim de eliminar ou atenuar nestas regiões as consequências nefastas para a coesão.

6.24. É bom sublinhar que, para a aplicação do processo que acabamos de descrever, é imprescindível:

6.24.1. Por um lado, que se dê prioridade à medição dos efeitos da política comunitária não estrutural.

6.24.2. Por outro lado, que a política complementar para anular os efeitos negativos para alguma das regiões seja eficaz, melhor dizendo, cubra todo o espectro de consequências nocivas detectadas.

6.25. Importa relevar o facto de o relatório «Emprego 2002» utilizar certos indicadores para avaliar os desempenhos das regiões e lograr deste modo classificá-las em «grupos de regiões afins», com características semelhantes e estrutura de funcionamento e resultados convergentes.

6.25.1. O quarto capítulo do referido relatório representa uma ajuda preciosa para constituir um feixe de indicadores adequados para apreender e traduzir em termos matemáticos a eficácia das políticas comunitárias não estruturais em repercutir-se positivamente na coesão.

## 7. **Correlação entre as políticas estruturais (artigo 158.º do Tratado) e as outras políticas comunitárias (artigo 159.º do Tratado)**

7.1. Como já foi assinalado <sup>(1)</sup>, os quadros comunitários de apoio (QCA) funcionam de três formas:

- melhoria das infra-estruturas materiais da economia;
- aumento do nível do capital intelectual (humano), graças ao apoio dado à especialização profissional e à formação da mão-de-obra, em geral;
- assistência directa ao sector privado graças à subvenção dos investimentos neste sector.

7.2. Os trabalhos relativos às repercussões das políticas estruturais tentaram avaliar as consequências dos dois primeiros modos de acção dos QCA, elaborando modelos precisos.

7.3. No momento de avaliar essas repercussões, constatou-se que as políticas estruturais contribuíram, em grau variável, para o desenvolvimento (aumento do PIB per capita) de cada um dos quatro países da coesão. E verificou-se que a Grécia e Portugal beneficiaram mais que a Irlanda e a Espanha.

7.4. Todavia, esses mesmos estudos revelaram também que a Grécia e Portugal não retiraram tantas vantagens do mercado único como a Irlanda e a Espanha.

7.5. Assim, pode-se colocar a questão da correlação entre as repercussões das políticas estruturais e das demais políticas comunitárias.

7.6. Os autores dos trabalhos publicados na *Single Market Review* defendem que, para responder definitivamente à questão da interdependência e dos efeitos combinados do mercado único e dos QCA, há que formular e analisar uma série de cenários de substituição, por exemplo com as seguintes hipóteses:

- o aumento do investimento directo estrangeiro que se regista, nomeadamente, em Espanha deve-se à realização do mercado único europeu e, se sim, em que medida?
- os financiamentos concedidos por meio dos fundos estruturais e dos QCA têm um carácter provisório ou permanente?
- os mecanismos económicos que, nas ajudas dos QCA, suscitam respostas a longo prazo do lado da oferta são fortes ou fracos?

7.7. Trata-se de questões difíceis, às quais ainda não foi dada resposta decisiva. No entanto, é urgente tentar mais resolutamente dar essa resposta, dada a aproximação do alargamento.

## 8. **Pontos fracos concretos das demais políticas comunitárias em matéria de coesão económica e social**

8.1. *A política agrícola comum — A revisão parcial da PAC e a coesão económica e social*

8.1.1. A política agrícola comum, que foi a primeira verdadeira política comunitária a ser desenvolvida, no caso vertente pelo Tratado de Roma, fundamento da União, resolveu com total êxito a carência de produção alimentar de que sofria a Europa do pós-guerra, contribuindo em larga medida para reforçar a sua coesão económica e social <sup>(2)</sup>.

8.1.2. Um das características principais da reforma da política agrícola comum decidida em 26 de Junho de 2003 consiste na dissociação, ou dissociação parcial, das indemnizações compensatórias relativamente à produção, nomeadamente dos apoios destinados às culturas arvenses, prémios por animal e pagamentos compensatórios ao leite a partir de 2005. A relação que existe entre os pagamentos compensatórios com a sua actual base de cálculo (pagamento por animal ou por hectare) é substituída, ou parcialmente substituída, por um sistema de concessão de subsídios ao rendimento dos agricultores (pagamentos por exploração). Compete ao respectivo Estado-Membro decidir que forma de dissociação deverá ser seleccionada.

8.1.3. O CESE constata que também outros instrumentos da PAC, como os de gestão da oferta de produtos agrícolas (por exemplo, o regime de quotas) têm uma função importante. Estas normas são uma contribuição essencial para, nomeadamente, travar o processo de concentração da produção agrícola nos locais favoráveis. Tal vem ao encontro dos interesses das pequenas empresas agrícolas e é também necessário para garantir a produção nas regiões desfavorecidas.

8.1.4. Na avaliação da PAC e da sua contribuição para a coesão económica e social importa ter em consideração que as reformas de 1992 e 1999 originaram mudanças decisivas. Por um lado, os fundos para o apoio aos mercados desceram substancialmente e, por outro, os gastos com os prémios por exploração e por animal foram reforçados em grande medida. Sendo estes uma compensação pela consequente descida dos preços aos produtores agrícolas, conclui-se, portanto, que não houve deslizamentos consideráveis nas transferências entre as regiões ou sectores de produção. O desfavorecimento, por exemplo, das zonas de pastagem permanece, facto denunciado pelo CESE repetidas vezes.

<sup>(1)</sup> *The Single Market Review*, subsérie VI, vol. 2: «The cases of Greece, Spain, Ireland, Portugal» («Os casos da Grécia, Espanha, Irlanda e Portugal»).

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Revisão intercalar da Política Agrícola Comum — JO C 85 de 8.4.2003, p. 76.

8.1.5. A reforma no âmbito da Agenda 2000 sintetizou as diferentes medidas de acompanhamento à política de mercado no programa «Política para o desenvolvimento do espaço rural», o chamado «segundo pilar». Em diversos pareceres, o CESE acolheu favoravelmente estas novas prioridades da PAC, pois tal poderá prestar uma contribuição importante para a garantia da multifuncionalidade da agricultura europeia e da aptidão dos espaços rurais. Por esta razão, o Comité manifestou-se repetidamente a favor de uma melhoria do financiamento do «segundo pilar».

8.1.6. No seu parecer a respeito da reforma da PAC de 14 de Maio de 2003<sup>(1)</sup>, o Comité sublinhou, *inter alia*, a necessidade de as próximas reformas tomarem também em consideração as consequências para a coesão económica e social. Em que medida tal se concretiza dependerá sobretudo da aplicação das medidas de reforma por parte dos Estados-Membros.

8.1.7. Visto que as medidas do 2.º pilar têm uma função importante para a coesão económica e social no espaço rural, também com a redistribuição prevista no quadro da chamada modulação, os requisitos reais poderão não ser cumpridos na totalidade. Assim, no seu parecer de 14 de Maio de 2003, o Comité manifestou-se a favor da mobilização de meios adicionais em benefício do desenvolvimento rural.

8.1.8. Este reforço da coesão mais eficaz graças à nova PAC, terá que ser avaliado quantitativamente e medido por região, em conformidade, *inter alia*, com o artigo 159.º do Tratado.

## 8.2. Política económica — Pacto de Estabilidade e Crescimento; Introdução da moeda única

8.2.1. No Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social (Síntese, segunda parte) assinala-se que, para manter taxas elevadas de crescimento nas regiões menos desenvolvidas da União, é necessário associar as políticas estruturais (isto é, as políticas ao abrigo do artigo 158.º) com políticas macroeconómicas que assegurem uma estabilidade financeira (isto é, com as políticas referidas no artigo 159.º).

8.2.2. No mesmo capítulo, para provar que a convergência nominal também tinha resultado numa convergência real, assinala-se que a importante redução da inflação na década de 1990 se deu em paralelo com um correspondente aumento do PIB (ela foi superior à média europeia para os quatro países da coesão, na segunda metade da década).

8.2.3. Apesar de, em princípio, esta argumentação assentar em bases sãs, poder-se-lhe-ia contrapor o ponto de vista de que faltam dados para avaliar as possíveis repercussões dos critérios de convergência no aumento do PIB nacional per capita.

