

# Jornal Oficial

## da União Europeia

C 234

48.º ano

Edição em língua  
portuguesa

## Comunicações e Informações

22 de Setembro de 2005

<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 Europeu</b>	
	<b>415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005</b>	
2005/C 234/01	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 relativa à promoção das cooperativas na Europa» COM(2004) 18 <i>final</i> .....	1
2005/C 234/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Propostas de directivas do Parlamento Europeu e do Conselho que reformulam a Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício e a Directiva do Conselho 93/6/CEE, de 15 de Março de 1993, relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito» (COM(2004) 486 <i>final</i> — 2004/0155 e 2004/0159 (COD)) .....	8
2005/C 234/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão 2000/819/CE do Conselho relativa a um programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas (PME) (2001-2005)» (COM(2004) 781 <i>final</i> — 2004/0226 (COD)) .....	14
2005/C 234/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à licença comunitária de controlador de tráfego aéreo» (COM(2004) 473 <i>final</i> — 2004/0146 (COD)) .....	17

PT

Preço:  
18 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	<u>Índice (continuação)</u>	<u>Página</u>
2005/C 234/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o segundo programa “Marco Polo” para a concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias (Marco Polo II)» (COM(2004) 478 final — 2004/0157 (COD)) .....	19
2005/C 234/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1868/94 que institui um regime de contingentes para a produção de fécula de batata» (COM(2004) 772 final — 2004/0269 (CNS)) .....	25
2005/C 234/07	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 999/2001 que estabelece regras para a prevenção, o controlo e a erradicação de determinadas encefalopatias espongiformes transmissíveis» (COM(2004) 775 final — 2004/0270(COD)) .....	26
2005/C 234/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu» COM(2004) 493 final .....	27
2005/C 234/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural através do Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER)» (COM(2004) 490 final — 2004/0161 (CNS)) .....	32
2005/C 234/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social da globalização — Contributo das políticas da UE para tornar os benefícios extensíveis a todos» COM(2004) 383 final .....	41
2005/C 234/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que adopta o programa “Juventude em Acção” para o período de 2007-2013» (COM(2004) 471 final — 2004/0152 (COD)) .....	46
2005/C 234/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel do BEI nas parcerias público-privadas (PPP) e consequências para o crescimento» .....	52
2005/C 234/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Os novos Estados-Membros e as orientações gerais de política económica» .....	60
2005/C 234/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras gerais para a concessão de um contributo financeiro por parte da Comunidade no sector das redes transeuropeias de transporte e de energia, e que altera o Regulamento n.º 2236/95 do Conselho» (COM(2004) 475 final — 2004/0154 (COD)) .....	69

## II

(Actos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

### 415.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 9 E 10 DE MARÇO DE 2005

#### **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 relativa à promoção das cooperativas na Europa»**

COM(2004) 18 final

(2005/C 234/01)

Em 23 de Fevereiro de 2004, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, emitiu parecer em 14 de Fevereiro de 2005, sendo relator HOFFELT.

Na 415.<sup>a</sup> reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 120 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

#### 1. Introdução

1.1 «A sociedade cooperativa é uma associação autónoma de pessoas que se unem, voluntariamente para satisfazer aspirações e necessidades económicas, sociais e culturais comuns através de uma empresa de propriedade comum e democraticamente gerida»<sup>(1)</sup>. Embora a definição jurídica da sociedade cooperativa possa abranger realidades diferentes segundo os Estados-Membros, os práticos do Direito reconhecem o seu carácter de sociedade «*intuitu personae*».

1.2 A identidade cooperativa é reforçada por valores cooperativos como a democracia, a igualdade, a solidariedade, a transparência ou a responsabilidade social, mas também por princípios como a adesão voluntária, o poder democrático exercido pelos membros, a participação económica dos membros ou o compromisso com a colectividade<sup>(2)</sup>.

1.3 A sociedade cooperativa distingue-se também das sociedades de capitais pela variabilidade do capital, sendo as partes são nominativas e, em princípio, inacessíveis a terceiros não membros da sociedade cooperativa.

1.4 Na União Europeia, cerca de 140 milhões de cidadãos são membros de sociedades cooperativas. Contam-se cerca de

300 000, que proporcionam emprego a 2,3 milhões de pessoas.

1.5 Caracterizado por um modo de organização com base fundamentalmente na colocação em comum de uma capacidade de compra, de venda ou de uma força de trabalho para satisfazer as necessidades económicas dos seus membros, o empresariado cooperativo que encontramos na maior parte dos sectores de actividade está bem adaptado à prossecução de objectivos sociais, ambientais e culturais.

1.6 As sociedades cooperativas estão especialmente habilitadas para contribuir para os objectivos ligados à Estratégia de Lisboa, uma vez que procuram conciliar «*performance*» económica, participações e realização pessoal.

1.7 Embora a sua envergadura e o seu desenvolvimento possam variar consideravelmente, as sociedades cooperativas têm, geralmente, um enraizamento local e participam, assim, na estruturação em rede e no reforço do tecido socioeconómico de uma região, bem como na manutenção da coesão social nos territórios com atraso de desenvolvimento ou importantes necessidades de reconversão<sup>(3)</sup>. Esta implantação local não as

<sup>(1)</sup> Carta Cooperativa adoptada em 1995, no Congresso da Aliança Cooperativa Internacional, em Manchester.

<sup>(2)</sup> Idem.

<sup>(3)</sup> Cf. parecer do Comité das Regiões de 16 de Junho de 2004, CdR 97/2004 fin, relatora: PELLINEN, JO C 318 de 22 de Dezembro de 2004.

impede de desenvolverem as suas actividades além-fronteiras da União Europeia. As cooperativas têm assim um impacto não despreciando nas trocas comerciais e na dinâmica económica mundial <sup>(4)</sup>.

1.8 A este propósito, o papel e o impacto das sociedades cooperativas são, aliás, reconhecidos a nível nacional como mundial. Assim, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adoptou, em Junho de 2002, uma recomendação sobre a promoção das cooperativas <sup>(5)</sup>, que salienta designadamente, que «as cooperativas, nas suas diferentes formas, promovem a mais completa participação no desenvolvimento económico e social de toda a população». Esta recomendação foi adoptada pelos 25 países membros da UE e está em fase de ratificação.

1.9 Na União Europeia, as sociedades cooperativas estão reconhecidas no artigo 48.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia <sup>(6)</sup>. No âmbito da sua unidade que se ocupa do artesanato, das pequenas empresas, das cooperativas e das mútuas, a Comissão consagrou especial atenção a este tipo de sociedades. O Conselho adoptou recentemente o estatuto da sociedade cooperativa europeia bem como a directiva que completa o estatuto no que se refere à participação dos trabalhadores <sup>(7)</sup>. A adopção desta comunicação mostra a persistência do interesse que a Comissão consagra a esta forma de sociedade.

1.10 Este interesse corresponde também a uma expectativa das sociedades cooperativas, pois estas são agora obrigadas a enfrentar desafios mais importantes, sob pena de verem o seu desenvolvimento travado ou a sua existência posta em causa. Assim, em vários novos países membros da União Europeia, a utilização da cooperativa pelo antigo regime desadecou esta forma de sociedade. De igual modo, numerosas cooperativas presentes em mercados cada vez mais concorrenciais têm de utilizar meios consideráveis, para manter a sua competitividade, conservando, porém, as suas características e a sua identidade.

## 2. Directrizes da Comunicação

2.1 Uma das tónicas do texto da Comunicação adoptada em 23 de Fevereiro de 2004, reside no facto de a Comissão sublinhar o papel cada vez mais importante e positivo desempenhado pelas cooperativas como meios de atingir muitos objectivos comunitários.

<sup>(4)</sup> Resolução 56/114 adoptada na 88.ª na reunião plenária da Assembleia Geral da ONU, em 19 de Dezembro de 2001.

<sup>(5)</sup> R. 193. Recomendação sobre a promoção das cooperativas adoptada na 90.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 20 de Junho de 2002.

<sup>(6)</sup> Artigo III – 142.º da Constituição Europeia (em ratificação) in JO C 310, de 16/12/2004.

<sup>(7)</sup> Regulamento n.º 1435/2003, JO L 207 de 18 de Agosto de 2003. Directiva n.º 2003/72/CE, JO L 207 de 18 de Agosto de 2003. Parecer do CESE de 26 de Maio de 2002 sobre o regulamento do Conselho relativo ao Estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia e sobre a proposta do Conselho que completa o estatuto da Sociedade Cooperativa Europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores, JO C 223 de 31 de Agosto de 2002.

2.2 Além disso, constatou-se que o potencial das sociedades cooperativas não foi suficientemente explorado. A fim de remediar esta situação, a Comissão propõe que se definam três objectivos principais que desdobra numa série de doze acções a realizar:

### 2.2.1 *Incentivar uma maior utilização do modelo cooperativo na Europa, melhorando a visibilidade e as características do sector*

Trata-se, designadamente, de organizar as trocas estruturais de informação e experiências e de promover acções destinadas a sensibilizar os poderes públicos e os operadores económicos.

### 2.2.2 *Aperfeiçoar as legislações nacionais sobre sociedades cooperativas*

Este objectivo foi desenvolvido no âmbito da adopção pelo Conselho, em Julho de 2003, do Regulamento relativo à sociedade cooperativa europeia (SCE). Trata-se tanto da aplicação do regulamento em função das legislações nacionais, como do aperfeiçoamento das legislações nacionais ou de encorajamento para definir «leis-tipo». Note-se que a Comissão dá também especial atenção aos novos países membros da União.

### 2.2.3 *Manter e melhorar a posição das cooperativas nos objectivos comunitários bem como a sua contribuição para esses objectivos*

São considerados designadamente a política agrícola e o alargamento, o desenvolvimento rural e regional e a criação de empregos.

## 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité sempre esteve atento à problemática das sociedades de pessoas e à economia social em geral <sup>(8)</sup>. Assim como o Comité das Regiões, o CESE considera que é conveniente promover e apoiar equitativamente todas as formas de empresas <sup>(9)</sup>. A fim de recolher as reacções das organizações e empresas cooperativas sobre a comunicação, o Comité organizou, com base num questionário, uma audição pública, em 11 de Outubro, que permitiu confrontar o projecto da Comissão com as expectativas e as prioridades do sector cooperativo.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE «Economia social e Mercado Comum», relator: J. OLSSON, JO C 117 de 26 de Abril de 2000.

<sup>(9)</sup> Cf. nota 3.

3.2 O Comité acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão sobre a promoção das sociedades cooperativas na Europa. A sua concretização deverá permitir um maior recurso a este tipo de empresa mediante uma melhor divulgação e valorização da sua contribuição para a realização dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

3.3 Em contrapartida, o Comité constata, através da comunicação, que diversas acções para garantir uma melhor promoção das sociedades cooperativas têm uma formulação particularmente prudente, na medida em que amiúde se usam expressões como «*examinar ou estudar as possibilidades de*» ou, ainda, «*dar especial atenção a*». Seria, pois, preferível formular objectivos mais concretos a alcançar, sem deixar de lhes fixar prazos apropriados.

3.4 Por outro lado, o Comité concorda com a atenção dada pela Comissão aos novos países membros da União e aos países candidatos. Em alguns deles, a utilização da sociedade cooperativa no antigo regime levou à identificação da cooperativa como um dos seus instrumentos.

3.4.1 Esta é a razão pela qual o Comité considera particularmente necessário sensibilizar os empresários destes países para o potencial da sociedade cooperativa, que permite designadamente desenvolver uma actividade mutuando os recursos, as responsabilidades e os riscos de empreender, o que permite esperar uma maior viabilidade e sustentabilidade dos projectos <sup>(10)</sup>.

3.4.2 O Comité considera também conveniente apoiar, nos novos Estados-Membros, as novas dinâmicas que se criam também através do modelo cooperativo na luta contra a exclusão social, bem como no domínio do ambiente e velar por que o tecido associativo gerado por determinadas cooperativas não se desagregue depois com as modificações que afectam este tipo de empresariado.

3.5 Embora compreendendo a abordagem da Comissão que tende a pôr em evidência a dimensão de PME das sociedades cooperativas, o Comité recorda que numerosas sociedades cooperativas e grupos de cooperativas excedem os limiares comunitários no que se refere à definição de PME. É esta a razão pela qual o Comité recomenda que não se limitem as propostas constantes da comunicação a esta única dimensão. Isto diz respeito designadamente às referências a acções comunitárias, como, por exemplo, no caso dos serviços às empresas ou no acesso ao financiamento.

<sup>(10)</sup> Parecer do CESE: «A diversidade económica nos países aderentes – Papel das PME e das empresas da Economia social» – relatores: FUSCO e GLORIEUX, JO C 112 de 30 de Abril de 2004.

#### 4. Domínios relativos às sociedades cooperativas que requerem desenvolvimento mais profundo

##### 4.1 Abordagem regulamentar

4.1.1 Com esta comunicação, a Comissão dá especial importância ao direito cooperativo, designadamente aos diversos estatutos nacionais que o regem. O Comité apoia esta abordagem, pois é essencial que as cooperativas possam dispor, a nível nacional como a nível europeu, do melhor quadro jurídico para desenvolver as suas actividades.

4.1.2 Por outro lado, as sociedades cooperativas estão também submetidas a um conjunto de disposições atinentes ao direito das sociedades (direito contabilístico, direito social, direito de concorrência, direito fiscal, ...). Se estas não têm em conta certas especificidades cooperativas, pode-se pensar que, dispondo mesmo de uma legislação cooperativa melhorada, o desenvolvimento das cooperativas corre o risco de ser travado.

4.1.2.1 A título de exemplo, o projecto inicial de norma de contabilidade IAS 32 previa que as partes sociais das sociedades cooperativas seriam consideradas como pertencentes à categoria das dívidas e não dos fundos próprios, por não estarem sujeitas a um pedido potencial de reembolso. Perante as consequências desta disposição para as cooperativas, o princípio foi alvo de uma interpretação que permite uma excepção a esta regra com duas condições suplementares <sup>(11)</sup>. O facto de não ter revisto a regra mas de lhe ter aditado uma interpretação para as sociedades cooperativas dá crédito à tese segundo a qual esta forma de sociedade é geralmente vista como uma excepção em relação às sociedades de capitais. Como já mencionado (cf. 3-1), o Comité é da opinião que convém não considerar a sociedade cooperativa como excepção mas, ao contrário, adaptá-la, quando indispensável, ao quadro legislativo para ter em conta as especificidades cooperativas.

4.1.2.2 O Comité convida, pois, a Comissão a ter em consideração e a traduzir em acções concretas as sinergias convenientes entre o direito cooperativo, por um lado, e, por outro, os outros elementos constituintes do enquadramento jurídico.

4.1.2.3 Na mesma ordem de ideias, o Comité sugere que os grupos de peritos encarregados pela Comissão de emitir pareceres sobre futuros textos jurídicos sobre a matéria tenham em consideração sistematicamente as características intrínsecas das sociedades cooperativas apelando para as competências das suas organizações representativas <sup>(12)</sup>.

<sup>(11)</sup> As partes sociais poderiam ser consideradas como capital quando o emissor mantém um direito incondicional de recusar o reembolso ou quando a legislação nacional ou os estatutos da entidade estabelecem um limiar abaixo do qual o capital não pode baixar.

<sup>(12)</sup> A este respeito, é surpreendente verificar que o grupo de alto nível de peritos europeus em direito de sociedades, várias vezes citado no documento, não engloba nenhum perito em direito cooperativo.

#### 4.2 Regras de concorrência, liberdade de estabelecimento e tratamento fiscal

4.2.1 **Tratando-se do direito da concorrência**, o Comité apoia a ideia de que, como todas as outras formas de empresa, as sociedades cooperativas estão submetidas aos artigos 81.º, 82.º e do 86.º ao 88.º do Tratado CE. No entanto, considera que a redacção do ponto da comunicação que alude ao artigo 81.º do Tratado não é explícita, quando a Comissão assinala que *«apesar de a organização na sua forma cooperativa poder não estar necessariamente em contradição com o artigo 81.º do Tratado CE, o seu funcionamento ou regras subsequentes podem ser considerados como restrições à concorrência»* <sup>(13)</sup>. A Comissão preconiza, pois, uma mais ampla divulgação das regras de concorrência junto dos diversos sectores cooperativos.

4.2.1.1 Com base na audição dos representantes dos sectores cooperativos que organizou em 11 de Outubro de 2004, o Comité considera que o problema tem menos a ver com o desconhecimento das regras da concorrência do que com o facto de que estas últimas nem sempre integram as especificidades cooperativas. O Comité convida a Comissão a dirigir também a sua acção para os serviços encarregados da política da concorrência, a fim de que estes sejam mais bem informados dos diferentes modos de organização das sociedades cooperativas.

4.2.1.2 Sem deixar de sublinhar também que a pluralidade da forma de empreender no mercado é um elemento-chave para uma concorrência sadia, o Comité considera que esta diligência seria susceptível de evitar todas as discriminações para com as cooperativas relativamente à sua organização.

4.2.2 Por outro lado, o Comité chama a atenção para o facto de que em certos países é proibido estabelecer-se com estatuto cooperativo a fim de exercer as actividades de determinado sector <sup>(14)</sup>. O que constitui uma limitação à **liberdade de estabelecimento**. Esta situação é tanto mais lamentável quanto o regulamento relativo ao estatuto de sociedade cooperativa europeia confirma esta proibição <sup>(15)</sup>. O Comité convida, pois, a Comissão a realizar um estudo sobre o alcance e o impacto destas proibições.

4.2.3 No que se refere ao **tratamento fiscal** das sociedades cooperativas, o Comité apoia o princípio segundo o qual as vantagens concedidas a um tipo de sociedade devem ser proporcionais às limitações jurídicas ou ao valor social acrescentado <sup>(16)</sup> que lhe dizem respeito. Neste âmbito, o Comité encoraja a Comissão a convidar os Estados-Membros a estudarem a possibilidade de conceder facilidades fiscais às sociedades cooperativas com base na sua utilidade social, ou em função da sua contribuição para o desenvolvimento regional, com reserva de condições estritas de controlo ligadas ao respeito dos princípios e valores cooperativos <sup>(17)</sup>.

<sup>(13)</sup> Último parágrafo da secção 3-2-7 da comunicação.

<sup>(14)</sup> Na Alemanha, por exemplo, é impossível criar uma sociedade cooperativa no sector da distribuição farmacêutica.

<sup>(15)</sup> N.º 2 do artigo 8.º «Se a legislação nacional prevê regras e/ou restrições específicas ligadas à natureza das actividades exercidas por uma SCE (...) esta legislação aplica-se integralmente à SCE».

<sup>(16)</sup> Comunicação § 3-2-6.

<sup>(17)</sup> Parecer do Comité das Regiões cf. nota 3.

#### 4.3 Responsabilidade social das empresas e governação empresarial

##### 4.3.1 Responsabilidade social das empresas (RSE)

4.3.1.1 A globalização da economia tende a aumentar as exigências de rentabilidade das empresas, por vezes em prejuízo de outras considerações societárias. A RSE, ou seja, *«a integração voluntária pelas empresas de preocupações sociais e ambientais nas suas actividades e relações com as partes interessadas»* <sup>(18)</sup>, não é um conceito novo para as sociedades cooperativas. O facto de elas combinarem objectivos económicos e sociais e as suas modalidades de funcionamento serem baseadas na pessoa e princípios de democracia interna, faz com que elas integrem por essência a RSE e invistam nesta temática <sup>(19)</sup>.

4.3.1.2 O Comité lamenta que esta dimensão não tenha sido retomada pela Comissão na sua comunicação e recomenda que se lhe consagre uma acção, a fim de promover as práticas das sociedades cooperativas neste domínio <sup>(20)</sup>.

##### 4.3.2 Governo de empresas

4.3.2.1 O Comité debruça-se há vários anos e com muito interesse sobre as matérias que têm a ver com o governo de empresas <sup>(21)</sup>. Ora as reflexões que continuam a prevalecer, neste domínio, fazem raramente referência às sociedades cooperativas. Tal constitui um certo paradoxo, uma vez que grande número de disposições ligadas à própria organização das cooperativas levaram à criação de modelos específicos de governo <sup>(22)</sup>. Os serviços das associações de fiscalização das contas de sociedades cooperativas podem também contribuir grandemente para o êxito da actividade das cooperativas. Estas associações operam em diversos Estados-Membros, alguns com uma tradição cooperativa sem interrupções de há mais de cem anos. É, portanto, importante que a directiva comunitária sobre a revisão oficial de contas reconheça esta instância de direito cooperativo, incluindo-a no seu texto.

<sup>(18)</sup> Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas, COM(2001) 366 final.

<sup>(19)</sup> Organização de redes de comércio equitativo, realização de balanços societários, criação do grupo europeu do balanço societário.

<sup>(20)</sup> Parecer do CESE sobre o Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas, COM(2002) 355 final – Relatores: HORNUNG-DRAUS, ENGENLEN-KEFFER, HOFFELT, JO C 125 de 27 de Maio de 2002.

<sup>(21)</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Modernizar o direito das sociedades e reforçar o governo das sociedades na União Europeia — Uma estratégia para o futuro» CESE 1592/2003 fin, JO C 80 de 30 de Março de 2004.

<sup>(22)</sup> A estrutura e a organização das cooperativas de auditoria em determinados países da União Europeia, como a Alemanha, constituem a ilustração do acima dito.

4.3.2.2 O Comité considera, pois, que seria útil integrar estas experiências no debate relativo ao governo de empresas, de modo que este fique enriquecido pelos avanços e recomendações susceptíveis de se aplicarem às diferentes modalidades de empreender.

#### 4.4 *Agrupamentos de empresas cooperativas*

4.4.1 O Comité chama também a atenção da Comissão para a existência de grupos compostos por empresas cooperativas. São modelos empresariais que privilegiam claramente as estratégias de parceria e de cooperação entre empresas cooperativas mais do que as fusões ou as aquisições. Isto permite às empresas enfrentar os desafios da globalização e da competitividade acrescida, conservando, embora, e evidenciando a identidade cooperativa.

4.4.2 No respeito das regras de concorrência, o Comité considera oportuno apoiar a promoção e o desenvolvimento de tais agrupamentos que podem permitir às cooperativas desenvolverem uma marca comum ou um leque de bens e serviços, o que poderia consolidar mais a presença cooperativa tanto a nível transnacional como a nível mundial. Sugere, também, que esta dimensão seja mais considerada na comunicação.

### 5. **Observações e recomendações sobre as acções propostas**

#### 5.1 *Percepção e promoção das práticas das cooperativas (Acções 1-2)*

5.1.1 O Comité insta com a Comissão para realizar as acções de promoção que tenham em vista melhorar a percepção e a consideração das características das sociedades cooperativas. O desconhecimento destas últimas é, com efeito, a razão principal que explica o facto de o seu potencial não ser suficientemente explorado. Neste âmbito, a identificação e a difusão das boas práticas ligadas a este modo especial de empreender devem ser mais apoiadas e incentivadas.

5.1.2 Propõe, designadamente, que a Comissão reconheça mais formalmente a Recomendação 193 da OIT que, por ter sido adoptada pelos 25 Estados-Membros da União Europeia, representa o primeiro consenso europeu sobre as normas e a promoção das cooperativas. O Comité preconiza também a elaboração e o lançamento de acções concretas, como uma campanha de informação sobre as características e a dimensão empresarial das cooperativas, com base nos diferentes suportes vídeo, sítio web da DG Empresa, etc. Esta campanha será destinada aos interlocutores económicos e sociais e às autoridades públicas nacionais.

5.1.3 O Comité recomenda, além disso, que esta acção de promoção da sociedade cooperativa se realize também nas direcções-gerais da Comissão. Dever-se-á prestar especial atenção aos serviços que desenvolvem iniciativas respeitantes directamente às sociedades cooperativas nas suas dimensões empresarial e social (DG Mercado Interno, DG Emprego e Assuntos Sociais, DG Concorrência, DG Saúde e Protecção dos Consumidores).

#### 5.2 *Dados estatísticos (Acção 3)*

5.2.1 O Comité apoia a vontade da Comissão de melhorar os dados estatísticos sobre este tipo de empresas. Na maior parte dos países da União, estas, quando disponíveis, raramente são objecto de actualização. Por outro lado, os métodos utilizados na agregação raramente são homogéneos. Tal constitui um obstáculo fundamental à promoção e à melhoria dos conhecimentos relativos às cooperativas.

5.2.2 Para acorrer a esta situação, a Comissão tem em vista o recurso à técnica das contas satélites. O âmbito de aplicação desta técnica, que, para as sociedades cooperativas, ainda não está definido, foi até agora testado em organizações que não têm principalmente que ver com o sector lucrativo ou que se enquadram em organizações sem fins lucrativos<sup>(23)</sup>. O Comité insiste na necessidade de que as vias e os meios que poderão ser escolhidos não ofusquem a dimensão económica e comercial das cooperativas. Note-se que a audição pública, acompanhada por um questionário, revelou que esta preocupação também era partilhada pelas organizações cooperativas.

5.2.3 A fim de responder o mais rapidamente possível à necessidade de dados relativos às sociedades cooperativas, o Comité preconiza, de imediato, o estabelecimento, onde for possível, entre Eurostat e os órgãos nacionais encarregados de recolher dados estatísticos sobre as empresas, de uma colaboração para, designadamente, seriar os dados das empresas em função dos diversos estatutos jurídicos a que recorrem.

#### 5.3 *Formação e espírito empreendedor (Acção 4)*

5.3.1 O Comité considera importante que os programas de educação, formação, estimulação do espírito empreendedor e educação permanente<sup>(24)</sup> tenham em consideração a dimensão cooperativa. Recorda que esta temática é também desenvolvida na Recomendação 193 da OIT e regozija-se com o facto de o Comité das Regiões mencionar também este ponto no seu parecer<sup>(25)</sup>. O Comité apoia a vontade da Comissão de pôr em rede e difundir as experiências realizadas.

<sup>(23)</sup> cf. Seminário de 23 de Abril de 2004 da Comissão sobre o desenvolvimento de uma metodologia para as contas satélites da economia social.

<sup>(24)</sup> Por exemplo, os programas Leonardo, Socrates, Erasmus.

<sup>(25)</sup> Cf. nota 3.

5.3.2 O Comité preconiza, também, que se faça o ponto da situação do ensino cooperativo nas escolas e nas universidades. Agindo assim, e apoiando a elaboração e difusão de material pedagógico específico, a Comissão poderia ir ao encontro de dois objectivos: por um lado, pôr em rede as experiências existentes e, por outro, incluir a dimensão cooperativa nos programas de ensino.

#### 5.4 *Serviços de apoio às empresas (Acção 5)*

5.4.1 O Comité secunda a Comissão na sua vontade de convidar os serviços de apoio tradicionais às empresas a integrarem mais a dimensão própria das cooperativas, sem deixar de recordar que existem já organismos especializados que oferecem este tipo de serviços. Estes últimos deveriam, mediante acções conduzidas pela Comissão, poder desenvolver e difundir mais a sua oferta de serviços.

5.4.2 A este respeito, o Comité recorda que o novo programa plurianual para as empresas e o espírito empreendedor (2006-2010) <sup>(26)</sup> não engloba qualquer eixo director ou rubrica específica para as sociedades cooperativas. Recorda também que o plano de acção para o espírito empreendedor <sup>(27)</sup> não faz qualquer referência a estas últimas, a não ser através de uma abordagem de «economia social», cuja formulação, neste documento, é, aliás, confusa.

#### 5.5 *Acesso ao financiamento (Acção 6)*

5.5.1 O Comité convida a Comissão a proceder rapidamente à análise que tem em vista, sobre a conveniência de incluir uma referência específica às sociedades cooperativas nos instrumentos do fundo europeu de investimento. A este propósito, o Comité foi informado de que esta referência foi recentemente recusada a título da igualdade de tratamento entre formas jurídicas. O Comité convida, pois, a Comissão a precisar quais serão as acções novas concretas que poderão ser levadas a cabo em matéria de financiamento pela Comissão, uma vez que o outro ângulo da acção, isto é, velar por que as cooperativas continuem a ser elegíveis nos outros programas comunitários, não altera em nada a situação actual. Por outro lado, o Comité desejaria que o fundo europeu pudesse reservar uma parte mais importante das suas ajudas às PME e às sociedades cooperativas que não dispõem de importantes garantias no plano financeiro.

5.5.2 Na mesma ordem de ideias, o Comité chama a atenção da Comissão para o facto de o novo acordo sobre os fundos próprios, chamado Basileia II, obrigar os bancos, na sua política de financiamento das empresas, a terem mais em consideração

<sup>(26)</sup> Programa comunitário a favor do espírito empreendedor e da competitividade das empresas (2006-2010).

<sup>(27)</sup> Comunicação da Comissão «Plano de acção: agenda europeia da política e do espírito empreendedor», COM(2004) 70 final., cf. parecer do CESE 1198/2004 de 15 de Setembro de 2004, relator: B. BUTTERS.

o perfil de risco destas, designadamente, em função da solvabilidade e do seu modo de gestão. Tal poderia tornar mais oneroso o acesso ao crédito para algumas sociedades cooperativas <sup>(28)</sup>.

5.5.3 Dada a natureza específica do seu capital (partes não cotadas na bolsa, reembolso das partes pelo seu valor nominal, etc.) as sociedades cooperativas têm, por vezes, dificuldades em encontrar financiamento para o seu desenvolvimento. O Comité apoia, neste sentido, a Comissão quando esta convida os Estados-Membros que dispõem de legislação específica para as sociedades cooperativas a incluírem a possibilidade de estas últimas emitirem partes negociáveis e remuneradas para investidores não utentes com a condição de que a participação destes últimos não ponha em causa nem a natureza cooperativa nem o controlo pelos membros da sociedade <sup>(29)</sup>.

#### 5.6 *Contribuição das sociedades cooperativa em certos domínios especiais da política de empresa (Acção 7)*

5.6.1 O Comité compartilha da opinião da Comissão relativamente ao facto de a sociedade cooperativa, mediante os seus modos de governo, ser um modelo especialmente adaptado para a retoma de empresas pelos trabalhadores. A este respeito, o Comité propõe que este modelo seja mais posto em evidência nos programas e acções que a Comissão pretende promover neste domínio.

5.6.2 O Comité propõe que se realize um estudo sobre as sociedades cooperativas cujas precauções essenciais são tomar em consideração as necessidades societárias. Este estudo poderá, assim, evidenciar o seu contributo relativamente a estes objectivos. No entanto, o Comité recomenda que este estudo saliente bem as particularidades das cooperativas sociais em relação às «empresas sociais» <sup>(30)</sup>.

#### 5.7 *Coerência e melhoria das legislações nacionais, elaboração de leis-modelo e sociedade cooperativa europeia (Acções 8, 9, 10, 11)*

5.7.1 Embora recordando que o enquadramento jurídico em que evoluem as sociedades cooperativas é tão importante como os modos de organização que realizam para alcançar os seus objectivos, o Comité apoia a prioridade que a Comissão dá ao estatuto jurídico que lhes diz respeito, tanto ao nível europeu como ao nível nacional.

<sup>(28)</sup> Parecer do CESE «Capacidade de adaptação das PME e das empresas de economia social às mutações impostas pelo dinamismo económico» (parecer exploratório) JO C 120 de 20 de Maio de 2005, relator: L. FUSCO.

<sup>(29)</sup> Ponto 3-2-4 da comunicação.

<sup>(30)</sup> Com a expressão «empresas sociais», a Comissão faz referência ao facto de que certos Estados-Membros adoptaram fórmulas jurídicas para qualificar as empresas cujo escopo principal é a realização de objectivos sociais.

5.7.2 O Comité aprova a organização de encontros com as administrações nacionais para a aplicação do regulamento da sociedade cooperativa europeia e da directiva que lhe está associada. Preconiza também um acompanhamento regular destes trabalhos de preparação. A título de comparação, a sociedade europeia, entrada recentemente em vigor, apenas foi integrada em seis legislações nacionais.

5.7.3 No tocante à elaboração de leis-modelo, o Comité sublinha a ambiguidade da redacção deste ponto. Com efeito, embora não preconizando a harmonização do direito das sociedades cooperativas, a Comissão realça as conclusões do grupo de alto nível de peritos europeus em direito das sociedades, que vão precisamente no sentido de uma harmonização dos estatutos cooperativos.

5.7.4 O Comité está consciente de que numerosos artigos do regulamento da sociedade cooperativa europeia remetem para as legislações nacionais. Dado que cinco anos depois da sua entrada em vigor a aplicação do regulamento SCE constituirá objecto de relatório, o Comité é da opinião de que, se se devem estabelecer leis-modelo a fim de aproximar as legislações cooperativas e/ou sugerir a adopção de regras comuns a nível europeu, é imperativo que estas reflexões e trabalhos sejam iniciados, desde o começo, com as organizações profissionais representativas das empresas cooperativas.

5.7.5 A este propósito, o Comité deseja salientar o facto de que a audição pública revelou que muitas organizações cooperativas desejam uma consolidação e um reforço da legislação cooperativa nacional actual, mais do que uma revisão para fins de harmonização<sup>(31)</sup>. Segundo estas últimas, tal abordagem seria, aliás, susceptível de dar melhores respostas ao problema de desmutualização<sup>(32)</sup> a que são sujeitas algumas cooperativas.

5.7.6 Nesta óptica, o Comité sugere, também, à Comissão que realize um estudo comparativo sobre o impacto e a amplitude da integração, em certas legislações nacionais cooperativas, de disposições até agora específicas das sociedades de capitais<sup>(33)</sup>.

#### 5.8 Objectivos comunitários (Acção 12)

5.8.1 O Comité apoia a intenção da Comissão de valorizar as contribuições das sociedades cooperativas para os objectivos

comunitários através dos programas comunitários. Interroga-se, no entanto, sobre os meios para se chegar a este objectivo na medida em que, no estado actual das coisas, não existem rubricas orçamentais previstas para o efeito.

5.8.2 A comunicação insiste em especial no domínio da «política agrícola em relação ao alargamento», fazendo dele o objecto de uma acção. O Comité apoia esta dimensão, mas considera que é conveniente traduzir em acções as referências aos outros domínios citados, como o desenvolvimento rural e regional e a criação de empregos.

5.8.3 De modo geral, o Comité considera mais oportuno, em termos de definições de acções de apoio e de promoção, optar pelo conceito de pólo de desenvolvimento cooperativo. Este permite, a partir de um domínio particular, o alastramento da prática cooperativa a outros sectores de actividade.

## 6. Conclusões

6.1 O Comité congratula-se com a publicação desta comunicação da Comissão sobre a promoção das sociedades cooperativas na Europa. Na sequência da adopção do regulamento que estabelece um estatuto da sociedade cooperativa europeia (SCE), mostra assim o interesse que a Comissão tem pela sociedade cooperativa, sublinhando a dimensão económica e social deste tipo de empresas e o seu potencial para a realização da Estratégia de Lisboa.

6.2 O Comité apoia especialmente a prioridade concedida à promoção do empresariado cooperativo. O desconhecimento desta forma de empreender constitui, com efeito, um entrave importante ao desenvolvimento das sociedades cooperativas na Europa.

6.3 Apoiando embora as principais orientações desta comunicação, o Comité considera que seria desejável traduzir mais concretamente certas acções com base em prazos pré-estabelecidos. Por este motivo, o Comité recomenda que se crie, o mais depressa possível, um processo de acompanhamento das acções em vista e que não se esperem as avaliações após 2008, como propõe a Comissão. Tal processo deveria associar estreitamente as organizações profissionais cooperativas interessadas tanto no plano nacional como no europeu.

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(31)</sup> Certas organizações cooperativas nacionais são mesmo contrárias.

<sup>(32)</sup> Fala-se geralmente de desmutualização quando a cooperativa perde a sua qualidade de empresa detida colectivamente por uma associação de pessoas em proveito de investidores externos. Isto materializa-se, designadamente, pela transformação da cooperativa em sociedade de capitais.

<sup>(33)</sup> Exemplo: Na Itália, uma lei recente permite às sociedades cooperativas emitir obrigações.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Propostas de directivas do Parlamento Europeu e do Conselho que reformulam a Directiva 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, relativa ao acesso à actividade das instituições de crédito e ao seu exercício e a Directiva do Conselho 93/6/CEE, de 15 de Março de 1993, relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito»**

(COM(2004) 486 final — 2004/0155 e 2004/0159 (COD))

(2005/C 234/02)

Em 13 de Setembro de 2004, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas supramencionadas.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 14 de Fevereiro de 2005, sendo relator **G. RAVOET**.

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 124 votos a favor e 1 contra, o seguinte parecer.

## 1. Conteúdo e âmbito da proposta

1.1 Em 14 de Julho de 2004, a Comissão Europeia publicou uma proposta de directiva <sup>(1)</sup> que reformula a segunda Directiva relativa à adequação dos fundos próprios das empresas de investimento e das instituições de crédito (93/6/CEE) e a Directiva consolidada relativa às instituições de crédito (2000/12/CE). Esta directiva aplicará na União Europeia o novo quadro de Basileia (convergência internacional das medidas e das normas relativas aos fundos próprios). A directiva de reformulação será adiante designada Directiva sobre as Exigências de Fundos Próprios (DEFP).

1.2 A DEFP aplicar-se-á a todas as instituições de crédito e empresas de investimento que operam na União Europeia. A DEFP tem como objectivo fornecer um enquadramento bancário na Europa especialmente sensível ao risco. Encorajará o sector bancário a convergir a prazo para técnicas de medição de risco especialmente sensíveis graças aos progressos tecnológicos e ao investimento na formação do pessoal. Aumentará a protecção dos consumidores, reforçará a estabilidade financeira e promoverá a competitividade global da indústria europeia, proporcionando uma base sólida para a expansão e a inovação das empresas através da reafecção de capital.

1.3 A DEFP é o instrumento legislativo usado para pôr em prática na UE o novo quadro de Basileia desenvolvido pelo Comité de Supervisão Bancária de Basileia. O Comité de Basileia foi criado em 1974 pelo governadores dos bancos centrais dos países do G10. Os acordos que o Comité de Basileia publica não são juridicamente vinculativos, mas destinam-se a fornecer um quadro comum de controlo a fim de fomentar a convergência para abordagens comuns e facilitar a harmonização das condições de concorrência para os bancos que exercem as suas actividades à escala internacional.

1.4 O Acordo de Basileia sobre os fundos próprios (Basileia I) foi publicado em 1988, tendo em 1999 sido dado início aos trabalhos de revisão desse acordo em consonância com a evolução rápida que as estratégias de gestão de risco sofreram nos anos noventa. Destes trabalhos resultou o documento intitulado Convergência Internacional das Medidas e das Normas relativas aos Fundos Próprios <sup>(2)</sup>, publicado em Junho de 2004 (adiante designada o novo quadro de Basileia).

1.5 O novo quadro de Basileia está dividido em três partes, habitualmente designadas os três pilares. O primeiro pilar estabelece os requisitos regulamentares mínimos de fundos próprios para a cobertura de riscos de crédito, de mercado e operacionais. As instituições têm à sua disposição um leque de opções de graus de sofisticação variados. O segundo pilar é constituído pelo processo de revisão da supervisão, efectuado através de um diálogo activo entre a instituição e a autoridade de supervisão, a fim de garantir a aplicação de processos internos sólidos que permitam avaliar as exigências de fundos próprios adequados ao perfil de risco do grupo. O terceiro pilar obriga as instituições a declararem ao mercado os seus requisitos em fundos próprios. Fala-se frequentemente de disciplina de mercado quando se se lhe refere, pois a declaração contribuirá para incentivar as melhores práticas e aumentar a confiança dos investidores.