8.2.4. Seria possível remediar esta carência estabelecendo indicadores para medir determinados parâmetros económicos, nomeadamente:

- um indicador para medir a diminuição da procura em consequência da entrada em vigor do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- um indicador para medir as repercussões dessa diminuição da procura no comportamento produtivo da economia;
- um indicador para medir as repercussões dessa mesma diminuição da procura nas despesas de investimento da economia;
- um indicador para medir as consequências dessa diminuição da procura para a redução dos postos de trabalho e o aumento do desemprego;
- um indicador que expresse aritmeticamente a ligação entre a redução da procura, por um lado, e a redução dos postos de trabalho e o aumento do desemprego, por outro;
- um indicador que expresse aritmeticamente a ligação entre a taxa de desemprego e a evolução (positiva ou negativa) dos salários e remunerações (a introdução deste indicador requereria uma aceitação prévia do princípio de que qualquer subida ou descida salarial é acompanhada por uma variação, inversamente proporcional (sempre mensurável), das taxas de emprego e de desemprego).

8.2.5. No mesmo capítulo do Segundo Relatório sobre coesão económica e social aduz-se, de forma geral e abstracta, que a introdução da moeda única europeia conteve a inflação e reforçou a estabilidade, com consequências favoráveis, por isso, para a coesão, mas não são fornecidos números para fundamentar estas afirmações. A Comissão deveria realizar um estudo quantitativo sobre esta matéria.

8.2.6. A abordagem correcta da questão exige, pelo contrário, seleccionar e elaborar uma série de indicadores numéricos de medida que avaliem, por exemplo:

- a correlação entre a inflação e as correspondentes variações, região a região, do PIB per capita,
- a correlação entre a inflação (ou o PIB per capita, ou mesmo os dois) e as correspondentes variações, região a região, do emprego, do desemprego e da pobreza.

(1) COM(2003) 23 final — 2003/0006+0007 (CNS).

8.2.7. Os recentes debates sobre a necessidade de transferir gradualmente a prioridade, em matéria de orçamento, do critério do défice para o da dívida pública não se podem limitar a uma mera expressão de pontos de vista ou reduzir-se a opções políticas não validadas. Pelo contrário, o requisito para tomar as decisões políticas adequadas é sempre uma estimativa prévia das repercussões que virão a ter essas decisões.

8.2.7.1. Assim, no caso das repercussões do Pacto de Estabilidade e, mais concretamente, da aplicação dos critérios (défice e dívida pública), impõe-se previamente que seja feito um esforço para avaliar, nomeadamente, as consequências que teve até agora a prioridade dada ao primeiro critério (o défice), juntamente com uma avaliação das consequências que, em função da conjuntura económica actual, se podem prever para o futuro, no domínio da coesão económica e social.

8.2.7.2. Por outro lado, haveria que ter em conta a transferência da prioridade para o critério da dívida pública, bem como das consequências desta transferência em termos de coesão social.

8.2.8. É conveniente sublinhar que as medições e avaliações acima propostas não se podem limitar a incidir unicamente na dimensão global da taxa de crescimento de cada região, mas deverão igualmente analisar a sua composição, com especial atenção às taxas das regiões mais pobres.

### 8.3. Política da concorrência

8.3.1. No Segundo Relatório sobre Coesão Económica e Social faz-se uma clara alusão às consequências das políticas nacionais para o aumento das desigualdades, com o objectivo evidente de sublinhar a necessidade de coordenação entre as políticas nacionais e as comunitárias, para evitar que as disparidades passem a alojar-se em cada um deles.

8.3.2. Na realidade, no segundo ponto da página VI do documento distingue-se entre as igualdades entre Estados e as igualdades entre regiões e constata-se que as segundas se atenuaram mais ligeiramente, em parte porque aumentaram as disparidades no interior de alguns Estados-Membros.

8.3.3. As políticas nacionais de desenvolvimento que se aplicam por meio de legislação nacional específica, em função das características e necessidades de cada país, incluem diversos pacotes de ajudas ao desenvolvimento, que combinam de diversas formas os incentivos na matéria.

8.3.4. Esses incentivos podem consistir em:

- isenções de imposto e reduções fiscais;
- facilidades de empréstimo, com bonificações de juros ou juros a taxa zero;

- concessão de ajudas em capital a fundo perdido; ou
- diversas combinações de ajudas e medidas fiscais, empréstimos e subvenções.

8.3.5. Convém que a escolha em matéria de disposições e ajudas ao desenvolvimento tenha em mira não só ajudar o desenvolvimento das regiões mais pobres de cada país mas também:

- o fomento do emprego e
- o reforço das vantagens comparativas regionais e nacionais.

8.3.6. Há que assinalar que cada um destes pacotes de ajudas ao desenvolvimento é sempre submetido à aprovação das autoridades da UE, para garantir que não se infringiram, em maior ou menor escala, as políticas comunitárias. Todavia, este esforço de adequação dos dispositivos nacionais à legislação comunitária não inclui uma avaliação prévia das repercussões dessa legislação no reforço da coesão económica e social.

8.3.7. Assim, haverá que modificar as práticas seguidas até agora e proceder:

- a uma avaliação prévia quantificada das consequências, positivas ou negativas conforme os casos, da reformulação dos pacotes nacionais de incentivos ao desenvolvimento, para os adaptar às normas comunitárias conexas em favor da coesão, e
- a uma diversificação das intervenções correctoras na matéria para que, quando se aplicarem as políticas nacionais correspondentes, se evitem as opções que favoreçam as divergências ou não fomentem a coesão.

8.3.8. Ao mesmo tempo, há que assinalar que, em muitos casos, as ajudas concedidas a uma empresa ou a um sector determinado constituem, na realidade, ajudas a uma região concreta, pelo que ao suspender ou não conceder uma ajuda a uma empresa se acaba por agravar as desigualdades económicas e sociais da região correspondente.

### 8.4. Política comercial — Mercado interno

8.4.1. A estratégia em matéria de mercado interno aprovada pelo Conselho de Helsínquia reveste especial importância, dado que permite a revisão e a melhoria permanentes do funcionamento do mercado interno.

8.4.2. No quadro dessa revisão, haveria que investigar se não existirão indicadores concretos e pré-estabelecidos para uma avaliação comparativa de questões relativas às desigualdades regionais.

8.4.3. Esta investigação permitirá determinar em que medida foram alcançados os objectivos da coesão.

## 8.5. Política de transportes

8.5.1. A política de transportes constitui um dos factores essenciais do desenvolvimento das regiões da UE. A inexistência, em muitas regiões, de ligações inter-regionais (por via terrestre, aérea ou marítima), implica um forte obstáculo ao seu crescimento. A liberalização dos transportes não só não melhorou a situação destas regiões como, por vezes, corre o risco de as isolar economicamente.

## 8.6. Política de educação e de formação profissional

8.6.1. Articulando-se com as formas de trabalhar, as competências e os conhecimentos profissionais adquiridos pelos trabalhadores de uma determinada região surgem como uma «variável essencial» para a capacidade competitiva da região, sobretudo à luz da Estratégia de Lisboa (1).

8.6.2. Por outro lado, o Conselho Europeu de Nice sublinhou que conseguir o objectivo do pleno emprego implicava elaborar políticas ambiciosas de aumento da taxa de emprego e de redução das desigualdades regionais.

8.6.3. Esse mesmo Conselho colocou a tónica mais particularmente na dimensão local e regional da Estratégia para o Emprego, que exige uma abordagem estratégica a todos os níveis (incluindo o comunitário), com políticas diversas e específicas para cada região, como requisito prévio para atingir os objectivos de Lisboa e o reforço da coesão regional.

8.6.4. Se se quiser tirar partido destas observações do Conselho Europeu impõem-se previamente um exame e uma avaliação da situação em cada região, das especializações e capacidades profissionais desejadas, bem como o desenvolvimento dos necessários mecanismos de apoio às regiões desfavorecidas, de modo que estas possam satisfazer as suas carências em matéria de qualificações laborais específicas, ao ritmo requerido pelo seu sector de produção.

## 9. Conclusões

9.1. Ainda que a situação económica e, mais em geral, o nível de vida dos habitantes das regiões da UE tenham vindo a melhorar nas duas últimas décadas, em muitos casos as desigualdades persistiram ou até se agravaram.

9.2. Para ser eficaz em termos de coesão económica e social, a política regional europeia deve ter um carácter

horizontal, de modo que todas as políticas da UE tenham em conta as suas consequências para as regiões e respectivo desenvolvimento.

9.3. Sem querer subestimar o papel das outras políticas comunitárias, consideramos que haveria que reexaminar as políticas de transportes, e as disposições da política de concorrência relativas às ajudas estatais ao desenvolvimento regional. Tendo em conta que ainda não existe uma política fiscal comum, os Estados-Membros deverão ter devidamente em conta, na suas acções na matéria, a dimensão regional, com vista a reforçar a coesão sem comprometer a política da concorrência.