1.6 Os bancos e as empresas de investimento dispõem de toda uma série de opções para medir os riscos de crédito e os operacionais e para atenuar os riscos de crédito. Deste modo se assegurará a proporcionalidade do quadro e se garantirão incentivos às instituições de menores dimensões para que evoluam para abordagens mais avançadas, cuja implementação é mais onerosa, porquanto se baseiam em modelos internos elaborados pelas instituições. No entanto, porque mais sensíveis ao risco, implicam menores requisitos de capital.

<sup>(1)</sup> [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/privacy/workinggroup\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/workinggroup_en.htm).

<sup>(2)</sup> <http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>.

		Risco de crédito		Risco Operacional		
Pilar 1	Modelos internos	Abordagem avançada baseada em notações internas (AABNI)	Mitigação avançada do risco de crédito	Abordagem de medição avançada (AMA)	Pilar 2	Pilar 3
	Abordagens normais	Abordagem elementar baseada em notações internas (AEBNI)	Mitigação normalizada do risco de crédito	Abordagem normalizada (AN)		
		Abordagem normalizada (AN)		Abordagem de indicadores básicos (AIB)		

## 2. Observações na generalidade

2.1 A DEFP é o instrumento legislativo de aplicação do novo quadro de Basileia na UE. A Comissão elaborou uma directiva que, nas suas linhas gerais, segue as normas de Basileia, tendo em conta as especificidades da União. É primordial que haja grande paralelismo entre o quadro de Basileia e as normas comunitárias para que os bancos europeus possam usufruir de condições semelhantes às dos seus concorrentes sediados em outras jurisdições onde o quadro é aplicado.

2.2 Uma diferença fundamental entre a DEFP e o quadro de Basileia reside em as normas comunitárias se aplicarem a todas as instituições e empresas de investimento na UE, ao passo que o quadro de Basileia está concebido para ser aplicado aos bancos com actividade à escala internacional. O âmbito alargado de aplicação do documento da Comissão é do interesse tanto de depositantes como de mutuários. Um sistema bancário bem gerido e dispondo de um elevado nível de fundos próprios permitirá aos bancos continuar a conceder empréstimos ao longo do ciclo económico, o que, por sua vez, conferirá maior estabilidade ao sector.

2.3 Os benefícios para a indústria bancária europeia, empresas e consumidores europeus só serão sustentáveis se a directiva for suficientemente flexível para acompanhar a evolução das práticas industriais, dos mercados e da necessidade de supervisão, o que é necessário para proteger os interesses de depositantes e mutuários e para garantir que a UE mantenha a sua reputação de mercado onde são utilizadas as melhores práticas.

2.4 A opção da Comissão de definir os princípios e os objectivos duradouros nos artigos da directiva de reformulação

e as medidas técnicas nos anexos, passíveis de serem alterados através do procedimento de comitologia, é uma forma eficaz de assegurar a necessária flexibilidade.

## 3. Observações na especialidade

O Comité congratula-se com a qualidade da proposta de directiva. Há apenas um número limitado de questões que o Comité entende dever analisar. A qualidade da proposta legislativa reflecte um nível de consulta sem precedentes, nomeadamente a participação nos estudos de impacto do Comité de Basileia, realizada pela Comissão no decurso do processo de conversão das normas de Basileia no direito comunitário. Enquanto órgão representativo da sociedade civil organizada na UE, o CESE aplaude esta iniciativa e exorta os co-legisladores a continuarem a incorporar no processo legislativo da UE os pontos de vista dos participantes no mercado.

### 3.1 Consequências para as instituições de crédito de menores dimensões na UE

3.1.1 Na perspectiva de beneficiar todos os consumidores e todas as empresas da UE, o Comité considera correcto o âmbito de aplicação da proposta de directiva da Comissão. Crê, além disso, que as instituições de crédito, seja qual for a sua dimensão, beneficiarão potencialmente do regime revisto que regulamenta os fundos próprios. O texto da Comissão estabelece um equilíbrio sensato entre, por um lado, incentivar as instituições de menor dimensão a irem adoptando abordagens mais avançadas e, por outro, criar um quadro proporcionado que tenha em conta os recursos limitados das instituições de crédito mais pequenas.

3.1.2 O texto da Comissão inclui também iniciativas tomadas pelo Comité de Basileia para reduzir os encargos regulamentares a que estão sujeitos os empréstimos às pequenas e médias empresas (PME). Estas modificações (que serão objecto de referência pormenorizada mais abaixo no ponto «Consequências para as pequenas e médias empresas») tranquilizam o Comité, que, de outro modo, veria com preocupação a possibilidade de o novo quadro levar a uma maior consolidação da indústria bancária europeia e a uma menor escolha para os consumidores. Neste contexto, é com alívio que o Comité nota que o estudo de impacto realizado pela PWC<sup>(3)</sup> em Abril de 2004 conclui que, se a directiva for implementada com coerência em toda a UE, é pouco provável que tenha efeitos relevantes para a concorrência no sector.

### 3.2 Consequências para os consumidores

A estabilidade financeira e a maior sensibilidade ao risco que as novas regras proporcionam beneficiarão os consumidores devido ao aumento da confiança no sistema financeiro e à redução significativa do risco sistemático que elas propiciam. De acordo com o estudo de impacto da PWC, a evolução para um regime mais sensível ao risco reduzirá os fundos próprios totais dos bancos, o que, por sua vez, provocará uma ligeira melhoria do PIB na UE. Uma melhor orientação da utilização dos fundos próprios na economia contribuirá para a realização dos principais objectivos económicos e sociais da UE.

### 3.3 Consequências para as pequenas e médias empresas (PME)

3.3.1 O Comité saúda as modificações introduzidas no quadro a fim de amortecer o impacto dos empréstimos às PME e o facto de a Comissão ter incluído essas modificações no quadro europeu. O Comité nota, em particular, que

- os requisitos em fundos próprios para os empréstimos às pequenas empresas foram reduzidos graças a um achatamento da curva das operações a retalho;
- alguns bancos tratam os riscos associados aos empréstimos às PME como riscos de operações de retalho, que podem ser administrados agora numa base comum enquanto parte da carteira das operações de retalho;
- o Comité de Basileia eliminou os requisitos de granularidade para os empréstimos a pequenas empresas, permitindo assim que mais bancos usufruam do tratamento preferencial; e
- o novo quadro reconhece mais amplamente as cauções e as garantias.

3.3.2 O Comité congratula-se, a este propósito, com os resultados do terceiro estudo de impacto quantitativo (EIQ3), que revelaram que os requisitos em fundos próprios dos bancos para os empréstimos a PME incluídos na carteira de empresas se manterão, de um modo geral, estáveis nos bancos que sigam a abordagem normalizada para avaliar o risco de crédito e sofrerão uma redução de entre 3 % e 11 % no caso dos bancos

que funcionem com abordagens baseadas em notações internas (BNI). Os requisitos em fundos próprios para os empréstimos a PME susceptíveis de serem tratadas no grupo de clientes de retalho diminuirão, em média, em 12 % a 13 % se for adoptada a abordagem normalizada (NA) e até 31 % com a abordagem avançada baseada em notações internas (AABNI).

### 3.4 Suprimir na União Europeia as prerrogativas dos Estados-Membros

Se os Estados-Membros aplicassem coerentemente normas de supervisão proporcionadas, conseguir-se-ia não só uma supervisão prudencial sólida mas também a realização dos objectivos do mercado único. O número e o âmbito das prerrogativas dos Estados-Membros previstas na proposta de directiva sobre as exigências de fundos próprios poderão prejudicar a coerência da sua aplicação. O Comité está firmemente convicto de que estas prerrogativas nacionais devem ser suprimidas de modo geral num prazo bem definido e congratula-se com o trabalho que o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão (CAES) está a efectuar na matéria. Algumas das prerrogativas dos Estados-Membros prejudicariam os grupos bancários transfronteiriços devido às importantes distorções no mercado único que provocariam e trariam instabilidade ao sistema financeiro. Os benefícios do quadro geral para depositantes e mutuários na UE seriam prejudicados, pois essas prerrogativas têm como consequência o aumento do custo do crédito e a limitação na escolha dos produtos financeiros.

#### 3.4.1 Nível de aplicação das exigências de fundos próprios

3.4.1.1 O artigo 68.º da directiva obriga cada uma das instituições de crédito de um grupo a respeitarem individualmente as exigências de fundos próprios. O n.º 1 do artigo 69.º continua a deixar ao critério dos Estados-Membros a possibilidade de concederem derrogações a esta exigência e de aplicarem as regras consolidadas à instituição de crédito e suas filiais no mesmo Estado-Membro sob reserva de que o grupo satisfaça condições precisas. Esta derrogação discricionária levaria a condições de concorrência desiguais entre os Estados-Membros no caso de grupos bancários que exercem as suas actividades à escala internacional. O Comité considera que isto não é coerente com o mercado único.

3.4.1.2 Além disso, se um Estado-Membro optasse por aplicar as exigências às instituições de crédito a título individual, a capacidade da autoridade de supervisão para avaliar o perfil de risco de um grupo bancário seria prejudicada. Limitar a supervisão consolidada a filiais situadas no mesmo Estado-Membro da instituição-mãe teria o mesmo efeito. Por isso, deveria ser norma na UE aplicar a supervisão ao nível consolidado, sob reserva de as instituições de crédito satisfazerem condições que garantam a distribuição adequada dos fundos próprios entre a empresa-mãe e as suas filiais.

(3) A PriceWaterhouseCoopers foi encarregada pela Comissão Europeia de realizar um estudo sobre as consequências financeiras e macro-económicas da proposta de directiva.

### 3.4.2 Exposições intra-grupo

3.4.2.1 Os Estados-Membros podem fixar o coeficiente de ponderação dos riscos das exposições intra-grupo. Esta opção permite aos Estados-Membros aplicarem um coeficiente de ponderação de risco de 0 % às exposições entre uma instituição de crédito e a sua empresa-mãe e entre uma instituição de crédito e a sua filial ou uma filial da sua empresa-mãe. É condição de elegibilidade para o coeficiente de ponderação de 0 % que a contraparte esteja estabelecida no mesmo Estado-Membro da instituição de crédito. O Comité considera que este coeficiente de ponderação reflecte correctamente o risco associado às exposições intra-grupo. A abordagem discricionária poderia levar a que em alguns Estados-Membros as instituições de crédito fossem obrigadas a deter fundos próprios para cobertura dos riscos associados às exposições intra-grupo, sem que, para tal, exista uma justificação prudencial.

3.4.2.2 Limitar o coeficiente de ponderação de 0 % a contrapartes do mesmo Estado-Membro seria incoerente com o mercado único. O perfil do risco intra-grupo das exposições com contrapartes num outro Estado-Membro é o mesmo do risco incorrido quando a contraparte está estabelecida no mesmo Estado-Membro. O coeficiente de ponderação de 0 % deveria ser aplicado sistematicamente ao risco intra-grupo das exposições com contrapartes sediadas na UE.

### 3.4.3 Abordagem de medição avançada dos riscos operacionais (AMA)

3.4.3.1 O Comité de Supervisão Bancária de Basileia define risco operacional como o risco de uma perda (directa ou indirecta) resultante de falhas dos procedimentos de controlo interno, dos sistemas de informação, dos recursos humanos, ou de causas externas. É com o novo quadro de Basileia que se fala pela primeira vez de requisitos para cobertura dos riscos operacionais, pelo que as instituições financeiras têm de desenvolver sistemas de medição do risco operacional inteiramente novos. Conforme mencionado anteriormente, existe uma série de opções para medir o risco operacional. A abordagem de medição avançada (AMA) obriga os bancos a desenvolverem modelos de medição internos, que têm de ser validados pelas autoridades competentes. As instituições financeiras europeias consagraram importantes investimentos ao desenvolvimento destes sistemas ao nível do grupo, ajustando a medição do risco operacional aos respectivos sectores de actividade.

3.4.3.2 Nos termos do n.º 4 do artigo 105.º, os Estados-Membros podem autorizar as instituições de crédito a preencherem os critérios de medição avançada do risco operacional ao nível mais alto do grupo europeu. A aplicação da AMA a nível do grupo consolidado na UE está em consonância com a abordagem em função do ramo de actividade, posta em prática pela indústria bancária europeia para a gestão do risco operacional. Se os bancos não pudessem satisfazer os requisitos a nível do grupo europeu, seria impossível ter uma ideia precisa

do perfil do risco operacional do grupo. Esses requisitos deverão ser satisfeitos pela empresa-mãe e suas filiais consideradas em conjunto se o grupo conseguir demonstrar que os fundos próprios para cobertura dos riscos operacionais estão distribuídos por todo o grupo de forma adequada.

### 3.4.4 Exposições das instituições segundo a abordagem normal do risco de crédito

Paralelamente ao novo quadro de Basileia, é deixado ao critério dos Estados-Membros a aplicação de um dos dois métodos utilizados para determinar a ponderação do risco nas exposições com instituições (anexo VI, pontos 26-27 e 28-31). A abordagem aplicada a uma instituição de crédito seria determinada pela nacionalidade e não por razões prudenciais. As instituições de crédito com actividade transfronteiriça poderiam estar sujeitas a um tratamento materialmente diferente do dado a concorrentes que operam no mesmo mercado. Esta situação seria contrária aos objectivos do mercado único, pelo que se deveria aplicar uma única abordagem na UE.

### 3.4.5 Ajustamento dos prazos de vencimento

Paralelamente ao novo quadro de Basileia, é deixado ao critério dos Estados-Membros a decisão de aplicarem às instituições que funcionam com a abordagem elementar a fórmula dos prazos efectivos de vencimento a que estão sujeitas as instituições de crédito que seguem a abordagem avançada baseada em notações internas (anexo VII, parte 2, ponto 12). Essa fórmula alinha mais a medição dos requisitos em fundos próprios para produtos de curto prazo pelo seu verdadeiro perfil de risco. As instituições de crédito com actividade transfronteiriça poderiam estar sujeitas a um tratamento materialmente diferente do dado a concorrentes que operam no mesmo mercado. O Comité considera que também aqui não há coerência com os objectivos do mercado único. Deveria ser suprimido o poder discricionário dos Estados-Membros, garantindo assim igualdade de tratamento a todas as instituições de crédito que utilizam a abordagem elementar baseada em notações internas.

## 3.5 Cooperação em matéria de supervisão, pilares 2 e 3

3.5.1 O Comité concorda com a Comissão Europeia em que o aumento da actividade empresarial transfronteiriça na UE e a centralização da gestão do risco em grupos que exercem actividades transfronteiriças reforçam a necessidade de uma melhor coordenação e cooperação entre as autoridades nacionais de supervisão na UE. O desenvolvimento na proposta de directiva de uma função precisa para a autoridade de supervisão numa base consolidada respeita o papel das autoridades nacionais competentes ao mesmo tempo que dá às instituições um ponto de referência único (por exemplo, para aprovação da abordagem baseada em notações internas para o risco de crédito e a abordagem de medição avançada para os riscos operacionais).

3.5.2 O Comité entende que o modelo de autoridade de supervisão numa base consolidada deveria ser alargado tanto ao processo de revisão da supervisão previsto no segundo pilar como à obrigação de declaração a título do terceiro pilar. Ambos os pilares deveriam ser aplicados ao nível consolidado mais elevado de cada grupo na UE. Se forem aplicados a nível individual, os pilares 2 e 3 não reflectirão o perfil de risco do grupo no seu todo. No caso do processo de revisão da supervisão previsto no segundo pilar, as filiais de um grupo seriam sujeitas a tratamento desigual em matéria de supervisão em toda a UE e comprometer-se-ia o objectivo de melhorar a compreensão do perfil de risco do grupo, o que não interessa nem aos depositantes nem aos mutuários. Se o terceiro pilar não for aplicado ao nível do grupo, os investidores não beneficiarão das vantagens da obrigação de declaração em termos de conhecimento da saúde financeira do grupo no seu todo.

### 3.6 *Tratamento das empresas de investimento*

O Comité congratula-se com a inclusão das empresas de investimento no quadro europeu. Trata-se de uma medida importante para a estabilidade do sistema financeiro europeu, cada vez mais dependente do desempenho dos mercados financeiros. O Comité é de opinião que, se as instituições de crédito e as empresas de investimento estiverem expostas ao mesmo risco, deverão também, na medida do possível, estar sujeitas às mesmas normas.

### 3.7 *Divulgação da supervisão*

O Comité apoia inteiramente a introdução na proposta de directiva de um regime de divulgação da supervisão. A divulgação da supervisão fomentará a convergência no mercado único e fornecerá elementos para um debate sobre eventuais alterações ao quadro comunitário de requisitos em fundos próprios. Contribuirá também para identificar divergências materiais na aplicação da directiva. Harmonizar as condições de concorrência em toda a UE interessa tanto aos bancos como aos consumidores.

### 3.8 *Revisão da carteira de negociação*

O Comité de Basileia, em conjunto com a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (OICV/IOSCO), o organismo internacional de cooperação no âmbito da regulação dos mercados financeiros, está a proceder à revisão do risco da contraparte e de aspectos relacionados com a carteira de negociação<sup>(4)</sup>. O Comité congratula-se, em linhas gerais, com o compromisso da Comissão de assegurar que a directiva, ainda antes de ser aplicada, reflecta os resultados da revisão da carteira de negociação. Concorde em que os trabalhos sobre o risco de duplo incumprimento e de contraparte deveriam ser rapida-

(4) As instituições financeiras têm duas categorias principais para os seus activos, a «carteira bancária» e a «carteira de negociação». A maior parte das transacções a médio e longo prazo são efectuadas através da carteira bancária (empréstimos, depósitos, etc.), ao passo que a carteira de negociação é uma carteira própria para instrumentos financeiros a curto prazo detida por uma instituição na qualidade de vendedor. Os bancos de investimento incluem praticamente todos os seus instrumentos financeiros na carteira de negociação. A fronteira entre a carteira bancária e a carteira de negociação nunca foi formalmente definida.

mente concluídos e integrados na directiva mediante recurso aos instrumentos legislativos à disposição da Comissão. Contudo, a fronteira entre a carteira de negociação e a carteira bancária é uma questão extremamente técnica, que não deveria ser tratada precipitadamente. Um trabalho incompleto sobre este assunto de importância vital poderia ter, no futuro, repercussões negativas nos investidores europeus. O Comité veria com bons olhos que esta questão fosse analisada posteriormente de um modo mais rigoroso e incorporada na legislação da UE.

### 3.9 *Datas de aplicação*

O Comité entende que as datas de aplicação da Directiva deveriam ser 1 de Janeiro de 2007 em vez de 31 de Dezembro de 2006 para a abordagem normalizada e 1 de Janeiro de 2008 em vez de 31 de Dezembro de 2007 para as abordagens avançadas. A obrigação de aplicar a Directiva até 31 de Dezembro implicaria pesados requisitos de informação.

### 3.10 *Ciclicidade*

Teme-se seriamente que o novo quadro tenha um efeito pro-cíclico, o que levaria a que os bancos restringissem a concessão de empréstimos em períodos de recessão económica devido aos níveis maiores de fundos próprios necessários num ambiente de risco crescente. Ainda que inevitáveis as restrições ao acesso ao crédito em períodos de crise, um aumento dessas restrições poderiam agravar as tendências recessivas da economia. O Comité congratula-se sobremaneira com a obrigação estabelecida na directiva sobre as exigências de fundos próprios de proceder a simulações de crise em todo o ciclo económico. O propósito expresso de rever o impacto pro-cíclico do quadro através de relatórios bienais elaborados pela Comissão Europeia e apresentados ao Parlamento Europeu e ao Conselho é o mínimo que se poderá fazer em relação à prociclicidade.

### 3.11 *Impacto das Normas Internacionais de Informação Financeira (NIIF) nos fundos próprios regulamentares*

3.11.1 As contas elaboradas em conformidade com as NIIF fornecem dados de grande qualidade e, em geral, credíveis. Deveriam, pois, ser tomadas como ponto de partida para a definição de fundos próprios regulamentares. O recurso às NIIF como base para a adequação dos fundos próprios contribui também para harmonizar as condições de concorrência entre instituições e aumenta a comparabilidade. Além disso, uma maior coerência entre as NIIF e as regras de adequação dos fundos próprios permitirá provavelmente evitar que os intervenientes no mercado se sintam confusos, simplificará os procedimentos internos e torná-los-á mais eficazes.

3.11.2 O Comité considera que o ideal seria que a convergência entre estas duas colecções de normas pudesse permitir aos bancos ter um único conjunto de valores e uma mesma base para todos os requisitos financeiros e regulamentares em matéria de relatórios. No entanto, as autoridades de regulamentação podem adoptar pontos de vista diferentes em circunstâncias específicas, nomeadamente quando as normas de contabilidade não reflectem adequadamente a exposição ao risco. As autoridades de regulamentação terão, pois, de fazer alguns ajustamentos nos resultados contabilísticos. Se o tratamento dado pelos organismos de normalização contabilística compromettesse um ou vários dos objectivos do novo quadro em matéria de adequação dos fundos próprios seriam necessários filtros prudenciais para avaliar os fundos próprios regulamentares. Por razões operacionais estes ajustamentos, designados princípios contabilísticos regulamentarmente aceites, deveriam limitar-se apenas a rubricas relevantes.

3.11.3 Neste contexto, o Comité acolhe favoravelmente o filtro que a Comissão incluiu no n.º 4 do artigo 64.º da proposta de directiva em consonância com a posição adoptada pelo Comité de Basileia. Saúda ainda o trabalho em curso do Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária (CAESB) para desenvolver filtros prudenciais.

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

#### 4. Conclusão

4.1 A proposta de directiva está actualmente em fase de primeira leitura no Conselho de Ministros e no Parlamento Europeu. O Comité entende que, neste momento, conviria realçar a importância de um acordo que permitisse ter uma directiva flexível, que seja coerente com o quadro de Basileia e que encoraje uma aplicação convergente em toda a UE.

4.2 É importante que se chegue a um acordo relativamente rápido sobre a directiva de modo a garantir os benefícios dos investimentos feitos pelo sector bancário para melhorar os sistemas de gestão do risco e que rondam os 20 a, no máximo, 30 mil milhões de euros. Qualquer atraso na implementação colocaria a indústria bancária europeia em situação de desvantagem concorrencial no mercado mundial, o que não interessa nem aos depositantes nem aos mutuários europeus. Deve, no entanto, prevalecer a qualidade da legislação, e as opiniões de todas as partes interessadas devem ser tidas em conta pelos co-legisladores.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão 2000/819/CE do Conselho relativa a um programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas (PME) (2001-2005)»**

(COM(2004) 781 final — 2004/0226 (COD))

(2005/C 234/03)

Em 11 de Janeiro de 2005, o Conselho 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.

Em 14 de Fevereiro de 2005, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator, A. PEZZINI.

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

## 1. Contexto

1.1 Numerosos conselheiros dos novos Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 não tiveram a oportunidade de acompanhar a política comunitária em prol das empresas, em particular das PME, das últimas décadas. O presente parecer, muito simples mas significativo dada a importância das propostas que a Comissão apresenta, permite relembrar brevemente alguns marcos desta política.

## 2. Historial

2.1 A partir da segunda metade dos anos oitenta, a política para a empresa foi tutelada na Comissão substancialmente por duas direcções-gerais, a DG de Política Industrial e a DG XXIII que se ocupava mais especificamente do Artesanato e das PME. Em toda a década de noventa a DG XXIII, em estreito contacto com as organizações sectoriais dos Estados-Membros, organizou encontros anuais para identificar necessidades específicas das pequenas e micro empresas.

2.2 Em 1994, igualmente sob o impulso da DG XXIII, a Comissão criou o FEI (Fundo Europeu para o Investimento), com dois objectivos claros:

- 1) financiar as redes, indispensáveis para o desenvolvimento das empresas,
- 2) apoiar o crédito, sobretudo no mundo das PME, através de garantias bancárias.

Ora, o FEI concentra as suas intervenções unicamente no segundo objectivo.

2.3 As indicações saídas dos numerosos encontros foram objecto de reflexão a nível europeu por ocasião de eventos realizados em 1990, Avinhão, em 1994, Berlim e em 1997, Milão, cada um dos quais reuniu milhares de empresários dos Estados-Membros.

2.4 Nesse período, os programas para as empresas eram propostos quer pela DG Empresa quer pela DG XXIII, sendo estes últimos direccionados sobretudo para o artesanato e as pequenas e médias empresas.

2.5 Em 1997, foi aprovado o terceiro programa plurianual para as PME (1997-2000), previamente discutido com as organizações do sector e posto em prática pela DG XXIII.

2.6 O Conselho Europeu extraordinário de Luxemburgo sobre o emprego, de 20 e 21 de Novembro de 1997, adoptou três iniciativas concretas para ajudar as empresas a manterem-se competitivas nos mercados e solicitou à Comissão que apresentasse propostas que dessem às empresas a possibilidade de se reforçar e de criar emprego. As três iniciativas concretas consistiram em ajudas ao arranque do MET, na promoção de empresas comuns europeias (JEV) e em mecanismos de garantia em favor das PME.

2.7 Em 1998 a Comissão lançou, com a participação directa do BEI e do FEI, o programa «Iniciativa a favor do crescimento e do emprego (1998-2000)», baseado nas acções decididas na cimeira de Luxemburgo.

2.8 Em 1999, igualmente no seguimento das conclusões do Conselho Europeu de Cardiff de 1998, o Conselho apresentou um relatório em que apontava que se integrasse na área da política para a empresa o conceito de desenvolvimento sustentável

2.9 Em 2000, numa altura em que a reflexão sobre o quarto programa plurianual estava já adiantada, foram adoptados dois textos fundamentais para as PME:

- 1) a Carta Europeia para as pequenas empresas, aprovada pelo Conselho Europeu da Feira,
- 2) a Carta sobre as políticas respeitantes às PME, preconizada e aprovada pelos ministros da Indústria da OCDE.

2.10 Igualmente em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa lançou o processo de Lisboa baseado na sociedade e na economia do conhecimento, com vista a associar a Comissão e os Estados-Membros num projecto comum por um largo período de tempo.

2.11 O quarto programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial (2001-2005), criado em 2000, constitui uma síntese dos programas anteriores e dos desenvolvimentos culturais consolidados na década de noventa.

### 3. Introdução

3.1 O programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas, também conhecido por MAP (*Multi annual program*), foi adoptado em 20 de Dezembro de 2000, devendo decorrer de 1 de Janeiro de 2001 a 31 de Dezembro de 2005, com um orçamento de 450 milhões de euros.

3.2 O programa tem por objectivo melhorar o contexto em que as empresas se movem na Europa. É coordenado pela DG Empresa e as actividades subdividem-se em três categorias:

- políticas de desenvolvimento para as empresas, traduzidas na prática em estudos e recomendações da Comissão e dos Estados-Membros, com o propósito de melhorar o contexto empresarial;
- redes de Euro Info Centres, que se destinam a apoiar e ajudar os diversos centros de informação espalhados pelo território europeu, por forma a que as empresas possam ter acesso aos programas e a essas redes;
- instrumentos financeiros destinados a melhorar o ambiente financeiro das empresas e, em especial, das PME.

3.3 São objectivos do programa:

- reforçar o crescimento e a competitividade das empresas numa economia internacionalizada e assente no conhecimento,
- promover o espírito empresarial,
- simplificar e melhorar o enquadramento administrativo e jurídico das empresas,
- melhorar o enquadramento financeiro das empresas, em especial das PME,
- facilitar o acesso das empresas aos serviços de apoio, aos programas e às redes comunitários, assim como melhorar a sua coordenação, e
- apoiar a aplicação da Carta Europeia das Pequenas Empresas a nível comunitário.

3.4 Os instrumentos de execução são:

- intercâmbio de experiências e identificação de boas práticas entre Estados-Membros,
- funcionamento de uma rede de Euro-Info-Centres que oferece serviços e aconselhamento sobre temas europeus às empresas em todas as regiões europeias,
- acesso, através do Fundo Europeu de Investimento (FEI), a diversos instrumentos financeiros comunitários destinados às PME.

3.5 Na perspectiva do novo programa 2006/2010, a Comissão procedeu a avaliações periódicas internas e recorreu a peritos independentes. Para reunir o maior número possível de sugestões, a Comissão elaborou um documento em que realça os pontos essenciais do novo programa.

### 4. Conteúdo das propostas da Comissão

4.1 Através de um único artigo, a Comissão propõe que se modifique a Decisão 2000/819 CE <sup>(1)</sup> do Conselho, se prorogue o actual programa plurianual até 31 de Dezembro de 2006 e aumente a dotação em 81,5 milhões de euros, ou seja passar de 450 para 531,2 milhões de euros.

### 5. Justificação da Comissão

5.1 A consulta pública e as propostas avançadas nos relatórios dos peritos independentes revelaram uma inequívoca orientação a favor de uma base mais ampla para a análise, o desenvolvimento e a coordenação das políticas, bem como de medidas específicas para ajudar as empresas a tornarem-se mais competitivas e inovadoras.

5.2 Só nos anos 2003 e 2004 o actual programa plurianual logrou inserir nos seus programas de trabalho anuais, com uma certa clareza, as linhas de intervenção previstas pela Carta Europeia para as Pequenas Empresas. Mas muito está por fazer para dar corpo às propostas da Carta.

5.3 O programa plurianual prevê diversas actividades para apoiar a política empresarial, mas o certo é que silencia os aspectos da inovação e da cooperação entre as empresas.

5.4 As acções previstas no programa plurianual reflectem as exigências e necessidades das empresas da União dos Quinze e não parecem suficientemente adaptadas às empresas dos novos Estados-Membros.

<sup>(1)</sup> JO L 333 de 29.12.2000. Decisão com a última redacção que lhe foi dada pela Decisão n.º 593/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 268 de 16.8.2004).

## 6. Observações do CESE

6.1 O CESE concorda inteiramente com a proposta e considera oportuno que a Comissão, igualmente através das sugestões que possam ser formuladas pelo Comité Económico e Social Europeu e outros actores da sociedade civil organizada, elabore um projecto que seja um verdadeiro «programa-quadro» que contemple:

- os progressos realizados nos últimos anos no que diz respeito à economia baseada no conhecimento,
- os novos impulsos à inovação nas empresas, indispensáveis à competitividade,
- os conteúdos das novas perspectivas financeiras para 2007-2013,
- as exigências reais das empresas (em especial das pequenas médias e microempresas) dos novos Estados-Membros da UE),
- as sinergias, úteis e necessárias, com as linhas de acção dos novos fundos estruturais e do Fundo de Coesão,
- as expectativas, sobretudo da parte dos novos Estados-Membros, quanto ao papel dos Euro Info Centres.

6.2 Está em curso, e decorrerá até ao final de 2006, uma reflexão em torno do sexto programa-quadro sobre investigação e inovação. O actual programa plurianual dá grande atenção aos temas ligados à investigação, sem dúvida muito importantes para as grandes empresas, mas, ao invés, pouca à inovação e à competitividade, aspectos essenciais para as PME. Com uma reflexão mais longa, novas sinergias mais dinâmicas poderiam ser programadas entre o próximo programa-quadro de investigação e inovação e o futuro programa-quadro para as empresas e o espírito empresarial.

6.3 Alguns instrumentos do actual programa plurianual não deram os resultados esperados, o que provavelmente se deve ao facto de terem sido criados no âmbito das iniciativas aprovadas na cimeira de Lisboa, sem atender às exigências concretas das pequenas, médias e microempresas.

## 7. Conclusões e propostas

7.1 Os Estados-Membros que integraram a União Europeia em 2004 não tiveram a possibilidade, ao contrário dos outros países, de discutirem o assunto e de contribuírem para a elabo-

ração de uma política da empresa e do empreendedorismo assente numa grande convergência de pontos de vista.

7.2 Para o CESE seria muito oportuno que, no presente ano e no correspondente concedido pela prorrogação, ou seja em 2005 e 2006, a DG Empresa promovesse nos novos Estados-Membros encontros com os representantes das organizações das PME de todos os países, a fim de discutirem as melhores práticas e apontarem os problemas específicos dos novos Estados-Membros. Isto permitiria pôr em destaque muitos dos aspectos a desenvolver no novo programa-quadro.

7.3 Considera também que, graças aos elementos recolhidos durante esses encontros preparatórios, se poderia organizar em 2006 uma quarta conferência europeia das pequenas, médias e microempresas num dos países que há pouco aderiram à UE, a fim de examinar num quadro mais vasto as soluções possíveis para os problemas de política da empresa que se colocam os novos Estados-Membros.

7.4 É necessário que a Comissão debata quanto antes com o CESE os resultados da avaliação externa que mandou elaborar e analise os desenvolvimentos do actual programa plurianual. Além disso, com o empenho e a preocupação do concreto que o caracterizam, o CESE poderia fornecer elementos de grande utilidade graças à presença no seu seio de conselheiros oriundos do mundo empresarial.

7.5 A partir das reflexões plurianuais e das discussões que precedem a elaboração dos pareceres, o CESE está convicto de que para valorizar e concretizar as políticas de desenvolvimento é necessário, por um lado, organizar e intensificar o debate entre os que vivem directamente os problemas das empresas (empresários e trabalhadores) e, por outro lado, reconhecer que os problemas das pequenas e microempresas ou são diferentes dos das grandes ou, se são iguais, têm características diferentes, porque os meios, os instrumentos e as ajudas de que dispõem não se podem comparar com os das grandes empresas. Ao procurar novos meios e instrumentos de desenvolvimento é essencial ter em conta estes aspectos da questão.

7.6 Por isso, o CESE é favorável à prorrogação proposta, mas convida a Comissão a pôr em prática as iniciativas constantes do presente parecer e a apresentar-lhe, bem como ao Parlamento, um relatório sobre o assunto.

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à licença comunitária de controlador de tráfego aéreo»**

(COM(2004) 473 final — 2004/0146 (COD))

(2005/C 234/04)

Em 22 de Setembro de 2004, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2005, sendo relator **T. McDONOGH**.

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 126 votos a favor e 1 abstenção, o presente parecer:

## 1. Introdução

1.1 O espaço aéreo europeu continua a ser uma das áreas de tráfego mais congestionadas do mundo. A fragmentação do sistema de gestão do tráfego aéreo em «ilhas» nacionais de regras, procedimentos, mercados e níveis de desempenho foi considerada pelo Grupo de Alto Nível para o Céu Único Europeu o principal obstáculo à realização de progressos substanciais neste sector. O pacote legislativo relativo ao Céu Único Europeu combate estas diversas formas de fragmentação através de uma série de iniciativas.

## 2. Contexto

2.1 A adopção dos quatro regulamentos que compõem o pacote do Céu Único Europeu alterará radicalmente a paisagem da gestão do tráfego aéreo. Esta proposta complementar de uma licença comunitária de controlador de tráfego aéreo é importante por várias razões.

A licença contribui para o *equilíbrio* entre os diferentes elementos do pacote do Céu Único Europeu, garantindo que não só os aspectos institucionais, económicos ou técnicos serão contemplados, mas também os aspectos sociais.

2.2 Para preparar esta iniciativa legislativa, a Comissão lançou um estudo sobre o licenciamento nos diversos Estados-Membros. O estudo revelou que, apesar da existência de muitos regulamentos internacionais emitidos pela ICAO ou pelo Euro-control, continua a existir nos Estados-Membros da UE uma fragmentação acentuada no domínio do licenciamento. O estudo recomendou que a legislação comunitária focasse:

- a) As condições para a obtenção e a manutenção de uma licença devem prever limites de idade e prazos de validade para as qualificações mencionadas e os averbamentos de órgão de controlo.
- b) No respeitante à formação dos candidatos e aos níveis de competência, a verificação da competência dos controla-

dores, o processo de formação e as exigências dos exames, incluindo as qualificações linguísticas e as avaliações, devem ser aspectos a especificar.

- c) No que respeita ao reconhecimento dos institutos e centros de formação, todos os estabelecimentos devem ser acreditados, devendo ser especificados os requisitos de qualificação dos instrutores.

2.3 O estudo preparatório revelou que, apesar da regulamentação internacional existente, as tradições nacionais são fortes, dando origem a níveis de qualidade variáveis e a competências difíceis de comparar. Esta fragmentação não pode já aceitar-se num contexto comunitário, por poder provocar um aumento dos riscos no espaço aéreo europeu congestionado. A harmonização das licenças dos controladores de tráfego aéreo será factor de maior segurança, dado que serão harmonizados os níveis de competências aplicados pelos diversos prestadores de serviços, contribuindo para estabelecer uma interface mais eficiente e segura entre eles. Além disso, também permitirá uma organização mais eficiente do mercado de trabalho dos controladores de tráfego aéreo, aumentando a sua disponibilidade e facilitando o estabelecimento de blocos funcionais de espaço aéreo. A licença tornará a liberdade de circulação mais efectiva, erradicando a actual discricionariedade assumida por alguns Estados-Membros no que respeita ao reconhecimento mútuo das licenças dos outros.

2.4 Atendendo ao facto de a maioria dos Estados-Membros já dispor de legislação baseada nos princípios da ICAO e estar neste momento a transpor a legislação do Céu Único Europeu e a ESARR5, é de capital importância garantir a total coerência com a presente directiva.

2.5 Apenas os organismos de formação certificados poderão apresentar cursos e planos de formação às autoridades supervisoras nacionais para homologação.

2.6 Esta directiva vai mais longe do que a que regula as actuais licenças para pilotos da aviação civil (Directiva 91/670/CEE). O regime de licenças é mais comparável ao das licenças nos sectores marítimo e ferroviário (proposta incluída no documento COM(2004) 142 final), em que as regras relativas às competências são estabelecidas a nível europeu e não deixadas ao critério dos Estados-Membros. É inquestionável que a presente directiva destinada aos controladores de tráfego aéreo também terá efeitos para além das fronteiras da Comunidade.

2.7 Os custos dependerão do actual nível de qualidade do sistema de formação. A directiva eleva a qualidade dos resultados do sistema de formação ao nível necessário para responder às exigências de segurança impostas pelo denso e complexo sistema de tráfego da Europa.

2.8 Com o estabelecimento de padrões elevados para a formação inicial e com a garantia reforçada de que haverá examinadores neutros e objectivos durante a formação operacional, a taxa de sucesso desta formação deverá aumentar.

2.9 Os custos do acompanhamento dos diferentes elementos da cadeia de licenciamento podem aumentar ligeiramente, devido, em parte, à manutenção de registos para efeitos de auditoria.

2.10 No cômputo geral, o possível aumento dos custos a curto prazo deverá ser compensado pela economia de custos proporcionada pela utilização mais racional dos recursos humanos a longo prazo. Por último, e talvez o aspecto principal, a directiva aumentará a segurança de quem voa.

2.11 A presente proposta não inclui uma ficha financeira.

2.12 A aplicação da legislação relativa ao Céu Único Europeu exige legislação mais detalhada, nomeadamente em matéria de licenciamento dos controladores de tráfego aéreo, para melhorar a disponibilidade destes profissionais e promover o reconhecimento mútuo das licenças, como previsto no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 550/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Março de 2004, relativo à prestação de serviços de navegação aérea no céu único europeu (regulamento relativo à prestação de serviços) <sup>(1)</sup>.