9.4. As desigualdades em matéria de rendimentos são sempre acompanhadas de divergências e disparidades que não são inteiramente do mesmo cariz e que agravam ainda mais a situação das regiões mais pobres. Importa salientar que, no Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social (Síntese, primeira parte) se afirma expressamente que um menor rendimento per capita está associado a:

- um menor produto por pessoa empregada;
- menores níveis de educação e de formação;
- uma menor actividade de investigação e de desenvolvimento e menor inovação;
- uma introdução mais lenta das novas tecnologias da informação e da comunicação.

9.5. Há que detectar e identificar os pontos fracos das políticas comunitárias ao abrigo do artigo 159.º (isto é, de todas as políticas não estruturais), sob o ponto de vista de uma avaliação quantificada das suas repercussões para a coesão económica e social.

9.6. Propõe-se que se defina um procedimento mediante o qual as políticas ao abrigo do artigo 159.º sejam também elas avaliadas em termos de consequências para a coesão económica e social e, nomeadamente, da sua importância na constituição do perfil de cada região a nível de PIB per capita, emprego, desemprego e pobreza (esse procedimento aplica-se já às políticas estruturais ao abrigo do artigo 158.º).

9.7. É necessário efectuar um estudo específico sobre a elaboração de um conjunto de indicadores que meçam (*ex-ante* e *ex-post*) a eficácia das políticas não estruturais, similar ao que se aplica para medir a eficácia das políticas estruturais (2), subentendendo-se que os indicadores escolhidos não poderão ser aplicáveis a todas as políticas e a todas as acções, mas deverão ser específicos.

(1) Relatório sobre o emprego (2002), capítulo 4.

(2) Comissão Europeia — D-G XVI: «Novo período de programação 2000-2006: documentos de trabalho metodológicos. N.º 3: Indicadores de acompanhamento e avaliação: uma metodologia indicativa».

9.8. Para instaurar este procedimento de medição das repercussões alargado às políticas ao abrigo do artigo 159.º e para realizar o estudo específico sobre a elaboração de um conjunto de indicadores que meçam a eficácia destas políticas, há que seguir a via traçada pelo Segundo Relatório sobre a Coesão Económica e Social, nomeadamente:

- o dever a Comissão estudar ulteriormente a questão da coerência e da articulação das políticas comunitárias, de forma a garantir a necessária compatibilidade entre o conjunto das políticas do novo período de programação (2007-2013) e o objectivo da coesão económica e social;
- o esforço de respeito dos prazos que devem ser desde já estabelecidos para que os novos instrumentos legislativos sejam adoptados antes do final de 2005, de modo que 2006 possa ser o ano dedicado a negociar com os Estados-Membros e as regiões o período de programação 2007-2013 <sup>(1)</sup>.

9.9. Há que procurar introduzir um procedimento de revisão e avaliação trienal das repercussões do Pacto de Estabilidade, tanto para o conjunto da UE, como para a economia de cada uma das regiões europeias. Tomando em consideração a evolução na economia real, no plano comunitário e no plano regional, o objectivo desta avaliação

---

<sup>(1)</sup> Segundo Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica e Social, COM(2003) 34 final de 30.1.2003: III — Os principais temas de debate sobre a futura política de coesão. Outros aspectos: Contribuição de outras políticas, e IV — Calendários futuros.

Bruxelas, 25 de Setembro de 2003.

há -de ser a revisão, oportuna e eficaz, e sempre em consideração da evolução seguida pela economia real a nível comunitário e regional, das disposições e compromissos impostos pelo Pacto de Estabilidade às economias nacionais, para evitar eventuais regressões e não agravar mais os fenómenos de recessão a nível da União mas, também, reduzir ao mínimo, no plano regional, os riscos de recuo da coesão.

9.10. A combinação e a articulação das políticas comunitárias não estruturais, em particular a económica, com os objectivos da coesão é uma tarefa bastante complexa, que pressupõe um estudo prévio em profundidade e que, em qualquer caso, exige que se evitem as simplificações excessivas.

9.11. Em 1999, os recursos comunitários destinados ao reforço da coesão equivaleram a 0,45 % do PIB comunitário. É indiscutível que o nível de coesão das regiões da Europa dos 15 aumentou. Tendo em vista a adesão dos 10 novos países, o CESE opina necessário examinar atenta e profundamente a utilização racional do conjunto dos recursos necessários para um ulterior encorajamento da adesão.

9.12. No âmbito das suas competências, o CESE poderá aprofundar ulteriormente esta matéria e tentar dar resposta às seguintes questões:

- Quais são as políticas comunitárias que contribuem para a coesão?
- De que forma se pode garantir a melhor coesão económica e social no território da União Europeia?

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH

## ANEXO

**ao parecer do Comité Económico e Social Europeu**

As alterações seguintes, que recolheram pelo menos um quarto dos votos expressos, foram rejeitadas na sequência dos debates (n.º 3 do artigo 54.º do Regimento):

**Ponto 6.21**

Alterar como segue:

«Chegados a este ponto, constatamos que não basta afirmar, por exemplo, de uma forma bastante vaga, que a política de concorrência participa na criação de emprego (conforme assevera o segundo relatório sobre a coesão), mas haverá que escorar esta asserção com avaliações periódicas do impacto da política de concorrência no emprego. dados estatísticos especificando o número destes novos postos de trabalho por região. Será assim possível, ao realizar estas medições, verificar se estes foram ou não realmente criados nas zonas em causa.».

*Justificação*

Com esta alteração pretende-se evitar a expectativa irrealista de que o impacto na política de concorrência pode ser facilmente medido em termos de impacto no emprego.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 28, votos contra: 53, abstenções: 6.

**Pontos 6.24, 6.24.1 e 6.24.2**

Elidir estes pontos.

*Justificação*

Propõe-se a elisão destes pontos para evitar expectativas irrealistas em relação às soluções práticas propostas. O princípio encontra-se enunciado no ponto 6.23.4.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 31, votos contra: 49, abstenções: 9.

**Ponto 8.2.3**

Substituir pelo seguinte:

«Conviria, pois, analisar em mais pormenor o impacto da introdução da moeda única e do Pacto de Estabilidade e de Crescimento na evolução da economia das regiões europeias.»

*Resultado da votação*

Votos a favor: 38, votos contra: 52, abstenções: 3.

**Ponto 8.2.4**

Suprimir.

*Justificação*

A relação estabelecida com o Pacto de Estabilidade e Crescimento é demasiado simplista e não seria realista ir em busca de indicadores económicos para os pontos enunciados.

Este ponto estabelece *a priori* relações de causa-efeito que são muito discutíveis. Além disso, propõe uma metodologia concreta (a criação de «indicadores» aritméticos) que pode não ser a mais adequada em comparação com outros métodos, como inquéritos, fichas de avaliação ou diferentes tipos de modelos econométricos. Não é muito sensato solicitar que os serviços da Comissão realizem um estudo e recomendar-lhes igualmente a metodologia que devem seguir.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 39, votos contra: 48, abstenções: 2.

**Ponto 8.2.6**

Suprimir.

*Justificação*

A correlação que pode ter algum significado é a estabelecida entre a estabilidade da moeda única e o impacto na coesão. A referência à relação de causalidade com base na inflação não parece ser apropriada.

É aos serviços da Comissão que compete definir a metodologia a utilizar.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 37, votos contra: 52, abstenções: 4.

**Ponto 8.3.7 (1.º travessão)**

Elidir.

*Justificação*

Seria difícil, senão impossível, pôr em prática a medida proposta. Os eventuais benefícios são superados pelos custos e pelas dificuldades conceptuais desta prática tanto retroactivamente como de antemão.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 31, votos contra: 53, abstenções: 2.

**Ponto 8.3.8 (indicado como ponto 8.3.2 na alteração)**

Suprimir.

*Justificação*

Vai contra a igualdade de oportunidades no mercado interno.

*Resultado da votação*

Votos a favor: 23, votos contra: 58, abstenções: 4.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As mutações industriais na Europa: balanço e prospectivas — Uma abordagem global»**

(2004/C 10/21)

Em 22 e 23 de Janeiro de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «As mutações industriais na Europa: balanço e prospectivas — Uma abordagem global».

Incumbida da elaboração dos trabalhos do Comité sobre o assunto, a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI) emitiu parecer em 1 de Setembro de 2003. Foi relator J. P. van Iersel e co-relator R. Varea Nieto.