2.13 A introdução de tal licença comunitária constitui um meio de reconhecer o papel específico desempenhado pelos controladores de tráfego aéreo na segurança do controlo do tráfego aéreo. O estabelecimento de normas de competência comunitárias reduzirá igualmente a fragmentação neste domínio, tornando mais eficiente a organização do trabalho no âmbito de uma colaboração regional crescente entre os prestadores de serviços de navegação aérea. A presente directiva é,

<sup>(1)</sup> Regulamento (CE) n.º 550/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de Março de 2004 relativo à prestação de serviços de navegação aérea no céu único europeu (regulamento relativo à prestação de serviços) (JO L 96 de 31/3/2004, pág. 10 — Parecer do CESE: JO C 241 de 7/10/2002, pág. 24).

por conseguinte, uma parte essencial da legislação sobre o Céu Único Europeu.

2.14 O objectivo da presente directiva é aumentar os níveis de segurança e melhorar o funcionamento do sistema comunitário de controlo do tráfego aéreo através da emissão de uma licença comunitária de controlador de tráfego aéreo.

2.15 O titular de uma qualificação que não tenha prestado serviços de controlo de tráfego aéreo no âmbito dos averbamentos associados a essa qualificação durante um período de cinco anos não poderá exercer as prerrogativas dessa qualificação sem que cumpra previamente requisitos de avaliação e formação.

2.16 Para garantir os níveis de competência indispensáveis para que os controladores de tráfego aéreo efectuem o seu trabalho segundo padrões de segurança elevados, os Estados-Membros garantirão que as autoridades supervisoras nacionais supervisionem e controlem a sua formação.

2.17 Cada Estado-Membro reconhecerá a licença e as qualificações e averbamentos associados concedidos pela autoridade supervisora nacional de outro Estado-Membro em conformidade com as disposições da presente directiva.

### 3. Observações

3.1 O Comité Económico e Social Europeu congratula-se com a proposta da Comissão de introduzir novas normas sobre controladores de tráfego aéreo. O que é necessário e oportuno devido ao grande aumento dos movimentos de tráfego aéreo previstos para os próximos dez anos. É também necessário estabelecer o mesmo nível e as mesmas qualificações em toda a UE, a fim de garantir a segurança de quem voa. Com o aumento das viagens aéreas, haverá um aumento da procura de controladores aéreos em todo o mundo. A liberdade de movimentos é, pois, essencial.

3.2 O CESE duvida que quatro anos seja uma estimativa realista para a aplicação destas normas.

3.3 A Comissão deve garantir que a directiva não permitirá a monopolização da formação a nível nacional.

3.4 Os averbamentos nas licenças devem incluir as competências linguísticas, como por exemplo **INGLÊS Nível 4**.

3.5 Todos os cursos iniciais em controlo de tráfego aéreo devem obrigatoriamente cumprir as «*Guidelines for Common Core Content and Training*» (Orientações sobre o Conteúdo Essencial Comum e de Formação) da ECAC (Conferência Europeia da Aviação Civil).

3.6 A introdução de exames aleatórios a álcool e drogas a todos os controladores de tráfego aéreo é acolhida com satisfação e está em harmonia com a ESARR5, bem como o teste psicológico de todos os estudantes de controlo de tráfego aéreo.

3.7 A questão da idade mantém-se uma grande preocupação. As estatísticas indicam um maior risco de doença grave ou morte súbita com a idade. As fronteiras nacionais não parecem ter sido afectadas pela exigência de um limite de idade para os pilotos.

3.8 Especialmente no que se refere ao artigo 4.º, o CESE sugere que:

- o n.º 5 indique a existência de um procedimento de recurso efectivo para os detentores de licenças; e
- o n.º 7 indique a obrigatoriedade de um procedimento de recurso efectivo de impugnação de resultados médicos não adequados que tenham levado à suspensão da licença.

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o segundo programa “Marco Polo” para a concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias (Marco Polo II)»**

(COM(2004) 478 final — 2004/0157 (COD))

(2005/C 234/05)

Em 15 de Fevereiro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 71.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 de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2005 (relator: **P. LEVAUX**).

Na 415.ª reunião plenária, realizada em 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 129 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer.

**1. Introdução — Síntese da exposição de motivos apresentada pela Comissão**

1.1 A Comissão apresenta a sua proposta de regulamento do programa «**Marco Polo II**», recordando as razões que impõem o desenvolvimento das infra-estruturas de transporte de mercadorias:

- a duplicação dos transportes até 2020 e as insuficiências das redes existentes que se traduzem no congestionamento das infra-estruturas rodoviárias, na degradação do ambiente, em acidentes e na perda de competitividade;
- a tomada em consideração do desenvolvimento sustentável, que implica dispor de um sistema de transportes mais económico a nível de energia.

1.2 A Comissão reafirma que é *necessário um maior recurso à intermodalidade*, dado permitir uma melhor utilização das infra-estruturas existentes ao integrar na cadeia logística o transporte marítimo de curta distância, o caminho-de-ferro e o transporte fluvial. A política intermodal já foi objecto do programa «Marco Polo I» (2003-2006), que tinha por objectivo transferir o crescimento anual médio do transporte rodoviário internacional de mercadorias para os outros modos de transporte acima referidos.

1.3 A Comissão propõe o programa «Marco Polo II» para dar continuidade à sua política durante o período de 2007 a 2013, alargando o âmbito de aplicação do programa a todos os vizinhos da União Europeia e aditando dois novos tipos de acções:

- as auto-estradas marítimas;
- as acções de prevenção do excesso de tráfego.

1.4 A Comissão propõe a dotação orçamental global de 740 M € para o período de 2007 a 2013, o que deveria:

- transferir 140 mil milhões de toneladas/quilómetro de mercadorias provenientes da estrada (isto é, 7 milhões de trajectos de 1 000 km por camião) para outros modos de transporte;
- reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> em 8 400 milhões de kg;
- produzir em benefício esperado, social e ambiental, cerca de 5 mil milhões de euros (estimativa de um grupo de peritos independentes e anexa à proposta apresentada pela Comissão, com uma avaliação dos efeitos nocivos da poluição sobre a saúde).

## 2. Observações na generalidade

### 2.1 Síntese das conclusões do Comité no seu parecer «Marco Polo I»

2.1.1 O Comité, em outras ocasiões, embora por vezes sublinhando a falta de ambição ou a insuficiência dos meios utilizados, confirmou o seu apoio à política iniciada pela Comissão para poder transferir os aumentos do transporte rodoviário de mercadorias, inevitáveis e previsíveis, para outros meios de transporte.

2.1.2 Em particular no seu Parecer CESE 842/2002, de 17 e 18 de Julho de 2002, sobre a proposta de Regulamento «**Marco Polo I**», o Comité considera que o programa «Marco Polo» por si só não permitirá alcançar o objectivo de transferência anual fixado pela Comissão. Sugere que seja completado pelas seguintes dez medidas de incentivo muito concretas:

- Reforçar os controlos e as sanções em caso de infracção à legislação social.
- Financiar com fundos públicos as infra-estruturas de transferência modal (terminais, acessos, etc.).
- Exigir aos operadores um compromisso sobre a continuidade dos novos serviços de interesse geral, para estabilizar as transferências, caso contrário os clientes não modificam os hábitos.
- Prever desde já a prorrogação do programa «Marco Polo» por 2 ou 3 anos, para assegurar a sua continuidade até 2010 (evitar a interrupção constatada entre os programas PACT e «Marco Polo»).
- Beneficiar ao máximo da experiência do programa PACT, concluindo a sua avaliação externa, visto que os efeitos positivos continuam inteiramente por avaliar.
- Estabelecer um calendário das medidas a tomar para a concretização das acções previstas no programa «Marco Polo».
- Confiar a um comité de gestão o acompanhamento contínuo das acções em curso para, a meio da execução do programa «Marco Polo», introduzir as adaptações convenientes.

— Prever a possibilidade de ter em conta, nos projectos elegíveis para o programa «Marco Polo», acções que integrem acessoriamente o transporte aéreo e o transporte por conduta, se estiverem associados a outros modo de transporte.

— Autorizar o financiamento dos projectos que incluam acções localizadas, mesmo que sejam só no território de um único Estado-Membro, desde que o seu impacte beneficie todos os utilizadores de transporte internacionais que transitam nesse território.

— Elaborar, para todos os utilizadores, um «**Guia europeu**» de todas as plataformas multimodais da UE, incluindo as respectivas características e fixando normas mínimas.

2.1.3 No referido Parecer 842/2002, o Comité aduzia que só uma política global de transportes poderia ter êxito, modificando certas práticas económicas e determinando compromissos firmes para a realização de infra-estruturas de transporte novas ou complementares.

2.1.4 Em particular, no atinente aos maiores volumes de mercadorias nos longos trajectos e cuja entrega não é urgente, mas se deve efectuar em data determinada, o Comité sugeria que a Comissão desse início a uma reflexão sobre a passagem progressiva da prática de «**stock zero**» ao conceito de valorização do «**stock circulante**». Esta perspectiva permitiria relativizar a urgência das entregas e dotar os modos alternativos ao transporte rodoviário de um verdadeiro grau de concorrência em matéria de custo e de prazos, não deixando de garantir a certeza das datas de entrega. Todos compreendem a lógica económica que incentivou o desenvolvimento da prática do «stock zero», que acarreta uma redução extrema dos prazos de entrega tornando a urgência o modo privilegiado de funcionamento das trocas comerciais. A tomada em consideração do desenvolvimento sustentável indica actualmente que esta prática e respectivas consequências têm um custo elevado em termos de poluição e de sobreconsumo de energia que impõe uma reflexão e o Comité reformula o seu pedido à Comissão para ser associado a essa reflexão. O Comité considera que se o transporte rodoviário continuará a ser insubstituível nas distâncias curtas, nomeadamente nos percursos terminais, a prática de «stock zero» levada ao extremo e a urgência arvorada em princípio absoluto encontram-se na origem das dificuldades verificadas para se transferir uma parte do transporte rodoviário para outros modos de transporte mais compatíveis com as ambições do desenvolvimento sustentável.

2.1.5 Sem prejudicar as conclusões dessa reflexão, o Comité pensa que, para conseguir uma modificação dos comportamentos dos agentes económicos, há que aceitar o eventual questionamento de práticas, que obviamente foram eficazes, mas cuja pertinência já não parece conforme às ambições actualmente demonstradas.

2.1.6 O Comité constata que apenas uma pequena parte das iniciativas que sugeria foi tida em consideração. Dado que o essencial da situação em 2004 não registou evolução relativamente à de 2002, o Comité formula no presente parecer as mesmas propostas, que completa no que se refere a alguns pontos concretos.

## 2.2 Avaliação dos primeiros resultados do programa «Marco Polo I» 2003-2006

2.2.1 A Comissão considera que o programa «Marco Polo I», dotado de um orçamento de 100 M€, apresenta uns primeiros resultados encorajadores. O Comité observa que a primeira selecção de programas teve início em Outubro de 2003, isto é, há apenas um ano, e que de momento não existe qualquer recuo sobre a eficácia real das acções intermodais empreendidas. Além disso, o Comité sublinha que:

- no Livro Branco da Comissão, de 12 de Setembro de 2001, intitulado «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções», estava previsto dotar o programa «Marco Polo I» com 120 M€ para quatro anos, isto é, 30 M€ por ano;
- na sua proposta de regulamento do programa «Marco Polo I», no início de 2002, a Comissão previa um orçamento de 115 M€ para cinco anos, isto é, 23 M€ por ano;
- por fim, o programa «Marco Polo I» foi dotado com um orçamento de apenas 100 M€ para cinco anos, isto é, 20 M€ por ano;
- durante o primeiro ano de funcionamento do programa «Marco Polo I», o orçamento da Comunidade forneceu apenas 15 M€.

2.2.2 O Comité manifesta surpresa por estes sucessivos «deslizamentos» e interroga-se quanto à fiabilidade das previsões, na medida em que os pedidos previstos estariam em constante aumento, ao passo que os meios estariam em constante diminuição.

2.2.3 Nestas condições, por falta de informação, o Comité não compreende a observação da Comissão segundo a qual «podemos concluir que os recursos orçamentais são claramente insuficientes para financiar todas as boas propostas ...», nem a razão pela qual na programação orçamental os 20 M€ de pagamentos não são consumidos.

## 2.3 Avaliação ex-ante e consulta das partes interessadas

2.3.1 No ponto 12 do Capítulo III da Exposição de Motivos refere-se um documento financeiro importante dado que ele é prova que a proposta de regulamento tem inteiramente em conta a avaliação e as recomendações dos peritos independentes, na sequência da sua avaliação ex-ante sobre a renovação

do programa Marco Polo para o período de 2007 a 2013. Este documento, de 19 páginas, redigido em inglês, não se encontra traduzido. No supramencionado Capítulo III, o ponto 13 inclui uma síntese de 15 linhas com as conclusões que a Comissão retira da avaliação dos peritos.

2.3.2 O Comité recorda que os documentos devem ser traduzidos para estarem acessíveis e que, não havendo tradução integral do relatório dos peritos, dever-lhes-ia ser pedido que elaborassem uma síntese desse relatório, cuja tradução permitiria a todas as partes interessadas terem imediatamente acesso ao essencial das conclusões acompanhadas dos argumentos pertinentes.

2.3.3 O Comité recorda que, no seu Parecer 842/2002, relativo ao regulamento «Marco Polo I» se congratulava «pelo cuidado que a Comissão teve na recolha de observações das partes interessadas antes de apresentar as suas propostas» mas, simultaneamente, lamentava «só ter sido tardiamente associado a este processo de consulta» (Ponto 2.5).

2.3.4 Assim, o Comité não tem possibilidade de apreciar as conclusões desta avaliação, salvo para observar que a Comissão espera um crescimento pertinente do orçamento apresentado e converte-o numa condição determinante da eficácia do programa.

2.3.5 O Comité observa que a Comissão lhe entregou três avaliações de projectos realizados:

- A criação de um serviço Intermodal Rail entre a Alemanha e a Itália através da Áustria cujo operador é uma empresa privada;
- O projecto IKEA — RAIL, lançado em 2002, composto por uma plataforma situada em Duisburg (Alemanha), que recebe de Almhut (Suécia) por via férrea (1 044 km) produtos destinados a serem distribuídos no resto da Europa. Durante 2002 e 2003, contaram-se cerca de 400 comboios que circularam apenas com carregamentos IKEA;
- A criação, para o transporte dos camiões, de linhas marítimas regulares entre diversos portos de Itália e de Espanha.

2.3.6 Estes três projectos demonstram as possibilidades oferecidas pelo dispositivo de acompanhamento criado pela UE. Todavia, o Comité observa que estes projectos foram realizados no âmbito das Acções Piloto para o Transporte Combinado (PACT), programa que antecedeu o «Marco Polo I».

2.3.7 Particularmente interessantes no seu princípio, eles sustentam as realizações em curso e o Comité deseja intensamente ter conhecimento, logo que seja oportuno, dos resultados concretos e valorizados do programa «Marco Polo I» em curso.

#### 2.4 O programa «Marco Polo II» (2007-2013)

2.4.1 A proposta «Marco Polo II» não modifica os três tipos de acções actuais:

- transferência entre modalidades (ajudas ao arranque);
- efeito catalisador;
- aprendizagem em comum.

2.4.2 Por outro lado, fixa uma cobertura geográfica mais alargada, ao ter em conta uma Europa que inclui os 25, os demais países candidatos e os países da EFTA e EEE. O Comité subscreve esta abordagem e divide a constatação de evidência apresentada pela Comissão: «A produção e as características da cadeia de aprovisionamento não se detêm nas fronteiras da UE 25», manifestando todavia a sua vontade de que a Comissão adite, no início desta frase, após as palavras «a produção», as palavras «os intercâmbios».

2.4.3 O Comité sugere que a Comissão cite como exemplo o «Danube-Corridor VII», que é característico desta «muito grande Europa», tendo a dimensão excepcional de uma infra-estrutura de transporte intermodal, que coloca em relação todos os modos de transporte, nomeadamente:

- **O transporte fluvial**, mediante uma conexão contínua entre o Mar do Norte e o Mar Negro, com um ponto médio situado na Áustria, a aproximadamente 1 500 km de cada extremidade;
- **O transporte rodoviário e o transporte ferroviário** que, graças a plataformas de intercâmbio, permitirão irrigar grandes territórios de ambos lados do rio;
- **O transporte marítimo e marítimo-fluvial**, que prolonga este rio a Oeste graças à conexão Reno-Meno-Danúbio até às ilhas do Canal e ao Mar do Norte e, a Este, até à Rússia (Volga), Ucrânia e Turquia, graças ao Mar Negro.

2.4.4 A proposta «Marco Polo II» prevê dois novos tipos de acções:

- **as auto-estradas marítimas**, conceito a respeito do qual o Comité se mostrou muito favorável em numerosas ocasiões. A «muito grande Europa» dispõe de forma «natural» de milhares de quilómetros de costas marítimas, centenas de portos e de bacias fluviais que são outros tantos pontos potenciais de penetração para o interior e para o continente. Portanto, seria conveniente fomentar e contribuir em todo o lado para os projectos de transporte e de distribuição das mercadorias, sob condição de multiplicar as plataformas multimodais de intercâmbio na orla marítima ou nos estuários;
- **as acções de prevenção para evitar o tráfego**, conceito de evidência que permite racionalizar melhor a produção, a distribuição e a repartição, bem como eliminar os transportes inúteis. A título de exemplo:

- transportar os produtos em estado de desidratação evita transportar a água que será reincorporada à chegada;
- aproximar os locais de fabrico dos componentes dos locais de montagem evita transportes em longas distâncias.

O Comité está a favor das experiências e dos projectos neste sentido.

2.4.5 A Comissão espera conseguir **uma melhor sinergia no sector ferroviário** e recomenda, por exemplo, o uso de vias reservadas com comboios rápidos para as mercadorias e para o correio expresso. O Comité aprova estes projectos, embora relativamente ao «correio expresso» considere que a transmissão de informação por correio electrónico actualmente permite — e no futuro cada vez em maior medida — realizar a maioria dos intercâmbios postais.

2.4.6 Todavia, ao mesmo tempo que é necessário criar linhas de transporte de mercadorias de alta velocidade, é conveniente garantir de forma irreversível a interoperabilidade dos materiais, dos equipamentos e dos regulamentos ferroviários. Além disso, sem esperar pela realização de novas linhas, há que valorizar o património existente e estudar a recuperação de linhas abandonadas ou com menos movimento aquando da transferência de tráfego de passageiros para outros modos de transporte, em particular para as linhas de alta velocidade.

2.4.7 O Comité solicita assim à Comissão que convide de novo os Estados a efectuarem o inventário de todas as possibilidades de reabilitação das redes existentes, abandonadas, ou cujo tráfego tenha diminuído para as recuperar utilizando-as para o transporte de mercadorias. Este pedido visa em particular o património ferroviário, mas também o das vias navegáveis para que, sempre que tal seja possível, se possa recorrer a soluções mais rápidas e mais vantajosas do que a estrada, em termos de desenvolvimento sustentável.

2.4.8 Por último, para dar credibilidade tanto ao transporte de mercadorias por caminho-de-ferro, como aos demais modos de transporte alternativos à rodovia, o Comité reitera que chegou a altura de passar das intenções aos factos reservando, ou impondo, às infra-estruturas ferroviárias, marítimas e fluviais, um maior volume de recursos do que actualmente, em particular para o financiamento de projectos RTE-T e para os que se outorguem aos novos Estados-Membros e à zona dos Balcãs.

2.4.9 O Comité acolhe com satisfação que a Comissão sublinha a «considerável» procura da indústria para o financiamento de infra-estruturas necessárias e suficientes para a consecução dos objectivos relacionados com as acções de serviço identificadas pelo programa «Marco Polo». Relativamente aos financiamentos de **infra-estruturas auxiliares**, o Comité recorda que se trata de um desejo formulado no seu Parecer 842/2002 relativo ao programa «Marco Polo I».

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1 Artigo 1.º: Assunto

3.1.1 O Comité observa que a Comissão apresenta em 2004 a sua proposta de regulamento para o período 2007-2013. Tal permitiria garantir a continuidade do programa Marco Polo e evitar o atraso registado em 2001-2002 com o início de «Marco Polo I». Deste modo, dado que actualmente a Comissão não dispõe de perspectiva suficiente sobre a execução de «Marco Polo I», esta antecipação permitirá dispor de «*um comité de gestão a quem confiar o acompanhamento contínuo das acções empreendidas, para a meio da execução do programa Marco Polo I introduzir as adaptações convenientes para Marco Polo II*», como solicitava o Comité no Parecer 842/2002.

#### 3.2 Artigo 2.º: Definição

3.2.1 O Comité observa que na definição de «**consórcio**» de empresas se exigem como mínimo duas empresas. O Comité reitera o seu anterior pedido para que o «consórcio» seja «*qualquer agrupamento de duas ou mais empresas, não pertencentes ao mesmo grupo ou não sendo filiais uma da outra, tendo concluído em acordo formal ou informal ...*».

#### 3.3 Artigo 3.º: Âmbito de aplicação

3.3.1 O Comité reitera o pedido apresentado no seu Parecer 842/2002, ao considerar que as regras estabelecidas são demasiado restritivas, visto que implicam que as acções devem respeitar a pelo menos dois Estados ou a um Estado e um território de um terceiro país próximo. Com efeito, o Comité considera que existem acções localizadas respeitando apenas a um único Estado-Membro, cujo impacto beneficiaria qualquer utilizador dos modos de transporte envolvido que transitasse por esse território. (Por exemplo: as acções relativas à utilização ou desenvolvimento de plataformas multimodais situadas num nó de infra-estruturas no interior de um território).

3.3.2 O Comité aprecia a abertura do âmbito de aplicação a países terceiros (candidatos ou não à adesão) e toma nota de que os custos das acções realizadas nestes territórios não estão cobertos pelo programa, salvo nas circunstâncias previstas nas alíneas 3 e 4 do presente artigo.

3.3.3 Todavia, manifesta o seu desejo de que, por coerência, no regulamento se precise que no caso de financiamento de acções situadas em países terceiros, estas se limitem, tanto quanto possível, a acções destinadas a desenvolver modos de transporte que não seja o transporte rodoviário, favorecendo a intermodalidade.

#### 3.4 Artigo 4.º: Candidatos elegíveis e beneficiários

3.4.1 Sem prejuízo de tomar em consideração a observação formulada sobre a composição de um «consórcio», o Comité aprova o artigo 4.º, mas precisa que, como já o fizera no Parecer 842/2002, para casos excepcionais de acções situadas

num único país, não é de aplicação a obrigação de que as empresas estejam estabelecidas em pelo menos dois Estados-Membros ou num Estado-Membro e num terceiro país.

#### 3.5 Artigo 5.º: Acções elegíveis e condições financeiras

3.5.1 No seu Parecer 842/2002 sobre o programa Marco Polo I, nos pontos 3.5, 3.6 e 3.7, o Comité já tinha sublinhado que o limite mínimo de subsídio por acção era demasiado elevado e pedia que fosse reduzido:

- acções de transferência modal, de 1 milhão de euros para 500 000 euros;
- acções catalisadoras, de 3 milhões de euros para 1,5 milhões de euros;
- acções de aprendizagem comum, de 500 000 euros para 250 000 euros.

3.5.2 O Comité constata que para o programa Marco Polo II, a Comissão (no anexo sobre as condições financeiras referido no artigo 5.º da proposta), estabelece para as acções limites indicativos para os subsídios mínimos cujo montante continua a ser demasiado elevado, (salvo para as acções de aprendizagem comum, cujo limite foi reduzido para 250 000 euros, como o CESE tinha solicitado). Este considera indispensável que sejam estabelecidos limites mais baixos, portanto mais incentivadores, para favorecer a emergência de projectos, sem dúvida mais modestos, mas que frequentemente são localmente mais eficazes.

#### 3.5.3 Em consequência, o Comité solicita que:

- os limites dos subsídios mínimos sejam reduzidos de metade, isto é:
  - acções de transferência modal, de 1 milhão de euros para 500 000 euros;
  - acções catalisadoras, de 3 milhões de euros para 1,5 milhões de euros;
  - acções de auto-estradas navegáveis, de 4 milhões de euros para 2 milhões de euros;
  - acções para evitar o tráfego, de 1 milhão de euros para 500 000 euros;
- que para as acções de aprendizagem, o limite mínimo de subsídio seja mantido em 250 000 euros, como se prevê na proposta.
- que seja prevista uma categoria particular para o transporte fluvial-marítimo e transporte fluvial, com um limite mínimo de 500 000 euros. Com efeito, embora o limite mínimo de 4 M€ (reduzido para 2M€ como proposto pelo Comité) para as auto-estradas navegáveis seja aceitável, tendo em conta a dimensão dos navios e os volumes das cargas transportadas por via marítima, não está adaptado à navegação interior.

3.5.4 Por fim, o Comité aprova que sejam fixados prazos máximos para a realização de diversas acções, com conclusão na data limite, fazendo assim com que a acção seja elegível. Todavia, o Comité considera que o prazo de 36 meses para as acções de «transferência modal» é demasiado curto e que deveria ser, como para as demais acções, de 60 meses.

### 3.6 Artigo 11.º: Orçamento

3.6.1 O Comité indicou anteriormente que não dispõe da informação necessária para apreciar o montante de 740 M€ que a Comissão deseja atribuir ao programa «Marco Polo II». Sublinha simplesmente que a Comissão considera que esta dotação orçamental de 740 M€ deve permitir economizar os 5 000 M€ em benefícios ambientais e sociais mencionados no ponto 1.4. supra.

3.6.2 O Comité manifesta o seu desejo de que a Comissão publique, durante 2005, a meio da aplicação do programa «Marco Polo I», um balanço dos projectos bem sucedidos e das economias realmente efectuadas.

3.6.3 Tal como o Comité já indicava no Parecer 842/2002, a Comissão deveria propor, durante o programa, a revisão em alta deste orçamento para dispor de recursos financeiros adicionais, se os projectos de acções pertinentes forem mais numerosos.

### 3.7 Artigo 14.º: Avaliação

3.7.1 O Comité regista com satisfação, visto que era um dos pedidos constantes do Parecer 842/2002, que a Comissão lhe apresentará, ao mesmo tempo que ao Parlamento Europeu e ao Comité das Regiões, um relatório de avaliação sobre os resultados obtidos pelo programa «Marco Polo I» para o período 2003-2006, o mais tardar em 30 de Junho de 2007.

3.7.2 Espera poder dispor da informação suficiente para emitir um parecer e eventuais propostas para poder ajustar, caso necessário, o programa «Marco Polo II», que terá então começado em 1 de Janeiro de 2007 e, portanto, se encontrará no princípio da primeira fase da sua aplicação.

## 4. Conclusões

4.1 O Comité, tal como anteriormente fez para os PACT e para o programa «Marco Polo I», apoia o programa «Marco Polo II». Estes três programas permitem dar execução às iniciativas

que contribuem para adaptar os sistemas de transporte de mercadorias para melhorar as suas prestações ambientais. O aumento do apoio financeiro previsto, dos 100 M€ para «Marco Polo I», para 740 M€ para «Marco Polo II», assinalará a vontade da UE de alcançar rapidamente uma melhor gestão sustentável do transporte de mercadorias.

4.2 O Comité, para atingir os objectivos de transferência de carga fixado pela Comissão, deseja recordar algumas medidas que anteriormente sugeriu no seu parecer CES 842/2002, de 17 e 18 de Julho de 2002, sobre o programa «Marco Polo I»:

- De modo a assegurar um melhor nível de concorrência entre os diferentes modos de transporte, há que reforçar os controlos e as sanções em caso de infracção da legislação social.
- Os operadores beneficiários dos programas Marco Polo devem assumir compromissos sobre a perenidade dos novos serviços de interesse geral para estabilizar as transferências.
- O programa Marco Polo deve prever a possibilidade de financiar os projectos que incluem acções localizadas mesmo no território de apenas um Estado-Membro, desde que o seu impacte venha beneficiar os transportes internacionais que transitam nesse território.
- Elaborar, para todos os utilizadores, um «Guia Europeu» de todas as plataformas multimodais da UE com todas as características respectivas.
- Tomar em consideração, nos projectos elegíveis para o Programa «Marco Polo II» acções que integrem o transporte dos fluidos por pipe-line ou gasoduto com um terminal de distribuição situado numa plataforma multimodal.

4.3 Para permitir que o transporte fluvial e o transporte fluvio-marítimo beneficiem do programa Marco Polo, o Comité solicita a criação de uma categoria particular com um limiar mínimo reduzido para 500 000 €. Com efeito, o transporte fluvial não pode ser comparado ao transporte marítimo, para o qual os investimentos necessários são proporcionais à dimensão dos navios.

4.4 O Comité deseja participar com a Comissão numa reflexão para passar da prática do «Stock Zero» à de «Stock Circulante» quando a urgência das entregas não for imperativa (para certas mercadorias pesadas, apenas deve ser respeitada a data de entrega).

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1868/94 que institui um regime de contingentes para a produção de fécula de batata»**

(COM(2004) 772 final — 2004/0269 (CNS))

(2005/C 234/06)

Em 20 de Janeiro de 2005, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 17 de Fevereiro de 2005 (relator: T. KONSTANTINIDIS).

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor e 7 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Síntese da proposta da Comissão

1.1 O objectivo da proposta de regulamento é repartir o contingente trienal para as campanhas de comercialização de 2005/2006 e 2006/2007 entre os Estados-Membros produtores de fécula de batata com base no relatório da Comissão ao Conselho sobre o regime de contingentes para a produção de fécula de batata, alterando assim o Regulamento (CE) n.º 1868/94.

1.2 A Comissão propõe que os contingentes actuais sejam mantidos para as próximas duas campanhas de comercialização.

1.3 A Comissão propõe que sejam mantidos os contingentes actuais sejam mantidos para as próximas duas campanhas de comercialização por ser demasiado cedo para avaliar os efeitos da reforma da PAC (isto é, a dissociação) e do alargamento da UE no sector da fécula de batata. Em certos Estados-Membros produtores de fécula de batata, a reforma da PAC só será executada em 2006 (isto é, na campanhas de comercialização de 2006-2007).

1.4 Como tal, em 30 de Setembro de 2006, a Comissão apresentará um novo relatório acompanhado de uma nova proposta.

### 2. Observações na generalidade

2.1 Segundo o relatório da Comissão, a produção de fécula de batata na UE manteve-se perto dos contingentes fixados e o total das exportações de amido de cereal e fécula de batata manteve-se relativamente estável. A percentagem de fécula de batata no total da produção de fécula de batata está a diminuir, aproximadamente 20 %. Tal como já foi referido, a Comissão propõe manter os contingentes de 2004/005. A maioria dos produtores europeus de fécula de batata (à excepção dos agricultores polacos, lituanos e checos) apoiam a proposta da Comissão, apesar de preferirem o período normal de prolongamento do sistema de contingentes (três anos).

2.2 Ao apoiar a proposta da Comissão, o CESE partilha a preocupação dos produtores relativamente ao calendário para debate e adopção da proposta da Comissão que se tornou bastante apertado, sobretudo considerando que os agricultores começaram a plantar batata de semente em Março de 2005. O Comité insta com o Parlamento Europeu e com o Conselho para que, aquando da análise da proposta, considerem estas limitações de tempo.

### 3. Conclusões

3.1 O CESE apoia a proposta da Comissão de manter os contingentes actuais para as campanhas de comercialização de 2005/2006 e 2006/2007 e recomenda a observância do prazo para a avaliação prevista da futura proposta.

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

**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 999/2001 que estabelece regras para a prevenção, o controlo e a erradicação de determinadas encefalopatias espongiformes transmissíveis»**

(COM(2004) 775 final — 2004/0270(COD))

(2005/C 234/07)

Em 16 de Dezembro de 2004, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 152.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 de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 17 de Fevereiro de 2005, com base no projecto elaborado pelo relator Franco CHIRIACO.

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 130 votos a favor, sem votos contra e 3 abstenções.

## 1. Síntese da proposta da Comissão

1.1 As principais alterações propostas ao regulamento sobre a prevenção, o controlo e a erradicação de determinadas encefalopatias espongiformes transmissíveis (EET) consistem no seguinte:

- **prorrogar** por mais dois anos as medidas transitórias que já tinham sido prorrogadas em 2003 <sup>(1)</sup>;
- reforçar determinadas **medidas preventivas** (inclusão dos cervídeos; incentivo à selecção de ovinos resistentes às EET graças a um programa harmonizado de criação; conformidade com o Regulamento n.º 1774/2002 que estabelece regras sanitárias relativas aos subprodutos animais; e proibição de injeção de gás na cavidade craniana como método de abate);
- aplicar igualmente aos ovinos e caprinos as regras sobre as restrições às deslocações de animais;
- limitar a introdução no mercado de matérias-primas destinadas à produção de fosfato dicálcico e, em contrapartida, aplicar igualmente ao leite não destinado ao consumo humano as derrogações de que beneficia o leite destinado ao consumo humano;
- consolidar o fundamento jurídico para os controlos realizados nos países terceiros.

## 2. Observações na generalidade

2.1 Embora já tenha manifestado reservas no passado em relação ao procedimento das prorrogações repetidas <sup>(2)</sup>, o CESE toma nota da necessidade de harmonizar as regras ao nível internacional no quadro do Gabinete Internacional das Epizootias (GIE), segundo os critérios definidos pela própria Comissão para a avaliação dos riscos.

<sup>(1)</sup> Parecer CESE, relator Leif Nielsen, JO C n.º 208 de 03.09.2003.

<sup>(2)</sup> Ibidem.

2.2 Com efeito, foi a prática desenvolvida ao nível europeu que mostrou que a actual classificação em cinco categorias, baseada nos casos encontrados mais do que nos riscos, beneficia os países que efectuam controlos menos rigorosos e penaliza os que, através de controlos eficazes, conseguem identificar os casos de doença. Os casos recentes verificados no Japão, no Canadá e nos Estados Unidos parecem acelerar a conclusão de um acordo sobre a adopção de uma melhor metodologia comum ao nível do GIE, supostamente em Maio de 2005.

2.3 Todavia, o Comité faz questão de repetir a sua recomendação anterior: na impossibilidade de se obter um acordo unânime ao nível internacional sobre regras comuns para a gestão dos riscos, a União Europeia deve assumir as consequências que daí resultam e introduzir directamente a regulamentação necessária, independentemente das complicações que isso possa causar no âmbito da OMC para o comércio com os países terceiros. A falta de aceitação internacional e as negociações prolongadas não podem atrasar a aplicação da regulamentação que é considerada necessária no quadro da cooperação no plano da UE.

2.4 O Comité congratula-se com o facto de a Comissão aproveitar o ensejo da prorrogação para introduzir alterações destinadas a reforçar as medidas preventivas, a encorajar os programas de selecção e a alargar as restrições dos movimentos e os controlos, sobretudo em relação aos países terceiros.

## 3. Observações na especialidade

3.1 A inclusão dos cervídeos afigura-se perfeitamente oportuna.

3.2 A consolidação do fundamento jurídico para o programa harmonizado de criação, que já está operacional com bons resultados, permitirá ampliar a selecção de ovinos resistentes.

3.3 A conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1774/2002 impõe-se do ponto de vista da coerência legislativa.

3.4 A injeção de gás na cavidade craniana, que já é proibida para os animais importados, é explicitamente proscrita para os abates efectuados no território da UE, o que evidentemente contribui para uma melhor protecção contra os riscos de contaminação.

3.5 As regras sobre a restrição das deslocações dos bovinos são oportunamente alargadas aos animais atingidos pelo tremor epizootico.

3.6 O Comité acolhe com favor a extensão a outras espécies do âmbito de aplicação das disposições em matéria de introdução no mercado e de exportação de bovinos, ovinos,

caprinos e dos seus espermas, óvulos e embriões, bem como as restrições aplicáveis às matérias-primas destinadas à produção de fosfato dicálcico, em conformidade com as recomendações do Comité Científico Director.

3.7 O Comité considera essencial consolidar, do ponto de vista jurídico, a possibilidade de inspecções nos países terceiros, de modo a valorizar a experiência adquirida neste domínio ao nível europeu, mas recomenda ao mesmo tempo que se coloquem à disposição os recursos financeiros e humanos necessários para atingir este objectivo.

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

### **Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu»**

COM(2004) 493 *final*

(2005/C 234/08)

Em 18 de Novembro de 2004, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 18 de Fevereiro de 2005, tendo sido relatora **U. ENGELEN-KEFER**.

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer:

#### **1. Introdução**

1.1 Em 14 de Julho de 2004, a Comissão Europeia apresentou as propostas de reforma da política de coesão, para o período 2007-2013, destinadas a substituir os regulamentos sobre os Fundos Estruturais em vigor até 31 de Dezembro de 2006. Na exposição de motivos da proposta de regulamento, a Comissão refere-se ao agravamento das disparidades existentes na União alargada e aos desafios que a globalização, as reformas económicas estruturais e a evolução demográfica colocam à União Europeia.

1.2 Neste contexto, a Comissão Europeia propõe aumentar as dotações dos Fundos Estruturais, ao mesmo tempo que preconiza uma maior concentração nos objectivos prioritários.

Com uma dotação orçamental de 336,1 biliões de euros, equivalente a cerca de um terço do orçamento comunitário, os apoios estruturais devem:

- enquadrar-se melhor nas prioridades estratégicas da UE (objectivos de Lisboa e Gotemburgo, Estratégia Europeia de Emprego);
- concentrar-se nas regiões economicamente desfavorecidas;
- permitir uma gestão descentralizada, mais simplificada, transparente e eficaz.

1.3 Para estes fins, há que proceder à redefinição dos objectivos «Convergência», «Competitividade regional e emprego» e «Cooperação territorial».

O pacote regulamentar integra:

- um regulamento geral aplicável aos três instrumentos financeiros (FEDER, FSE, Fundo de Coesão);
- um regulamento específico para cada fundo, designadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão;
- um novo regulamento sobre a criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (AECT).

1.4 O presente parecer foca essencialmente o papel do FSE no quadro dos apoios estruturais europeus. Como os termos básicos do funcionamento e da orientação das medidas apoiadas pelo FSE são definidos no regulamento geral, considerou-se oportuno incluí-lo na avaliação.

## 2. Novos objectivos dos Fundos Estruturais da UE

2.1 Segundo a proposta, os apoios estruturais da UE deverão concretizar, a partir de 2007, nos três objectivos, que são a convergência, a competitividade regional e o emprego, e a cooperação territorial europeia.

### 2.2 Convergência

2.2.1 Este objectivo assemelha-se ao actual Objectivo n.º 1 e visa apoiar a convergência económica das regiões menos prósperas através de investimentos financeiros e em capital humano, da promoção da inovação e da sociedade do conhecimento, do apoio às transformações estruturais, da protecção e melhoria do ambiente, bem como através de uma administração mais eficiente. Com uma dotação orçamental de 264 biliões de euros (cerca de 78,5 % do montante total), esta vertente de apoio regional constitui o núcleo dos apoios estruturais da UE. O FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão devem concorrer para este objectivo.

### 2.3 Competitividade regional e emprego

2.3.1 Este objectivo reúne os actuais Objectivos nos 2 e 3, tendo por meta promover a competitividade regional e o emprego fora das regiões menos prósperas dos Estados-Membros. Tem dois eixos: por um lado, a conversão das regiões industriais, urbanas e rurais particularmente afectadas pelas transformações estruturais deve ser realizada com o apoio dos planos de desenvolvimento regional (FEDER), através da promoção da inovação, da sociedade do conhecimento, do empreendedorismo e da protecção do ambiente. Por outro lado, a integração dos trabalhadores afectados pelas transformações estruturais, e de modo geral a empregabilidade, devem ser fomentadas através de programas nacionais e regionais financiados pelo FSE, bem como de medidas de qualificação e inserção no mercado de trabalho. Estas últimas devem criar condições para o pleno emprego e a melhoria da qualidade e da produtividade do trabalho, bem como para a integração social e a execução da Estratégia Europeia de Emprego. A dotação orçamental dever-se-á elevar a 57,9 biliões de euros (aproximadamente 17,2 % do montante total), efectuando-se uma repartição equitativa entre o FEDER e o FSE.

### 2.4 Cooperação territorial europeia

2.4.1 Este objectivo assenta nas experiências da actual iniciativa comunitária INTERREG e visa apoiar a cooperação nas regiões fronteiriças, incluindo as fronteiras marítimas internas, assim como determinadas fronteiras externas da UE, através de programas comuns, da criação de redes e da troca de experiências (FEDER). A dotação orçamental prevista é de 13,2 biliões de euros (cerca de 3,9 % do montante total).

## 3. Relevância do papel do Fundo Social Europeu

3.1 Segundo a proposta, o Fundo Social Europeu intervém nos dois objectivos «Convergência» e «Competitividade regional e emprego». O apoio às regiões menos prósperas reveste-se da maior importância, quanto mais não seja pelo montante das dotações proposto. As orientações para o emprego e as recomendações europeias constituem o quadro político das intervenções a título do FSE, que incidem em quatro grandes áreas:

- Reforço da capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas;
- Promoção do acesso ao emprego, através da redução do desemprego, do prolongamento da vida profissional e do aumento da taxa de emprego;
- Inserção social dos grupos desfavorecidos no acesso ao mercado de trabalho e combate à discriminação;
- Desenvolvimento de parcerias para a execução da reforma nos domínios do emprego e da integração social.

3.2 Sobretudo nas regiões menos prósperas abrangidas pelo objectivo «Convergência», o FSE deve contribuir para melhorar os sistemas de ensino e formação, desenvolver a capacidade institucional e a eficácia das administrações públicas, aos níveis nacional, regional e local, a fim de aplicar o acervo comunitário. As medidas inovadoras que têm vindo a ser realizadas no âmbito da iniciativa comunitária EQUAL, e a cooperação transnacional, devem ser integradas no financiamento geral. A promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, no sentido da integração da perspectiva do género, assume lugar de destaque, especialmente em conjugação com acções especificamente destinadas às mulheres, de forma a aumentar a sua participação e progressão no emprego.

3.3 O FSE é o instrumento financeiro que permite levar à prática as orientações para o emprego definidas pela UE, pois é ele que apoia as políticas dos Estados-Membros em matéria de inserção profissional e integração social, nomeadamente através de uma inserção centrada no mercado de trabalho, da melhoria da qualidade e da organização do trabalho e de medidas de qualificação para manter os níveis de empregabilidade.

3.3.1 Na vertente de intervenção «Reforço da capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas», o FSE apoia o seguinte:

- Aumento do investimento em recursos humanos através da criação e aplicação de sistemas e estratégias de aprendizagem ao longo da vida, em particular para os grupos menos qualificados;
- Gestão das transformações estruturais, nomeadamente através de formas de organização do trabalho inovadoras e da avaliação das necessidades futuras de qualificação.

3.3.2 Na vertente de intervenção «Melhoria do acesso ao emprego e política preventiva no mercado laboral», o FSE apoia medidas para:

- modernizar e reforçar os serviços de emprego;
- promover a inserção, de modo activo e preventivo, e fornecer um apoio que sirva as necessidades de cada um;
- aumentar, e manter constante, a taxa de emprego das mulheres, combater a segregação no mercado de trabalho em função do sexo e facilitar a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar;
- promover a inserção social dos imigrantes.

3.3.3 Na vertente de intervenção «Inserção dos grupos desfavorecidos no acesso ao mercado de trabalho e combate à discriminação», há que colocar a tónica no aumento da empregabilidade das pessoas desfavorecidas e vítimas da exclusão social, através de medidas adequadas de inserção, que incluem também serviços de apoio e de cuidados, numa óptica de sensibilização para a discriminação no acesso ao mercado de trabalho.

3.3.4 Ainda no âmbito do objectivo «Convergência», o FSE apoia medidas que visam:

- a reforma do ensino e da formação profissional, adequada às exigências de uma sociedade baseada no conhecimento, na perspectiva da sua relevância em termos de mercado de trabalho;
- a promoção da aprendizagem ao longo da vida, por forma a reduzir o número de jovens que abandonam prematuramente o sistema escolar e melhorar o acesso à educação e formação profissional;
- o desenvolvimento do potencial humano na área da investigação e do desenvolvimento;
- o melhoramento das capacidades institucionais e da eficiência das administrações públicas e dos serviços nos domínios económico, laboral, social, ambiental e da justiça.

3.4 A Comissão Europeia propõe algumas alterações à programação, decorrentes das disposições gerais aplicáveis aos fundos estruturais comunitários. O novo sistema de programação, que inclui as intervenções a título do FSE, prevê essencialmente o seguinte:

- a adopção pelo Conselho das orientações estratégicas para a política de coesão, e objectivos estratégicos para cada um dos fundos, no quadro das grandes orientações da política económica e das orientações para o emprego definidas pela UE;
- um quadro estratégico de referência nacional, a negociar com a Comissão Europeia, para a elaboração dos programas operacionais de cada fundo, dividido em duas categorias de acordo com os objectivos «Convergência» e «Competitividade regional e emprego»;
- a apresentação de relatórios de execução anuais, quer sobre o quadro estratégico nacional quer sobre cada programa operacional adoptado pela Comissão Europeia.

#### 4. Avaliação

4.1 O alargamento da UE representa um enorme desafio económico e social para a União, que tem de ser enfrentado — não só mas também — pela política estrutural da UE. O CESE concorda com a proposta da Comissão Europeia de concentrar os meios nas regiões economicamente menos desenvolvidas, devendo os novos Estados-Membros onde há maior número de regiões menos prósperas ser os mais beneficiados. O CESE considera adequada a proposta de aumentar o montante dos fundos estruturais, para o período 2007-2013, de aproximadamente 276 biliões de euros para 336,1 biliões de euros, equivalente a 0,41 % do produto interno bruto (PIB) da União, uma vez que as dotações financeiras passam a ser repartidas por 25 Estados-Membros. O CESE é, contudo, de opinião que as intervenções, ainda que reduzidas, devem ser mantidas pelo menos nos domínios mais afectados pelas reestruturações industriais e caracterizados por taxas de desemprego elevadas. Conviria, assim, prever disposições transitórias para as regiões de Objectivo n.º 1, que devido ao chamado «efeito estatístico» deixaram de ser elegíveis. O Comité congratula-se com a intenção da Comissão de integrar totalmente a iniciativa comunitária EQUAL no FSE de modo a tirar pleno proveito das inegáveis vantagens da mesma, nomeadamente do carácter inovador dos projectos apoiados, do apoio à difusão de experiências e exemplos de boas práticas na UE e da promoção do princípio de parceria entre vários actores no âmbito da sua aplicação. Após a integração da iniciativa EQUAL no FSE, a Comissão Europeia poderia convidar os Estados-Membros a inserir medidas análogas nos respectivos programas operacionais nacionais.

4.2 O CESE considera oportuna a criação de novas categorias de objectivos, especialmente a inclusão dos objectivos da política de emprego e da política estrutural no novo objectivo «Competitividade e emprego», devendo todos eles ser prosseguidos com igual nível de importância. Precisamente nas regiões mais afectadas pelas transformações económicas torna-se imperioso e urgente prever medidas para promover o investimento e a inovação (FEDER) e atenuar os efeitos sociais negativos das transformações económicas (FSE). A nova definição dos objectivos pode resultar desde que haja programação integrada. É neste sentido que está prevista uma integração das medidas através do quadro estratégico nacional. No entanto, a restante programação efectua-se separadamente para cada um dos fundos. O CESE entende que deve haver uma articulação entre os programas operacionais dos objectivos «Convergência» e «Competitividade regional e emprego», de forma a que se complementem e reforcem. Em relação às intervenções do FSE centradas na política de emprego, deveria haver possibilidade de definir prioridades regionais com base na estrutura do desemprego. As regiões mais afectadas pelo desemprego devem ter prioridade, sem se deixar de apoiar iniciativas locais e pactos territoriais para o emprego.

4.3 As prioridades previstas para as áreas de intervenção do FSE correspondem, no essencial, à Estratégia Europeia de Emprego e às orientações em vigor. O CESE defende que, para alcançar os objectivos de Lisboa, é absolutamente necessário que a política laboral dê prioridade a medidas de prevenção activas, que visam o combate ao desemprego e a inserção de grupos desfavorecidos no mercado de trabalho. De acordo com as propostas do grupo de peritos «Futuro da política social da UE», a inserção precoce e activa dos jovens no mercado de trabalho, bem como o aumento da taxa de emprego das mulheres e a integração dos mais idosos no mercado de trabalho, merecem atenção especial. Este último ponto exige, acima de tudo, uma maior participação nas medidas de formação e uma melhoria da qualidade do trabalho, através de medidas adequadas no âmbito da organização do trabalho. Há que realçar o carácter inovador das medidas enquadradas nos planos de acção nacionais de emprego. Este ponto é, também, abordado no parecer do Comité FSE <sup>(1)</sup>.

4.4 O FSE, em coordenação com os outros fundos estruturais da UE, deve ser encarado como um instrumento de apoio ao objectivo horizontal de combate às discriminações, objectivo este que é também prosseguido através de outras acções realizadas a nível europeu. Dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho fazem parte não só os jovens, as mulheres e os mais idosos, mas também os imigrantes e as minorias étnicas. Refira-se, ainda, que a orientação sexual pode constituir factor de discriminação. Por conseguinte, há que prestar especial atenção à integração destes grupos desfavorecidos, através de medidas sociais de apoio, de qualificação e de organização do trabalho, como por exemplo, a criação de empregos para deficientes. Além disso, é conveniente realizar acções de formação, orientadas sobretudo para os imigrantes, sobre os seus direitos,

em particular enquanto trabalhadores. As intervenções do FSE deveriam, portanto, articular-se com os planos de acção nacionais de inserção social e prever medidas que permitam melhorar as oportunidades destes grupos no mercado de trabalho. Também neste ponto o CESE concorda com o Comité FSE. Os Estados-Membros e as autoridades responsáveis devem garantir que as intervenções dos fundos estruturais não venham a criar, inadvertidamente, obstáculos ao acesso dos grupos desfavorecidos.

4.5 Em relação ao objectivo «Convergência», o FSE deve ainda apoiar medidas programadas para a reforma dos sistemas de ensino e de formação, nomeadamente no sentido de uma sociedade baseada no conhecimento, e na perspectiva da relevância dos conhecimentos e capacidades adquiridos em termos de mercado de trabalho. É também essencial garantir um comportamento responsável das administrações, aumentando a capacidade e eficiência dos serviços públicos e serviços aos níveis nacional, regional e local. Uma vez que o objectivo «Convergência» diz respeito às regiões menos prósperas, estas intervenções visam sobretudo os novos Estados-Membros. O CESE assinala que compete ao Estado garantir sistemas modernos de ensino e formação e administrações eficientes. As orientações da UE para as políticas de emprego também prevêem medidas para a reforma do ensino e da formação profissional. No entanto, esta tarefa pertence, em primeiro lugar, ao governo nacional e, em alguns Estados, como é o caso da Alemanha, mesmo aos governos federais. Sendo, em primeira linha, um instrumento desenhado para complementar as políticas laborais nacionais com medidas inovadoras, entre outras, as que visam a qualificação, o FSE deveria, na opinião do CESE, concentrar as suas intervenções neste propósito.

4.6 As alterações propostas pela Comissão Europeia à programação deixam transparecer uma visão estratégica. Através das orientações estratégicas europeias para a política de coesão, em geral, e de um quadro de referência correspondente ao nível nacional, procura-se reforçar a ligação entre os objectivos políticos gerais de Lisboa e Gotemburgo, assim como entre as grandes orientações para a política económica e as orientações para o emprego. Essa correlação já existe entre a política europeia para o emprego e as intervenções do FSE, o que se deve à elaboração dos planos de acção nacionais que integram o contributo especial do FSE para a estratégia europeia de emprego. Assinale-se, ainda, que bienalmente é estabelecido um plano de acção nacional no domínio da inserção social, que inclui também medidas de política de emprego. Posto isto, o CESE pergunta-se até que ponto é que a obrigação de apresentar relatórios de execução anuais, quer sobre o quadro de referência estratégico nacional, quer sobre os programas operacionais, serve o legítimo interesse da Comissão Europeia em controlar a utilização dos fundos. No tocante ao FSE, o CESE recomenda que se analise a possibilidade de articular o plano de acção nacional para aplicação das orientações comunitárias para o emprego com as exigências da programação para as intervenções do FSE. Tal contribuiria para

<sup>(1)</sup> Cf. a página internet da Comissão Europeia (D.-G. Emprego e Assuntos Sociais).

simplificar a desejada programação. Também o Comité FSE é de opinião que se deveria simplificar a burocracia, e não o contrário. Para melhorar a eficácia da intervenção do FSE, o CESE solicita que se analise a fundo esta questão.

4.7 O CESE congratula-se com a manutenção dos princípios pelos quais se regem, actualmente, os apoios estruturais da UE, designadamente concentração, programação, adicionalidade e parceria. No entanto, considera que seria oportuno salientar o papel dos parceiros sociais nas intervenções do FSE relativas à política de emprego, e a necessidade de participarem neste processo, tanto ao nível central, como ao nível regional. Insiste na co-responsabilização dos parceiros sociais, quer nas estruturas institucionais, quer na execução das políticas de emprego, nos Estados-Membros. As intervenções suplementares do FSE devem ser planeadas e executadas em relação com as estratégias políticas de emprego nacionais. Para tal, é necessária a participação dos parceiros sociais, tanto ao nível central, como ao nível regional, na programação e execução dos programas. Tal como o Comité FSE, também o CESE apoia a proposta que visa reservar uma parte dos recursos para auxiliar os parceiros

sociais, nas regiões elegíveis a título do objectivo «Convergência», a porem em prática a estratégia de emprego da UE.

4.8 O CESE aprova que, relativamente aos programas operacionais, os Estados-Membros e os órgãos administrativos devam consultar as organizações não governamentais quando do planeamento, execução e acompanhamento das medidas apoiadas pelo FSE. Mas importa clarificar no n.º 2 do artigo 5.º da proposta de regulamento que essas consultas devem ser realizadas aos níveis central e regional. Regozija-se por as organizações não governamentais, para além dos parceiros sociais, poderem ter acesso às medidas financiadas. No âmbito da parceria prevista, deverá ainda reconhecer-se a importância do papel dos prestadores de serviços sociais sem fins lucrativos para a política de emprego. Assim, o CESE apela a um maior envolvimento deste actores no planeamento, execução e acompanhamento das medidas apoiadas pelo FSE.

4.9 O CESE propõe recorrer mais à assistência técnica prevista pelo FSE para o financiamento de iniciativas ligadas à educação, formação e informação de todos os actores não estatais que contribuem para a realização dos objectivos do FSE.

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural através do Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER)»**

(COM(2004) 490 final — 2004/0161 (CNS))

(2005/C 234/09)

Em 10 de Novembro de 2004, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 37.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

Por carta de 21 de Dezembro de 2004, o Parlamento Europeu deu a conhecer a sua decisão de 14 de Dezembro de 2004 de consultar igualmente o Comité Económico e Social Europeu sobre esta proposta.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 17 de Fevereiro de 2005 (relator: BROS).

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 125 votos a favor, 6 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1 A agenda 2000, adoptada no Conselho Europeu de Berlim de Março de 1999, estabeleceu uma política de desenvolvimento rural como segundo pilar da Política Agrícola Comum (PAC). O seu objectivo é acompanhar a reforma das políticas de mercado em toda a União Europeia. A última reforma, que teve lugar em Junho de 2003, veio confirmar a importância do segundo pilar da PAC, adoptando novas medidas de promoção dos produtos, da segurança alimentar e do bem-estar dos animais. Esta orientação deverá traduzir-se no reforço dos meios financeiros que serão afectados ao desenvolvimento rural.

1.2 Na sequência das conclusões da Conferência de Salzburgo (Novembro de 2003), a Comissão definiu, na sua comunicação sobre as perspectivas financeiras e na proposta de regulamento em apreço, os três objectivos principais de que tenciona dotar a futura política de desenvolvimento rural, a saber:

- aumento da competitividade do sector agrícola através do apoio à reestruturação;
- melhoria do ambiente e do espaço rural através de um apoio ao ordenamento do território;
- promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das actividades económicas graças à adopção de medidas orientadas para o sector agrícola e outros intervenientes do mundo rural.

1.3 O Comité Económico e Social Europeu segue com especial atenção estas propostas. O seu parecer de iniciativa sobre o «Segundo pilar da PAC: Perspectivas de adaptação da política de desenvolvimento rural (Consolidação dos resultados da Conferência de Salzburgo)»<sup>(1)</sup> recorda que a questão do desenvolvimento rural se insere em problemáticas mais vastas, como sejam:

- o êxito do alargamento da União Europeia (mais de metade da população da UE dos 25 vive em zonas rurais);
- a manutenção de um nível elevado de segurança alimentar como parte de uma estratégia de desenvolvimento sustentável;
- a preservação de um modelo agrícola europeu que assegure a multifuncionalidade da agricultura e permita uma repartição harmoniosa da actividade agrícola por todo o território da União Europeia.

1.4 A fim de englobar todas estas questões, o Comité postulou no parecer acima citado as posições de princípio que devem orientar a futura política de desenvolvimento rural:

- o desenvolvimento das zonas rurais contribui para a coesão territorial da UE e deve por isso constar dos objectivos prioritários da política regional;
- o objectivo principal do segundo pilar da PAC deve ser auxiliar o sector agrícola a adaptar-se à evolução estrutural e a corresponder às expectativas dos cidadãos;
- os recursos financeiros atribuídos a esta política devem ser adequados, sob pena de um distanciamento das políticas comunitárias das zonas rurais;
- apenas a multifuncionalidade da produção agrícola concorre, sob vários aspectos, para a manutenção de um mundo rural vivo;
- as questões agrícolas e de desenvolvimento rural devem ser geridas por um mesmo comissário.

No seguimento lógico dos seus trabalhos, o Comité tenciona apresentar às outras instituições o seu parecer sobre a proposta da Comissão mais directamente relacionada com o apoio ao desenvolvimento rural.

<sup>(1)</sup> JO C 302 de 7/12/2004, pp. 53-59.

1.5 A Comissão Europeia realizou uma ampla consulta dos actores implicados e o Comité teve a oportunidade de apresentar, em várias ocasiões, nomeadamente no âmbito dos comités consultivos, as suas propostas. Esta consulta testemunha do espírito de abertura da Comissão, e o Comité espera que a mesma tenha em atenção as sugestões apresentadas durante o processo legislativo agora iniciado.

1.6 O Comité emitirá um parecer sobre a nova base jurídica para o financiamento das diferentes medidas no âmbito do FEADER e do FEAGA (COM(2004) 489 final — 2004/0164 (CNS) (2)). Os aspectos administrativos da execução dos programas de desenvolvimento rural serão examinados nesse parecer.

## 2. A proposta da Comissão

2.1 A proposta da Comissão tem como objectivo tornar mais acessível e transparente a política comunitária de desenvolvimento rural. Assim, propõe a criação de um fundo específico (o FEADER, ou Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) que deverá contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável em toda a Comunidade, em complementaridade com as políticas de apoio ao mercado e ao rendimento da política agrícola comum, da política de coesão e da política comum da pesca.

2.2 Com vista a uma maior coerência entre os objectivos definidos a nível comunitário e a aplicação dos programas de desenvolvimento rural, a Comissão propõe um plano estratégico comunitário no domínio do desenvolvimento rural. Este plano terá de ser aprovado pelo Conselho. Os Estados-Membros deverão elaborar os seus planos estratégicos nacionais com base nas orientações desse plano comunitário. A elaboração destes planos e dos programas de desenvolvimento rural deverá ter lugar no quadro de uma concertação estreita entre a Comissão, cada Estado-Membro e as autoridades por este designadas (autarquias locais e regionais, parceiros sociais e económicos e quaisquer outros representantes da sociedade civil).

2.3 Em complemento do acompanhamento da programação, a Comissão propõe que cada Estado-Membro efectue uma avaliação global anual sobre a execução desses programas à luz de indicadores definidos nos planos estratégicos nacionais e sobre os resultados das avaliações intercalares de cada programa. A Comissão deverá apresentar um relatório anual ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

2.4 A Comissão propõe agrupar as 26 medidas existentes e as novas medidas propostas (como o financiamento do NATURA 2000, as medidas silvo-ambientais ou a formação de autarcas locais sobre a elaboração de projectos territoriais) em três eixos temáticos com objectivos distintos, com valores mínimos de programação financeira por eixo:

- 15 % para os eixos «Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal» (eixo 1) e «Diversificação da economia rural e qualidade de vida nas zonas rurais» (eixo 3),

- 25 % para o eixo «Ordenamento do território» (eixo 2).

2.4.1 O eixo 1 centra-se no aumento da competitividade dos sectores agrícola e silvícola. Estão previstos quatro conjuntos de medidas:

- a melhoria do potencial humano,
- a reestruturação do potencial físico,
- o aumento da qualidade da produção e dos produtos,
- duas medidas transitórias para os novos Estados-Membros: o apoio a explorações de semi-subsistência e o apoio à criação de agrupamentos de produtores.

2.4.2 O eixo 2, «ambiente e ordenamento do território», concerne à utilização sustentável das terras agrícolas e silvícolas. A medida relativa às zonas desfavorecidas é redefinida quanto à delimitação das zonas intermédias, com base exclusivamente em critérios naturais. Além disso, o beneficiário das ajudas fica sujeito ao cumprimento das obrigações comunitárias e nacionais (condicionalidade das ajudas directas do primeiro pilar da PAC) no domínio da agricultura e da silvicultura.

2.4.3 O eixo 3, «diversificação da economia rural e qualidade de vida nas zonas rurais», diz respeito às medidas de diversificação da economia rural através do fomento de actividades não agrícolas por agricultores ou não agricultores, da melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais (serviços básicos à população, infra-estruturas) e de medidas relacionadas com a aquisição de competências por parte dos responsáveis políticos locais com vista à formulação e execução de uma estratégia local de desenvolvimento.

2.5 A abordagem Leader será alargada a todos os três eixos e deverá cobrir pelo menos 7 % do total da programação dos fundos do desenvolvimento rural. A Comissão propõe que a reserva de eficiência (3 % do FEADER) seja afectada a este programa.

2.6 Do ponto de vista financeiro, a Comissão pretende afectar 88,75 mil milhões de euros a esta política para o período 2007-2013. A modulação alimentará todos os anos o fundo único para o conjunto dos três eixos (cerca de 8 mil milhões de euros para o mesmo período).

## 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité acolhe favoravelmente a proposta da Comissão, que compreende por um lado a criação de um fundo específico para o desenvolvimento rural (FEADER) e por outro lado um fundo para a política dos mercados dos produtos agrícolas e os pagamentos directos (FEAGA). O Comité salienta ainda que esta proposta legislativa surge na sequência das conclusões da Conferência de Salzburgo sobre o desenvolvimento rural na União Europeia alargada. Todavia, alerta o Parlamento Europeu e o Conselho para as modificações a efectuar para respeitar os princípios de uma política de desenvolvimento rural que o Comité recordou no seu parecer de iniciativa.

(2) Parecer do CESE 126/2005, relator: A. KIENLE.

3.2 Antes de mais, não é possível criar um fundo único para o desenvolvimento rural sem ligação a uma das políticas existentes da União Europeia. As conclusões da Conferência de Salzburgo, as declarações do Conselho do Luxemburgo de Junho de 2003 e as recomendações do CESE <sup>(3)</sup> salientam que a política de fomento do desenvolvimento rural (segundo pilar da PAC) deve acompanhar a reestruturação da agricultura (primeiro pilar da PAC). É por esse motivo que o CESE apela a que o artigo 3.º da proposta faça referência directa ao artigo 33.º do Tratado, que define os objectivos gerais da Política Agrícola Comum.

### 3.2.1 Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 3.º: Missões

1. O Fundo contribui para a promoção do desenvolvimento rural sustentável em toda a Comunidade, os outros instrumentos da política agrícola comum (políticas de apoio ao mercado e ao rendimento da política agrícola comum). Dessa forma, colabora para a realização dos objectivos definidos no artigo 33.º do Tratado.

2. O Fundo intervém igualmente em coadunação com a política de coesão e com a política comum das pescas».

3.3 O Comité considera que o desenvolvimento económico do meio rural assenta igualmente na complementaridade dos actores agrícolas e não agrícolas. Regozija-se com as propostas de medidas em favor das actividades não agrícolas de apoio às pequenas e microempresas, em conformidade com a Carta Europeia das pequenas e médias empresas, cuja importância em termos de criação de empregos no meio rural deverá ser apoiada.

3.4 Os processos de avaliação e adaptação dos objectivos deste fundo não têm em conta o calendário de evolução da política agrícola comum. Com efeito, a Comissão fez notar que a reforma da PAC, acordada em Junho de 2003, terá efeitos diferentes segundo os territórios e que o período 2008-2009 corresponderá, por um lado, ao abandono do regime simplificado pelos Estados-Membros e, por outro, a uma avaliação pela Comissão dos diversos sistemas de dissociação aplicados. Importa pois que o acompanhamento estratégico da política de desenvolvimento rural a nível europeu tenha em consideração o calendário do primeiro pilar da PAC.

### 3.4.1 Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 13.º: Relatório anual da Comissão

1. Pela primeira vez em 2009 e subsequentemente no início de cada ano, a Comissão apresenta um relatório anual com o resumo dos principais desenvolvimentos, tendências e desafios relacionados com a execução dos planos estratégicos nacionais e das orientações estratégicas comunitárias, bem como com o

impacto da evolução da PAC e dos mercados internacionais de produtos agrícolas nas zonas rurais.»

3.5 No seu parecer de iniciativa de 1 de Julho de 2004 <sup>(4)</sup>, o Comité considerou insuficiente a proposta financeira da Comissão atendendo aos objectivos fixados. Com efeito, o orçamento global para o desenvolvimento rural deveria ascender a cerca de 96 mil milhões de euros para a UE dos 25 no período 2007-2013, contra 65 mil milhões de euros para o período actual (UE 15). Embora a Comissão reconheça no preâmbulo do documento COM(2004) 490 final que mais de 50 % da população da UE vive em zonas rurais, o orçamento adscrito ao FEADER corresponderá a 28 % das despesas acordadas à política regional e a 32,5 % das despesas do primeiro pilar da PAC (incluindo a modulação). Importa, pois, evitar que o FEADER se torne no único instrumento financeiro de apoio às zonas rurais, o que equivaleria a isolá-las ainda mais.

3.5.1 Torna-se necessário intensificar a complementaridade desta política com as políticas regional e de desenvolvimento dos recursos humanos (Fundo Social Europeu). Assim, o CESE chama a atenção para o facto de o financiamento das pequenas infra-estruturas rurais se fazer exclusivamente através da política de desenvolvimento rural e de ser necessário promover a aquisição de competências por parte dos responsáveis locais, o que normalmente compete ao FSE.

3.5.2 O Comité regozija pela criação de um fundo mínimo de 31 mil milhões de euros reservado às zonas estruturalmente menos desenvolvidas. Esse fundo será superior ao do período actual, que é de 21 mil milhões de euros.

3.5.3 O orçamento consagrado ao LEADER passará de 2,2 a 8,8 mil milhões de euros (7 % do FEADER mais 3 % da reserva de eficiência), o que representa o maior aumento percentual. O Comité congratula-se pela integração do LEADER como eixo específico da política de desenvolvimento rural, o que permite institucionalizar a participação da sociedade civil no desenvolvimento das zonas rurais. Embora o método seja tão importante quanto os objectivos, o CESE lastima que o objectivo da aplicação de acções inovadoras ou piloto não tenha merecido maior destaque. Por último, o Comité chama a atenção da Comissão para o risco real de encargos financeiros demasiado elevados. Seria de lamentar que, numa situação de aperto orçamental, o eixo LEADER fosse menoscabado por questões administrativas ou de disponibilidade de fundos públicos locais. Por esse motivo, o CESE propõe que a taxa mínima de impostos seja inferior para todos os Estados-Membros (uma taxa mínima de 4 % seria mais adequada tendo em conta a actual programação). Esta taxa mínima em nada prejudica o direito de cada Estado-Membro de dar maior prioridade à abordagem LEADER.

<sup>(3)</sup> JO C 302 de 7/12/2004, pp. 53-59.

<sup>(4)</sup> JO C 302 de 7/12/2004, pp. 53-59.

3.5.4 Sobrariam portanto cerca de 50 mil milhões de euros para o financiamento das «acções clássicas» do fundo de desenvolvimento rural. Este montante será acrescido de apenas 8 mil milhões de euros através da transferência financeira do primeiro para o segundo pilar da PAC. O Comité recomenda, por isso, que os fundos resultantes da modulação sejam afectados apenas aos eixos I e II, a fim de corresponder ao objectivo de acompanhamento da adaptação da agricultura. Isso em nada afectará a liberdade dos Estados-Membros de atribuir outros montantes aos diferentes eixos quando da adopção dos programas de desenvolvimento rural. Por outro lado, os fundos resultantes da modulação deverão obedecer logicamente ao princípio de condicionalidade definido no artigo 10.º do Regulamento 1782/2003. Apenas as acções previstas nos eixos I e II permitem aplicar a condicionalidade.

*Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 70.º: Recursos e sua distribuição»*

[...]

6. Além dos montantes indicados no n.º 5, os Estados-Membros tomam em conta, para fins de programação, os montantes resultantes da modulação, conforme previsto no n.º 2 do artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º .../... [financiamento da PAC]. Estes montantes serão transferidos para os eixos I e II do Regulamento (CE) n.º .../... [FEADER]».

3.5.5 A Comissão propõe aplicar o sistema de sanções aos agricultores com base na condicionalidade das ajudas do primeiro pilar da PAC para as medidas do eixo II. Como esta condicionalidade só pode valer para os agricultores, o Comité não pode apoiar esta proposta, que discriminaria em função do estatuto profissional. O Comité reitera a importância da igualdade de tratamento dos beneficiários das ajudas públicas.

3.5.6 As estimativas financeiras avançadas pela Comissão avaliam em 6,1 mil milhões de euros por ano a criação da rede NATURA 2000, uma grande parte dos quais ficarão a cargo da UE no quadro do co-financiamento. A contribuição comunitária poderá ser financiada pelo Fundo de Desenvolvimento Rural, p. ex., as despesas com as indemnizações a pagar aos proprietários e aos utilizadores das terras. O CESE emitiu um parecer consagrado unicamente à proposta da Comissão de financiamento do NATURA 2000 (7). Nesse parecer, observa que o financiamento da NATURA 2000 é uma tarefa nova e adicional, para a qual está previsto um instrumento de financiamento cuja dotação, apesar das promessas políticas, quase não tem aumentado. O parecer afirma claramente que a proposta da Comissão só será aceitável se:

- forem disponibilizados os meios necessários para a realização da NATURA 2000 em acréscimo do montante atribuído ao desenvolvimento rural pelas perspectivas financeiras (e não às custas dos programas em curso); e
- esses meios forem seguidamente reservados às medidas da NATURA 2000 e não puderem ser empregues para outros fins.

3.5.6.1 Por este motivo, o Comité propõe que sejam mantidas as medidas previstas nos artigos 36.º e 43.º no que toca à compensação pela perda de receitas devido às desvantagens das zonas afectadas pela NATURA 2000, mas recomenda a supressão na medida 53 da parte referente ao financiamento da rede NATURA 2000, que deve depender de um programa específico.

*Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 53.º: Protecção, valorização e gestão do património natural»*

O apoio referido na alínea a) iv) do artigo 49.º abrange acções de sensibilização ambiental, e melhoramentos em matéria de turismo».

3.6 Embora lhe apraza o reconhecimento pela Comissão da necessidade de compensar as desvantagens naturais das zonas de montanha, o CESE tem reservas quanto à solução proposta pela Comissão para as zonas desfavorecidas simples. Esta consiste em simultâneo numa redução da zonagem e na diminuição das ajudas comunitárias. O Comité insiste, a este respeito, em que os factores naturais (agronomia, clima, água) sejam acumuláveis na classificação das zonas com desvantagem natural simples. Isso porque a acumulação de pequenas desvantagens naturais pode colocar um desafio de monta ao desenvolvimento das zonas rurais. Além disso, para as zonas que deixarão de estar classificadas como zonas com desvantagem natural simples o Comité propõe que as ajudas sejam suprimidas progressivamente, como previsto para a política regional. Esta supressão gradual permitiria mitigar as perturbações económicas nas explorações agrícolas.

3.6.1 *Sugestão do Comité de alteração do texto (aditar novo ponto 5): «Artigo 37.º: Ajudas agro-ambientais e relativas ao bem-estar dos animais»*

[...]

5. Prever-se-á um período de cinco anos para a supressão gradual das ajudas, com um pagamento degressivo aos agricultores das zonas que deixem de ser consideradas como zona de desvantagem natural simples (alínea a) do n.º 3 do artigo 47.º) devido à alteração da nomenclatura estatística».

(7) Parecer do CESE 136/2005, relator: L. RIBBE.

3.7 A dupla intenção da Comissão de não tornar demasiado rígidas as regras de aplicação do Regulamento sobre desenvolvimento rural e de aplicar regras mais maleáveis de programação financeira deverá melhorar realmente a aplicação do novo Regulamento sobre desenvolvimento rural. O Comité apoia o princípio de definir taxas mínimas por eixo, mas entende que a proposta da Comissão não é coerente com as suas orientações nesta matéria. Com efeito, um estudo demonstrou que a utilização actual dos fundos do Regulamento sobre Desenvolvimento Rural dependia em grande medida das especificidades dos meios agrícolas, dos espaços rurais dos países e das regiões da UE. Do mesmo modo, a Comissão salientou que a reforma da PAC iniciada em Junho de 2003 teria repercussões desiguais nas zonas rurais. É por isso que a acumulação das taxas mínimas por eixo deveria permanecer inferior a 50 %, para respeitar o princípio de subsidiariedade e se adaptar às diferentes condições das zonas rurais europeias.

#### 3.7.1 *Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 16.º: Equilíbrio entre prioridades»*

A contribuição financeira comunitária para cada um dos três objectivos referidos no artigo 4.º cobre, no mínimo, 10 % da contribuição total do Fundo para o programa relativamente aos eixos prioritários I e III referidos nas secções I e III, respectivamente, do capítulo I do título IV e 25 % da contribuição total do Fundo para o programa relativamente ao eixo prioritário II referido na secção II do capítulo I».

3.8 O processo de avaliação dos programas de desenvolvimento rural permite assegurar uma utilização adequada e uma maior eficácia das ajudas comunitárias. O Comité recorda que os objectivos de qualquer política pública devem ser definidos em função dos interesses futuros, e não apenas dos resultados dos diferentes programas de desenvolvimento rural. Por este motivo, a simplificação administrativa proposta pela Comissão será prejudicada pela sobreposição dos processos de avaliação e trará poucos benefícios ao destinatário final.

3.9 O CESE sublinha ainda que a questão da simplificação administrativa não é tratada até aos destinatários finais na proposta da Comissão. Embora esta questão seja já examinada em detalhe no parecer sobre o «Financiamento da PAC»<sup>(6)</sup>, o Comité expressa a sua apreensão quanto à quase nenhuma simplificação dos procedimentos para o beneficiário final. Por exemplo, a Comissão propõe, no artigo 25.º, simplificar as condições necessárias para a modernização das explorações, tornando a concessão de ajudas ao investimento independente da existência de saídas normais para os mercados (produtos incluídos, tipo de investimento e capacidades previstas). No entanto, o artigo 73.º fixa em sete anos a duração das ajudas caso a operação sofra uma alteração substancial. Esta nova

regra reforça os controlos e vem impor novos critérios de viabilidade económica dos projectos em fase de programação. Por último, a duração prevista é excessivamente longa tendo em conta a natureza e a ambição dos projectos financiados.

3.10 O CESE julga muito positivo que a elaboração, a gestão e a avaliação dos programas de desenvolvimento rural estejam sujeitas ao princípio de parceiro (artigo 6.º), implicando a consulta dos parceiros socioeconómicos. O Comité solicita que esta disposição seja vinculativa e que todos os actores representativos dos meios económicos e sociais do meio rural participem plenamente na rede de desenvolvimento rural a nível europeu, nacional e regional. O Comité deseja também participar, como observador, no comité de «desenvolvimento rural» previsto no artigo 95.º, como previsto no artigo 7.º da decisão do Conselho 1999/468/CE, o que permitiria à sociedade civil organizada tomar parte em todas as fases da aplicação das políticas comunitárias.

#### 3.10.1 *Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 68.º: Rede europeia de desenvolvimento rural»*

A rede europeia de desenvolvimento rural para a ligação das redes nacionais, das organizações económicas e sociais representativas, das administrações activas no domínio do desenvolvimento rural a nível comunitário e do Comité Económico e Social Europeu é criada de acordo com o estabelecido no n.º 1 do artigo 67.º».

#### 3.10.2 *Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 69.º: Rede rural nacional»*

Cada Estado-Membro cria uma rede rural nacional que reúna todas as organizações económicas e sociais representativas e administrações envolvidas no desenvolvimento rural, assim como a instituição representativa da sociedade civil organizada».

## 4. Observações na especialidade

4.1 O Comité louva mais uma vez o esforço de clarificação que consistiu em reunir as 26 medidas em prol do desenvolvimento rural em três eixos prioritários distintos. Algumas dessas medidas enquadrar-se-iam melhor no eixo III, dado que a sua aplicação tem cada vez mais em conta o ordenamento do território rural em todos os seus elementos. O Comité propõe, assim, que as medidas descritas nos artigos 28.º (Infra-estruturas relacionadas com o desenvolvimento e adaptação da agricultura e silvicultura), 38.º (Investimentos não produtivos) e 46.º (Investimentos não rentáveis) sejam transferidas para o eixo III.

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE 126/2005, relator: A. KIENLE.

4.2 O CESE salientou já a importância das ajudas à instalação dos jovens agriculturas e da permanência na vida agrícola no seu relatório de 2001 sobre os jovens agricultores (7). Este aspecto deveria ser uma das prioridades do futuro plano estratégico de desenvolvimento rural e as modalidades das ajudas à instalação não deveriam restringir-se a uma ajuda única (como propõe a Comissão no artigo 21.º da proposta de regulamento), cabendo velar antes de mais por que os montantes afectados não sejam diminuídos.

4.2.1 *Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 21.º: Instalação de jovens agricultores*

2. O apoio é concedido sob a forma:

- de um prémio único até ao montante máximo estabelecido no anexo I;
- de juros bonificados para os empréstimos contraídos para cobrir as despesas da instalação, não podendo o montante do valor capitalizado desta bonificação ultrapassar o valor do prémio único.»