Na 402.<sup>a</sup> reunião plenária de 24 e 25 de Setembro de 2003 (sessão de 25 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o parecer que se segue por 53 votos a favor e 1 voto contra.

## 1. Introdução e objectivos

1.1. Aproximando-se a data de expiração do Tratado CECA, os Estados-Membros solicitaram à Comissão Europeia que expusesse as suas ideias sobre o futuro do diálogo estruturado <sup>(1)</sup>. Foi proposto <sup>(2)</sup> criar no interior do CESE um órgão com competências já não restritas aos sectores do carvão e do aço, mas doravante alargadas a todos os aspectos relacionados com as mutações industriais, tendo particularmente em vista o alargamento <sup>(3)</sup>.

A Comissão Consultiva das Mutações Industriais foi criada por decisão da assembleia plenária do CESE em 24 Outubro de 2002, na qual se reconhece o enriquecimento e o valor acrescentado que a CCMI pode significar para o CESE. A CCMI é composta por 24 membros do CESE e 30 delegados externos, oriundos inicialmente das fileiras do antigo Comité Consultivo da CECA, podendo, numa fase posterior, vir a integrar membros de outros sectores.

1.2. A criação da Comissão Consultiva das Mutações Industriais abre novas perspectivas. As questões relativas às mutações industriais poderão ser examinadas em toda a sua complexidade, tanto de um ponto de vista económico ou social como da protecção do ambiente ou do desenvolvimento sustentável, com especial destaque para os problemas com que se defrontam os futuros Estados-Membros.

1.3. O antigo Comité Consultivo da CECA levou a cabo um trabalho muito positivo para os sectores em questão. Trata-se, na história da integração europeia, de um verdadeiro modelo de concertação entre os parceiros sociais e o poder público e de responsabilidade comum em matéria de desenvolvimento nesses sectores, ou seja, uma forma particular de política industrial. Eis alguns resultados dessa consulta permanente:

- análise comunitária dos mercados e das respectivas condições ao longo dos anos, que conduziu a processos de reestruturação;
- programas destinados às regiões especialmente afectadas por uma reestruturação inevitável;
- programas comunitários de I&D (parte do financiamento provém agora do pagamento pelas empresas dos empréstimos que lhes foram concedidos, nomeadamente para fins de alojamento de trabalhadores);

<sup>(1)</sup> Conselho «Indústria» de 18 de Maio de 2000.

<sup>(2)</sup> Comunicação de 27 de Setembro de 2000 (COM(2000) 588 final).

<sup>(3)</sup> Simultaneamente ao presente parecer, a CCMI está a elaborar um outro sobre «A reestruturação da indústria pesada nos países do alargamento».

- programas comunitários de formação;
- programas (financeiros) para reestruturação dos sectores do carvão e do aço;
- um número elevado de pareceres sobre temas diversos, nomeadamente a política comercial e a disciplina da administração pública no que respeita a concessão de auxílios estatais a esses sectores;
- outras iniciativas (comités mistos para a harmonização das condições de trabalho com a consequente criação de um comité de diálogo social nos sectores do carvão e, possivelmente no futuro, também no sector do aço);
- lançamento de programas sociais (indenizações por perda de emprego e reformas antecipadas).

A soma de todas estas medidas gerou uma indústria siderúrgica altamente competitiva e uma exportação rentável de tecnologia europeia e de saber-fazer no sector mineiro.

1.4. Considerou-se também necessário um acompanhamento em matéria de reconversão e de desenvolvimento territorial nas regiões mais afectadas. Os programas financeiros de reestruturação têm sido financiados pelos fundos estruturais com programas específicos para as regiões afectadas, tais como *Rechar I* (1990-1993), *Rechar II* (1994-1999), *Resider I* (1988-1993) e *Resider II* (1994-1999). Estes programas conceberam medidas sociais, mas tiveram sobretudo a preocupação de melhorar as infra-estruturas locais e regionais, a fim de facilitar o acesso a novas actividades e de sanear zonas poluídas pelas indústrias do carvão e do aço.

1.5. Com a expiração do Tratado CECA, a forma específica de consulta do Comité Consultivo da CECA foi abolida e, em seu lugar, foi criada a CCMI. A experiência anterior continua a ser válida, mas as condições das mutações industriais são outras. Os instrumentos de consulta devem ser adaptados à luz da estratégia de Lisboa, a fim de combinarem a competitividade com o desenvolvimento sustentável e a coesão social e territorial. Para além dos objectivos gerais de política industrial, estes aspectos também requerem abordagens sectoriais.

1.6. O objectivo do presente parecer é salientar o papel da CCMI na promoção do diálogo directo com todos os interessados directamente afectados pelas mutações industriais, aplicando os ensinamentos da reestruturação dos sectores do carvão e do aço. Trata-se do primeiro de uma série de pareceres.

1.7. O CESE considera que o trabalho futuro da CCMI deveria implicar:

- analisar a mutação industrial e as suas causas do ponto de vista económico, social, territorial e ambiental, bem

como avaliar o impacto da mutação industrial numa perspectiva sectorial, empresarial, laboral, territorial e ambiental;

- procurar abordagens positivas comuns para antecipar e gerir a mutação industrial e procurar vias de a UE e os Estados-Membros aumentarem a competitividade e a rentabilidade das empresas, através do diálogo social e da cooperação entre as partes envolvidas;
- procurar abordagens comuns com vista a fomentar o desenvolvimento sustentável e aumentar a coesão social e territorial para dar novo alento à Estratégia de Lisboa, bem como promover condições de enquadramento que permitam à mutação industrial decorrer de forma compatível quer com a necessidade de competitividade das empresas quer com a coesão económica, social e territorial;
- promover a coordenação e coerência da acção comunitária face às principais mutações industriais no contexto do alargamento, nas seguintes áreas: investigação, economia, concorrência, justiça social, desenvolvimento regional, ambiente, transportes, etc.

## 2. Determinantes das mutações industriais

### 2.1. Conceito operacional

2.1.1. As mutações no sector industrial europeu têm muitas vezes sido abordadas sob o ponto de vista da reestruturação. Trata-se, de facto, de um conceito bastante mais dinâmico, abrangendo um processo de evolução permanente da empresa (criação, desenvolvimento, diversificação, mutação). Por outro lado, o mundo empresarial está intimamente ligado ao meio político e social europeu em que vai evoluindo e que, por seu turno, também influencia os processos de mutação industrial.

As mutações industriais realizam-se principalmente de dois modos: adaptação progressiva e transformações radicais. Existe uma segunda distinção possível: a mutação em reacção, imposta pelas circunstâncias, e a mutação proactiva, quando a necessidade de mudança não é imperiosa nem evidente, mas foi decidida <sup>(1)</sup>.

Hoje em dia, importa reflectir sobre o carácter proactivo da mutação na óptica de uma melhor antecipação e gestão dos efeitos económicos, sociais, organizacionais e ambientais das mutações industriais.

<sup>(1)</sup> São diversas as causas das mutações; a este respeito consulte-se:

- C. K. Prahalad e G. Hamel (1994): «Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm?» (A estratégia como campo de estudo: Porquê procurar um novo paradigma?), *Strategic Management Journal*, vol. 15.
- J. López e I. Leal (2002): «Cómo aprender en la sociedad del conocimiento» (Como aprender na sociedade do conhecimento), *Gestión 2000*, Barcelona.

2.1.2. As reestruturações têm sido um fenómeno constante da época industrial. São particularmente importantes desde a década de 70 em sectores, tais como o siderúrgico, mineiro, têxtil ou da construção naval. Até bem recentemente, as consequências económicas e sociais eram objecto de tratamento específico.

2.1.3. Actualmente, as empresas estão sujeitas a um ritmo acelerado de mutação associado a mercados cada vez mais abertos, novos, caracterizados por meios de comunicação e de transporte desenvolvidos e por tecnologias avançadas e respectivas aplicações, bem como a uma concorrência cada vez mais feroz e renovada e a accionistas exigentes, tudo isto num contexto de posições incessantemente disputadas. Por isso, para além dos mecanismos de evolução diacrónica, da sua organização humana, financeira e tecnológica, as empresas aplicam, actualmente, outras formas de adaptação mais rápida. As reestruturações assumiram carácter mais radical, tornaram-se mais complexas e expandiram-se tanto no tempo como no espaço, nomeadamente através da subcontratação. Afectam todos os sectores industriais e os serviços, várias categorias de assalariados e as regiões.