4.2.2 *Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 23.º: Utilização de serviços de aconselhamento*

c) Auxiliar os futuros agricultores e os potenciais proprietários florestais a suportar os custos de elaboração do plano empresarial para o desenvolvimento das suas actividades agrícolas e silvícolas.»

4.3 O Comité chama a atenção para as complexas transformações agrícolas em curso em vários dos novos Estados-Membros, um processo longe de estar completo. Por este motivo, a condição de 10 anos de actividade agrícola no mínimo para a obtenção da reforma antecipada verifica-se demasiado limitativa no caso destes países. O Comité propõe um período de transição em que seja suficiente uma actividade agrícola de menor duração, com a condição adicional de o candidato ter trabalhado na agricultura durante a maior parte da sua vida activa.

4.3.1 *Sugestão do Comité de alteração do texto: Artigo 22.º: Reforma antecipada, número 2, «O cedente», acrescentar nova alínea d):*

- «d) No caso dos agricultores dos países que aderiram à União Europeia em 1 de Maio de 2004, que beneficiarão de um período de transição adicional após o período de dez anos, ter desempenhado uma actividade agrícola nos cinco anos anteriores à cessão e ter dedicado pelo menos metade da sua vida activa ao trabalho agrícola durante os quinze anos precedentes.»

(7) Parecer do CESE sobre «Nova economia, sociedade do conhecimento e desenvolvimento rural - Perspectivas para os jovens agricultores», relatora: M. SÁNCHEZ MIGUEL; 17.10.2001; JO C 36 de 8/2/2002.

4.4 A Comissão pretende que o apoio aos investimentos melhore a competitividade das zonas agrícolas ou a respectiva diversificação. O Comité chama a atenção para o facto de os investimentos a subsidiar não deverem ser entendidos apenas no sentido de investimentos físicos. Os investimentos imateriais, que podem consistir na divulgação dos progressos tecnológicos e na valorização, nas explorações agrícolas, dos aspectos da qualidade e da protecção ambiental, devem ser integrados em cada uma das medidas em questão (artigos 25.º, 27.º, 31.º e 50.º).

4.4.1 O sector agrícola caracteriza-se por uma fraca presença das mulheres, como corroborado pelos dados publicados pela Comissão. São, pois, os homens os principais beneficiários das ajudas directas e das ajudas estruturais. Isto demonstra claramente a necessidade de dar mais relevância às mulheres no processo de decisão. Por tudo isto, torna-se necessário que a União Europeia desenvolva medidas cujo objectivo seja pôr termo a esta situação e contribuir para o estabelecimento de explorações dirigidas por mulheres. O CESE recomenda que este aspecto seja especificamente referido no programa estratégico comunitário.

4.5 O artigo 27.º trata dos investimentos que permitem um aumento do valor acrescentado para as produções agrícolas e florestais primárias. Limita a elegibilidade para os apoios em função da dimensão das empresas. O Comité considera que no interesse da consolidação das actividades económicas nas zonas rurais a restrição imposta é demasiado redutora para criar verdadeiras oportunidades de desenvolvimento das actividades económicas rurais. Com efeito, explorações como as cooperativas agrícolas ou as empresas agro-alimentares que tenham um volume de negócios superior a 10 milhões de euros e que empreguem mais de 50 pessoas não têm necessariamente um acesso mais fácil aos empréstimos do que as pequenas empresas e representam uma fonte de emprego não despicienda.

4.5.1 No entanto, a ajuda atribuída a título do FEADER, em matéria de valor acrescentado da produção primária agrícola, deve ser reservada às actividades de transformação, que trazem um verdadeiro valor acrescentado aos produtos primários agrícolas locais e territoriais, e valorizam o saber-fazer, os produtos regionais, as tradições territoriais e as inovações. Neste espírito, o FEADER deverá também ter por missão favorecer a cooperação e a concertação entre os diferentes actores da fileira agro-alimentar e silvícola territorial.

4.5.2 *Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 27.º: Valor acrescentado para a produção agrícola e florestal primária*

2. O apoio ao abrigo do n.º 1 é limitado a microempresas, pequenas e médias empresas na acepção da Recomendação 2003/361/CE da Comissão bem como às empresas associativas formadas por produtores. No caso da produção florestal, o apoio é limitado a microempresas.»

4.6 A redacção do artigo 28.º parece não abranger todas as acções elegíveis no âmbito do actual Regulamento sobre desenvolvimento rural. O CESE propõe pois que o emparcelamento seja explicitamente mencionado neste artigo. A prática do emparcelamento deve respeitar as paisagens e ater-se unicamente aos aspectos agrícolas.

4.6.1 *Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 28.º: Infra-estruturas relacionadas com o desenvolvimento e adaptação da agricultura e silvicultura*

O apoio previsto na alínea b) iv) do artigo 19.º pode abranger nomeadamente as operações de emparcelamento ou relacionadas com acesso a terras agrícolas e florestais, abastecimento de energia e gestão dos recursos hídricos.

4.7 O Comité salienta que não é suficientemente claro se as medidas contidas na proposta em apreço são ou não obrigatórias, nomeadamente na versão francesa. O CESE sugere pois que o artigo 37.º («Ajudas agro-ambientais e relativas ao bem-estar dos animais») seja reformulado para explicitar que as medidas são obrigatórias, tal como no âmbito do regulamento em vigor.

4.7.1 *Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 37.º: Ajudas agro-ambientais e relativas ao bem-estar dos animais*

1. Os Estados-Membros devem conceder o apoio previsto na alínea a) iv) do artigo 34.º em todo o seu território, de acordo com as suas necessidades específicas».

4.8 Como ficou dito no ponto 3.4, o FEADER não deve tornar-se num fundo a utilizar apenas quando os outros instrumentos financeiros em prol das zonas rurais não sejam aplicáveis. Nessa lógica, o CESE recomenda a supressão das alíneas c) e d) do artigo 57.º («Aquisição de competências e animação»). O Fundo Social Europeu deve poder intervir na formação dos animadores e dos responsáveis políticos locais incumbidos de um projecto de desenvolvimento local. Por outro lado, se o projecto fizer parte de uma iniciativa Leader, o FSE poderá financiar uma parte da animação do território.

4.9 O CESE é desfavorável à proposta de criação de uma reserva de eficiência, à imagem da política regional, e à sua atribuição ao eixo Leader. A experiência com a aplicação da reserva de eficiência da política regional veio mostrar que esta medida é mais frequentemente encarada pelos Estados-Membros como uma frustração do que como uma promoção. Ainda que os critérios de avaliação sejam definidos voluntariamente de forma vaga no artigo 92.º, a Comissão não explica de que forma esta reserva se relaciona com os objectivos estratégicos a nível comunitário. Além disso, a decisão sobre a afectação da reserva nunca poderá ser tomada antes de 2011 ao nível dos grupos de acção locais. Sobrarão assim apenas dois anos de programação para encontrar novos projectos com orçamentos vultosos (2,6 mil milhões de euros) e novos co-

-financiamentos nacionais com montantes não alocados no momento da programação. Por isso, o Comité recomenda a supressão do artigo 92.º e apela a que a Comissão dê maior atenção à abordagem Leader no âmbito do plano estratégico comunitário e da fase de aprovação dos programas de desenvolvimento rural.

4.10 O CESE congratula-se pela proposta da Comissão a favor da criação de serviços de substituição nas explorações agrícolas. No passado, esta medida provou ser capaz de contribuir para a atractividade de uma zona rural e para a criação de emprego. Contudo, o período máximo de cinco anos a contar da criação dos serviços é demasiado curto para assegurar a durabilidade deste tipo de serviço.

4.10.1 *Sugestão do Comité de alteração do texto: «Artigo 27.º: Criação de serviços de gestão, de substituição e de aconselhamento*

O apoio previsto na alínea a) v) do artigo 19.º é concedido a fim de cobrir os custos decorrentes da criação e do desenvolvimento de serviços de gestão, de substituição e de aconselhamento, sendo degressivo ao longo de um período máximo de 7 anos».

4.11 A promoção do empresariado e o reforço do tecido económico em vista no artigo 49.º não deve dizer apenas respeito à criação e ao desenvolvimento das microempresas, mas também à retoma de empresas existentes e o apoio à transmissão. Em conformidade com as diferentes posições do Comité sobre a política de empresa, o Comité solicita que se adite ao artigo 49.º a ii) «...o apoio à criação, à retoma e ao desenvolvimento das microempresas ...».

4.12 O programa agro-ambiental contribui para gerar factores externos positivos do ponto de vista ambiental (redução da erosão e da desertificação, melhoria da qualidade e poupança da água, melhoria da biodiversidade através da preservação de espécies, entre outros), pelo que se considera necessário manter um incentivo com base no reconhecimento dos factores externos.

4.12.1 *Sugestão do Comité de alteração do n.º 4 do artigo 37.º*

«4. As ajudas são concedidas anualmente e abrangem os custos adicionais e a perda de rendimento resultantes do compromisso assumido e um incentivo baseado na compensação dos serviços ambientais gerados pela prática de medidas agro-ambientais; Quando necessário, podem também abranger os custos resultantes da mudança.

Quando adequado, os beneficiários são seleccionados com base em concursos, com aplicação de critérios de eficiência em termos económicos, ambientais e de bem-estar dos animais.

O apoio é limitado aos valores máximos estabelecidos no anexo I.»

4.13 A fim de apoiar e encorajar a criação e a retoma das pequenas e das microempresas em meio rural e em conformidade com os considerandos da decisão do Conselho e do Parlamento de 12 de Julho de 2004, sobre o MAP, o Comité solicita que a Comissão e o Fundo Europeu de Investimento realizem medidas novas destinadas a favorecer e desenvolver a utilização de instrumentos financeiros, designadamente a garantia PME, pelas empresas do meio rural. Solicita também que o FEI e a Comissão estudem a possibilidade de uma complementaridade ou de uma adicionalidade entre o FEADER, o FSE e o FEDER e os instrumentos FEI, com vistas num apoio acrescido e simplificado aos investimentos dos criadores retomadores de empresas em meio rural.

4.14 Na sua proposta, a Comissão destaca que as medidas do eixo «Ordenamento do território» devem incentivar sobretudo os agricultores e os proprietários florestais a gerir as suas terras segundo métodos compatíveis com a necessidade de preservação da paisagem. O CESE observa que a Comissão não propõe uma reavaliação dos limites das ajudas para as medidas agro-ambientais em relação à proposta de 1999.

4.15 O Comité considera que o regulamento deveria referir explicitamente a possibilidade de apoiar também medidas de preservação e aproveitamento dos recursos genéticos no âmbito do programa FEADER, sobretudo na agricultura.

## 5. Conclusões

5.1 A proposta legislativa da Comissão sobre o apoio o desenvolvimento rural reflecte em ampla medida as conclusões de Salzburgo. O CESE acompanha com grande interesse este tema e agradece à Comissão a excelente colaboração que sustentou com os membros do Comité. Antes de mais, o Comité faz notar que o FEADER não pode por si só resolver toda a problemática do desenvolvimento rural. Importa aprofundar a sua complementaridade com o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) e com o FSE (Fundo Social Europeu).

5.2 O desenvolvimento das zonas rurais é, evidentemente, importante para a coesão territorial. No entanto, o Comité destaca que para assegurar a sustentabilidade económica e social dessas zonas será necessário ter em consideração o contributo da Política Agrícola Comum, com os seus dois pilares, no interesse da preservação e da criação de postos de trabalho na totalidade do território europeu, nomeadamente através do fomento de actividades agrícolas e/ou não agrícolas

competitivas, baseadas na inovação. O CESE apela pois a que o Conselho e a Comissão integrem as novas orientações da PAC na avaliação intercalar da estratégia de Lisboa.

5.3 A questão do financiamento é a que suscita maiores reservas. O CESE considera modestas e estáveis as propostas orçamentais da Comissão (1,24 % do PIB). É por esse motivo que condena a integração completa do NATURA 2000 no âmbito do FEADER, dado que absorveria quase metade do seu orçamento. Do mesmo modo, a triplicação do orçamento para a abordagem Leader não parece compatível com o desejado aumento do co-financiamento pelos Estados-Membros. O Comité recorda também que a proposta financeira da Comissão representa a base mínima de discussão, sem a qual a futura política de desenvolvimento rural não poderia inscrever-se concretamente na estratégia de desenvolvimento sustentável nem na estratégia de Lisboa por uma economia europeia competitiva e de pleno emprego.

5.4 O CESE está igualmente apreensivo quanto às consequências dos debates sobre o orçamento para a aplicação da futura política de desenvolvimento rural. No seu calendário, a Comissão previa, com efeito, que os programas de desenvolvimento rural fossem adaptados antes do fim de 2006, mas será difícil para os Estados-Membros encontrar rapidamente um acordo interinstitucional sobre as perspectivas financeiras. O CESE insta pois a Comissão a apresentar logo que possível os principais pontos do plano estratégico comunitário, mesmo que a adopção dos regulamentos venha muito mais tarde.

5.5 O Comité propõe também à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho diversas alterações das orientações políticas adoptadas na Conferência de Salzburgo, como a manutenção da ligação entre o primeiro e o segundo pilar da PAC, o princípio da subsidiariedade da programação das medidas e uma maior simplificação dos procedimentos para o beneficiário final. O Comité convida assim a Comissão a prestar especial atenção a esta matéria, nomeadamente no decurso da fase de aprovação dos programas de desenvolvimento rural, reque-rendo dos Estados-Membros provas dos seus esforços de simplificação para o beneficiário final.

5.6 O CESE deseja no futuro, e durante a fase de aplicação desta política, ser estreitamente associado ao processo de decisão a fim de dar o seu parecer sobre o plano estratégico comunitário e de velar por uma consulta adequada da sociedade civil organizada para a elaboração dos programas de desenvolvimento rural.

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

## ANEXO

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

A proposta de alteração seguinte foi rejeitada mas obteve pelo menos um quarto dos votos:

**Alteração 3**

Suprimir os pontos 3.5.3 e 3.5.4

**Resultado da votação**

Votos a favor: 31

Votos contra: 69

Abstenções: 10

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social da globalização — Contributo das políticas da UE para tornar os benefícios extensíveis a todos»**

COM(2004) 383 final

(2005/C 234/10)

Em 26 de Maio de 2004, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre «A dimensão social da globalização — Contributo das políticas da UE para tornar os benefícios extensíveis a todos»

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 15 de Fevereiro de 2005, tendo sido relatores Tom ÉTTY e Renate HORNUNG-DRAUS.

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 9 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 59 votos a favor, 15 votos contra e 2 abstenções, o presente parecer.

### 1. Observações na generalidade

O Comité Económico e Social Europeu

1.1 congratula-se com a comunicação da Comissão sobre «A dimensão social da globalização — Contributo das políticas da UE para tornar os benefícios extensíveis a todos» (COM(2004) 383 final), que foca o papel específico que a União Europeia pode desempenhar para tornar a globalização um processo mais justo para todos;

1.2 pensa que a União Europeia pode contribuir significativamente para dar forma à dimensão social da globalização, em virtude da sua própria história e da experiência de uma integração regional considerável bem sucedida. Não se quer com isto dizer que a UE é o paradigma mundial a seguir ao pormenor;

1.3 tem em conta os resultados de uma audição especial organizada em 17 de Dezembro de 2004, em que estiveram presentes peritos da OIT, do Banco Mundial e do FMI que deram a sua opinião sobre o papel das respectivas organizações no âmbito da dimensão social da globalização<sup>(1)</sup>. O CESE publicará um relatório desta sessão especial, bem como as intervenções dos oradores;

1.4 sublinha a importância de uma abordagem da globalização assente em valores que constituem a essência de uma economia social de mercado. São eles: a responsabilidade individual, o primado do direito, o respeito pelo indivíduo e pela propriedade, a transparência, a integridade, a dignidade humana, a igualdade e a liberdade, os direitos sindicais e laborais fundamentais, as relações industriais sólidas, acesso geral à educação e à formação, independentemente do sexo, e um elevado nível de protecção social. Estes conceitos consolidam os elementos fundamentais da abordagem da UE à globalização:

<sup>(1)</sup> Participaram na audição os seguintes peritos:

- Gerry RODGERS, director da Integração, OIT
- Dominique PECCOUD, conselheiro especial, Relações Externas e Parceria, OIT
- Haleh BRIDI, representante especial junto das Instituições europeias, Gabinete do Banco Mundial
- Pierre DHONTE, representante especial junto da UE, FMI.

— estruturas institucionais sólidas,

— serviços públicos e serviços de interesse geral eficientes,

— diálogo social e civil reforçado,

— investimento em capital humano e

— qualidade do emprego;

1.5 concorda com a Comissão Europeia quando sustenta que a economia de mercado global gerou muitos benefícios importantes, tem um maior potencial produtivo económico, político e de desenvolvimento social e criou mais e melhores empregos. O Comité concorda também com a posição da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (CMDSG) que salienta a predominância, até à data, de medidas de abertura dos mercados e considerações económicas e a negligência das suas consequências sociais e ainda que estas regras e políticas são o resultado de um sistema de governança global incapaz de dar resposta aos interesses e necessidades dos intervenientes mais fracos;

1.6 remete para o recente estudo da autoria do Banco Mundial<sup>(2)</sup> que revela que a abertura dos mercados e a integração económica contribuíram para progressos económicos substanciais nos países em desenvolvimento que conseguiram penetrar nos mercados globais dos produtos transformados e dos serviços. A par de outro estudo do Banco Mundial, datado de Fevereiro de 2003, relacionando as reduções da desigualdade de rendimentos e da discriminação salarial, bem como a melhoria do desempenho económico, com taxas de sindicalização elevadas e relações industriais sólidas<sup>(3)</sup>, este estudo defende a necessidade de um equilíbrio entre os valores económicos e sociais. É isto o que a CMDSG pretende fazer ao abordar a questão da pobreza num mundo globalizante;

<sup>(2)</sup> *Globalisation, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy* (Globalização, crescimento e pobreza: criar uma economia mundial inclusiva), Banco Mundial, Washington, 2002.

<sup>(3)</sup> *Unions and Collective Bargaining. Economic effects in a global environment* (Os sindicatos e a negociação colectiva: impacto económico num mundo global), Banco Mundial, Washington, 2003.

1.7 declara que apesar de a globalização ter tido muitos efeitos positivos, a pobreza, que pode estar directamente relacionada com o aumento da economia informal quer como causa quer como resultado dela, continua a ser um dos mais sérios reptos mundiais;

1.8 afirma que os problemas de pobreza continuam a ser particularmente sentidos em países excluídos da globalização: os dois biliões de pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza em todo o mundo vivem principalmente em países que não participam activamente na globalização e que correm o risco de ficar à margem da economia mundial;

1.9 sustenta que também os países em desenvolvimento que podem ser classificados como economias de mercado emergentes com forte crescimento económico têm problemas e que a pobreza só pode ser combatida através da redução das desigualdades, da existência de uma economia formal competitiva e da aplicação de medidas de política social eficazes;

1.10 apoia uma das mensagens fundamentais do relatório da CMDSG de que o ponto de partida para a mudança é o nível nacional: o desenvolvimento social deve assentar numa abordagem da base para o topo, tendo todas as instituições — nacionais e locais — uma função extremamente importante a desempenhar para facilitar a integração e garantir que mais indivíduos terão acesso aos benefícios da globalização e serão protegidos dos seus efeitos nefastos. Para que haja uma repartição equitativa dos frutos da globalização é vital o desenvolvimento de um diálogo social e civil assente em actores responsáveis, independentes, representativos e fortes em todos os países e regiões.

1.11 uma boa governação local, nacional, regional e global, baseada na Declaração Universal dos Direitos do Homem e nas normas laborais fundamentais da OIT, como a Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho (normas laborais fundamentais) é um fundamento importante para a liberalização do comércio e para o crescimento e o desenvolvimento global. O CESE apoia a UE nos seus esforços para fomentar o debate ao nível internacional sobre a criação de uma base para normas ambientais mundiais.

## 2. Observações na especialidade — Contributo das políticas comunitárias

2.1 O CESE considera que a UE pode desempenhar um papel fundamental no apoio e na promoção da dimensão social da globalização, enveredando por e perseguindo activamente uma política que convença os governos da necessidade de um quadro jurídico e judicial justo, de respeito dos direitos de propriedade, de mecanismos de resolução de conflitos e de execução de contratos eficazes em termos de custos, do acesso à educação e formação, de instituições financeiras bem regulamentadas e acessíveis, de um regime fiscal justo e do reconhecimento do papel central do desenvolvimento humano. A procura destes objectivos não deve, contudo, conduzir a um crescimento do comércio sem impacto (ou com impacto negativo) no desenvolvimento sustentável, nem a uma liberalização

dos mercados financeiros sem regulamentação fiscal e social equilibrada. Não deve também levar a uma adaptação estrutural e uma reestruturação do emprego, da educação e da saúde regida por condições injustas, nem ainda ao crescimento da desigualdade em todos os países, incluindo os industrializados. Se a UE pretende desempenhar este papel de forma eficaz, a Comissão e os Estados-Membros devem, porém, verificar cuidadosamente a coerência das suas próprias políticas em domínios de relevo.

2.2 A Comissão Europeia desenvolveu vários instrumentos susceptíveis, na opinião do CESE, de alcançar progressos na dimensão social da globalização. São eles: os acordos bilaterais e regionais, o desenvolvimento e a cooperação externa, a política comercial, o acesso ao mercado para os países em desenvolvimento, a promoção de iniciativas privadas para o desenvolvimento social e a promoção da governação ao nível global. O Comité remete para os últimos pareceres que emitiu sobre todos estes instrumentos (ver anexo). Apesar de partilhar da opinião da Comissão sobre o potencial destes instrumentos, o Comité gostaria de deixar clara a sua preferência pelos acordos multilaterais. O CESE realça que a UE deveria continuar a criar incentivos para continuar a promover o comércio Sul-Sul.

2.3 Os acordos bilaterais e regionais podem ajudar a orientar o desenvolvimento para domínios como a boa governação, o primado do direito, os direitos do Homem e a democratização. O CESE apoia a negociação de acordos bilaterais/regionais entre a UE e os seus parceiros comerciais desde que estes assentem em considerações políticas, económicas, sociais e ambientais e tomem como ponto de partida e/ou complementem o sistema comercial multilateral. Há que dar primazia aos acordos que anunciem a possibilidade de um largo volume de comércio e grandes benefícios no acesso ao mercado (bens, serviços e investimento). Todos estes acordos devem cumprir as disposições da OMC. O CESE realça a importância de se discutir e acompanhar estes acordos quanto ao seu impacto para a dimensão social e congratula-se com a ideia de convidar organizações internacionais, como a OIT, para participarem neste processo.

2.3.1 Neste contexto, o Comité toma nota com interesse da intenção da Comissão de criar novos mecanismos comuns nos acordos bilaterais para debater e acompanhar aspectos relevantes para a dimensão social da globalização, nos quais serão convidadas a participar outras organizações internacionais («observatórios bilaterais comuns»). Instrumentos deste género podem demonstrar de forma eficaz a responsabilidade de parceiros sociais livres e independentes, bem como de outras organizações da sociedade civil pertinentes, como por exemplo, as organizações de agricultores, as associações de consumidores, as associações ambientais, etc.. O CESE, que engloba estas organizações, considera ter um papel a desempenhar neste contexto dada a sua experiência de organização de parcerias transfronteiriças da sociedade civil, mesmo nos países em desenvolvimento, especialmente no âmbito do Mercosul, ACP e Euromed<sup>(4)</sup>.

<sup>(4)</sup> O CESE tem uma estrutura de grupos de acompanhamento, comités consultivos mistos, uma Mesa-Redonda e grupos de contacto com diferentes regiões geográficas do mundo.

2.4 O CESE pensa que a «política europeia de vizinhança» merece atenção particular, já que esta abordagem para reforçar as relações com os países vizinhos a Leste e a Sul da UE pode contribuir largamente para o desenvolvimento social destes países, desde que o desenvolvimento regional e a política de emprego e social façam parte desta cooperação. A experiência dos períodos de pré-alargamento da UE revelou alguns efeitos positivos nos países candidatos.

2.5 A promoção dos direitos do Homem (incluindo os direitos dos empregadores, dos trabalhadores e dos sindicatos, como previsto nas Convenções n.º 87 e 98 da OIT) e a democratização de países terceiros são questões fundamentais para fazer avançar o desenvolvimento e a democracia. Existe uma ligação estreita entre boa governança, incluindo o combate à corrupção, o primado do direito, a defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e a qualidade da justiça. Neste contexto, o CESE recorda que os tratados sobre os direitos do Homem são acordos entre Estados, pelo que as obrigações que deles decorrem são, em primeiro lugar, dos Estados. A Comissão Europeia deveria incentivar os Estados-Membros a respeitarem escrupulosamente estas obrigações e a empenharem-se no diálogo internacional para os sensibilizar mais para os seus deveres e recordar-lhes as suas responsabilidades em matéria de desenvolvimento social. Após transposição para a legislação nacional ou para outro tipo de regulamentação nacional pertinente, as normas internacionais tornam-se vinculativas para as entidades legais privadas, ou seja para os cidadãos e as empresas.

2.6 Estas prioridades devem aplicar-se igualmente à cooperação externa e à assistência ao desenvolvimento — uma das mensagens fundamentais da CMDSG é que a mudança começa no nível nacional. O CESE considera importante que uma política de desenvolvimento abrangente e coerente se centre em temas individuais.

2.6.1 Um tema prioritário seria, por exemplo, a dignidade no trabalho<sup>(?)</sup> que incluiria o desenvolvimento de uma política de emprego integrada para criar emprego duradouro e produtivo, de modo a fazer coincidir as competências dos trabalhadores com os requisitos de emprego actual e emergente, melhorar as condições de trabalho e aumentar o nível de vida. Estas políticas conduziriam a empregos mais produtivos e melhores na economia, deslocariam os desempregados para o emprego e centrariam o investimento público e privado, bem como a assistência internacional, em domínios mais produtivos.

2.6.2 A educação deveria ser outra prioridade ao fazer corresponder a educação às necessidades do mercado de trabalho e ao fornecer aos indivíduos as competências e os conhecimentos básicos indispensáveis. As empresas têm um papel fundamental a desempenhar ajudando a formar as políticas, num contexto que envolva os parceiros sociais e os governos, e transmitindo informação quanto às prováveis competências necessárias à economia a curto, médio e longo prazo.

(?) Cf. «Dignidade no trabalho», OIT.

2.6.3 Por último, a protecção da economia social, organizações como as cooperativas que combinam uma abordagem de mercado com considerações sociais e que criam riqueza económica e social, deveria ser uma prioridade na cooperação com os países em desenvolvimento e sua assistência.

2.7 As políticas de migração, que respondem a padrões em mutação e a realidades correntes do mercado de trabalho, devem ser concebidas no âmbito de um quadro multilateral assente nos direitos, tendo em conta a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, bem como as ligações entre os aspectos económicos, sociais, políticos, comerciais, laborais, sanitários, culturais, de segurança, de políticas externas e de desenvolvimento. O CESE partilha a opinião do secretário-geral das Nações Unidas, que afirmou no Parlamento Europeu, em Janeiro de 2004, que «só através da cooperação internacional — ao nível bilateral, regional e global — se podem estabelecer alianças entre os países de origem e os países que acolhem imigrantes, no interesse de todos; fazer da imigração um motor de desenvolvimento; combater eficazmente os traficantes de pessoas; e acordar regras comuns para o tratamento dos imigrantes e a gestão da imigração.».

2.8 O comércio internacional é de importância crescente para todas as economias e pode ser instrumental na atenuação da pobreza. A lição a tirar de alguns dos países em desenvolvimento que conseguiram tornar a sua indústria competitiva é que uma estratégia pró-activa orientada para uma exportação conseguida através do desenvolvimento de vantagens comparativas com base na qualidade e não em salários baixos é fundamental para se conseguirem novas capacidades de exportação. Contudo, para se ter êxito tem de haver um processo paralelo de integração estratégica na economia mundial orientado para o apoio às prioridades de desenvolvimento nacional, incluindo as iniciativas de desenvolvimento local que são particularmente importantes e que deveriam, por conseguinte, ser promovidas. Este processo deve ter uma dimensão social. Neste contexto, há que dar atenção aos casos de exploração de trabalhadores (femininos) na maioria das zonas francas de exportação (ZFE). O CESE considera que as organizações internacionais deveriam fazer um esforço coordenado para se pôr um ponto final aos abusos dos direitos dos trabalhadores nestas zonas. Tanto a Comissão Europeia como os Estados-Membros da UE deveriam apoiar activamente estes esforços.

2.9 As políticas comunitárias de comércio/investimento e desenvolvimento deveriam apoiar e estar integradas nos objectivos políticos globais da UE. O CESE é a favor dos objectivos do Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) da UE, mas questiona se os regimes de incentivo (ambiental, social e regime de drogas) que dele constam não serão demasiado burocráticos para o importador, o que leva a que não sejam largamente utilizados pelos cidadãos dos países pobres e pelas pequenas empresas, que deveriam ser supostamente os principais beneficiários. O CESE insta com a Comissão Europeia para que se centre na promoção da ratificação, bem como na aplicação jurídica e prática das normas laborais fundamentais da OIT

pelos países beneficiários e que inclua, na revisão de 2005, medidas para maximizar os benefícios aos receptores. A revisão deverá ser feita com o envolvimento total dos parceiros sociais e de outras organizações pertinentes da sociedade civil.

2.10 No que toca as orientações da OCDE para as empresas multinacionais, o CESE recomenda que a Comissão Europeia inicie uma campanha de sensibilização para familiarizar melhor as empresas europeias e os respectivos conselhos de empresa com este importante e profícuo instrumento. O seu carácter não vinculativo deveria ser mantido, mas os governos que a ele aderiram deveriam continuar a promover as orientações e a fomentar a adesão das multinacionais. Há que evitar que os acordos comerciais com países terceiros possam ser interpretados como uma nova forma de protecção. A Comissão deveria apoiar os esforços da OCDE para promover o respeito das orientações por países que não fazem parte da Organização. O mesmo se aplica à Declaração Tripartida de Princípios da OIT sobre Empresas Multinacionais e Política Social.

2.11 Quanto à promoção de iniciativas privadas e voluntárias para o desenvolvimento social, o CESE considera que as empresas podem ajudar a fazer progredir o desenvolvimento social. O conceito de responsabilidade social das empresas descreve o modo como as empresas nacionais e multinacionais transpõem o conceito de sustentabilidade para as suas práticas comerciais. O CESE remete, neste contexto, para o seu parecer sobre o «Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas» (CES 355/2002). A responsabilidade social das empresas não se limita apenas a criar e a assegurar emprego. Engloba ainda o desenvolvimento de melhores empregos com saúde e segurança adequadas, tendo em conta as pessoas com deficiência e promovendo uma cultura de aprendizagem ao longo da vida. Um comportamento socialmente responsável significa que as empresas aplicam as regras sociais existentes de forma empenhada esforçando-se por criar um espírito de parceria com os intervenientes pertinentes.

2.12 A melhoria da governança a nível nacional e global é outras das mensagens fundamentais do relatório da CMDSG. Quanto ao nível global, o CESE concorda que é fundamental reforçar o sistema multilateral das organizações internacionais. A chave de uma governação a nível global é uma maior e melhor coordenação política entre as organizações, mais eficaz, melhor apetrechada, mais reactiva e com melhor capacidade de resposta, evitando duplicações e má gestão. Os Estados-Membros da UE deveriam insistir urgentemente com os órgãos de decisão das organizações internacionais para se progredir neste sentido. Note-se que em matéria de coordenação e coerência o papel dos Estados-Membros é tão ou mais importante do que o da Comissão. O Comité teria apreciado um maior número de recomendações sobre esta matéria na comunicação. Deveria ser dada maior atenção à interacção entre a Comissão e os Estados-Membros para a elaboração de políticas nos fóruns internacionais pertinentes. É fundamental que a UE invista todas as suas forças na governação internacional. Os Estados-Membros devem reforçar a cooperação, melhorar a preparação das suas propostas e actividades nas instituições internacionais e coordenar as suas posições.

### 3. Conclusões e recomendações: perspectivas futuras

3.1 O CESE considera que há uma dimensão interna e externa em que a UE pode fazer progredir a dimensão social da globalização.

3.2 A dimensão interna reside na capacidade da UE para lidar com reformas estruturais. O CESE é de opinião de que o êxito da Estratégia de Lisboa é fulcral para o êxito de uma contribuição específica da política comunitária para a dimensão social da globalização. A União Europeia só poderá servir de parâmetro para o nível global se os Estados-Membros aplicarem, com êxito, as reformas estruturais necessárias através de um reforço do desenvolvimento económico, do emprego e da política social, bem como da realização da coesão económica e social. A UE deve prosseguir os seus esforços para ultrapassar as tendências proteccionistas, em particular, na actual política comercial comunitária em relação, mas não exclusivamente, à agricultura, especialmente aos produtos transformados, devendo, regra geral, abrir caminho a uma política comercial sem subsídios à exportação. Ademais, a União Europeia, em geral, e os seus Estados-Membros, em particular, têm de tomar uma posição activa em relação à decisiva e elevada taxa de desemprego persistente. Por forma a estimular reformas para enfrentar o repto do envelhecimento demográfico e um aumento sustentável do nível de emprego, é essencial reformar os sistemas de protecção e segurança social para aumentar o incentivo ao trabalho e reduzir os custos não salariais do trabalho. A existência de fórmulas de trabalho flexíveis é tão importante como a protecção adequada dos trabalhadores que optam por essas fórmulas, bem como os investimentos em capital humano. Importa, igualmente, elaborar novas políticas activas em matéria de imigração económica, como o afirmou o Conselho Europeu de Salónica. Foram apresentadas, a este propósito, diversas propostas pela Comissão e pelo CESE. Todas estas reformas têm de ser estudadas aturadamente em cooperação com os patrões e os sindicatos.

3.3 O CESE chama a atenção para o Relatório Global sobre a Competitividade 2003-2004 do Fórum Económico Mundial que realça o excelente desempenho dos países escandinavos que têm uma forte tradição de economia social de mercado, mas que conseguiram simultaneamente aplicar reformas estruturais vitais para a manutenção dos seus princípios básicos, o que prova que o modelo social europeu pode servir de base a reformas estruturais bem sucedidas.

3.4 A dimensão externa está no papel eminente que a UE deve desempenhar realçando a importância do multilateralismo e da governação global, cujos objectivos fundamentais são reforçar o sistema das organizações internacionais no âmbito da ONU e insistir numa política mais coerente entre estas organizações e as instituições de Bretton Woods e a OMC. A UE deveria empenhar-se, em particular, no reforço dos padrões de desenvolvimento social existentes, como as normas laborais fundamentais da OIT, a dignidade no trabalho como objectivo global, as convenções das Nações Unidas sobre os direitos humanos. Deve trabalhar no sentido de fazer aplicar juridicamente e na prática estes padrões nos países-membros das Nações Unidas. A UE deveria garantir uma melhor integração da dimensão social e da dignidade no trabalho nos seus programas para a cooperação externa. Os Estados-Membros da UE deveriam aumentar a sua assistência ao desenvolvimento.

3.5 Neste contexto, a UE tem um papel a desempenhar na promoção de meios de representação formal e na consulta das organizações patronais, sindicais e outras organizações de relevo da sociedade civil no âmbito de organizações de comércio e financeiras internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a OMC. A OCDE pode servir de exemplo a estas instituições, pois já deu provas da sua utilidade ao longo de muitos anos.

3.6 A Comissão e os Estados-Membros devem, em estreita cooperação, dar extrema atenção à proposta da CMDSG para criar um Conselho de Segurança Económica e Social. Esta é uma das suas principais sugestões para se conseguir uma verdadeira liderança ao nível global, pois considera que há uma necessidade de equilibrar as políticas económicas e sociais de forma coerente de modo a alcançar os objectivos definidos. Deveriam igualmente dar atenção a quaisquer esforços de reforma e reforçar o papel potencial, mas ainda não materializado, do ECOSOC das Nações Unidas na coordenação da política global no domínio económico e social. Se a posição do ECOSOC for objecto de maior relevo, o CESE explorará possibilidades e meios de tornar a voz da sociedade civil organizada da Europa mais ouvida através do ECOSOC no sistema das Nações Unidas.

3.7 A Comissão Europeia e o Conselho de Ministros deveriam tomar nota da mensagem da CMDSG de que a dignidade no trabalho é um instrumento essencial para erradicar a pobreza, pelo que deveriam promover as condições de trabalho dignas como objectivo global a ter em conta pelas Nações Unidas na sua revisão da Declaração do Milénio e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

3.8 Uma das mensagens mais fortes da CMDSG é o urgente apelo aos governos para que coordenem e formulem políticas coerentes nas instituições financeiras internacionais (IFI) na OMC e na OIT, bem como entre todas estas organizações. Uma condição prévia para esta cooperação e coerência é que os governos realizem o mesmo exercício ao nível nacional. Deveriam pôr termo à actual prática que consiste em serem essencialmente os ministérios das Finanças a dar instruções ao FMI, os ministérios do Comércio ou para os Assuntos Económicos à OMC e os ministérios do Trabalho, Assuntos Sociais e Emprego à OIT. O CESE insta com veemência com a Comissão e o Conselho para que reflectam sobre a possibilidade de os governos dos Estados-Membros que têm um Conselho Económico e Social solicitarem parecer a esses mesmos conselhos sobre formas e meios de realizar esta cooperação e coerência ao nível nacional. Os governos dos Estados-Membros que não têm um Conselho Económico e Social poderiam pedir parecer

às principais organizações patronais e sindicais dos seus países ou utilizar os mecanismos de consulta existentes que permitiram à sociedade civil participar na preparação da Cimeira Social da ONU e na Cimeira Social + 5.

3.9 A Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros, pode ir ainda mais longe na promoção de um diálogo mais eficaz entre a OIT e a OMC (e por que não entre a OIT e o FMI, e a OIT e o Banco Mundial) do que o que propõe no ponto 5.5 da comunicação. A OMC — que tem resistido grandemente, até à data, à ideia de considerar a dimensão social das políticas no âmbito do seu mandato — o FMI e o Banco Mundial podem, mandatados pelos seus Estados-Membros, estabelecer órgãos de coordenação com a OIT assegurando a inclusão da dimensão social nas suas tarefas e o acompanhamento do desenvolvimento. Por exemplo, com o termo de vigência do Acordo sobre os Têxteis e o Vestuário da OMC no fim de 2004, muitos países exportadores de têxteis ver-se-ão confrontados com graves problemas de adaptação e enormes supressões de postos de trabalho. Uma vez que este tema é transversal, trata-se de uma área evidente para uma iniciativa de coerência política que deveria envolver todas as agências afectadas — a OMC, o Banco Mundial, o FMI, a OIT e outras agências das Nações Unidas — antecipando o impacto social e económico e recomendando medidas a adoptar pelos governos dos países que serão afectados, apoiado por assistência internacional.

3.10 A UE deveria continuar a fomentar a introdução de normas laborais fundamentais como ponto de referência nas revisões periódicas da política comercial dos Estados-Membros da OMC, com base no seu próprio exemplo de Outubro de 2004. O CESE considera que seria indicado estar representado na delegação da Comissão a essa revisão da política comercial. A Comissão poderia igualmente estimular os seus principais parceiros comerciais a reverem a política comercial neste sentido.

3.11 O CESE considera que apesar de a ideia da CMDSG de criar um Fórum de Política de Globalização das Nações Unidas englobando as agências do sistema multilateral e outras organizações, grupos e indivíduos preocupados com a dimensão social da globalização ser interessante, é provavelmente um projecto demasiado ambicioso dadas as condições existentes. Quando os governos começarem a coordenar mais seriamente e a aumentar a coerência das suas políticas nas IFI, na OMC e na OIT e se e quando, com base nisso, se tiver iniciado uma melhor cooperação entre estas instituições internacionais, então terá chegado o momento de se considerar seriamente essa proposta.

Bruxelas, 9 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que adopta o programa “Juventude em Acção” para o período de 2007-2013»**

(COM(2004) 471 final — 2004/0152 (COD))

(2005/C 234/11)

**Procedimento**

Em 9 de Setembro de 2004, 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 de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 18 de Fevereiro de 2005 (relator: J. I. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 10 de Março), o Comité Económico e Social Europeu aprovou o presente parecer por 196 votos a favor, nenhum contra e 3 abstenções.

**1. Introdução**

1.1 Desde 1988 e no decurso das sucessivas fases do programa «Juventude para a Europa», do programa «Serviço Voluntário Europeu para os Jovens» e do actual programa «Juventude» que engloba, entre outras, as acções dos anteriores, a União Europeia lançou uma série de medidas tendentes a aplicar o n.º 2 do artigo 149.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, que prevê que a acção da Comunidade tem por objectivo incentivar o desenvolvimento do intercâmbio de jovens e animadores socioeducativos.

1.2 Os diversos programas específicos que se sucederam no domínio da juventude têm gozado, e gozam ainda, de grande reconhecimento e de uma elevada participação de todos a quem se dirigem. Estes programas permitiram aos Estados-Membros coordenar os esforços no âmbito destas acções, que permitem aos jovens cidadãos estreitar vínculos e adquirir experiências e conhecimentos através de intercâmbios entre os diferentes países participantes, intercâmbios esses não relacionados com aspectos laborais nem educativos.

1.3 A importância acrescida da cidadania da União, reflectida nos artigos 17.º a 22.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, reforça o papel que o programa deve assumir num futuro imediato. Esse papel centra-se numa contribuição decidida para a cidadania activa dos jovens na sociedade e no reforço do sentimento de pertença à Europa.

1.4 As duas primeiras fases do programa «Juventude para a Europa» contemplavam basicamente dois tipos de acções: o apoio directo aos projectos de intercâmbio e mobilidade de jovens entre os países participantes e as visitas de estudo e desenvolvimento profissional dos animadores socioeducativos.

A terceira fase, que se estendeu de 1995 a 1999, alargou as acções de intercâmbio e mobilidade a países terceiros, manteve as acções destinadas aos animadores socioeducativos e introduziu acções de promoção de actividades destinadas aos jovens, de apoio à cooperação entre os Estados em matéria de política de juventude e no domínio da informação dos jovens e dos estudos relativos à juventude.

1.5 Pelo seu lado, o programa «Serviço Voluntário Europeu para os Jovens», em vigor de 1998 a 2002, permitiu incluir, entre as acções destinadas aos jovens, actividades específicas de voluntariado e solidariedade inscritas no quadro da política de cooperação em matéria de juventude, no sentido de fomentar a participação dos jovens, apoiar o seu espírito empreendedor e de iniciativa e de divulgar, entre eles, o ideal europeu.

1.6 Por último, o programa «Juventude», em vigor até 2006, engloba os programas anteriores no domínio da juventude, dinamizando-os e modernizando-os face aos novos desafios. Mantendo as acções de mobilidade e cooperação, inclui outras acções concretas de apoio a projectos inovadores e criativos, promovidos pelos jovens.

1.7 Nos últimos tempos, os Conselhos de Ministros e os Conselhos Europeus manifestaram várias vezes, de forma clara e categórica, a necessidade de assegurar a continuidade do programa actual. O Parlamento Europeu também interveio activamente, convidando a Comissão a elaborar um programa que desse seguimento ao actual e que permitisse satisfazer as necessidades crescentes em matéria de política de juventude.

De resto, ao previsto no artigo 149.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa acrescenta que a acção da União tem por objectivo incentivar a participação dos jovens na vida democrática da Europa.

1.8 Para além de todas as motivações anteriormente expostas, suficientes para legitimar o prolongamento das acções no domínio da juventude, a avaliação intercalar do programa actual e a consulta pública realizada pela Comissão salientaram a necessidade de manter um programa específico que garanta a continuidade das acções e que reforce a identidade europeia dos jovens e a sua cidadania activa.

1.9 No seu conjunto, todos estes elementos justificam a apresentação do programa «Juventude em Acção» para o período de 2007-2013, para o qual, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 149.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, se solicita o parecer do Comité Económico e Social Europeu.

## 2. Teor da proposta

2.1 Em linhas gerais, o programa pretende:

- Promover a participação activa dos jovens na sociedade civil.
- Fomentar os valores de tolerância, solidariedade e diálogo intercultural entre os jovens.
- Reforçar a cidadania europeia.

2.2 Os objectivos gerais do programa, que correspondem às suas acções, são:

- Promover a cidadania activa dos jovens, em geral, e a sua cidadania europeia, em particular.
- Desenvolver a solidariedade dos jovens, no intuito de reforçar a coesão social da União Europeia.
- Incentivar a compreensão mútua entre os povos através dos jovens.
- Contribuir para o desenvolvimento da qualidade dos sistemas de apoio às actividades dos jovens e da capacidade das organizações da sociedade civil no domínio da juventude.
- Fomentar a cooperação europeia em matéria de política de juventude.

2.3 As acções do programa, directamente ligadas a cada objectivo geral mencionado, e as medidas decorrentes são:

- Juventude para a Europa
  - Mobilidade dos jovens.
  - Apoio às iniciativas dos jovens.
  - Projectos de democracia participativa.
- Serviço voluntário europeu
  - Serviço voluntário europeu individual.
  - Serviço voluntário europeu de intervenção.
  - Cooperação entre serviços cívicos ou voluntários.
- Juventude para o mundo
  - Cooperação com os países vizinhos da Europa alargada.
  - Cooperação com os outros países.
- Animadores socioeducativos e sistemas de apoio
  - Apoio aos organismos activos a nível europeu no domínio da juventude.
  - Apoio ao Fórum Europeu da Juventude.
  - Formação e ligação em rede de animadores socioeducativos.
  - Projectos para fomentar a inovação e a qualidade.
  - Acções de informação destinadas aos jovens e aos animadores socioeducativos.
  - Parcerias.
  - Apoio às estruturas do programa.
  - Valorização.

— Apoio à cooperação política.

- Encontros de jovens e de responsáveis pelas políticas de juventude.
- Apoio às actividades que visam uma melhor compreensão e conhecimento no domínio da juventude.
- Cooperação com organizações internacionais.

2.4 O programa, previsto para o período de 2007-2013 com uma dotação orçamental de 915 milhões de euros, visa os jovens com idades compreendidas entre os 13 e os 30 anos.

## 3. Observações à proposta

3.1 A exemplo dos programas anteriores especificamente dedicados à juventude, o Comité acolhe favoravelmente a presente proposta de decisão, no seu conjunto, e manifesta satisfação quanto à sua manutenção no tempo.

Desde 1986, o Comité tem apoiado este tipo de acções, apresentando sugestões e observações imbuído do forte desejo de melhorar o seu conteúdo. Neste contexto, emitiu os pareceres seguintes:

- Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho que cria o programa «Juventude para a Europa» <sup>(1)</sup>.
- Parecer sobre a proposta de decisão do Conselho que aprova o programa «Juventude para a Europa» (2.ª Fase) <sup>(2)</sup>.
- Parecer sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que aprova a terceira fase do programa «Juventude para a Europa» <sup>(3)</sup>.
- Parecer sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o programa «Serviço Voluntário Europeu para os Jovens» <sup>(4)</sup>.
- Parecer sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o programa «Juventude» <sup>(5)</sup>.
- Parecer sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um programa para a promoção dos organismos activos no plano europeu no domínio da juventude <sup>(6)</sup>.

3.2 Apraz ao Comité constatar que as recomendações expressas no parecer de iniciativa sobre o «Livro Branco da Comissão Europeia sobre Política de Juventude» <sup>(7)</sup> figuram ao longo do texto da presente proposta. Como parte integrante da sociedade civil europeia, o Comité faz questão de intervir como canal de comunicação entre a referida sociedade e as instituições europeias, contribuindo com a sua experiência e conhecimento para todas as acções que representem um benefício para os cidadãos da União.

<sup>(1)</sup> CES 769/1986.

<sup>(2)</sup> JO C 159 de 17.06.1991.

<sup>(3)</sup> JO C 148 de 30.05.1994.

<sup>(4)</sup> JO C 158 de 26.05.1997.

<sup>(5)</sup> JO C 410 de 30.12.1998.

<sup>(6)</sup> JO C 10 de 14.01.2004.

<sup>(7)</sup> JO C 116 de 20.04.2001.

3.3 A continuidade das acções incluídas nos programas anteriores no domínio da juventude realça que, independentemente dos seus objectivos, as acções mantêm uma utilidade que as torna sustentáveis ao longo do tempo.

No entanto, reconhecendo embora a necessidade da presente proposta e todos os aspectos positivos que contém, o Comité considera que, no seu conjunto, se trata mais de um prolongamento das acções do programa actual do que de acções inovadoras que venham reforçar o seu objectivo principal que é promover a cidadania activa dos jovens na sociedade e o seu sentimento de pertença à Europa. O Comité considera que convém reforçar as medidas realmente inovadoras em algumas acções do programa, tais como a promoção de projectos de democracia participativa (enquadrada na acção 1) e, concretamente, as relacionadas com a organização do diálogo entre os decisores e os jovens, a criação de parlamentos de jovens ou os projectos relacionados com a sensibilização para a cidadania activa.

Independentemente de o objectivo principal ser o já referido, é importante que o programa seja coerente com o conceito de aprendizagem ao longo da vida e em todos as suas vertentes. A educação não formal que os jovens receberão através do programa deverá completar outras formas de educação e de formação patrocinadas por outros programas comunitários.

3.4 O Comité deseja que se acrescente como nova medida da acção denominada «Apoio à Cooperação Política» o seguinte:

Seminários temáticos, conferências, visitas de estudo, visitas de viabilidade organizadas por organizações de jovens destinados aos jovens sobre diferentes domínios de interesse europeu.

3.5 O custo das acções previstas no programa é de 915 milhões de euros a distribuir por um período de sete anos. Este valor ascende aos quase mil milhões de euros que o Comité considerava necessário para o programa «Juventude» durante o período de 2000-2006. De facto, dos quase 657 milhões de euros orçamentados para o referido programa passou-se para os 915 milhões previstos para o programa «Juventude em Acção».

Esta evolução positiva suscita duas reflexões. Em primeiro lugar, o orçamento do programa «Juventude» abrange um período de cinco anos, enquanto o da «Juventude em Acção» abarcará sete anos. Em segundo lugar, a população visada pelo programa actual é de 50 milhões de jovens, ao passo que o futuro programa ultrapassará os 75 milhões.

Isto significa que se mantém uma afectação média de cerca de 12 euros por jovem, longe, pois, dos 20 euros por jovem que o Comité recomendava no parecer sobre a proposta que cria o programa «Juventude»<sup>(8)</sup>. Por conseguinte, e como corolário destas reflexões, será de admitir que a dotação orçamental continua a ser insuficiente.

<sup>(8)</sup> JO C 410 de 30.12.1998.

3.6 O Comité deseja salientar uma das recomendações formuladas na proposta decorrente da avaliação intercalar do programa «Juventude». Apoia, concreta e decididamente, que a orientação do novo programa destinado a jovens de todas as condições conceda um lugar preponderante aos jovens com menos oportunidades (no sentido mais lato do termo). Neste contexto, é igualmente fundamental velar por uma repartição equitativa dos meios à disposição entre os jovens e os jovens em geral. Assim, o Comité Económico e Social Europeu reitera o apoio a estes grupos de jovens, posição que já tem vindo a expressar desde os primeiros pareceres emitidos no domínio da juventude. O Comité gostaria de dispor de informações mais precisas sobre a participação real destes jovens no programa.

3.7 No mesmo sentido, e ainda na sequência das recomendações formuladas a propósito da avaliação intercalar do programa «Juventude», o Comité considera necessário dar maior visibilidade ao novo programa «Juventude em Acção», promovendo uma difusão eficaz da informação que permita dar a conhecer ao maior número de jovens e de associações a sua existência e as acções que engloba. Para o efeito, o Comité crê que essa informação deve ser directamente transmitida aos estabelecimentos de ensino, agências de emprego, associações e federações desportivas e qualquer outra instituição ou organização que conte com a presença significativa de jovens.

3.8 A promoção do conceito de cidadania europeia e o reforço do sentimento de pertença a uma realidade mais abrangente, como é a União Europeia, são objectivos por todos perflhados. A acção da União orienta-se nesse sentido e a proposta em exame constitui uma das suas acções específicas.

Na comunicação «Para uma cidadania efectiva: promover a cultura e a diversidade europeias através de programas no domínio da juventude, da cultura, do sector audiovisual e da participação cívica»<sup>(9)</sup>, a Comissão realça que se torna cada vez mais necessário que os cidadãos europeus tenham uma experiência concreta do sentimento de pertença à União e se possam identificar com ela. A realidade é que muitos cidadãos vêem a União como uma entidade política e económica longínqua.

O Comité considera necessário lançar acções que reforcem o sentimento de cidadania e de pertença à União, mas também entende que tal reflexão deve partir das instituições europeias e dos Estados-Membros para avaliar qual é a quota de responsabilidade de cada um no facto de esses objectivos não serem plenamente alcançados e de uma parte da população ver a União Europeia como um conjunto de interesses económicos públicos periodicamente questionados.

3.9 A promoção dos valores ligados à tolerância, à solidariedade, à compreensão mútua e ao diálogo com outras culturas e entre gerações é um objectivo a procurar e apoiar decidida e firmemente. Estes valores estão explicitamente presentes na proposta, e o Comité apoia a sua defesa.

<sup>(9)</sup> COM(2004) 154 final.

Dado que o programa se dirige, antes de mais, aos jovens e, mais concretamente, aos adolescentes e aos jovens adultos mais desfavorecidos, o Comité considera que a proposta deve insistir mais em certos valores, igualmente importantes, não contemplados pelo texto actual. Estes valores fundamentais para uma personalidade activa e na sua plenitude estão vinculados à responsabilidade, à satisfação pelo trabalho bem feito, ao respeito pelas regras de vida em sociedade, etc. Numa sociedade avançada, onde a informação sobre os direitos dos cidadãos é clara e acessível, há que aproveitar igualmente as oportunidades para transmitir aos cidadãos e, especialmente, aos jovens, as mensagens que reforçam este tipo de valores. O programa «Juventude em Acção» pode constituir um apoio a esses valores.

3.10 A grande diversidade linguística da União Europeia é mais uma prova da sua riqueza cultural. O Comité tem vindo a frisar a importância da aprendizagem das línguas para um maior conhecimento e compreensão entre os cidadãos da União.

O Comité considera que o programa «Juventude em Acção» deve igualmente contribuir para promover a aprendizagem das línguas, fazendo claramente alusão à formação linguística nos seus objectivos gerais e específicos.

O Comité propõe a inclusão, no n.º 3 de artigo 2.º da proposta, do reconhecimento da diversidade linguística, paralelamente à diversidade cultural e multicultural da Europa.

Assim, o objectivo 1, alínea d), do artigo 3.º, devia ter a seguinte redacção: «desenvolver a aprendizagem intercultural e linguística entre os jovens».

3.11 Entre os aspectos do programa mais orientados para a transmissão de valores aos jovens figura a iniciativa «Serviço Voluntário Europeu», que, desde o seu lançamento como programa específico em 1998, tem sido um valioso instrumento de promoção da solidariedade entre os jovens e de enriquecimento do desenvolvimento pessoal. Por isso, o Comité apoia a grande variedade de domínios de acção que esta iniciativa engloba e felicita-se por constatar que foram seguidas as precedentes recomendações do Comité.

3.12 No que se refere ao orçamento inscrito na ficha financeira da proposta, o montante previsto para esta acção parece demasiado elevado, uma vez que apenas um número relativamente reduzido de jovens nela participa. Por outro lado, informações de alguns Estados-Membros revelam que as instituições não conseguem dar resposta ao interesse manifestado pelos jovens em serviços voluntários. Tal situação pode decorrer das exigências impostas pela candidatura e pela eficácia da acção. Por isso, o Comité entende que a acção 1, «Juventude para a Europa», tem uma maior capacidade de gerar participação e, por conseguinte, de produzir um maior impacto em jovens com menores oportunidades. Assim, do ponto de vista do Comité, deveria ser confirmado se a repartição orçamental por cada acção corresponde às necessidades, considerando as possibilidades de aumentar a eficácia de certas acções.

3.13 «A política de juventude deveria procurar o envolvimento dos jovens em todas as fases do processo de decisão, a fim de, simultaneamente, tirar partido das suas próprias experiências e de os motivar como cidadãos activos e responsáveis». Esta frase, incluída entre as recomendações do parecer de iniciativa sobre o «Livro Branco sobre política de juventude»<sup>(10)</sup>, contém uma declaração de intenções que poderia constituir o quadro de referência do programa. Seguindo esta linha de orientação, conseguirá aliar os dois princípios fundamentais estabelecidos nos seus objectivos — a cidadania e a participação.

3.14 A externalização de grande parte das actividades do programa exige um esforço suplementar de controlo da coerência e da transparência. O Comité compreende a necessidade de aproximar a gestão do cidadão, mas crê que a Comissão deve continuar presente na decisão para a selecção de organizações elegíveis para financiamento pelos fundos do programa.

3.15 A perspectiva de um maior grau de descentralização do programa, a nível nacional, regional e local, e a extensa participação de organizações e pessoas requerem o máximo rigor, transparência e visibilidade para garantir a boa utilização dos recursos públicos.

3.16 Na selecção de organizações e na atribuição de fundos aos projectos apresentados, as instituições comunitárias e as entidades competentes dos países participantes devem velar por que os fundos do programa «Juventude em Acção» não sirvam para financiar associações ou organizações que admitam ou apoiem, por acção ou omissão, atitudes intolerantes, violentas, racistas ou xenófobas. Para tanto, as entidades responsáveis pela selecção e aprovação dos projectos, tanto a nível comunitário como nacional, devem identificar tais organizações com vista à sua exclusão expressa de qualquer selecção.

Na selecção de organizações elegíveis para os fundos comunitários, deve ser garantido que possuam um determinado grau de representatividade e de filiação.

3.17 O Comité felicita-se pelo texto da proposta na medida em que precisa que o valor acrescentado europeu está ligado à natureza da acção, ao intensificar a colaboração entre os Estados para permitir a mobilidade dos jovens entre os diferentes países. Os Estados não teriam condições de promover individualmente iniciativas de mobilidade de jovens através da Europa. É, pois, fundamental que todos os países participantes tenham em consideração o disposto no n.º 5 do artigo 6.º da proposta e tomem as medidas adequadas para suprimir os obstáculos à mobilidade que ainda persistem.

O Comité pronunciou-se várias vezes sobre este aspecto, tanto em pareceres referentes a outras fases do programa como em outros especificamente relacionados com os problemas inerentes à mobilidade<sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> JO C 116 de 20.04.2001.

<sup>(11)</sup> JO C 133 de 28.04.1997 — Parecer sobre o «Livro Verde sobre Educação, Formação e Investigação: Os obstáculos à mobilidade transnacional».

JO C 149 de 21.06.2002 — Parecer sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros».

Nesses pareceres, o Comité insistiu na necessidade de acelerar todas as acções destinadas a que os cidadãos em geral, e os jovens, em particular, pudessem participar no programa sem deparar com problemas burocráticos que limitem a sua acessibilidade e que deveriam ter sido eliminados pelos Estados-Membros.

3.18 A fixação da faixa etária dos participantes, que vai agora dos 13 aos 30 anos, é um passo importante que está em consonância com as anteriores recomendações do Comité. Tal pressupõe a integração de um segmento importante da população posto que se estima os potenciais participantes em 75 milhões de cidadãos. Nesse sentido, o Comité considera necessário realizar um estudo que permita caracterizar melhor esta faixa etária (considerando não só a sua heterogeneidade mas também uma unidade sem precedentes) e que possibilite a integração do programa na União Europeia, sobretudo se esta pretende aplicar as recomendações do grupo de alto nível para a protecção social com vista a alterar o pacto intergeracional.

O Comité reitera a sugestão de alargar a idade de participação nas acções de intercâmbio aos 11 anos, uma vez que, embora essa idade possa ser considerada anterior à adolescência, não é menos certo que a aprendizagem e a transmissão de valores numa idade precoce têm modalidades específicas de aquisição. Esta participação seria sempre enquadrada por estruturas devidamente organizadas e nunca a título individual.

3.19 O artigo 15.º da proposta de decisão estabelece a obrigação de uma dupla avaliação do programa, uma intercalar e outra posterior. Relativamente à avaliação intercalar, o Comité crê que um dos aspectos importantes que deve ser estudado é a sua incidência nos diferentes países participantes. Conhecido este dado, seria possível concentrar-se na divulgação da informação sobre o programa nos países que apresentem uma menor participação nas acções de «Juventude em Acção». Assim, tentar-se-ia ponderar a distribuição de fundos, evitando o seu açambarcamento por locais que disponham de uma estrutura sólida e de grande experiência no desenvolvimento deste tipo de acções, ao mesmo tempo que se contribuiria para a transferência dessa experiência para regiões com menor participação nas acções do programa.

3.20 Conforme já assinalado no presente parecer, o programa «Juventude em Acção» é um prolongamento das acções dos programas anteriores no domínio da juventude.

Importa, pois, recordar que é necessária a presença dos parceiros sociais nas fases de preparação e de avaliação assim como das organizações juvenis na execução de determinadas acções do programa, sobretudo as que implicam trabalho voluntário, com o objectivo de evitar eventuais distorções do mercado de trabalho e a substituição anormal do emprego por actividades de voluntariado. Pretende-se ainda evitar que o emprego qualificado seja substituído por trabalho voluntário.

3.21 Além disso, o Comité Económico e Social Europeu frisa a necessidade de uma maior colaboração entre os parceiros sociais e as organizações juvenis ou que operam no domínio da juventude, no que se refere às medidas de apoio às iniciativas dos jovens ao abrigo do programa «Juventude para a Europa». A experiência pode ser um factor importante para estimular o espírito empreendedor e de iniciativa e a criatividade dos jovens europeus.

3.22 O Comité apoia a inclusão de medidas de apoio ao associativismo juvenil como instrumento de promoção da participação dos jovens na sociedade civil. Nesse sentido, considera que convém insistir na promoção deste tipo de associações nos locais onde os jovens estejam menos representados pelas organizações existentes.

Relativamente às perspectivas financeiras incluídas na ficha que acompanha a proposta, o Comité discorda da redução orçamental do montante previsto para o apoio aos organismos activos a nível europeu no domínio da juventude. Considera que, para manter a coerência com os objectivos do novo programa, o peso proporcional desta acção não deve ser inferior ao programa «Juventude».

3.23 O Comité manifesta o seu apoio à resolução dos Chefes de Estado e de Governo de França, Alemanha, Espanha e Suécia que apela ao estabelecimento de um pacto europeu para a juventude, no âmbito dos objectivos da estratégia de Lisboa para desenvolver novas formas de participação dos jovens na política.

Considera que este pacto deveria ser encarado como instrumento que permitisse obter resultados em domínios como o emprego, a inclusão social e a educação, no âmbito da política comunitária da juventude e do programa «Juventude em Acção» e como tema da nova agenda da política de juventude da União Europeia.

Bruxelas, 10 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

## ANEXO

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

A seguinte proposta de alteração, que recolheu pelo menos um quarto dos votos favoráveis, foi rejeitada durante o debate:

**Novo ponto 3.14**

«A Comissão deverá garantir a coordenação do trabalho das agências nacionais de gestão do programa "Juventude", de tal modo que a descentralização da implementação nos Estados-Membros não levante novos obstáculos ao acesso ao programa. Durante a implementação do programa "Juventude em Acção", o trabalho e a prática das agências nacionais devem ser objecto de controlo e avaliação por um comité composto de funcionários da Comissão Europeia e de parceiros sociais competentes.»

**Justificação**

O programa «Juventude em Acção» proposto é muito mais descentralizado do que o actual programa «Juventude». As agências nacionais que participam na implementação do programa desempenham o papel mais importante e tomam decisões importantes, estabelecem prioridades nacionais e decidem muitos pormenores de aplicação do programa. A descentralização é um grande problema para muitas organizações e redes europeias da juventude, em virtude de diferentes prioridades nacionais das agências nacionais e das diferentes abordagens, não podendo as organizações europeias da juventude de diferentes países cooperar de modo adequado.

**Resultado da votação**

Votos a favor: 51

Votos contra: 72

Abstenções: 30

---

## Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel do BEI nas parcerias público-privadas (PPP) e consequências para o crescimento»

(2005/C 234/12)

Em 27 de Abril de 2004, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «O papel do BEI nas parcerias público-privadas (PPP) e consequências para o crescimento».

Foi incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes a Secção Especializada de União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, a qual adoptou parecer em 16 de Fevereiro de 2005 (relator: **P. LEVAUX**).

O Comité Económico e Social Europeu adoptou, na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 10 de Março de 2005), por 153 votos a favor, 0 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Introdução

1.1 O presente parecer inclui extractos consideráveis da nota informativa elaborada pelo BEI para o CESE em Julho de 2004 <sup>(1)</sup>.

1.2 Actualmente, os países europeus utilizam em grau muito diverso o sistema de parcerias público-privadas (concessões e outros tipos de contrato). O termo PPP abrange um leque de situações muito diferentes entre si. Para o BEI, «a principal característica de uma PPP é o facto de a mesma implicar a partilha de riscos entre as entidades públicas e privadas, com base num compromisso comum e tendo em vista a realização de um objectivo de interesse público».

### 2. As PPP e o papel do BEI

#### 2.1 Uma história europeia

2.1.1 Há 2000 anos, os custos do transporte propriamente dito dos correios do Império Romano cabiam ao imperador sempre que se tratasse de *vehiculatio* e às colectividades locais (municípios) quando se tratasse de *stationes*, i.e. estações de correios.

O contrato celebrado após adjudicação entre os municípios e os gestores desses enormes centros postais incumbia estes últimos da construção, manutenção e operacionalidade da estação durante 5 anos, lustro relativamente corrente em direito romano e frequente no domínio imobiliário (sobretudo no caso de contratos entre ricos e pobres). Este tipo de contrato ressurgirá 12 séculos mais tarde.

Não eram apenas os correios do imperador Augusto que funcionavam com base num contrato de concessão: o mesmo se aplicava à construção de portos, termas, mercados e mesmo de estradas!

<sup>(1)</sup> «O papel do BEI nas parcerias público-privadas (PPP)», Banco Europeu de Investimento, Julho de 2004. Este documento foi preparado para o grupo de estudo do CESE e pode ser solicitado ao secretariado do CESE por correio electrónico: [eco@esc.eu.int](mailto:eco@esc.eu.int). NdT: não existe versão portuguesa.

2.1.2 No séc. XIX, a rede europeia de caminhos-de-ferro (vias férreas propriamente ditas e grandes infra-estruturas necessárias para as mesmas) foi inteiramente construída com base em contratos de concessões, à semelhança dos serviços públicos municipais (água, gás, electricidade, recolha de resíduos domésticos, telefone, etc.).

2.1.3 Refira-se que, na maioria dos Estados-Membros, o direito dos mercados públicos se baseia, em grande medida, no direito das concessões.

2.1.4 No séc. XX, o contrato de concessão permitiu construir não só auto-estradas e parques automóveis, mas também redes de água, museus, aeroportos, eléctricos ou metros e equipamentos de bairros urbanos; permitiu igualmente renovar integralmente escolas e hospitais.

2.1.5 Vários países optaram por PPP. O CESE publicou uma síntese no seu parecer <sup>(2)</sup> sobre o *Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*, adoptado em 27 de Outubro de 2004.

#### 2.2 Descrição do BEI do respectivo âmbito de acção

2.2.1 O Conselho Europeu de Outubro de 2003 convidou a Comissão e o BEI a analisar os meios de mobilizar o mais possível o apoio financeiro dos sectores público e privado a favor da iniciativa de crescimento e a dar mais importância a determinadas iniciativas que deveriam contribuir para o desenvolvimento das PPP.

2.2.2 Neste contexto, a Comissão preparou, assistida pelo BEI, um conjunto de medidas inseridas na iniciativa de crescimento aprovada pelo Conselho Europeu de Bruxelas em Dezembro de 2003. As propostas centravam-se na criação de um quadro regulamentar, administrativo e financeiro propício ao investimento privado e na mobilização dos recursos financeiros comunitários, incentivando-se os Estados-Membros a continuar a redireccionar as despesas públicas para os domínios favoráveis ao crescimento, sem aumentar os orçamentos públicos.

<sup>(2)</sup> Parecer do CESE «Concessões e parcerias público-privadas», JO C 120 de 20.05.2005 sobre o «Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões – COM (2004) 327 final».

2.2.3 As propostas do BEI apresentadas ao Conselho diziam essencialmente respeito à atribuição de importantes recursos suplementares às redes transeuropeias (RTE) e à iniciativa i2i<sup>(3)</sup>, as duas principais dimensões da iniciativa de crescimento<sup>(4)</sup>. O BEI comprometeu-se a (...):

- fazer o possível para alargar o leque de instrumentos financeiros utilizados a favor destas duas dimensões essenciais, nomeadamente em matéria de financiamentos destinados às PPP (...);
- reforçar as suas relações institucionais com a Comissão, os Estados-Membros, as instituições financeiras especializadas (nomeadamente os grupos de trabalho nacionais responsáveis pelas PPP), bem como com o sector bancário e os mercados de capitais, de forma a apoiar o desenvolvimento dos financiamentos públicos e privados destinados a estes sectores altamente prioritários.

2.2.4 Os compromissos assumidos pelo BEI no quadro da iniciativa de crescimento correspondiam a uma evolução e reforço natural das medidas já adoptadas pelo Banco durante os dez últimos anos de forma a encorajar o sector privado a participar mais activamente no financiamento de infra-estruturas públicas (...).

2.2.5 O CESE sublinhou, no seu parecer sobre o *Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*<sup>(5)</sup>, as importantes diferenças do recurso às PPP nos Estados-Membros. O CESE constata que as colectividades públicas locais ou descentralizadas são frequentemente mais pragmáticas que os Estados no que respeita ao recurso a PPP.

### 3. Evolução das PPP na Europa, de acordo com o BEI

#### 3.1 Características das PPP

3.1.1 O termo «parceria público-privada» (PPP) é utilizado de forma corrente desde os anos 90. No entanto, não há um modelo uniforme de PPP ao nível europeu (...).

3.1.2 Na Europa, os novos investimentos em infra-estruturas são cada vez mais realizados no quadro de vários tipos de PPP, com base no princípio de uma participação do sector privado na provisão de infra-estruturas públicas, havendo uma partilha de riscos. O financiamento provém dos usuários ou dos fundos públicos, proporcionais ao serviço prestado e/ou ao risco transferido para o sector privado. Incluem-se nestas infra-estruturas, por exemplo, aeroportos, caminhos-de-ferro, estradas, pontes, túneis, instalações ambientais (como os incineradores de resíduos e as estações de tratamento) e os edifícios públicos, nome-

adamente gabinetes administrativos, escolas, hospitais e prisões (...).

O Anexo 2 ilustra o ponto de situação, no final de 2003, «dos programas de PPP, dos respectivos sistemas jurídicos e das entidades públicas implicadas, na UE alargada (...).

3.1.3 «Para o sector público, o principal objectivo de um programa de PPP é mobilizar as competências do sector privado tendo em vista aperfeiçoar os serviços disponibilizados pelo sector público». (...) Por outro lado, «as PPP caracterizam-se frequentemente pelas seguintes medidas ou exigências por parte do sector público:

- transacção de mercados de serviços (e não de aquisição de um activo);
- definição das necessidades de acordo com os resultados (e não com base nos factores iniciais);
- remuneração do sector privado consoante o grau e qualidade dos serviços efectivamente prestados;
- elaboração, por vezes obrigatória, de uma estratégia baseada no tempo de vida de um projecto — concepção, construção e gestão de activos — sempre que se verifique inequivocamente que o custo das várias fases do mesmo não será inferior através da adopção de um plano individual para cada uma delas;
- optimização da transferência de riscos para o sector privado, baseada no princípio de que cada risco em causa deve ser gerido pela parte envolvida na transacção que tem mais capacidade para o fazer;
- obrigação para o parceiro privado de obter os recursos necessários — total ou parcialmente — para financiar os investimentos ligados ao projecto, sempre que se verifique inequivocamente que o custo mais elevado do financiamento é compensado pela redução de outros custos e pela rapidez da disponibilidade do serviço prestado;
- recurso a várias formas de remuneração, como receitas comerciais, portagens fictícias, pagamentos em função da disponibilidade, etc.

#### 3.2 As forças motrizes do desenvolvimento das PPP na Europa

3.2.1 O estabelecimento de PPP (...) pode desempenhar um papel importante na criação de infra-estruturas em toda a Europa (...). Na condição de a cooperação entre o sector público e privado utilizar plenamente as vantagens dos dois sectores e as potenciais sinergias da sua cooperação, as PPP podem contribuir para o aperfeiçoamento dos serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos.

<sup>(3)</sup> O programa i2i do grupo BEI prevê a concessão de empréstimos a médio ou longo prazo e aquisições de participação, bem como estruturas de contra garantias. O programa tem em conta os objectivos da Estratégia de Lisboa. Para informações mais detalhadas sobre o programa, consultar a página internet do BEI: <http://www.bei.org>.

<sup>(4)</sup> Cf. a nota de 25 de Novembro de 2003 apresentada ao Conselho ECOFIN — documento CA 03/515.

<sup>(5)</sup> Parecer do CESE «Concessões e parcerias público-privadas», JO C 120 de 20.05.2005 sobre o «Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões — COM (2004) 327 final».

3.2.2 As PPP permitem aproveitar a eficácia do sector privado e criar mecanismos de partilha de riscos apropriados entre o sector público e o sector privado. Infelizmente, nem sempre foi assim, em particular em alguns grandes projectos de tecnologia da informação. A possibilidade de transferir e, posteriormente, equilibrar o risco e a respectiva compensação no quadro de um projecto revelou-se fundamental, na medida em que permite às PPP uma relação óptima de custos-resultados na acção do sector público (...).

3.2.3 Esta evolução, acompanhada por reformas das normas de transacção de mercados públicos, permitiu ao sector privado reagir de forma positiva às novas oportunidades de participação na disponibilização e gestão de infra-estruturas públicas em vários países da UE (...).

3.2.4 Por outro lado, o exposto permite às empresas privadas de menor dimensão, nomeadamente às PME, participar em projectos ambiciosos e aceder a empréstimos a longo prazo segundo modalidades que seriam improváveis no quadro de mercados convencionais do sector privado, «financiados pelo balanço» (...).

3.2.5 Como consequência dos problemas financeiros vividos pelo sector público derivados de políticas que descuraram durante anos os investimentos necessários nos serviços públicos, o aperfeiçoamento dos serviços públicos requer um aumento dos investimentos e uma aceleração da aplicação de projectos cujo financiamento no quadro de mercados convencionais não seria, porventura, viável. No entanto, uma estratégia inovadora para o financiamento de projectos no sector público poderá ser mais rentável do que PPP.

3.2.6 O BEI afirma: «Tendo em conta que um grande número destes projectos se incluem nas operações que fazem parte do balanço para o cálculo dos défices públicos, em conformidade com as orientações do Sistema Europeu de Contas (SEC) 95<sup>(6)</sup>, o seu tratamento no quadro da contabilidade pública é apenas um dos muitos factores (não sendo, certamente, o mais importante) que poderão ser considerados pelas autoridades públicas para decidir autorizar um programa global de PPP». O CESE relembra que o EUROSTAT<sup>(7)</sup> definiu as normas de registo de projectos de PPP na contabilidade pública dos Estados-Membros, as quais têm em conta:

- modalidades da transferência do risco de construção do parceiro público para o parceiro privado,
- critérios de disponibilidade da obra,
- e, por vezes, critérios da procura do utilizador.

<sup>(6)</sup> No Reino Unido, por exemplo, cerca de 60 % das transacções relativas às PPP são incluídas no balanço.

<sup>(7)</sup> Decisão do EUROSTAT sobre o défice da dívida — tratamento das parcerias público-privadas, comunicado de imprensa STAT/04/18 de 11 de Fevereiro de 2004.

3.2.7 O CESE reconhece os progressos trazidos pelo desenvolvimento das PPP, mas continuam a ser muitos os obstáculos a ultrapassar antes de as autoridades públicas dos Estados-Membros praticarem regularmente essa parceria.

### 3.3 As PPP e a relação custos-resultados

3.3.1 Para os poderes públicos que se preparam para iniciar uma PPP, a principal questão a analisar é a relação óptima entre custos e resultados. (...). O princípio de «não remuneração sem prestação de serviço» deveria garantir que o parceiro privado tem interesse em disponibilizar e gerir os activos do projecto no prazo previsto (...). Nalguns países, os mercados públicos convencionais evidenciam, por vezes, atrasos na construção e um aumento significativo dos custos inicialmente previstos. No entanto, algumas PPP revelaram os mesmos problemas. Neste contexto, quando as obrigações de manutenção ao longo do ciclo de vida incumbem ao sector privado, os gestores são motivados a otimizar as despesas de investimento e de manutenção durante o projecto (...). No entanto, também se verificaram casos de gestores que deram continuidade aos seus contratos mesmo após alterações imprevistas das circunstâncias iniciais ou quando as previsões de custos se revelaram inexactas.

3.3.2 O interesse da transferência de riscos para o sector público deve ser demonstrado caso a caso, em cada projecto, de acordo com uma metodologia adoptada de comum acordo e geralmente designada pela expressão «*Public Sector Comparator*» (comparador do sector público) ou «PSC». (...) Também os procedimentos que permitem promover as boas práticas, tais como a criação de grupos de trabalho sobre PPP e de unidades especializadas e a utilização de instrumentos de referência normalmente aceites de forma a analisar a relação custos-resultados, podem ser extremamente úteis (...). O CESE constata que vários Estados-Membros criaram unidades de peritos para o estabelecimento de contratos de PPP e para a identificação das boas práticas. Neste contexto, o CESE propõe a generalização de comparações sistemáticas entre os projectos realizados pelas autoridades públicas e pelas empresas privadas (custo, desempenho, etc.) e a coordenação europeia através de um grupo de peritos de alto nível.

## 4. A participação do BEI nas PPP

### 4.1 Princípios aplicáveis aos financiamentos

4.1.1 O Banco exige, antes de mais, que todos os projectos de PPP por si apoiados se caracterizem por uma solidez financeira, sejam viáveis ao nível económico e técnico, respeitem as suas normas em matéria ambiental e incentivem a concorrência, em conformidade com as normas de transacção de mercados da UE (...).

4.1.2 Na medida do possível, o BEI intervém numa fase precoce dos projectos, antes do início da transacção de mercados, cooperando com os proponentes de forma não exclusiva (...) durante a fase de concurso. Este processo permite garantir que os proponentes são seleccionados tendo em conta, nomeadamente, o grau de transferência para o sector público das vantagens financeiras ligadas à participação do BEI.