2.1.4. A utilização recente do conceito de mutações industriais reflecte esta alteração da natureza dos fenómenos de adaptação das empresas<sup>(1)</sup> e abrange «o conjunto das alterações que afectam as empresas, suas organizações, empregos e competências, bem como as suas localizações geográficas». As alterações implicam também o ambiente empresarial.

## 2.2. Contexto das mutações industriais

As mutações industriais são determinadas por uma variedade de factores, alguns dos quais, particularmente relevantes, se passa seguidamente a desenvolver.

### 2.2.1. Globalização

2.2.1.1. Apesar do actual retrocesso económico, as mutações industriais estão a passar espontaneamente um mundo cujos mercados não cessam de se internacionalizar (OMC). É clara a interacção entre comércio internacional e mutações industriais.

2.2.1.2. As principais regiões do planeta estão todas elas a passar por esta evolução, mas diferem no grau de aptidão das estruturas económicas e sociais. As indústrias europeias enfrentam a concorrência global em matéria de produtividade e deparam com desafios, tais como a concorrência económica e tecnológica dos EUA (por vezes, desleal)<sup>(2)</sup>, o rápido

desenvolvimento da Ásia, sobretudo no sector da alta tecnologia, e mesmo da América do Sul. São ainda obrigadas a superar práticas de concorrência desleal, nem sempre respeitadoras das normas da OMC.

2.2.1.3. Há, ao mesmo tempo, deslocalizações de investimentos e de actividades para países com baixos custos (salariais, de energia, etc.), acesso directo ao mercado e elevados níveis de competências educacionais e tecnológicas, onde a regulamentação ambiental, fiscal e outras são menos rigorosas. Esta deslocalização para fora da UE tem, em certos casos, um impacto negativo no emprego na Comunidade e pode afectar gravemente algumas regiões europeias.

Esta tendência vai geralmente a par de processos produtivos tecnologicamente mais avançados nos países com custos de produção elevados, o que, em muitos casos, é benéfico para o desenvolvimento de novas áreas de actividade e para melhorar as competências do pessoal.

2.2.1.4. O aumento do saber e da inovação tecnológica e a liberalização dos mercados de capitais faz com que o investimento mundial não seja exclusivo das grandes empresas ou das multinacionais — muitas empresas médias e até pequenas, sobretudo as de elevada mais-valia tecnológica, estão cada vez menos vinculadas a uma região ou a um país em particular. Além disso, a externalização e a reticulação da operação também contribuem para intensificar a diversificação mundial dos investimentos, bem como a interacção e a interdependência internacionais.

### 2.2.2. Mercado único europeu, legislação e transposição

2.2.2.1. Na Europa, a realização de um mercado único ocupa um lugar preponderante na construção comunitária e, enquanto parte integrante do processo de globalização, leva a uma forte integração das economias e das empresas europeias.

A integração económica traduz-se não só nas trocas comerciais, mas também através do desenvolvimento das fusões-aquisições, em alguns casos de dimensão comunitária<sup>(3)</sup>. A tendência a longo prazo aponta para um aumento nítido deste fenómeno.

2.2.2.2. O final da década de 90 foi de exuberante crescimento económico. A combinação de crescimento económico com a UEM fortaleceu as empresas europeias, mas ainda persistem lacunas, quer na dinâmica económica e social quer também no desenvolvimento do conhecimento. Por isso, o Conselho Europeu de Lisboa adoptou, em Março de 2000, um novo objectivo estratégico a fim de fazer com que a União

(1) Consultar, nomeadamente, F. Aggeri e F. Pallez «Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles» (As novas figuras de Estado nas mutações industriais), Cahiers de recherche do Centre de gestion scientifique n.º 20, École des mines de Paris, 2002 ou Bernard Brunhes consultor «La gestion des crises industrielles locales en Europe» (A gestão das crises industriais locais na Europa), Cahiers n.º 6, 2000.

(2) Por exemplo, a aplicação da secção 201 da legislação comercial americana que, desde Março de 2002, aumentou os direitos aduaneiros sobre alguns aços planos ou ainda a lei fiscal americana «Foreign Sales Corporation», condenada pela OMC, que permite a algumas empresas beneficiarem de subsídios à exportação.

(3) Durante o ano de 1991 registaram-se 8 239 fusões e aquisições, nas quais estiveram envolvidas empresas da UE, valor esse que aumentou para 12 796 em 1999. Fonte: «Mergers and acquisitions» (Fusões e aquisições) (Suplemento A. Economic trends (Tendências Económicas) da revista European Economy, n.º 5/6 de 2000. Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias).

Europeia se torne até 2010 «na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social». Para a consecução desta ambição, definiu uma estratégia global que permite antecipar e gerir as transformações que afectam as economias europeias. O objectivo é criar a economia mais competitiva assente num quadro de maior estabilidade económica.

2.2.2.3. Em parte em consequência da crise nos sectores das TIC e das telecomunicações e em parte devido às substanciais quedas das cotações nas bolsas de valores internacionais, a Europa depara-se agora com um baixo crescimento, incerteza económica generalizada, falta de confiança entre as empresas e os consumidores, lentidão nos investimentos e desemprego em vários sectores económicos.

2.2.2.4. A Comissão Europeia e o Conselho Europeu decidiram prosseguir os esforços para instaurar um clima em prol da mutação industrial em todos os seus aspectos. Mais concretamente, as intenções da Estratégia de Lisboa foram aperfeiçoadas nas Cimeiras de Gotemburgo e Barcelona. Em 2003, a Cimeira da Primavera, realizada em Bruxelas, resultou na definição de quatro áreas prioritárias, estreitamente ligadas à mutação industrial:

- fomento da inovação e do espírito empresarial;
- criação de um grupo de trabalho para o emprego;
- reforço do mercado interno (foi confirmado o Conselho «Competitividade»);
- protecção do ambiente numa perspectiva de crescimento e de emprego.

2.2.2.5. Nas conclusões que adoptou sobre um leque variado de assuntos, o Conselho sublinhou uma vez mais a necessidade de realizar a ideia da UE enquanto sociedade baseada no conhecimento e de «conferir à competitividade um lugar central». O Conselho formulou objectivos, tais como uma célere execução do plano de acção «simplificação e melhoria do ambiente regulamentar», uma avaliação pormenorizada do impacto de todas as propostas importantes de legislação comunitária em matéria económica e social, nomeadamente através da consulta sistemática dos parceiros sociais.

2.2.2.6. Menciona ainda nas conclusões sectores específicos, nomeadamente o gás e a electricidade, os transportes e ainda o plano de acção para os serviços financeiros, a I&D e a adjudicação de contratos públicos na área da defesa, a política espacial europeia, a sociedade de informação e a biotecnologia. Especial atenção foi requerida para os serviços de interesse geral, sua qualidade e acessibilidade, tendo em conta as regras da UE em matéria de auxílios estatais e de concorrência <sup>(1)</sup>.

(1) A Comissão acaba de publicar um Livro Verde sobre os serviços de interesse geral (COM(2003) 270 final de 21.5.2003).

2.2.2.7. Em consonância com as conclusões da Cimeira, a Comissão Europeia apresentou em 7 de Maio de 2003 um plano com 10 prioridades para melhorar o desempenho da Europa, sublinhando, entre outros, o aspecto da transposição da legislação. Embora reconhecendo que o Conselho Europeu não cessa de desenvolver políticas a nível comunitário, o CESE lamenta a modéstia da atenção dada, até há pouco tempo, à sua aplicação prática, a qual, no entanto, é importante na perspectiva de mutações industriais e, sobretudo, tendo em vista o Estado de direito europeu.

2.2.2.8. Nesse plano de dez prioridades, a Comissão advoga com razão um novo consenso e determinação, por lhe parecer que grande parte do potencial do mercado interno é desperdiçado, dado que o número de infracções está a crescer. Assim, o objectivo é reduzir o número de infracções internas em, pelo menos, 50 % até 2006 <sup>(2)</sup>.

2.2.2.9. As abordagens sectoriais também já tinham sido avançadas pelo Comissário E. Liikanen, ao afirmar, em 29 de Janeiro, que «[...] enquanto a dimensão horizontal continuará a revestir fundamental importância, os efeitos nos sectores industriais, especialmente os que enfrentam desafios especiais, devem ser cuidadosamente acompanhados, e, quando possível, devem ser feitas as adaptações necessárias para dar resposta a situações específicas».

2.2.2.10. O Comité apoia as orientações desenvolvidas pela comunicação da Comissão sobre «A política industrial numa Europa alargada», mas considera que convirá sublinhar igualmente a necessidade de políticas sectoriais, que se poderão revelar particularmente úteis no contexto das transformações económicas dos países candidatos. Há que tomar em consideração que nesses países tal diálogo não existe por enquanto.