4.1.3 O princípio de complementaridade com os outros credores adoptado pelo BEI (...) aplica-se ao estabelecimento de PPP (...).

4.1.4 Desta forma, «muitos empréstimos do BEI atinentes a projectos de PPP contam com garantias bancárias ou com um tipo de seguro único que pode ser válido até ao final do projecto ou até que o mesmo tenha evidenciado a sua operacionalidade (...).

4.1.5 A qualidade do crédito do portfólio PPP do Banco é reforçado pelo apoio que o sector público concede aos pagamentos destinados a vários projectos de PPP. De facto, em muitos destes projectos (por exemplo, nos projectos relativos a escolas e hospitais no Reino Unido), as obrigações de pagamento incumbem totalmente ao sector público e os concessionários não enfrentam quaisquer riscos relacionados com a procura. Por outro lado, as PPP beneficiam, normalmente, de um quadro regulamentar e contratual sólido. (...) Por último, não obstante o aumento do número de actividades ligadas a PPP (cf. anexo 3), o montante dos empréstimos em causa continua a ser relativamente limitado em relação ao montante global dos empréstimos (...).

4.1.6. O CESE nota que o financiamento de projectos de PPP pelo BEI pode ir de 1/6 até metade do montante global investido.

## 4.2 Capitais em dívida no quadro de projectos de PPP do BEI

### 4.2.1 Tipos de capitais em dívida ao BEI

Em 2003, o Banco concedeu empréstimos de um total de 2,7 milhares de milhão de euros a 17 novos projectos de PPP. Com base no seu portfólio, estas operações aumentaram o montante global da dívida ao BEI em matéria de projectos de PPP para 14,7 milhares de milhão de euros (montante nominal da dívida) e 5,9 milhares de milhão de euros (dívidas ponderadas em função dos riscos). Para uma análise dos principais capitais em dívida do portfólio de PPP (...), cf. o quadro A do anexo 4.

### 4.2.2 Capitais em dívida ao BEI por país

O quadro B do anexo 4 ilustra os capitais em dívida por país. «As dívidas ponderadas em função dos riscos concentram-se actualmente no Reino Unido, em Portugal e Espanha (...).

### 4.3 Duração dos empréstimos

«Os empréstimos concedidos a projectos de PPP caracterizam-se por amortizações de longa duração (...)» (cf. quadro C do anexo 4).

#### 4.3.1 Distribuição dos capitais em dívida ao BEI por duração de empréstimos

«Em 31 de Dezembro de 2003, 83 % dos montantes nominais das dívidas relativas a projectos de PPP e 87 % das dívidas ponderadas em função dos riscos diziam respeito a empréstimos de uma duração igual ou superior a 20 anos. Os empréstimos concedidos durante períodos mais longos dizem respeito às infra-estruturas sociais, sobretudo aos hospitais, caracterizados por uma vida económica longa e por compromissos sólidos do sector público, aos sectores de planeamento urbano e aos transportes locais, para os quais a duração dos empréstimos é geralmente de 25 a 30 anos (...). Devido aos longos períodos dos empréstimos, a conclusão das primeiras PPP tardará algum tempo, não sendo, por isso, actualmente possível fazer uma avaliação definitiva do seu desempenho. Por outro lado, tendo em conta os longos períodos em causa, a alteração de determinadas circunstâncias é inevitável. A rigidez das PPP pode, por isso, obstar à flexibilidade do sector público na sua resposta a novas situações do interesse público<sup>(8)</sup>.

#### 4.3.2 Futuros capitais em dívida do BEI

Os futuros capitais em dívida propiciam «um aumento da duração dos empréstimos para os projectos de PPP<sup>(9)</sup>. (...) Refira-se que estes longos períodos, motivados pela necessidade de harmonizar a duração dos empréstimos, ainda que de forma prudente, com os tipos de receitas dos projectos de PPP, têm vindo a tornar-se a norma exigida pelo sector público».

## 5. Lições da experiência do BEI em matéria de PPP

### 5.1 Seleção, concepção e acompanhamento dos projectos de PPP

«A experiência demonstra as vantagens de um diálogo antecipado entre o BEI e as autoridades públicas em causa de modo a identificar os projectos mais adequados (...)» que lhe permitam «dedicar uma grande parte das suas operações PPP aos sectores prioritários (redes transeuropeias, educação e i2i, saúde) e às zonas de desenvolvimento regional. As PPP exigiram esforços suplementares no que respeita à capacidade de concepção, estruturação e negociação do BEI (...).

<sup>(8)</sup> No seu parecer «Concessões e parcerias público-privadas» JO C 120 de 20.05.2005, o CESE defendeu uma análise a longoprazo após a obtenção de resultados.

<sup>(9)</sup> Cerca de 30 % destes futuros capitais em dívida têm períodos de amortização superiores a 30 anos.

## 5.2 Assuntos atinentes à transacção de mercados e às ajudas estatais

5.2.1 A transacção de mercados em condições de concorrência adequadas é um dos pré-requisitos básicos para o êxito de uma PPP. O processo de incentivo à concorrência pode ser complexo e exigir um pessoal altamente competente tanto no sector público, como no sector privado. Nalguns casos, o estabelecimento de uma PPP pode implicar negociações longas e onerosas; noutros casos, sobretudo nos países com experiência em concessões, é por vezes possível simplificar a transacção de mercados sem prejuízo da concorrência. A análise do processo de transacção de mercados é um factor-chave da «diligência razoável» efectuada pelo BEI no âmbito de projectos de PPP (...).

5.2.2 O CESE considera útil que, no quadro de uma concorrência sã, os projectos que contam com a participação do BEI respeitem o direito europeu de concorrência, nomeadamente ao nível das ajudas estatais. Neste contexto, o CESE relembra a sua posição, expressa no parecer sobre o Livro Verde supra-mencionado <sup>(10)</sup>.

## 5.3 Desempenho dos projectos de PPP

5.3.1 As instâncias de auditoria nacionais deram especial atenção ao desempenho de vários projectos de PPP financiados nos respectivos domínios de competência, bem como às suas relações custos-resultados (...).

Para avaliar os resultados dos projectos das PPP, o Comité recomenda que se recorra a todas as análises disponíveis em todos os países que realizaram projectos PPP. É verdade que o país que mais recorreu a este instrumento para financiar serviços públicos foi o Reino Unido, mas há outras experiências noutros países. Além disso, é preciso ter em conta análises de outras fontes disponíveis para obter avaliações completas, designadamente no que se refere às experiências dos parceiros sociais, em especial dos sindicatos, sobre condições de trabalho, é à dos consumidores, sobre a qualidade dos serviços.

5.3.2 O anexo 5 inclui extractos de relatórios publicados pelo *National Audit Office* <sup>(11)</sup> do Reino Unido, os quais referem que os projectos de PPP realizados naquele país foram, de forma geral, satisfatórios, nomeadamente no que diz respeito aos custos e aos prazos para as grandes infra-estruturas, não obstante algumas falhas dos primeiros projectos relativos a escolas. Os relatórios sublinham igualmente as dificuldades encontradas ou os erros cometidos, nomeadamente no sector das tecnologias da informação, em que as PPP se mostraram, na generalidade, ineficazes. Foram igualmente publicados relatórios

<sup>(10)</sup> Parecer do CESE «Concessões e parcerias público-privadas», JO C 120 de 20.05.2005 sobre o «Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões – COM (2004) 327 final».

<sup>(11)</sup> Cf. <http://www.nao.org.uk>.

análogos <sup>(12)</sup> por instâncias de auditoria de outros países, por exemplo, pelo Tribunal de Contas português, que publicou recentemente um relatório crítico sobre o programa SCUT <sup>(13)</sup>.

5.3.3 Em termos gerais, o BEI considera que os projectos que financiou tiveram um bom desempenho. Os projectos de construção foram geralmente concluídos nos prazos previstos pelos contratos. Em todo o portfólio, apenas um projecto registou atrasos importantes (...).

5.3.4 Na generalidade, os projectos alcançam os níveis de desempenho operacional previstos num prazo de seis a doze meses após o início das operações. (...) Os controlos dos projectos do BEI no âmbito do levantamento de garantias e do refinanciamento foram geralmente concluídos nos prazos adequados.

## 5.4 Prioridades sectoriais

5.4.1 Como referido, verifica-se sistematicamente que na maior parte dos países as transacções de mercados de PPP se concentram no sector dos transportes. Posteriormente, os países fazem frequentemente uma transacção progressiva para outros sectores (por exemplo, para a educação, saúde, energia, água e tratamento de resíduos) em que as técnicas de transacção de mercados de PPP são igualmente consideradas interessantes (...).

5.4.2 O Reino Unido, por exemplo, apostou claramente na importância de criações de PPP nos sectores sociais da educação e da saúde, o investimento mais importante na história do *National Health Service*. Desde 1997, 64 projectos hospitalares de PPP de um valor de 11,1 milhares de milhão de libras esterlinas (15,7 milhares de milhão de euros) foram aprovados pelo Ministério da Saúde britânico, o qual autorizou o início do processo de transacção de mercados. Vinte e sete dos projectos em causa, no valor de 3 milhares de milhão de libras esterlinas (4,3 milhares de milhão de euros) foram concluídos e estão operacionais ou em fase de construção (...).

5.4.3 Actualmente, pelo menos três outros países europeus — Portugal, Espanha e Itália — tencionam iniciar importantes programas de PPP no sector da saúde.

5.4.4 O CESE constata que os programas nacionais de PPP começam frequentemente por projectos relativamente importantes, apoiados pelo poder central, passando depois a projectos de menor dimensão (por vezes repetitivos) ao nível das colectividades locais ou das autoridades regionais.

<sup>(12)</sup> [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_anual/2003/ra-2003-res.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2003/ra-2003-res.pdf).

<sup>(13)</sup> O Relatório está disponível na página internet <http://www.tcontas.pt>.

5.4.5 O Comité chama a atenção para a necessidade de uma estratégia global para a investigação, o desenvolvimento e a inovação na política económica da União Europeia. O Comité entende que o potencial do Banco Europeu de Investimento não é aproveitado ao máximo neste domínio. Assim, urge o BEI atribuir recursos consideráveis a este domínio, em particular na investigação aplicada e nas inovações. Tal requer uma utilização criativa de todos os instrumentos do BEI — inclusive PPP — no domínio da investigação, que, em muitos casos, poderia ser considerado um serviço público.

## 6. Observações sobre os pagamentos e criações de PPP

6.1 O estabelecimento de sistemas de pagamento no quadro de projectos de PPP do portfólio do BEI varia consideravelmente, à semelhança das estruturas de PPP criadas na Europa (...).

6.2 Os financiamentos públicos têm um papel fulcral. Nalguns casos, os concessionários foram directamente incentivados a melhorar a segurança (manutenção adequada, iluminação aperfeiçoada, etc.) através de pagamentos ligados ao número de acidentes.

6.3 O BEI constatou uma tendência geral, no sector público, a passar das portagens aos pagamentos baseados na disponibilidade, nas PPP relativas aos transportes. No entanto, a possibilidade de utilizar os vários sistemas de pagamentos das estruturas de PPP, tendo em vista a realização de objectivos de interesse público diferentes e a máxima partilha de riscos, é uma característica essencial e uma das principais vantagens das PPP (...).

6.4 Por outro lado, tendo em conta que a Comissão (...) tenciona utilizar os fundos estruturais de coesão para financiar parcialmente o eventual contributo do sector público nos novos Estados-Membros, seria extremamente pertinente a colaboração dos grupos de trabalho nacionais com a DG Política Regional e os outros serviços da Comissão (...).

## 7. O contributo da experiência do BEI no quadro das PPP

7.1 O BEI proporcionou um valor acrescentado significativo às PPP que financiou. De um ponto de vista financeiro, a longa duração dos empréstimos e tolerâncias de tempo proposta pelo Banco é particularmente favorável às grandes infra-estruturas, tendo em conta a longa vida económica dos activos financeiros e subsequente evolução usual dos fluxos financeiros durante o projecto (...).

7.2 Por outro lado, o custo dos fundos BEI permite ao sector público tirar melhor proveito destas operações. Estas características, ao reforçar a economia dos projectos, são igualmente favoráveis aos outros credores envolvidos (...).

7.3 Neste contexto, os critérios rigorosos do BEI em matéria de «diligência razoável» e o seu compromisso em manter a

dívida atinente aos projectos até ao fim (não havendo transmissão nem sindicância dos capitais em dívida, ao contrário do que acontece, frequentemente, com outras entidades credoras importantes) dotam o sector público de uma estabilidade, solidez e experiência consideráveis, bem como de um importante valor acrescentado.

7.4 A capacidade do BEI de aconselhar as referidas entidades públicas sobre a criação de programas de PPP ou sobre projectos-piloto individuais prioritários, de forma directa ou indirecta, foi acolhida com agrado pelas entidades do sector público que beneficiaram, até hoje, dessa assistência (...).

7.5 Neste contexto, a participação do Banco num projecto pode ter um papel importante, dado o seu estatuto único de credor «imparcial», sem fins lucrativos, incumbido de uma missão de interesse público e detentor de uma experiência técnica considerável, motivando a confiança entre as partes públicas e privadas no quadro de uma transacção. Refira-se, por exemplo, que este papel catalisador do Banco foi particularmente reconhecido no âmbito do projecto da ponte sobre o Tejo, um projecto fundamental do programa de PPP português.

7.6 Por último, o BEI teve igualmente a oportunidade de criar estruturas financeiras flexíveis e inovadoras para os projectos de PPP. (...) Como indicado no quadro da iniciativa de crescimento, o Banco envida esforços no sentido de desenvolver um vasto leque de instrumentos financeiros tais como garantias, «dívida mezzanine» e fundos para as infra-estruturas, intensificando igualmente, segundo as necessidades, o recurso à titularização, de modo a facilitar uma maior participação do sector privado na construção de infra-estruturas públicas. Estas inovações e o interesse suscitado pelas normas de «diligência razoável» do Banco, comparativamente aos outros credores, contribuíram para lhe conferir um papel de catalisador para outras fontes de financiamento (...).

7.7 O CESE constata que o BEI pode contribuir para apoiar as autoridades públicas ao reduzir os custos e aplicar uma política rigorosa de avaliação de projectos e de transferência de riscos na realização de PPP nos Estados-Membros.

## 8. Conclusões

8.1 O CESE congratula-se com o importante contributo do BEI no desenvolvimento de PPP e no apoio ao crescimento e aperfeiçoamento dos serviços públicos nos Estados-Membros, graças ao financiamento de projectos nos domínios:

- das redes transeuropeias e da modernização de infra-estruturas de transporte;
- do ensino escolar e universitário;
- dos cuidados de saúde primários e secundários;
- da protecção ambiental (...).

No entanto, o CESE recomenda ao BEI financiar igualmente a investigação aplicada e a inovação, incluindo as patentes, tendo em vista a afirmação da UE no mercado mundial.

8.2 O CESE sublinhou, no seu parecer sobre o *Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões* <sup>(14)</sup>, a necessidade de:

- respeitar as normas sociais, sanitárias e de acesso às infra-estruturas realizadas através de PPP. O BEI deveria garantir o respeito por estas normas nas infra-estruturas que co-financia, em todas as fases de concepção, realização e gestão;
- manter uma concorrência sã entre as entidades públicas e privadas. Por outro lado, o BEI deveria, no âmbito dos projectos em que participa, incentivar uma rigorosa igualdade de competição — jurídica e fiscal — entre as entidades públicas e privadas. Mais concretamente, nenhuma ajuda

estatal deverá interferir com o processo de atribuição de um contrato deste tipo;

- avaliar sistematicamente os projectos PPP aplicando um conjunto de critérios que tenham em conta a evolução dos custos das várias alternativas e experiências realizadas por todos os actores envolvidos, incluindo os trabalhadores e os consumidores.

8.3 O CESE considera importante a colaboração entre todas as entidades de peritos públicos dos Estados-Membros em matéria de PPP e entre aquelas e o BEI, de forma a comunicar à Comissão as várias experiências de boas práticas, o que permitirá realizar um debate para aperfeiçoar a legislação europeia.

8.4 Dada a importância dos capitais em dívida ao BEI e da sua experiência em PPP, o CESE sugere que, uma vez por ano, na ordem do dia dos Conselhos Ecofin e Competitividade, figure o exame de um relatório sobre as PPP, apresentado conjuntamente pelo BEI e pela Comissão.

Bruxelas, 10 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE «Concessões e parcerias público-privadas», JO C 120 de 20.05.2005 sobre o «Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões – COM (2004) 327 final».

## ANEXO 1

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

As seguintes propostas de alteração, que recolheram um número de votos favoráveis que representam pelo menos um quarto dos sufrágios expressos, foram rejeitadas:

**Ponto 4.1.5 — Aditar texto:**

«(...) Com efeito, é difícil, nalguns projectos, identificar o risco transferido do sector público para o sector privado. (...)»

**Justificação**

Dada oralmente.

**Resultado**

Votos contra: 69

Votos a favor: 47

Abstenções: 17

**Ponto 5.3.2 — Aditar texto:**

«(...) No entanto, alguns parceiros sociais põem em causa a imparcialidade do grupo de trabalho do Ministério das Finanças, dada a sua competência na promoção de PPP. Assim, a sua avaliação positiva é contestada por algumas entidades, sobretudo tendo em conta que a maioria das PPP estão ainda numa fase precoce e que uma das primeiras, a Skye Road Bridge, teve de ser resgatada pelo sector público. (...)»

**Justificação**

Dada oralmente.

**Resultado:**

Votos contra: 74

Votos a favor: 48

Abstenções: 13

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Os novos Estados-Membros e as orientações gerais de política económica»**

(2005/C 234/13)

O Comité Económico e Social Europeu decidiu, em 29 de Janeiro de 2004, ao abrigo do n.º 2 do art. 29.º do Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre «Os novos Estados-Membros e as orientações gerais de política económica»

A secção especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos respectivos trabalhos, emitiu parecer em 16 de Fevereiro de 2005, sendo relator: **Harri KOULUMIES**.

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março de 2005 (sessão de 10 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 170 votos a favor, 2 contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

**SÍNTESE**

As orientações gerais de política económica para 2003-2005 reforçam a estratégia de política económica, cujos três elementos centrais são a política de crescimento e estabilidade, as reformas económicas que visam aumentar o potencial de crescimento da Europa e o reforço do desenvolvimento sustentável. Simultaneamente, a Comissão Europeia salientou a amplitude dos desafios que os novos Estados-Membros enfrentam. Deve-se constatar que, do ponto de vista da UE na globalidade, os impactos do alargamento se repartem desigualmente.

É natural que a maioria dos novos Estados-Membros deseje integrar rapidamente a zona euro. O cumprimento dos critérios de adesão à zona euro exige destes países a aplicação de uma política económica sustentável e disciplinada. O bom funcionamento do Pacto de Estabilidade a longo prazo requer reformas. As reformas devem garantir as condições necessárias para o crescimento económico da UE a longo prazo e implicam o reforço do vínculo aos objectivos comuns. A exigência de melhoria da competitividade abrange todos os Estados-Membros. A longo prazo, não é suficiente que os novos Estados-Membros atinjam o actual nível de produtividade dos países da UE-15. Na UE, torna-se imperioso investir cada vez mais nas tecnologias da informação e comunicação, nas actividades de IDT e na formação. Além da sustentabilidade económica e social, o reforço da sustentabilidade ambiental é igualmente importante. Será importante melhorar, entre outros, a eficácia da utilização de energia nos novos Estados-Membros.

É evidente que as disparidades entre os níveis de vida na UE-15 e nos novos Estados-Membros não vão desaparecer rapidamente. O nivelamento poderá levar dezenas de anos a concretizar-se. A evolução demográfica é um dos maiores desafios da UE, e por esse motivo deve-se incentivar de todas as formas o aumento da natalidade. Há que mobilizar imediatamente todos os recursos de mão-de-obra existentes na União e, em parti-

cular, permitir às mulheres e aos jovens entrar facilmente no mercado de trabalho e aí permanecer de forma duradoura. É necessário encorajar os trabalhadores idosos a permanecer na vida activa. Será importante realizar plenamente o mercado interno e desenvolver de modo activo a governação económica.

**1. Os novos Estados-Membros e as orientações gerais em pareceres anteriores**

1.1 No âmbito do presente parecer, os novos Estados-Membros são os que aderiram à União Europeia em 1 de Maio de 2004: Chipre, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia, Eslovénia, República Checa, Hungria e Estónia.

1.2 As orientações gerais de política económica da Comissão, como prenuncia o título, abordam os objectivos e estratégias de política económica numa perspectiva alargada. Efectua-se, em particular, uma análise do funcionamento interno da União, e não do mundo circundante. Assim, nunca foram abordadas as questões relativas aos novos Estados-Membros antes da respectiva adesão à União.

1.3 Nos seus pareceres sobre as orientações gerais, o Comité Económico e Social Europeu já se referia aos futuros Estados-Membros nas conclusões de um parecer adoptado em Março de 2002. O Comité já constatava, na altura, que «a iminência do alargamento exigia uma revisão urgente dos métodos de coordenação das políticas económicas».

1.4 A iminência do alargamento já era referida em diferentes contextos num parecer adoptado em Março de 2003. O Comité salientava, no resumo, que uma das conclusões centrais para os anos mais próximos se prendia com um «apoio eficaz aos novos Estados-Membros aquando da respectiva adesão». Do anexo ao parecer constavam estatísticas comparáveis sobre a situação económica dos Estados-Membros e dos países candidatos.

1.5 Num parecer de Dezembro de 2003, o Comité estranha «que as orientações gerais, supostamente destinadas a cobrir um período de três anos, dediquem uma única frase ao facto de a União dever alargar-se a 10 novos Estados-Membros dentro de poucos meses». Apenas se constata que esses países são convidados a seguir as orientações gerais. No entender do CESE, esta abordagem não era suficiente a longo prazo.

1.6 O mesmo parecer analisava as consequências do alargamento do seguinte modo. «A actual falta de coordenação das políticas económicas irá agravar-se substancialmente depois do alargamento, já que este acarretará uma nova necessidade de coordenação sob dois pontos de vista: primeiro, nos domínios políticos propriamente ditos (como é o caso da coordenação interna da política salarial) e, segundo, entre os três grandes domínios da política macro-económica, onde as divergências se intensificarão bastante.»

1.7 No referente ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Comité prevenia ainda «os novos Estados-Membros contra o risco de uma interpretação demasiado rígida do mesmo, alertando-os para a propensão de quererem cumprir quanto antes os critérios de adesão à união económica e monetária e, nesse esforço, seguirem demasiado à risca os critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento.»

1.8 No recente parecer, de 2004, sobre as orientações gerais de política económica «Para uma melhor governação económica da UE», <sup>(1)</sup> constata-se que o alargamento marca o início de uma nova era. Fiel ao título, o parecer salienta a importância da governação para a credibilidade e eficácia da União. «É urgente dispor de um quadro institucional que inspire confiança.»

1.9 O parecer faz igualmente referência à alegação da Comissão de que «os novos Estados-Membros se debatem com problemas semelhantes aos da UE-15 no atinente à situação orçamental, ao endividamento e ao emprego.» Tal não significa que os novos Estados-Membros apresentem o mesmo perfil da UE-15. Além disso, há, em muitos aspectos, consideráveis diferenças ao nível nacional. As comparações são válidas só em parte. O parecer constata que o alinhamento da legislação e das regras económicas e sociais pelo nível extremamente avançado da UE-15 poderá causar algumas convulsões nesses países.

1.10 Os anteriores pareceres do CESE sobre as linhas gerais de política económica focaram, de certo modo e sucintamente, alguns dos problemas centrais dos novos Estados-Membros. O facto de as comunicações da Comissão não terem previsto ou examinado as consequências do alargamento reflecte-se no conteúdo dos pareceres do CESE.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE, «Para uma melhor governação económica da UE» - JO C 74 de 23.03.2005, de 15 de Setembro de 2004.

## 2. As orientações gerais de política económica nos novos Estados-Membros

2.1 As orientações gerais para 2003-2005 reforçam a estratégia de política económica, com três elementos centrais:

- política económica para o crescimento e estabilidade,
- reformas económicas para aumentar o potencial de crescimento da Europa, e
- reforço da sustentabilidade.

2.2 O crescimento económico quase estacou no primeiro semestre de 2003 nos 15 Estados-Membros da UE. Realizaram-se reformas económicas, mas não chegaram para atingir os objectivos da Estratégia de Lisboa. O aumento da produtividade do trabalho foi demasiado lento e o mercado interno progrediu paulatinamente. Realizaram-se progressos no desenvolvimento sustentável, mas não foram suficientes. Não obstante os progressos registados no final da década de 1990, não se atingiram, por exemplo, os objectivos de redução das emissões de gases com efeito de estufa.

2.3 Em Abril de 2004, a Comissão actualizou as orientações gerais e afirmou que a estratégia convinha igualmente aos países na via da adesão à UE. Os novos Estados-Membros enfrentam os mesmos desafios que a UE-15, mas estes são consideravelmente maiores e, apenas em alguns casos, menores.

2.4 Há diferenças consideráveis entre os novos Estados-Membros. Assim, a Comissão pretende elaborar recomendações para cada país, tendo em conta as respectivas diferenças de desenvolvimento.

2.5 A prioridade da actualização das orientações consistia na associação dos novos Estados-Membros ao actual sistema de coordenação da política económica. Os desafios estruturais que enfrentam os novos Estados-Membros são, média geral, mais severos porque:

- a taxa de desemprego é quase o dobro em comparação com a da UE-15,
- o défice das finanças públicas representava uma média ligeiramente superior a 4 % do PIB em 2000-2004,
- o nível de rendimentos, em termos de paridade do poder de compra, é cerca de metade do nível da UE-15,
- em alguns dos novos Estados-Membros é consideravelmente elevada a proporção da população que vive da agricultura,
- a balança de pagamentos da maior parte dos novos Estados-Membros regista um défice considerável.

2.6 Para ser bem sucedida, a política económica para o crescimento e estabilidade exige dos novos Estados-Membros um esforço para a estabilidade das finanças públicas e para a redução do défice da balança de pagamentos, principalmente se aquele défice resulta do consumo e não dos investimentos.

2.7 Deve-se aumentar o potencial de crescimento através de reformas concertadas entre interlocutores sociais, que favoreçam as mudanças estruturais em curso nos mercados de trabalho (por exemplo, mediante a formação), que melhorem a produtividade através do aumento da concorrência e de uma menor regulamentação, que se torne mais eficaz, bem como através do desenvolvimento dos mercados de capitais. Dando destaque à importância central do trabalho pode-se reforçar a sustentabilidade social e eliminar a pobreza. Os investimentos nos sectores de transportes e de energia, além da indústria e da agricultura, têm um papel importante para aumentar a sustentabilidade ambiental.

2.8 A Comissão salienta a amplitude dos desafios que enfrentam os novos Estados-Membros, bem como a dificuldade das opções políticas que se impõem. As orientações gerais de política económica têm em conta as especificidades dos países, por exemplo, concedendo-lhes um prazo de adaptação às orientações para cada país, maior do que aos da UE-15.

### 3. Desenvolvimento económico e consequências do alargamento

#### 3.1 *Desenvolvimento económico e perspectivas nos novos Estados-Membros*

3.1.1 O alargamento influi favoravelmente o crescimento económico. No segundo semestre de 2003, registou-se aumento do crescimento nos países da UE-15. O crescimento da economia mundial e o restabelecimento da confiança dos consumidores aceleraram a recuperação económica. A recuperação do consumo deve-se, em parte, às inéditas baixas taxas de juros. Não obstante o aumento da actividade económica, a situação do emprego não melhorará de imediato. Todavia, a incerteza dos consumidores em relação aos futuros rendimentos continua a influenciar a sua confiança, tanto mais que aumentaram os riscos da situação internacional. A recuperação do crescimento económico dos países da UE-15 é igualmente importante para os novos Estados-Membros, cujas exportações se dirigem na maior parte para aqueles mercados.

3.1.2 Em 2003, a taxa de crescimento económico nos novos Estados-Membros foi de 3,5 %, em média. O consumo privado favoreceu o crescimento, em particular nos estados bálticos, na Hungria e na República Checa. As exportações progrediram bem, em particular na Eslováquia e Polónia, país este em que a exportação de produtos transformados registou um aumento considerável.

3.1.3 O crescimento dos investimentos em alguns dos novos Estados-Membros foi bastante fraco, o que reflecte a situação internacional, mas denota igualmente o abrandamento do processo de reforma nos países implicados. A aproximação das taxas de juros ao nível dos outros países da UE, e a necessidade de melhorar as infra-estruturas, são factores que deveriam acelerar o crescimento dos investimentos. Com duas excepções, os investimentos nos novos Estados-Membros são superiores, em relação ao PIB, do que nos países da UE-15, média. Tal reforça o crescimento económico nos novos Estados-Membros.

3.1.4 Prevê-se uma taxa de crescimento de 4 %, em média, nos novos Estados-Membros em 2004 e 2005. Prevê-se crescimento mais acentuado nos novos Estados-Membros cujo PIB per capita é mais baixo. O maior crescimento verifica-se na Polónia, em virtude da política financeira orientada para o crescimento. Dos novos Estados-Membros com rendimentos elevados, prevê-se que a economia de Chipre, em particular, registará um crescimento relativamente vigoroso. O aumento do preço do petróleo é um factor que poderá conduzir a um abrandamento do crescimento económico em todos os Estados-Membros da UE.

3.1.5 Com excepção da Hungria, Eslováquia e Eslovénia, a taxa de inflação nos novos Estados-Membros insere-se quase na média que se verifica na zona do euro. Embora em 2004 se verifique uma inflação mais elevada em virtude do aumento do petróleo, prevê-se que baixe para 3 % em 2005.

3.1.6 Nos novos Estados-Membros, o défice das finanças públicas representava uma média de 4,3 % do PIB no período de 2000 a 2003. Nos extremos contam-se a Estónia, com um excedente nas finanças públicas, e a República Checa, com um défice das finanças públicas de 7 % do PIB. O défice ultrapassou a referência de 3 % em cinco outros novos Estados-Membros: Chipre, Hungria, Malta, Polónia e Eslováquia (Ver Anexo estatístico). Prevê-se uma melhoria da situação nos novos Estados-Membros a par da estabilidade das finanças públicas.

3.1.7 Tal como a UE-15, os novos Estados-Membros têm as suas próprias características. Assim, seria ilusório ter em conta os novos Estados-Membros na globalidade. Pode-se constatar, na generalidade, que, em comparação com os países da UE-15, o desenvolvimento económico nos novos Estados-Membros tem sido relativamente favorável. A adesão destes países à UE, o vigoroso crescimento dos seus mercados nacionais, e custos inferiores de produção, em comparação com o dos países da UE-15, conduzirão a um aumento da sua produção nos próximos anos, o que resultará, ao mesmo tempo, numa maior procura de produtos da UE-15, não só sob a forma de investimentos na tecnologia mas também de bens de consumo.

### 3.2 *Repercussões macro-económicas do alargamento na UE*

3.2.1 As implicações do alargamento afectam de modo diferente os novos Estados-Membros e os países da UE-15. A principal razão reside no facto de os países da UE-15 representarem uma parte muito grande do comércio externo dos novos Estados-Membros, enquanto que é fraca a importância dos novos Estados-Membros para os países da UE-15. O comércio externo de muitos dos velhos Estados-Membros orienta-se, por tradição, para outros países industriais ocidentais, tais como os EUA.

3.2.2 Os progressos dos países da Europa Central e Oriental rumo à adesão à UE foram graduais. Durante o processo de adesão, suprimiram-se os obstáculos ao comércio com a UE-15 e prepararam-se as estruturas sociais nacionais em vista da adesão. As principais restrições relacionavam-se com o comércio externo de alimentos e produtos agrícolas. Após a adesão, mantiveram-se disposições restritivas transitórias em matéria de propriedade imobiliária, circulação dos trabalhadores e protecção do ambiente.

3.2.3 Prevê-se que seja positivo o impacto do alargamento nos países da UE-15. Estimam-se maiores os benefícios do alargamento para os novos Estados-Membros. Os benefícios serão em virtude da supressão dos restantes obstáculos ao comércio, bem como da intensificação da circulação de trabalhadores e capitais.

3.2.4 Deve-se constatar que, do ponto de vista da UE na globalidade, os impactos do alargamento se repartem desigualmente. Nos países da UE-15, as mudanças mais importantes em virtude do alargamento verificar-se-ão nas regiões de fronteira com os novos Estados-Membros, ou seja, na Áustria, Alemanha e Finlândia. As mudanças serão muito diversas conforme os sectores de actividade.

3.2.5 As mudanças serão mais importantes nos sectores de mão-de-obra intensiva, que dificilmente poderão beneficiar do alargamento em virtude da dispersão geográfica, das distâncias e/ou da regulamentação. Estes sectores são a agricultura, a indústria alimentar e a construção civil, bem como muitos sectores de serviços. Por outro lado, há sectores cuja produção é facilmente escoada de país para país.

3.2.6 O baixo nível de custos nos novos Estados-Membros poderia representar uma oportunidade de benefício para toda a UE, inclusive no referente ao chamado fenómeno chinês. Uma «produção barata» efectuada em lugares geograficamente próximos é um maior incentivo para a actividade económica na Europa do que a produção em lugares distantes. Tal é possível, em particular, na fase inicial do ciclo de vida de produtos de forte intensidade de IDT. Só quando diminuir o grau de IDT na produção poderá esta transferir-se para países

mais longínquos em que os custos de produção são mais baixos. Verificam-se grandes diferenças nos custos de produção entre os velhos e novos Estados-Membros, mas diminuirão gradualmente.

## 4. **Questões específicas**

### 4.1 *Adesão à zona euro*

4.1.1 É natural que a maioria dos novos Estados-Membros deseje integrar rapidamente a zona euro. O cumprimento dos critérios de adesão à zona euro exige destes países a aplicação de uma política económica sustentável e disciplinada. Tal será particularmente difícil, principalmente nos primeiros anos após a adesão. Os critérios de Maastricht relacionam-se com baixas taxas de inflação e de juros, défice orçamental, dívida pública e estabilidade das divisas. As mesmas exigências aplicam-se a todos os Estados-Membros.

4.1.2 A questão fundamental consiste em saber quais serão os impactos para a economia dos novos Estados-Membros dos esforços envidados para cumprir os critérios de Maastricht. Se os países, ao aderirem ao MTC 2 (mecanismo de taxas de câmbio), mantiverem as suas divisas dentro de limites de câmbio demasiado estritos, poderão essas divisas ser objecto de especulação. A protecção da estabilidade mediante o eventual aumento das taxas de juros poderá ser economicamente prejudicial, em particular para o emprego. A Estónia, a Lituânia e a Eslovénia, os primeiros novos Estados-Membros a aderirem ao MTC 2, mantêm uma margem de flutuação bastante alargada. Assim, poderão mais facilmente evitar a especulação em torno das suas divisas. Os sistemas de câmbio da Estónia e da Lituânia garantem a estabilidade das divisas em relação ao euro.

4.1.3 O cumprimento do critério de baixa inflação poderá causar problemas em período de rápido crescimento económico. Anteriormente, a taxa de inflação dos novos Estados-Membros registava aumentos mais rápidos do que nos países da UE-15. A adaptação de uma taxa de inflação particularmente baixa a economias em rápido crescimento poderá ser contraproduziva, uma vez que um aumento mais rápido da inflação se alia a uma fase de crescimento mais rápido. Um aumento mais rápido da produtividade é acompanhado, na generalidade, de uma subida de preços mais rápida. Por outro lado, uma inflação demasiado rápida tende a abrandar o crescimento económico.

4.1.3.1 Com efeito, se a inflação é hoje razoável, tal não será talvez o caso quando expirarem certos períodos de transição previstos no tratado de adesão. Nessa altura, a inflação poderá acelerar-se em virtude da expiração da autorização temporária de manter uma taxa zero de IVA ou impostos reduzidos sobre o consumo, de manter disposições nacionais.

4.1.4 A economia dos pequenos países está mais sujeita à economia mundial do que a dos grandes países. Mediante o aumento do endividamento público, ou do défice orçamental, os pequenos países não conseguem incentivar o crescimento económico a curto prazo, por exemplo, em períodos pré-eleitorais. As finanças públicas dos pequenos países são mais transparentes e mais fáceis de controlar. Assim sendo, os mais pequenos dos novos Estados-Membros serão provavelmente os primeiros a aderirem à zona euro. Na Estónia, o equilíbrio orçamental tem força de lei.

4.1.5 Por outro lado, o cumprimento dos critérios de Maastricht num prazo muito curto poderá ser fonte de dificuldades. Antes de os novos Estados-Membros entrarem na zona euro, a sua moeda terá de transitar numa banda de flutuação de 2,25 % sem reajustamento de paridade durante dois anos. Para além dos problemas mencionados no ponto 4.1.2, os Estados demasiado apressados correm o risco de entrar neste mecanismo com uma taxa sobre-avaliada ou sub-avaliada. Correm, portanto, o risco de enfraquecer o dinamismo das suas economias e as condições de crescimento através de uma sobre-avaliação da sua moeda, que enfraqueceria a sua competitividade nos mercados mundiais, ou de uma sub-avaliação, que criaria pressões inflacionistas. Num e noutro caso, haveria uma pressão nos salários, o que aumentaria o problema das deslocações e afectaria a procura interna, que é, em muitos casos, o motor do crescimento. Assim, seria conveniente determinar ponderadamente a entrada no mecanismo de câmbio MCE-2. Em todo o caso, os países da zona euro deverão velar pela sua competitividade, mesmo que na altura da adesão a taxa de câmbio tenha sido correcta.

4.1.6 O alargamento da UE significa que, provisoriamente, há uma pequena maioria de países não pertencentes à zona euro, mesmo se o PIB ponderado da zona euro abrange nitidamente a maior parte da UE. A futura adesão de novos países à zona euro contribuirá para o reforço da posição internacional do euro.

## 4.2 Pacto de estabilidade e crescimento

4.2.1 A sustentabilidade das finanças públicas é relativamente boa na maior parte dos novos Estados-Membros. A dívida pública ultrapassa o limiar de 60 % do PIB apenas em alguns poucos. Por outro lado, o défice orçamental poderá conduzir a um aumento da dívida pública em alguns dos novos Estados-Membros. Cabe recordar que os níveis da dívida externa nos novos Estados-Membros comparados com os da UE-15 não são nada ameaçadores. Todos os Estados-Membros da UE se vincularam aos objectivos da estratégia de Lisboa e de uma sólida política orçamental.

4.2.2 O pacto de estabilidade tem sido objecto de críticas desde há muito. O Comité elaborou vários pareceres sobre o pacto de estabilidade. <sup>(2)</sup> Mesmo imperfeitamente aplicado, tem contribuído para manter a disciplina orçamental. Um acompanhamento mais eficaz e a transparência do procedimento em matéria de défice excessivo contribuíram igualmente para manter a disciplina orçamental. Os Estados-Membros devem poder ter uma visão clara da configuração futura do Pacto de Estabilidade e Crescimento para poderem formular as suas políticas económicas a médio prazo.