2.2.2.11. A intervenção directa do Estado na indústria tem sido reduzida, embora os auxílios estatais precisem de diminuir ainda mais. A redução destes auxílios promove, por seu turno, condições de concorrência equitativas a nível europeu nos sectores em causa.

(2) O número de processos por infracção elevou-se de pouco menos de 700 em 1992 a aproximadamente 1 600 actualmente. Especial ênfase é dada à integração dos mercados de serviços e às «indústrias de redes», como a energia, os transportes, as telecomunicações e os serviços postais, «cruciais para todos os cidadãos» e responsáveis por uma parte significativa dos custos das empresas. Outros elementos importantes do plano de dez prioridades são a execução do «Plano de Acção para Simplificar e Melhorar o Ambiente Regulador» e uma maior abertura dos mercados de contratos públicos.

2.2.2.12. O clima empresarial da Europa e dos Estados-Membros é directamente influenciado pelas políticas macroeconómica, monetária e fiscal. Na verdade, a bem sucedida implantação do euro não gerou ainda suficiente uniformidade nas políticas económicas dos Estados-Membros. Subsistem ainda consideráveis divergências entre os regimes fiscais. Até certo ponto, estas diferenças de ordem macroeconómica entre os Estados-Membros podem também influenciar negativamente a mutação industrial na Europa.

2.2.2.13. O desenvolvimento do mercado único ressentem-se do facto de os progressos registados em áreas vitais terem sido poucos ou nenhuns. Exemplos disso são os disfuncionamentos do mercado europeu de capitais, as imperfeições no regime de concorrência, a ausência de uma directiva sobre as aquisições, um processo negocial demasiado moroso sobre a patente europeia, que acabou por ser coroada de pouco êxito e, por vezes, a falta de aplicação efectiva da legislação europeia.

2.2.2.14. Para criar condições para as mutações industriais baseadas nos princípios da coesão social e da competitividade, o CESE reitera que devem ser formuladas políticas eficazes para

- o desenvolvimento dos recursos humanos,
- criar mais e melhor emprego num mercado de trabalho inclusivo,
- dar particular atenção ao envelhecimento da população activa e às medidas de promoção do acesso das mulheres ao mercado de trabalho,

o que exige aprendizagem ao longo da vida a todos os níveis e a melhoria do ensino e da formação. São altamente desejáveis análises das melhores práticas em cada uma destas áreas.

2.2.2.15. A política de inovação é um aspecto central da Estratégia de Lisboa, mas a intensidade do investimento financeiro difere de país para país. Além disso, como salientado nas conclusões da Cimeira de Março de 2003, a colaboração entre as universidades/centros de excelência, por um lado, e o mundo empresarial, por outro, não é certamente a melhor em alguns Estados-Membros. Neste terreno, por exemplo, uma comparação da Europa com os EUA é desfavorável para a primeira. Por consequência, a balança comercial entre a UE e os EUA é favorável aos EUA.

2.2.2.16. O CESE subscreve o princípio do desenvolvimento sustentável. O Comité já elaborou diversos pareceres que deveriam ser tidos em conta no processo de mutação industrial.

### 3. Mutações industriais e sociais

3.1. Nos últimos anos surgiram na UE vários relatórios famosos sobre alterações de fundo no mundo e ambiente empresarial<sup>(1)</sup>.

Também o Parlamento Europeu, a Confederação Europeia dos Sindicatos e a UNICE adoptaram resoluções sobre as mutações industriais<sup>(2)</sup>.

3.2. A mutação sempre foi uma característica do ciclo de vida das empresas. Nas últimas décadas tem tido importantes consequências sociais e económicas. Os dados relativos às fases de mudança revelam um acréscimo considerável na proporção de população activa no sector dos serviços devido, em parte, à externalização e à subcontratação e, em parte, também ao surgimento de sectores dinâmicos, tais como o entretenimento e os meios de comunicação social.

3.3. O progresso tecnológico faz encurtar cada vez mais o ciclo de vida dos produtos e serviços. Prevaecem os mercados abertos. Conclusão: é necessária a adaptação. Muitas empresas, incluindo as que conheceram crises ou sentiram necessidade de reestruturação, acabam por se transformar total ou parcialmente. É preciso encontrar um equilíbrio adequado entre flexibilidade (capacidade de adaptação e novas competências) e estabilidade no emprego através do diálogo social. A análise de casos concretos mostra haver várias causas para a necessidade de reestruturação: adaptação da capacidade,

(1) Os mais importantes foram o intitulado «Gerir a mudança», de Novembro de 1998, relatório do grupo presidido por Pehr Gyllenhammer (sobre o qual o CESE emitiu um parecer favorável, embora crítico: JO C 258 de 10.9.1999), e o relatório do grupo de alto nível sobre as relações e mutações industriais na União Europeia, de Janeiro de 2002, elaborado pelo grupo presidido por Maria João Rodrigues.

(2) Resolução do PE de 15 de Fevereiro de 2001 sobre as consequências sociais da reestruturação industrial (B5-0089/2001), na qual se convida a Comissão e os Estados-membros a adoptarem uma abordagem mais dinâmica no tocante às reestruturações industriais e às suas consequências sociais, se insiste na necessidade de desenvolver o diálogo social e se recorda as disposições do Tratado que estipulam que o objectivo de alcançar um elevado nível de emprego será tomado em consideração na definição e execução das políticas comunitárias; Resolução da CES de 11 e 12 de Março de 2002, na qual se defende a necessidade de associar permanentemente os trabalhadores ao processo de transformação e de efectuar as reestruturações segundo o princípio do menor custo social e se apela à realização de trabalhos de pesquisa e análise permanentes destinados a avaliar a amplitude e o impacto das reestruturações empresariais por sector, país e região; Resolução da UNICE de 8 de Março de 2002 no sentido de organizar intercâmbios de experiências sobre a antecipação e a gestão da mudança.

transição económica, competitividade, ajustamento da produtividade, redefinição da posição ocupada, racionalização, mudanças organizacionais e falência<sup>(1)</sup>. Numa série de casos analisados, a transformação da empresa levou a produtos e/ou serviços completamente novos e a uma redistribuição ou mesmo aumento do número de trabalhadores. Estes processos de mutação de empresas e de mudanças no seu interior estão sobretudo ligados a desenvolvimentos sectoriais específicos. A forma como a reestruturação é posta em prática do ponto de vista social depende de um diálogo frutuoso entre entidade patronal e trabalhadores.

3.4. Estes processos prosseguem, apesar do actual retrocesso económico. Com efeito, a situação actual estimula a concorrência, porquanto cada empresa procura assegurar a sua posição concorrencial na salvaguarda da sua existência. Embora hoje em dia se preste talvez mais atenção ao factor custos, as empresas não deixam de renovar a sua organização interna e de definir a sua posição para o futuro, não descurando para tal a via da concentração industrial através de fusões e aquisições.

Esta intensa actividade de reestruturação também significou um agravamento agudo do desemprego. Nos primeiros nove meses de 2001 foram eliminados 230 000 postos de trabalho na zona do euro e 350 000 em toda a UE. O forte impacto destas supressões não só para os trabalhadores individualmente, mas também para toda uma zona ou região exige a adopção de medidas de acompanhamento e de planos para a criação de postos de trabalho alternativos. Esta abordagem é, aliás, aplicada em alguns Estados-Membros.

Neste contexto, o CESE chama a atenção para o paradoxo das tecnologias da comunicação e informação (TCI). Na verdade, a estagnação económica dos últimos anos foi induzida por uma forte quebra dos investimentos no já intensamente explorado sector das TCI. Mas isso não impediu esse mesmo sector (comunicação, informação, Internet) de gerar mudanças radicais nos sectores secundário e terciário, conferir uma dimensão completamente nova aos sectores tradicionais e fazer proliferar novas empresas e novas alianças entre parceiros de mercado, bem como novas ofertas de produtos e serviços. Nenhum sector escapa a este processo de renovação. É como se as TCI fossem um novo produto. A próxima renovação radical, desta vez no sector da biotecnologia, está iminente.

3.5. Não obstante, nos Estados-Membros, a reestruturação acontece como fenómeno autónomo. O CESE fornece inúmeros exemplos de como a reestruturação regional leva à redistribuição do trabalho, ao redesevolvimento de empresas e à criação de novas. Na base de tal reestruturação estiveram sempre processos complicados. Muitas regiões europeias têm características específicas, que dependem da sua história económica, situação geográfica e tradições regionais. Por vezes, a

adaptação das estruturas industriais não foi adequadamente antecipada. Mas, ao mesmo tempo, reparamos também que os intervenientes a nível regional — empregadores, sindicatos, autarquias locais e regionais — se têm frequentemente mobilizado e continuam a fazê-lo, inclusivamente em estreita colaboração para o futuro com as autoridades nacionais e com a União Europeia, como, por exemplo, no âmbito dos programas *Rechar*, *Resider* e *Retext*, para criarem os alicerces de novas perspectivas. Com efeito, tem havido e continua a haver processos de reestruturação e de modernização, por vezes, com resultados surpreendentemente positivos.

São exemplos de regiões que promoveram a criação de novas empresas e a transformação dos padrões de produção a bacia do Ruhr (Alemanha) e Birmingham (Reino Unido), ao converterem as suas indústrias pesadas em empresas voltadas para os serviços, Oulu (Finlândia) com o seu forte sector de telecomunicações e Barcelona (Espanha), que sofreu profundas modificações por ocasião dos Jogos Olímpicos de 1992.

3.6. No entanto, a par dos exemplos de êxito comprovável, outras regiões há que se encontram ainda a meio-caminho, tal como as Astúrias, região espanhola que nos anos 90 foi submetida a grandes ajustamentos na indústria siderúrgica e mineira. O emprego no sector siderúrgico passou de 23 000 trabalhadores para os actuais 8 000, uma perda líquida de 15 000. A região também perdeu mais de 17 000 postos de trabalho na indústria siderúrgica. Apesar dos esforços envidados quer pelo governo central espanhol quer pelo governo regional e das ajudas concedidas pela Comissão Europeia (Tratado CECA, programas *Rechar* e *Resider*), o problema ainda não foi resolvido e, se bem que a economia tenha recuperado alguma vitalidade, não conseguiu substituir nem sequer metade dos postos de trabalho perdidos nos sectores em causa e noutros afins. Tal mostra claramente a necessidade contínua de medidas de apoio económico se se quiser recuperar o terreno perdido e desenvolver em pleno a vida económica desta região.

Há outros casos hoje, Liège (Bélgica) e Bremen (Alemanha), onde o grupo siderúrgico Arcelor, resultado da fusão entre a Arbed, a Aceralia e a Usinor decidiu — num contexto de excesso estrutural de capacidade de produção de fita de aço e para melhorar as sinergias — encerrar gradualmente os altos fornos de Liège e reduzir a produção em Bremen. Ante a perda de postos de trabalho que estas medidas originam, Arcelor comprometeu-se a não deixar ninguém sozinho perante um problema de emprego, a recuperar os sítios em causa e, com a ajuda de todas as partes interessadas, a contribuir para a reindustrialização dos tecidos económicos locais. Medidas de apoio, como as lançadas há alguns anos com os programas *Rechar* e *Resider*, deverão evitar um traumatismo nestas regiões. Importa, igualmente, criar as condições para um desenvolvimento sustentável destas regiões.

(1) Cf. estudos de caso sobre formas de lidar com o impacto social de grandes reestruturações industriais, Bernard Brunhes, consultor — trabalho efectuado para a Comissão Europeia, D.-G. V (<http://www.brunhes.com/Etudligne/Cahiers/6/Cahier6.htm>).

3.7. Um aspecto importante da evolução actual não é apenas o facto de o carácter das empresas individuais se poder alterar, mas também o de actualmente ser mais difícil destrinçar uns sectores dos outros. Mudança crucial é o facto de a anterior distinção clara entre sectores ter dado azo a novas regras do jogo, caracterizado pela interdependência, interacção, trabalho em rede e externalização. Visto que a maior parte das empresas escolhe o seu caminho à luz das perspectivas de futuro e da posição que ocupam no mercado, a situação tende a variar conforme os casos e as empresas. Daí ser necessário encontrar a combinação certa de flexibilidade, participação dos trabalhadores, melhoria contínua e estabilidade.

3.8. Em qualquer dos casos, este esboço de todos estes processos de renovação, internacionalização e reorientação nos sectores de produção e dos serviços mostra bem que a economia em geral é afectada por esta evolução que se faz sentir a todos os níveis das empresas. Isto explica a forte ênfase que os parceiros sociais da maioria dos países colocam em novas opções de formação e desenvolvimento de competências. A mobilidade profissional é um traço característico do actual sistema de produção e serviços. Estruturas de trabalho tradicionais (por exemplo, a indústria do calçado em Choletais, França <sup>(1)</sup>) coexistem com outras mais jovens. É verdade que muitas empresas ainda estão a transitar do «tradicional» para o «novo». Não se pode deixar, no entanto, de notar que certos sectores tradicionais, tais como o comércio a retalho ou os centros de distribuição de mercadorias, são por vezes completamente reestruturados para melhor. Seja como for, a formação e o diálogo são essenciais nesta fase de transição. A reorganização da formação profissional e as amplas possibilidades oferecidas (e que devem sê-lo, a fim de proporcionar aos trabalhadores um futuro tão seguro quanto possível) são primordiais no acompanhamento destas mudanças, de que acima se referiram alguns exemplos.

3.9. O desenvolvimento dos recursos humanos é, obviamente, de fundamental importância. Os processos de mutação nas empresas e a criação de novos empregos, bem como a competitividade na Europa — como foi reconhecido pelo Conselho Europeu de Lisboa — assentam na investigação e na inovação e ainda na capacidade de criação e de adaptação dos trabalhadores. Reconhecer a importância estratégica do capital humano significa:

- investir na formação e na habilitação dos trabalhadores ao longo da sua vida activa;
- aumentar a capacidade de adaptação das empresas;
- envolver os trabalhadores na gestão da mudança e na criação de um novo tipo de segurança;

(1) «Le cas de la chaussure dans le Choletais» (O caso da indústria do calçado de Choletais), Franck Aggeri e Frédérique Pallez — Centre de Gestion Scientifique, École des mines de Paris, Setembro de 2001.

- facilitar o acesso ao emprego a trabalhadores com menos habilitações;
- desenvolver os mecanismos de diálogo social nas empresas <sup>(2)</sup>.

Hoje em dia, o próprio trabalhador é um factor de mudança na gestão das empresas e, por conseguinte, da mutação industrial. Estruturas hierárquicas antigas são frequentemente substituídas por enquadramentos organizacionais que têm plenamente em conta o elevado nível de competência dos trabalhadores de hoje.

3.10. Nos últimos tempos tem sido colocada maior ênfase na «governança empresarial». Trata-se do conjunto de regras, códigos e condutas que vigoram nas empresas no intuito de considerar os interesses de todos os intervenientes. As empresas, em particular as que dispõem de mais mão-de-obra, têm uma certa responsabilidade social, sobretudo num contexto de competitividade internacional. A «governança empresarial» está a colocar uma série de problemas relacionados com uma atitude desejável para as empresas num contexto alargado. No que toca em particular à mutação industrial, a «governança empresarial» é do próprio interesse das empresas. É também relevante para questões como sustentabilidade, transparência, supervisão efectiva, etc., e visa assegurar boas relações de trabalho e uma responsabilidade externa para com a sociedade. É precisamente neste domínio que as especificidades e os valores próprios ao modelo social europeu se devem corporalizar. Por isso, a recente proposta da Comissão de inscrever a «governança empresarial» na agenda da UE constitui um passo positivo no sentido de uma utilização mais eficaz dos recursos e de uma melhoria da qualidade da produção.

#### 4. Conclusões e recomendações

4.1. É importante restaurar a confiança na situação económica. O CESE apoia, por conseguinte, as linhas gerais e os objectivos definidos pela Comissão Europeia e pelo Conselho Europeu na Cimeira da Primavera de 2003, bem como os que constam do plano de 10 prioridades da Comissão orientado para a reactivação económica, a criação de empregos e, mais generalizadamente, a realização da Estratégia de Lisboa. A Europa necessita de um clima económico favorável a um novo paradigma centrado na «mutação industrial com um rosto humano» e baseado na competitividade, desenvolvimento sustentável e coesão social e territorial.

(2) Documento da Comissão: «Antecipar e gerir a mudança: uma abordagem dinâmica dos aspectos sociais da reestruturação de empresas — Primeira fase da consulta dos parceiros sociais em várias indústrias e sectores da Comunidade» (ponto 1.3).

4.2. O CESE recomenda o recurso à avaliação do desempenho, à pressão exercida pelos pares e à divulgação das melhores práticas nos domínios afectados pelas mutações industriais e considera que a análise comparativa deve concentrar-se na evolução tecnológica, na inovação e nos aspectos sociais. O Comité saúda a iniciativa da Comissão Europeia de publicar análises comparativas concretas entre países.