4.2.3 As imprecisões e lacunas nos dados e previsões orçamentais dos Estados-Membros contribuíram para aumentar problemas de controlo. A Comissão colaborou com diferentes comités para desenvolver critérios comuns para o acompanhamento e coordenação política multilateral. Os métodos e procedimentos não poderão, todavia, ser ajustados sem dados estatísticos perfeitamente correctos. Há ainda muito a fazer em matéria de dados estatísticos, em alguns dos novos Estados-Membros e dos países da UE-15, não obstante os progressos dos últimos anos.

4.2.4 Há uma opinião generalizada no sentido de modificar a interpretação do pacto de estabilidade baseada no Tratado de Maastricht. Numa União Europeia a 25 haverá que moderar muitos dos procedimentos em vigor. A gestão dos programas e dados próprios da Comissão e dos Estados-Membros tornou-se cada vez mais formal, e a coordenação oficiosa entre os Estados-Membros adquiriu maior importância. Todavia, não se pode comprometer a credibilidade da moeda comum.

4.2.5 A gestão da política económica e a salvaguarda da estabilidade das finanças públicas poderão ser problemáticas nos novos Estados-Membros. Enfraquece o vínculo, em particular, se houver deficiências na estabilidade política. Embora os novos Estados-Membros tenham realizado reformas estruturais fundamentais para a criação de uma economia de mercado, alguns deles têm pela frente escolhas difíceis, uma vez que as reformas estruturais se traduzem geralmente num aumento de despesas para o sector público. É ainda mais difícil nos novos Estados-Membros do que na UE15 a atribuição da despesa pública.

4.2.6 O bom funcionamento do Pacto de Estabilidade a longo prazo requer um certo número de reformas. Estas reformas deverão reforçar o empenho de todos nos objectivos comuns, sem comprometer a estabilidade das finanças públicas, a disciplina orçamental, a sustentabilidade e credibilidade da coordenação da política económica.

<sup>(2)</sup> Ver, por exemplo, o último parecer do Comité sobre a matéria «Política orçamental e tipo de investimento» — JO C 110/19, 30/04/2004, p.111-115.

#### 4.3 *Disparidades em matéria de bem-estar e emprego* <sup>(3)</sup>

4.3.1 A par do alargamento, o PIB da UE aumentou apenas 5 % em preços de mercado, e apenas 10 % em termos de paridade do poder de compra, não obstante um aumento da população na ordem dos 20 %. Na generalidade, os novos Estados-Membros são mais pobres do que os países da UE-15. Em termos de PIB per capita em paridades de poder de compra, os novos Estados-Membros têm apenas metade do nível dos países da UE-15. Tal como na UE-15, os novos Estados-Membros também apresentam consideráveis disparidades entre si. Os novos Estados-Membros mais abastados são Chipre, Eslovénia e Malta. Entre os mais pobres contam-se a Polónia e os países bálticos, ou seja, a Letónia, a Lituânia e a Estónia. Em termos de PIB per capita em paridades de poder de compra, a Eslovénia e Chipre estão mesmo ao nível da Grécia, e Malta e a República Checa estão ao nível de Portugal.

4.3.2 Segundo o Eurostat, 13 % da população dos novos Estados-Membros vive sensivelmente abaixo do limiar de pobreza. Nos países da UE-15, é de 15 %. Define-se o limiar de pobreza calculando a relação entre os rendimentos individuais ou da família e os rendimentos médios de um país. O limiar de pobreza é de 60 % do rendimento médio. A proximidade entre estas percentagens não nos deve induzir em erro quanto à dimensão do problema social na medida em que se refere supra o PIB per capita em relação à paridade de poder de compra nos novos Estados-Membros, o qual se eleva a metade do PIB realizado nos Estados-Membros mais antigos.

4.3.3 A repartição dos rendimentos nos novos Estados-Membros é comparável à estrutura de rendimentos dos países da UE-15. Na República Checa, Hungria e Eslovénia as diferenças entre níveis de rendimentos são menores e comparam-se à realidade nos países nórdicos. A Estónia, Letónia e Lituânia apresentam as mais elevadas taxas de pobreza e a estrutura de rendimentos é comparável ao que se verifica na Irlanda e Reino Unido, com grandes disparidades entre rendimentos. Na UE-15, os maiores níveis de pobreza verificam-se na Irlanda e nos países do sul da Europa. O problema com as comparações entre países é que não se tem em conta as disparidades entre as regiões do mesmo país, que podem ser consideráveis.

4.3.4 A taxa de emprego nos novos Estados-Membros é, em média, de 56 %, quando nos países da UE-15 é de 64 %. Um aspecto crucial prende-se com a possibilidade de estes países poderem aumentar a produtividade e a taxa de emprego. Dá a impressão de que a maioria dos Estados-Membros privilegia o aumento da produtividade para reforçar a sua competitividade e a da União Europeia como um todo. A estratégia de Lisboa reveste-se de actualidade para dar resposta a este problema, fazendo-se as necessárias adaptações.

<sup>(3)</sup> O CESE chama ainda a atenção do leitor para o facto de que, para interpretar de modo correcto a questão do nível de vida, seria preferível recorrer ao conceito de «rendimento efectivo das famílias». Infelizmente, os dados estatísticos apresentam lacunas. O CESE aproveita a oportunidade para reiterar o seu pedido no sentido de se reforçar o mecanismo estatístico da UE e a cooperação entre as instituições nacionais competentes e o EUROSTAT.

4.3.5 O documento da Comissão sobre as linhas gerais de política económica (7/4/2004) constata que se deve ter em particular conta a baixa taxa de emprego dos jovens e das pessoas mais velhas nos novos Estados-Membros. Simultaneamente, há que prosseguir o desenvolvimento da protecção social e da formação dos trabalhadores. O Comité entende que estas constatações são importantes. Estes objectivos são igualmente importantes para os países da UE-15.

4.3.6 Há diferenças consideráveis entre os novos Estados-Membros em matéria de taxa de emprego das mulheres e das pessoas mais velhas. Na República Checa, Estónia, Chipre, Letónia e Lituânia, a taxa de emprego das mulheres é superior à média dos países da UE-15, enquanto que na Polónia e, em particular, em Malta, é nitidamente inferior. Na República Checa, Estónia, Chipre, Letónia e Lituânia, a taxa de emprego das pessoas mais velhas é superior à média dos países da UE-15, enquanto que é inferior nos restantes novos Estados-Membros. Com excepção da Estónia e Hungria, a taxa de desemprego das mulheres, em 2003, era superior à dos homens em todos os outros novos Estados-Membros. A disparidade é particularmente grande em Malta e na República Checa.

4.3.7 Em 2000-2003, verificou-se uma baixa da taxa de desemprego em muitos novos Estados-Membros. A baixa mais nítida registou-se nos países bálticos, nos quais a taxa de desemprego baixou cerca de 3 %. Na Eslovénia e na Hungria, o emprego registou melhorias a partir da segunda metade da década de 1990. Ver, em anexo ao parecer, dados estatísticos sobre o emprego e o desemprego.

4.3.8 A estrutura etária da população e a protecção social reflectem-se de modo significativo na estrutura de rendimentos de um país. Nos novos Estados-Membros verifica-se uma estreita relação entre o envelhecimento e os baixos níveis de rendimentos. A faixa etária acima dos 65 anos tem uma representação excessiva nos mais baixos rendimentos em Chipre, na República Checa, Eslováquia, Eslovénia e Lituânia. Particularmente sujeitos ao risco de pobreza estão as famílias numerosas ou monoparentais e os jovens de 16 a 24 anos.

4.3.9 O nível de educação nos novos Estados-Membros é superior ao dos países da UE-15. Nos novos Estados-Membros, 89 % da população de 25-64 anos de idade tem estudos secundários de nível superior, quando na UE-15 representam 65 %. A República Checa, Estónia e Eslováquia têm a maior proporção de diplomados do ensino secundário superior. Na UE-15, apenas na Alemanha, no Reino Unido e na Suécia aquela proporção é superior a 80 %. É este elevado nível de educação, associado a custos laborais mais reduzidos, que torna os novos Estados-Membros tão atraentes para os investidores.

4.3.10 Em média, o crescimento económico nos novos Estados-Membros é mais rápido dos que nos países da UE-15. Tal não significa que a integração europeia conduza automaticamente a uma rápida aproximação das disparidades de rendimentos. Ao ritmo actual, serão necessárias décadas. Segundo estimativas aproximativas, Chipre e Malta poderiam ser os primeiros a atingir a média do nível de vida dos países da UE-15, num prazo de 20 anos. Muitos factores, como os fundos estruturais da UE, poderiam acelerar a redução das disparidades entre rendimentos. Ver, em anexo ao parecer, dados económicos sobre todos os Estados-Membros.

#### 4.4 Competitividade e produtividade

4.4.1 Em média, os custos laborais totais nos novos Estados-Membros são nitidamente inferiores aos dos países da UE-15. Os seus mercados de trabalho são considerados muito flexíveis. Muitas instalações de produção industrial e, em certa medida, serviços, transferiram-se para os novos Estados-Membros. Muitas vezes, esquece-se que o nível médio de produtividade naqueles países é nitidamente inferior ao dos países da UE-15. Nos novos Estados-Membros, em 2003, o nível de produtividade por trabalhador activo representava, em média, 54 %, em paridade de poder de compra, do nível dos países da UE-15.

4.4.2 No início da década de 1990, estes países herdaram grandes sectores públicos, e a sua legislação era de certo modo rígida, mas progrediram bem na via das reformas do sector público, que assume hoje dimensões comparáveis às dos países da UE-15.

4.4.3 A melhoria da competitividade e da produtividade exige medidas no domínio da educação e formação, do reforço das competências, da investigação e da organização do trabalho. Haverá ainda que suprimir os obstáculos administrativos à actividade e criação de pequenas empresas, e promover o espírito empresarial. A retirada do mercado de empresas ineficazes e pouco lucrativas contribui para melhorar a competitividade e a produtividade. Deste modo se libertam recursos para empreendimentos mais produtivos. Essas reestruturações exigem, porém, acções de reconversão para os indivíduos afectados. <sup>(4)</sup>

4.4.4 Os novos Estados-Membros já tiraram benefícios dos seus mercados flexíveis. O capital, a tecnologia e, muitas vezes, os trabalhadores já beneficiam da livre circulação entre países. A flexibilidade das estruturas facilita igualmente novas transferências de empregos para outras paragens. A longo prazo, as nações e as diferentes regiões deverão ter a capacidade de concorrer ao nível de infra-estruturas, mas também no futuro em domínios importantes como as tecnologias da informação e

a investigação. Nos novos Estados-Membros, as despesas de IDT representam 1 % do PIB, quando nos países da UE15 representam 2 %.

4.4.5 A longo prazo, não é suficiente que os novos Estados-Membros atinjam o actual nível de produtividade dos países da UE-15. Tem particular importância o investimento no conhecimento, em todos os Estados-Membros. O abrandamento do crescimento da produtividade pode-se explicar pela escassez do investimento e pelo uso limitado das tecnologias. Na actual UE, torna-se imperioso investir cada vez mais nas tecnologias da informação e comunicação, nas actividades de IDT e na formação. É um desafio particularmente grande para os novos Estados-Membros, mas que representa igualmente uma grande oportunidade.

4.4.6 A melhoria da competitividade exige igualmente, muitas vezes, mutações estruturais em diferentes sectores. A competitividade económica pode ser melhorada, em particular nos novos Estados-Membros, mediante reformas estruturais na agricultura e na indústria pesada.

#### 4.5 Desenvolvimento sustentável do ambiente

4.5.1 O reforço do desenvolvimento sustentável é um elemento crucial da estratégia de orientações gerais de política económica. Além da sustentabilidade económica e social, o reforço da sustentabilidade ambiental é igualmente importante para os novos Estados-Membros. A salvaguarda dos recursos naturais e do alto nível da qualidade do ambiente é imprescindível e, a longo prazo, é igualmente lucrativo em termos económicos.

4.5.2 Será importante melhorar a eficácia da utilização de energia nos novos Estados-Membros. Segundo estimativas do Eurostat, a relação entre o consumo de energia e o PIB em paridades do poder de compra nos países da UE-15 era, de 173 entre 2000 e 2002, enquanto que nos novos Estados-Membros era de 258. De um ponto de vista do desenvolvimento sustentável, os novos Estados-Membros deverão desenvolver esforços para tornarem muito mais eficaz a utilização de energia.

4.5.3 Embora já haja progressos nesse sentido, há necessidade de consideráveis investimentos, em particular a fim de melhorar o rendimento da produção de energia e da utilização de energia nos transportes. A fim de reduzir, em particular, os danos causados ao ambiente, devem-se eliminar os apoios à energia. O Comité apoia a proposta da Comissão no sentido de eliminar os apoios, que têm impactos graves no ambiente e prejudicam o desenvolvimento sustentável.

<sup>(4)</sup> Parecer do CESE, «Para uma melhor governação económica da UE» — JO C 120 de 20.05.2005.

4.5.4 Em 2003, entrou em vigor a directiva relativa à produção de electricidade a partir de fontes de energia renováveis. A Comissão constata nas suas linhas gerais os poucos progressos na produção de electricidade verde, com excepção da Alemanha, Espanha e Dinamarca, onde se realizaram progressos na produção de energia eólica.

4.5.5 Serão necessários vários anos para os novos Estados-Membros poderem atingir o grau de eficácia dos países da UE-15 em matéria de produção e utilização de energia. O desafio que representa este objectivo não deverá comprometer os esforços destes países para garantir o desenvolvimento sustentável. Parte do esforço prende-se com o reforço da sensibilização do público em geral para a importância do desenvolvimento sustentável.

## 5. Conclusões

5.1 Nos últimos anos, os países da UE-15 não conseguiram a mesma dinâmica de crescimento de muitos dos novos Estados-Membros. É igualmente natural que o crescimento económico, pelo menos a médio prazo, seja mais rápido nos novos Estados-Membros. Os fundos estruturais podem igualmente apoiar o crescimento. O alargamento promove o crescimento também na UE-15.

5.2 Não é evidente que as disparidades entre os níveis de vida na UE-15 e nos novos Estados-Membros possam nivelar-se rapidamente. A integração política não se traduz necessariamente na redução dos desníveis entre os rendimentos e os níveis de vida. A reunificação da Alemanha é um exemplo da lentidão do nivelamento das disparidades económicas entre regiões. Nem as grandes somas dispendidas, nem a unificação institucional tiveram um impacto decisivo.

5.3 O alargamento da UE continuará a facilitar o comércio, os investimentos e, após os períodos transitórios, também a livre circulação de trabalhadores entre os novos Estados-Membros e os países da UE-15. O processo contribuirá para tornar mais transparente a actividade económica nos novos Estados-Membros, bem como para facilitar as decisões de natureza económica das empresas interessadas em investir. Além disso, subsistirão ainda diferenças em domínios que não cabem nas competências da UE. Por exemplo, em matéria de fiscalidade, as competências da UE abrangem o nível mínimo de IVA e alguns princípios sobre tributação de empresas.

5.4 As disposições transitórias abrangem principalmente a livre circulação de trabalhadores. Estas disposições estabelecem um período máximo de sete anos para a restrição da livre circulação de trabalhadores. Não obstante o relativamente grande desemprego estrutural, muitos países da UE-15 atravessam um período de rápido envelhecimento da população,

pelo que necessitam de nova mão-de-obra. Os períodos transitórios poderão, simultaneamente, abrandar as necessárias reformas estruturais nos novos Estados-Membros e limitar o crescimento económico dos países da UE-15 e dos novos Estados-Membros.

5.5 Muitas empresas que já investiram, ou que pretendem investir, nos novos Estados-Membros, constataam que nestes, mais do que nos países da UE-15, surgem problemas que não se podem eliminar apenas através de medidas legislativas. Estes problemas relacionam-se, em grande parte, com a corrupção, fenómeno que não é desconhecido nos países da UE-15.

5.6 Será lenta a eliminação de práticas enraizadas na sociedade desde há décadas. Todavia, a adesão à UE aumentou a pressão no sentido de realizar progressos nesta matéria. O aproveitamento eficaz das potencialidades dos novos Estados-Membros requer o cumprimento das regras comuns da UE. É o caso, em particular, das regras do mercado interno, sendo igualmente importante a aplicação uniforme em todos os Estados-Membros das regras que afectam as condições de concorrência, tais como a legislação em matéria de ambiente.

5.7 Os novos Estados-Membros apresentam um bom equilíbrio entre os custos laborais e o nível educacional da mão-de-obra. A fiscalidade é também um dos factores que influencia os investimentos empresariais nos novos Estados-Membros. A natureza da actividade empresarial determina os factores decisivos para o investimento das empresas.

5.8 Todavia, o nivelamento por baixo («race to the bottom») em matéria de taxas de imposição também comporta riscos. Assim, é possível que as autoridades públicas não disponham de recursos necessários para financiar os investimentos em infra-estruturas e no sistema social necessários para o processo de recuperação. Há igualmente o perigo de a carga fiscal se deslocar para o factor trabalho, comparativamente estático, o que teria um impacto negativo na situação do emprego.

5.9 Os investimentos directos, ou a transferência global das actividades para os novos Estados-Membros são mais fáceis para as empresas que já ali têm importante actividade económica, ou para as empresas cuja competitividade depende grandemente dos baixos custos laborais. É evidente que esta vantagem continuará a atrair para estes países actividades de produção também dos países da UE-15. Por outro lado, as actividades comerciais e produtivas das empresas dos países da UE-15 nos novos Estados-Membros reforçam igualmente, em muitos casos, as actividades económicas dos países da UE-15. Tal demonstra, entre outros, que aumentaram os intercâmbios comerciais entre os países da UE-15 e os novos Estados-Membros.

5.10 A aproximação económica entre os novos Estados-Membros e os países da UE-15 tem sido favorável, com tendência para continuar, embora possam surgir riscos no futuro. A hipótese mais provável é uma redução das disparidades salariais e de preços, actualmente vantajosas em comparação com os países da UE-15, mas em virtude do nível de partida tal levará o seu tempo.

5.11 A evolução demográfica é um dos maiores desafios da UE, uma vez que a retirada de trabalhadores do mercado de trabalho vai aumentar consideravelmente em comparação com a actual situação. Deve-se incentivar de modo activo e de diversas formas a permanência no trabalho dos trabalhadores mais velhos. A fim de garantir a competitividade a longo prazo, será igualmente extremamente importante as taxas de natalidade e mobilizar todos os recursos de mão-de-obra existentes na União. Para atingir este objectivo há que promover a igualdade de tratamento entre homens e mulheres e facilitar a flexibilidade entre o trabalho e a vida familiar. A par disso, há que reduzir a discriminação e a pobreza, o que contribuiria para melhorar a coesão social.

5.12 A sindicalização dos trabalhadores em alguns dos novos Estados-Membros é fraca e descentralizada. Há disparidades entre a representatividade das organizações e a maior parte delas é afectada por uma escassez de recursos econó-

micos. O mesmo acontece com as outras organizações da sociedade civil. Estas organizações deverão desenvolver as suas actividades a fim de promover o diálogo entre as partes interessadas e, simultaneamente, de criar as condições para o crescimento económico. A concertação social é um elemento indispensável para assegurar uma construção europeia forte e solidária.

5.13 A Comissão também deveria examinar com atenção os riscos que podem representar as incertezas ao nível internacional para o crescimento económico e a competitividade da UE, por exemplo, a oscilação do preço do petróleo e o défice estrutural da balança de pagamentos dos EUA.

5.14 Toda a UE deverá continuar a trabalhar para realizar plenamente o mercado interno, aplicar melhor as reformas da estratégia de Lisboa e desenvolver de modo activo a governação económica. Sem estas reformas, corre-se o risco de comprometer o crescimento económico e de surgir uma regressão do bem-estar.

5.15 Embora neste parecer os novos Estados-Membros e os países da UE-15 sejam geralmente tratados distintamente, tal abordagem só pode ser feita em termos muito gerais. Cada país tem problemas e necessidades específicos.

Bruxelas, 10 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras gerais para a concessão de um contributo financeiro por parte da Comunidade no sector das redes transeuropeias de transporte e de energia, e que altera o Regulamento n.º 2236/95 do Conselho»**

(COM(2004) 475 final — 2004/0154 (COD))

(2005/C 234/14)

Em 9 de Março de 2005, o Conselho decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 156.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 de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação emitiu parecer em 21 de Fevereiro de 2005, com base no projecto preparado pelo relator, **V. RANOCCHIARI**.

Na 415.ª reunião plenária de 9 e 10 de Março (sessão de 10 de Março) o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer com 112 votos a favor, 8 votos contra e 6 abstenções.

## 1. Introdução

1.1 **Em 2000, o consumo de energia da União Europeia atingiu 15 % do consumo mundial.** A UE tornou-se assim o primeiro importador e o segundo consumidor (depois dos Estados Unidos) de energia, com um aumento equivalente a 10 % da procura de energia primária entre 1990 e 2000. Durante o mesmo período, em muitos dos 10 novos Estados-Membros foram efectuadas revisões e reestruturações dos respectivos sistemas político-económicos que comportaram uma diminuição de 17 % da procura de energia primária nestes países. Como consequência, o aumento da procura de energia primária nos 25 Estados-Membros durante esta década foi equivalente a 6 %, em média.

1.2 O cenário relativo à procura de energia primária entre 2000 e 2030 prevê a hipótese de um aumento médio de 19,3 % para a Europa dos 25, sendo maior o aumento da procura nos 10 novos Estados-Membros (26 %) do que na Europa dos 15 (18,4 %).

1.3 Para confirmar a melhoria do sistema nos 10 novos Estados-Membros, basta referir a evolução da intensidade energética (*Energy Intensity*) <sup>(1)</sup>, para a qual se prevê um aumento anual de 1,7 % na UE dos 25 no período 2000-2030, o que corresponde ao aumento registado na última década (1990-2000). Este valor corresponde, todavia, a um aumento anual de 2,6 % nos 10 novos Estados-Membros (3,5 % durante a década anterior) e a uma diminuição de 1,7 % na antiga UE dos 15.

1.4 Note-se por fim que este cenário prevê, em todo o caso, para os próximos 25 anos, a continuação da dependência em relação aos combustíveis fósseis, dependência esta que ainda estará próxima dos 90 % em 2020.

1.5 **Em relação aos transportes**, que constituem o tema principal da proposta de regulamento em apreço, convém recordar que estes representam cerca de 32 % do consumo de energia, mas que produzem igualmente mais de 10 % do PIB europeu, pois o transporte de mercadorias e de passageiros

duplicou durante os últimos 30 anos. Na realidade, este sector emprega actualmente 10 milhões de trabalhadores. Está previsto que o tráfego total vai duplicar até 2020, com um aumento de 70 % do transporte de mercadorias na Europa dos 15 e de cerca de 100 % nos 10 novos Estados-Membros. Esta evolução segue-se a um aumento de 185 % para o transporte de mercadorias e de 145 % para o transporte de passageiros durante os últimos 30 anos. Este enorme desenvolvimento comportou igualmente uma série de consequências negativas, em particular o congestionamento que presentemente afecta anualmente o PIB em cerca de 0,5 %, com uma duplicação prevista para 2010 equivalente a cerca de 80 mil milhões de euros. Todos os dias, 7 500 quilómetros de estrada — que representam cerca de 15 % da rede transeuropeia da UE dos 15 e cerca de 20 % da rede ferroviária — estão sujeitos a congestionamentos e paralisações <sup>(2)</sup>.

1.6 A realização de uma rede de infra-estruturas de transportes (RTE-T) e de energia (RTE-E) adaptada às crescentes necessidades da União Europeia faz parte, há mais de 10 anos, das estratégias comunitárias e é justamente considerada como uma etapa fundamental, em primeiro lugar para a conclusão do Mercado Interno e, em seguida, para a consecução dos objectivos de Lisboa. O Conselho Europeu de Barcelona de 2002 insistiu na importância de completar as redes eléctricas existentes e fixou como objectivo concreto um nível de interconexão transfronteiriça equivalente, no mínimo, a 10 % da capacidade nacional de produção instalada. Ainda em Dezembro de 2003, o Conselho Europeu colocou as redes RTE-T e RTE-E no cerne da sua acção a favor do crescimento.

## 2. A situação actual

2.1 À identificação clara dos problemas existentes e das novas necessidades ulteriores não correspondeu, até hoje, uma acção adequada de todas as partes envolvidas, a começar pelos Estados-Membros. Neste contexto, basta recordar que dos 14 grandes projectos no sector dos transportes que, em 1994 (Conselho Europeu de Essen), os Estados-Membros se

<sup>(1)</sup> Procura de energia primária por unidade de PNB à taxa de câmbio do mercado.

<sup>(2)</sup> «Energia e Transportes na UE – Balanço 2000-2004».

comprometeram a concluir até 2010, apenas três estavam concluídos em finais de 2003 e tinha sido atribuído menos de um quarto dos investimentos necessários às ligações transfronteiriças. Com o ritmo dos investimentos actuais, poderão ser necessários mais 20 anos para concluir este programa.

2.2 Seguidamente, no que toca à energia, o problema não é menos grave apesar das necessidades de intervenção financeira da União Europeia serem muito mais reduzidas, como veremos em seguida. Na realidade, não há uma correlação entre as possibilidades físicas das redes e as disposições previstas na regulamentação. A liberalização prevista para 2007, que deverá presenciar a realização de um verdadeiro mercado interno da electricidade, corre o risco de ter efeitos limitados se não forem completadas as redes que actualmente são insuficientes e estão sobrecarregadas. Quando o mercado está muito concentrado, é imperioso eliminar os obstáculos físicos que impedem a concorrência, para evitar efeitos negativos para os consumidores em geral, incluindo as famílias. Não esqueçamos que o desenvolvimento de energias renováveis poderá exigir investimentos *ad hoc* nos sistemas de energia já existentes e nas respectivas redes.

2.3 As razões dos modestos resultados obtidos até hoje no quadro dos projectos RTE-T foram identificadas e resumidas como segue pela Comissão Europeia numa Comunicação de 2003<sup>(3)</sup>:

- Falta de vontade política das instâncias de decisão dos Estados-Membros;
- Insuficiência dos recursos financeiros consagrados às redes transeuropeias;
- Fragmentação das entidades responsáveis pelos projectos.

2.4 O reconhecimento desta situação preocupante foi confirmado, juntamente porém com indicações interessantes para superar o «impasse», no relatório elaborado em Junho de 2003 pelo Grupo de Alto Nível presidido por Karel VAN MIERT (ex-comissário da concorrência). Este relatório considerou não só o aspecto financeiro do problema, mas também as exigências em termos de organização e de coordenação relacionadas com o ampliamiento da União Europeia.

2.5 Com base no relatório VAN MIERT, a Comissão Europeia apresentou, em Outubro de 2003, uma proposta de revisão das orientações relativas às RTE-T, juntamente com uma actualização da lista dos projectos prioritários que presentemente já são 30, incluindo os 14 que já tinham sido apontados em Essen. A proposta foi seguidamente examinada e adoptada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 29 de Abril de 2004. Assim, presentemente foram aprovadas as novas orientações, as prioridades e as características dos projectos, inclusivamente em termos dos custos previstos.

### 3. A proposta da Comissão

3.1 A proposta de regulamento em apreço tornou-se necessária para dotar a Comissão de um instrumento jurídico que lhe permita aplicar as regras gerais para a concessão dos

financiamentos, revistas à luz da situação descrita nos pontos anteriores, graças a uma dotação de recursos financeiros sólida e fiável para todo o período previsto (2007-2013).

3.2 Com efeito, tinha transparecido claramente a necessidade de otimizar o impacto do co-financiamento comunitário, quer do ponto de vista quantitativo com uma taxa de intervenção superior à actual, quer do ponto de vista qualitativo com o recurso a novos instrumentos financeiros; tudo isto deverá favorecer as intervenções de agentes privados numa óptica cada vez mais evidente de parceria entre o sector público e o privado (PPP).

3.3 Os requisitos fundamentais para beneficiar de uma intervenção comunitária têm a ver com o facto de os projectos serem de interesse comum, de garantirem uma interconexão transfronteiriça e de contribuírem para a integração do mercado numa Europa ampliada. Para o sector dos transportes, faz-se uma referência particular ao impacto ambiental e à necessidade de que as linhas de alta velocidade libertem trajectos destinados ao transporte de mercadorias numa lógica de reequilíbrio modal: nesta óptica, aproximadamente 80 % dos financiamentos serão destinados a modos de transporte diferentes dos rodoviários. Para o sector da energia, constituem aspectos prioritários a continuidade da rede e a optimização da sua capacidade, bem como a integração do mercado interno e dos 10 novos Estados-Membros nesse mercado, e ainda a conexão das fontes de energia renováveis.

3.4 Para perseguir estes objectivos, os critérios de atribuição e de co-financiamento serão claros e objectivos. O primeiro critério é a **condicionalidade**, o que significa que os auxílios previstos serão atribuídos com base em critérios de **selectividade** e de **concentração**, privilegiando as interconexões que comportam o mais elevado valor acrescentado comunitário. Outro critério é a **proporcionalidade** da intervenção, que poderá atingir 30 % do custo total do projecto para as ligações transfronteiriças (excepcionalmente 50 %). Em contrapartida, os Estados devem fornecer garantias apropriadas com base num plano financeiro e num empenho firme na realização do projecto nos prazos previstos.

3.5 Em definitivo, a taxa de intervenção para os estudos poderá atingir 50 % quer para as RTE-T, quer para as RTE-E. Em contrapartida, a taxa máxima para a construção das RTE-T será de 30 % para certas secções de projectos prioritários (excepcionalmente 50 % para os trajectos transfronteiriços) e de 15 % para os outros projectos de interesse comum. Para a energia, o co-financiamento máximo permanecerá em 10 %, como no regulamento actual, com uma possibilidade de atingir excepcionalmente 20 % no caso de problemas particulares de ordem financeira e de interconexão com os países vizinhos. A taxa de intervenção mais baixa para a energia do que para os transportes e a grande diferença entre os dois orçamentos respectivos justificam-se pela possibilidade de recorrer, no sector da energia, a outros instrumentos comunitários (Fundos Estruturais e empréstimos do BEI), bem como pelo nível elevado de competitividade entre os operadores de um sector claramente impulsionado pelo mercado. Tanto mais que os pedidos relativos à rede de transportes só podem ser apresentados pelos Estados-Membros, enquanto que os pedidos relativos à rede de energia também podem ser apresentados por operadores privados.

<sup>(3)</sup> Comunicação da Comissão Europeia de 23 de Abril de 2003: «Desenvolver a rede transeuropeia de transportes: Financiamentos inovadores – Interoperabilidade da teleportagem».

3.6 Com o actual regulamento, os recursos disponíveis para o período 2000-2006 elevam-se a pouco mais de 4,6 mil milhões de euros, dos quais 4,2 mil milhões se destinam aos transportes, com um reforço de 225 milhões a partir de 2004 na sequência da ampliação da UE. Na prática, isto representa uma disponibilidade de cerca de 600 milhões de euros por ano para este período.

3.7 Com a proposta em apreço, a dotação para as RTE-T para o período 2007-2013 aumenta para 20 350 mil milhões de euros, ou seja, 2,9 mil milhões de euros por ano (em comparação com os 600 milhões de euros para o septénio precedente), enquanto que a dotação para as RTE-E será de 340 milhões de euros, o que aumentará o orçamento comunitário para as RTE para 20 690 mil milhões de euros.

3.8 A novidade, para além do aumento dos níveis de intervenção comunitária, reside na possibilidade de cobrir igualmente, com financiamentos comunitários, os riscos na fase posterior à construção, sempre que acontecimentos particulares possam comportar uma diminuição das receitas previstas. Esta garantia tende a facilitar a participação do sector privado no financiamento dos projectos e limita-se, em todo o caso, à fase inicial, com uma contribuição significativa inclusivamente dos Estados-Membros envolvidos.

3.9 As outras novidades prendem-se com a gestão dos projectos. A Comissão propõe reservar para os Estados-Membros o papel principal no âmbito do controlo técnico e da certificação das despesas. Além disso, a Comissão reserva-se o direito de delegar algumas funções de gestão do programa numa futura «agência executiva das redes transeuropeias de transporte», sem renunciar todavia às suas responsabilidades de programação.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE considera positiva a proposta da Comissão que responde, embora de maneira incompleta, às observações e exortações constantes formuladas em pareceres anteriores<sup>(4)</sup>.

4.2 A proposta institucionaliza efectivamente o desejável aumento do contributo comunitário, oferecendo mais certezas quer aos Estados-Membros, quer aos investidores privados, numa óptica de PPP. Em relação a este aspecto, o CESE salienta que o aumento previsto, certamente importante em relação ao passado, deve articular-se com as necessidades acrescidas que são referidas mais acima. Recordemos que os 30 projectos prioritários sobre transportes vão comportar necessidades de financiamento da ordem de 225 mil milhões de euros, o que inclui 140 mil milhões precisamente para o período 2007-2014.

4.3 O CESE aprova ainda a definição dos princípios gerais expostos nos pontos anteriores, que vão presidir à atribuição dos auxílios comunitários, e aprecia a ideia de que as modalidades de aplicação desses princípios sejam adoptadas através do procedimento de comitologia, por uma questão de simplificação do processo.

<sup>(4)</sup> Parecer exploratório sobre a revisão dos projectos RTE na perspectiva de 2004 JO C 10 de 14.1.2004 e parecer sobre os princípios gerais/contributo financeiro – TEN JO C 125 de 27.05.2002.

4.4 Apraz igualmente ao CESE a ideia de prever auxílios destinados não só aos estudos preliminares e à fase de construção, mas também (embora em casos excepcionais) à fase de lançamento operacional do projecto. Com efeito, não convém subestimar, por um lado, a fragilidade da situação no sector dos transportes, com todas as suas implicações mais que evidentes (congestionamento, poluição, segurança, etc.) que foram objecto de múltiplas tomadas de posição por parte do Comité; e, por outro lado, o risco associado às dificuldades de aprovisionamento energético e à necessidade de prever a interoperabilidade das redes de energia.

#### 5. Observações na especialidade e conclusões

5.1 O CESE considera que convém adoptar uma política de grande rigor relativamente aos Estados-Membros, para que não se verifiquem atrasos na realização das infra-estruturas definidas pela União Europeia e para que sejam respeitados os compromissos assumidos para lá das sempre possíveis contingências nacionais de ordem política e/ou económica. Nos casos extremos, quando os pedidos de informação permanecem sem resposta, também deveriam ser previstas penalizações ou até a possibilidade de exigir a restituição dos montantes atribuídos pela Comissão, que poderá utilizá-los para outras infra-estruturas em cuja realização tenham sido respeitados os prazos previstos.

5.2 Em contrapartida, o CESE teme que, mesmo com os aumentos previstos, os recursos disponíveis não sejam sempre suficientes para estimular os investimentos privados e para tornar irreversíveis os compromissos assumidos. A este propósito, o Comité considera que ainda é válida a proposta apresentada num parecer anterior<sup>(5)</sup> sobre a criação de um «fundo europeu para as infra-estruturas de transporte» alimentado por um modesto imposto sobre o consumo de combustíveis na Europa dos 25, sem que tal corresponda ao aumento da tributação. Acessoriamente, poder-se-á adoptar essa proposta limitando o imposto aos Estados-Membros envolvidos nos projectos de RTE-T.

5.3 Visto que a proposta de regulamento em exame abrange o período 2007-2013, até esta data continuará em vigor o actual regulamento com a dotação referida mais acima. Isto comporta o risco de provocar atrasos e reviramentos ulteriores enquanto se aguardam as novas condições. Seria preferível que a entrada em vigor do novo regulamento fosse antecipada ao máximo para dar início imediatamente à realização das obras. Importa efectivamente sublinhar que, tendo em conta os prazos técnicos necessários para esta realização, verificar-se-á certamente um aumento ulterior do tráfego no sector dos transportes rodoviários enquanto que se espera que estejam disponíveis as novas infra-estruturas, igualmente necessárias para outras modalidades de transporte. E isto seria fortemente contrário a um desenvolvimento harmonioso e equilibrado.

<sup>(5)</sup> Parecer exploratório sobre a revisão dos projectos RTE na perspectiva de 2004 JO C 10 de 14.1.2004. No seu parecer, o CESE sugeria a aplicação de uma taxa de 1 cêntimo por cada litro de combustível consumido na Europa dos 25 para todos os transportes rodoviários de mercadorias e passageiros. Com os consumos actuais (cerca de 300 milhões de toneladas), este fundo seria alimentado com cerca de 3 mil milhões de euros por ano.

5.4 O CESE é favorável à proposta da Comissão de utilizar o procedimento de comitologia em vez da co-decisão para definir as modalidades de aplicação dos princípios aplicáveis à concessão dos auxílios. Estas opções tendem para uma sempre desejada aceleração e simplificação dos procedimentos. Em contrapartida, o CESE mantém em aberto a questão de saber se a eventual «agência executiva das redes transeuropeias de transporte» responde à mesma exigência e se não correrá antes o risco de se sobrepor às instituições implicadas. Um esclarecimento *ex ante* da Comissão sobre as atribuições desta agência contribuiria para dissipar estas dúvidas.

5.5 O Comité aprova plenamente as orientações propostas pela Comissão, mas insiste novamente na necessidade de aumentar os fundos à disposição. A realização das infra-estruturas previstas contribuirá para o desenvolvimento sustentável, visto que 80 % dos projectos se destinam a modalidades de transporte não rodoviário, o que tem como consequência uma

redução das emissões e dos congestionamentos. Também não deve ser esquecido o impacto positivo dos projectos nas oportunidades de trabalho a médio prazo e, o que não é de somenos importância, na melhoria das condições de vida dos cidadãos europeus a longo prazo, em particular daqueles que residem nas zonas de tráfego intenso.

5.6 Em última análise, o Comité não pode senão confirmar, mais uma vez, a sua convicção absoluta de que uma rede transeuropeia de energia e de transportes constitui uma necessidade estratégica que desempenha um papel fundamental na criação de condições para garantir a livre circulação das pessoas, das mercadorias e dos serviços. A realização desta rede constitui um objectivo indispensável e inelutável na construção de uma União Europeia integrada e competitiva em conformidade com a Estratégia de Lisboa e no respeito pelos princípios do desenvolvimento ecocompatível.

Bruxelas, 10 de Março de 2005.

A Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Anne-Marie SIGMUND

---

#### ANEXO

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

A proposta de alteração seguinte, rejeitada durante o debate na plenária, obteve votos favoráveis de pelo menos um quarto dos votos expressos.

#### Ponto 5.2

Suprimir o texto excepto a primeira frase:

*«5.2. Em contrapartida, o CESE teme que, mesmo com os aumentos previstos, os recursos disponíveis não sejam sempre suficientes para estimular os investimentos privados e para tornar irreversíveis os compromissos assumidos. A este propósito, o Comité considera que ainda é válida a proposta apresentada num parecer anterior sobre a criação de um “fundo europeu para as infra-estruturas de transporte” alimentado por um modesto imposto sobre o consumo de combustíveis na Europa dos 25, sem que tal corresponda ao aumento da tributação. Accessoriamente, poder-se-á adoptar essa proposta limitando o imposto aos Estados-Membros envolvidos nos projectos de RTE-T.»*

#### Justificação

Tal como o relator afirma, muito correctamente, os Estados-Membros têm um direito de decisão no domínio fiscal. Assim, o Comité não pode nem deve propor alterações fiscais nos Estados-Membros.

#### Resultado da votação

Votos a favor: 43

Votos contra: 65

Abstenções: 9

---