4.3. O CESE é a favor de uma política industrial de carácter horizontal que permita, ao mesmo tempo, desenvolver abordagens sectoriais directamente relacionadas com as mutações industriais.

Uma abordagem sectorial deve ser acompanhada de processos de consulta, participação de todos os actores e negociação social no âmbito das reestruturações industriais, particularmente nos países candidatos.

4.4. O CESE preconiza que se verifique sistematicamente o cumprimento das normas e das decisões aprovadas a nível comunitário, pois as excepções levariam a uma Europa «à la carte».

4.5. É muito importante assegurar que os representantes dos sectores possam participar em todas as fases do processo legislativo comunitário («bottom-up»), a fim de que as normas e as decisões em diferentes domínios políticos possam ser analisadas à luz das mutações industriais. O CESE chama a atenção para a necessidade de garantir uma aplicação eficaz e coerente das estratégias no domínio da competitividade e das mutações industriais. A CCMI acompanhará de perto esse processo.

O CESE sublinha a importância de assegurar que a deslocalização de indústrias não seja apenas motivada pelas diferenças cada vez maiores entre as legislações dos Estados-Membros, nomeadamente em matéria ambiental e fiscal.

4.6. Recentemente foi criado o Conselho «Competitividade». O CESE regozija-se com esta nova abordagem, pois considera desejável que as questões e as soluções regulamentares sejam equacionadas no contexto respectivo, velando simultaneamente pela qualidade do emprego.

O CESE salienta que a eficácia de qualquer política de mutações industriais depende da coerência entre as diferentes políticas comunitárias, nomeadamente de âmbito social, industrial, fiscal e regional, bem como nos domínios da energia, transportes, concorrência, formação e investigação.

4.7. Conviria avaliar o impacto real da legislação europeia. Para o efeito, o CESE apoia a proposta de criação de um grupo consultivo independente para avaliação do impacto da regulamentação comunitária sobre as empresas, a fim de melhorar a qualidade da legislação da UE.

4.8. No entender do CESE, é essencial que a inovação e a investigação promovam a liderança europeia, tanto em termos de competitividade como de bem-estar social, o que, em parte, será também uma resposta a políticas similares seguidas noutras regiões do mundo, tal como nos EUA, em que os desenvolvimentos industriais são favorecidos por iniciativas governamentais no domínio da defesa <sup>(1)</sup>.

4.9. O CESE considera que são desejáveis iniciativas para promover a cooperação entre as universidades/centros de excelência e o mundo empresarial <sup>(2)</sup>.

4.10. O CESE considera que importa dar maior atenção às repercussões que algumas disposições e medidas regulamentares comunitárias podem ter nas empresas.

4.11. Há que manter na Europa regras coerentes quanto aos auxílios estatais remanescentes. Simultaneamente, a União Europeia deve continuar a agir, principalmente através da OMC, contra a utilização abusiva dos direitos aduaneiros, nomeadamente os direitos aduaneiros aplicados pelos EUA aos produtos siderúrgicos. Isto é importante para que haja condições de concorrência equitativas no comércio internacional.

4.12. No intuito de propiciar às indústrias em mutação um clima equilibrado, o CESE apela à Comissão Europeia para que vele pela aplicação das regras da OMC, em que existem lacunas <sup>(3)</sup>.

4.13. O CESE chama a atenção para a necessidade de uma focalização em diferentes formas de mutação industrial. A distinção mais óbvia é entre, por um lado, a reestruturação de regiões monoindustriais e, por outro, a mutação industrial enquanto processo contínuo de adaptação das indústrias transformadoras e dos serviços. Ora, só no primeiro caso, é possível prever medidas numa base temporária nos territórios implicados.

(1) Parecer do CESE sobre o Livro Verde: Política Espacial Europeia — JO C 220 de 16.9.2003, p. 19; ver igualmente o parecer do CESE sobre a Comunicação da Comissão «Defesa europeia — Questões ligadas à indústria e ao mercado — Para uma política comunitária em matéria de equipamento e de defesa» (foi elaborado um parecer complementar pela CCMI).

(2) A este respeito, é interessante notar que, a exemplo da Finlândia, também o novo governo neerlandês instalou uma plataforma para a interacção entre centros de excelência e empresas sob a direcção do primeiro-ministro.

(3) Por exemplo, na China em matéria de quotas na microelectrónica, na Coreia do Sul em matéria de subsídios aos estaleiros navais e nos Estados Unidos em matéria de ajuda à indústria siderúrgica.

O CESE recomenda que as experiências positivas com programas sectoriais, tais como Rechar, Resider e Retext, sejam levadas em conta na modernização das regiões monoindustriais tanto dos futuros Estados-Membros como dos actuais e que sejam promovidas nesses países novas formas de diálogo social.

Nas regiões particularmente afectadas pelas deslocalizações, podem ser necessárias medidas específicas de acompanhamento por uma duração determinada.

4.14. Em muitos casos, as regiões submetidas a um processo de mutação industrial beneficiam de uma estreita colaboração entre empresas, administração pública, parceiros sociais e, eventualmente, outros sectores socioeconómicos. O CESE convida a Comissão a dar a conhecer as experiências empreendidas nesta área, seus êxitos e limites, o que pode ser útil para as regiões em transição, em particular nos futuros Estados-Membros.

4.15. O CESE salienta a importância dos programas de formação do pessoal e convida a Comissão a considerar todas as tendências e os resultados destes programas específicos de formação profissional e de aprendizagem, incluindo no sector privado. Seria conveniente organizar mesas-redondas com os parceiros sociais dos diferentes sectores sobre este assunto.

4.16. O Observatório Europeu da Mutação (European Monitoring Centre on Change — EMCC), criado em 2001 no quadro da Fundação Europeia de Dublin para a melhoria das condições de vida e de trabalho, como resposta directa ao apelo do grupo Gyllenhammar, pode desempenhar um papel valioso. Em colaboração com os diferentes actores da vida económica (empresas, parceiros sociais) e institutos de investigação nacionais, fornece informação específica sobre mutações ocorridas em certos sectores e sobre a indústria em geral, bem como sobre modelos de antecipação e de acompanhamento das mutações. O CESE pretende desenvolver a colaboração entre a CCMI e o EMCC.

4.17. O CESE considera que a criação de observatórios sectoriais facilitaria a antecipação e concretização das mutações

industriais, a identificação de alternativas viáveis e a minimização das consequências negativas. Tal como já foi salientado pelo Comité<sup>(1)</sup>, uma outra medida susceptível de contribuir para uma melhor antecipação e gestão da mutação industrial consistiria em «as empresas europeias de vulto (mais de 1 000 trabalhadores) preparem um Relatório “Sobre a Gestão da Mudança”, [que] deveria fornecer informação acerca de quais as mudanças estruturais que se prevêem e qual o modo como deveriam ser geridas»<sup>(2)</sup>.

4.18. A fim de valorizar as boas práticas, o CESE sugere que se proceda a uma avaliação das empresas detentoras do recorde em processos de reestruturação baseados no conhecimento, na sustentabilidade e em programas sociais (Estratégia de Lisboa).

4.19. O CESE considera que o diálogo social nas empresas e, eventualmente, com actores locais e a administração pública é um importante instrumento de desenvolvimento da competitividade, das condições sociais e do emprego, bem como de protecção do ambiente num equilíbrio produtivo. A experiência do CESE e do antigo Comité Consultivo da CECA comprova que a instauração de um diálogo sectorial contínuo a nível europeu, no qual intervenham directamente representantes dos produtores, dos trabalhadores e de outros grupos representativos da sociedade civil organizada (consumidores, comerciantes, etc.) contribui para construir uma base útil para uma política industrial renovada.

4.20. O trabalho futuro da CCMI, como estrutura do CESE, concentrar-se-á nos sectores e/ou regiões particularmente implicados nas mutações industriais e alicerçar-se-á nas orientações referidas no ponto 1.7, bem como nas presentes conclusões.

(1) Parecer do CESE sobre «Gerir a Mudança — Relatório final do grupo de alto nível sobre as implicações económicas e sociais da mutação industrial», ponto 3.2.3 — JO C 258 de 10.9.1999.

(2) Resumo do documento «Gerir a mudança — Grupo de alto nível sobre as implicações económicas e sociais da mutação industrial» (Relatório Gyllenhammer).

Bruxelas, 25 de Setembro de 2003.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social Europeu*

Roger BRIESCH