

Jornal Oficial

da União Europeia

C 120

51.º ano

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

16 de Maio de 2008

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
III	<i>Actos preparatórios</i>	
	COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU	
	440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007	
2008/C 120/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as — «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização relativos às condições de comercialização de produtos» — «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos» — e «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece procedimentos para a aplicação de certas regras técnicas nacionais a produtos legalmente comercializados noutro Estado-Membro e que revoga a Decisão n.º 3052/95/CE» COM(2007) 37 <i>final</i> — 2007/0029 (COD) — COM(2007) 53 <i>final</i> — 2007/0030 (COD) — COM(2007) 36 <i>final</i> — 2007/0028 (COD)	1
2008/C 120/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 80/181/CE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às unidades de medida» COM(2007) 510 <i>final</i> — 2007/0187 (COD)	14
2008/C 120/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao nível sonoro à altura dos ouvidos dos condutores de tractores agrícolas ou florestais de rodas» (Versão codificada) COM(2007) 588 <i>final</i> — 2007/0205 (COD)	15
2008/C 120/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas» COM(2007) 140 <i>final</i> — SEC(2007) 388	15

PT

Preço:
22 EUR

(continua no verso da capa)

<u>Número de informação</u>	Índice (continuação)	Página
2008/C 120/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Mão-de-obra transfronteiriça no sector agrícola»	19
2008/C 120/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Situação do emprego na agricultura»	25
2008/C 120/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel dos Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável»	29
2008/C 120/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Melhorar as práticas de desmantelamento de navios» COM(2007) 269 <i>final</i>	33
2008/C 120/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Adaptação às alterações climáticas na Europa — possibilidades de ação da União Europeia» COM(2007) 354 <i>final</i>	38
2008/C 120/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola e altera certos regulamentos» COM(2007) 372 <i>final</i> — 2007/0138 (CNS)	42
2008/C 120/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Perspectivas de futuro da agricultura nas zonas com desvantagens particulares de carácter natural (regiões de montanha, insulares e ultraperiféricas)»	47
2008/C 120/12	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 998/2003, relativo às condições de polícia sanitária aplicáveis à circulação sem carácter comercial de animais de companhia, no que diz respeito à prorrogação do período transitório» COM(2007) 572 <i>final</i> — 2007/0202 COD	49
2008/C 120/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a — Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 76/768/CEE, 88/378/CEE e 1999/13/CE do Conselho e as Directivas 2000/53/CE, 2002/96/CE e 2004/42/CE a fim de as adaptar ao Regulamento (CE) n.º ... relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 — e Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 648/2004 a fim de o adaptar ao Regulamento (CE) n.º ... relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 COM(2007) 611 <i>final</i> — 2007/0212 (COD) — COM(2007) 613 <i>final</i> — 2007/0213 (COD)	50
2008/C 120/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Impacto da territorialidade das legislações fiscais nas mutações industriais»	51
2008/C 120/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Impacto das normas ambientais europeias sobre as mutações industriais»	57
2008/C 120/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Promover a solidariedade entre as gerações» COM(2007) 244 <i>final</i>	66
2008/C 120/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «4.º relatório sobre a coesão económica e social» COM(2007) 273 <i>final</i>	73
2008/C 120/18	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Migração e desenvolvimento — Oportunidades e desafios»	82

<u>Número de informação</u>	Índice (<i>continuação</i>)	<i>Página</i>
2008/C 120/19	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As relações UE-Moldávia: Que papel para a sociedade civil organizada?»	89
2008/C 120/20	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Aplicação da Estratégia de Lisboa — Situação actual e perspectivas futuras»	96
2008/C 120/21	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à estrutura e taxas de impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufacturados» COM(2007) 587 <i>final</i>	100



III

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

440.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 12 E 13 DE DEZEMBRO DE 2007

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as

- «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização relativos às condições de comercialização de produtos»
- «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos»
- e «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece procedimentos para a aplicação de certas regras técnicas nacionais a produtos legalmente comercializados noutra Estado-Membro e que revoga a Decisão n.º 3052/95/CE»

COM(2007) 37 final — 2007/0029 (COD)

COM(2007) 53 final — 2007/0030 (COD)

COM(2007) 36 final — 2007/0028 (COD)

(2008/C 120/01)

Em 14 de Março de 2007, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 95.º e 133.º (n.º 3) do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização relativos às condições de comercialização de produtos.

e *Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos.*

Em 2 de Abril de 2007, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 37.º e 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece procedimentos para a aplicação de certas regras técnicas nacionais a produtos legalmente comercializados noutra Estado-Membro e que revoga a Decisão n.º 3052/95/CE.

Em 21 de Novembro de 2007, 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 440.^a reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 68 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité está plenamente convicto da importância de garantir a aplicação efectiva do princípio da livre circulação de mercadorias, sancionado pelo Tratado e corroborado por inúmeros acórdãos do Tribunal de Justiça, para que os produtos

legalmente comercializados num Estado-Membro o possam ser, sem qualquer dificuldade, em todo o território da UE.

1.2 Na opinião do Comité, é prioritário, por um lado, zelar pela segurança, transparência e eficácia das trocas comerciais, eliminando duplicações de controlos e testes e assegurando níveis elevados de protecção dos consumidores, dos cidadãos e

das empresas, e, por outro, assegurar a aplicação activa e uniforme das prescrições comunitárias no âmbito da segurança dos produtos, através da coordenação e do reforço das actividades de fiscalização do mercado.

1.3 O Comité sublinha que a livre circulação de bens é o principal motor da competitividade e do desenvolvimento económico e social do mercado único comunitário e que o reforço e a modernização das condições da comercialização de produtos seguros e de qualidade são fundamentais para os consumidores, as empresas e os cidadãos europeus em geral.

1.4 O Comité considera inadiável modernizar e simplificar a legislação comunitária nesta matéria, face

- aos problemas detectados na aplicação das disposições do Tratado,
- à falta de coerência entre os sistemas de fiscalização do mercado nos Estados-Membros,
- às carências dos organismos de avaliação da conformidade e da protecção jurídica da marcação CE,
- ao conhecimento deficiente dos seus direitos e obrigações por parte das empresas, das administrações e dos cidadãos.

1.5 O Comité apoia integralmente a iniciativa da Comissão de um **pacote regulamentar** na matéria, conquanto se concretizem plenamente:

- a aplicação eficaz e homogénea do princípio de reconhecimento mútuo,
- o reforço da fiscalização do mercado,
- um sistema harmonizado de acreditação, entendido como serviço público de interesse geral,
- níveis uniformes de competências dos organismos de certificação acreditados,
- critérios de selecção mais rigorosos e procedimentos de selecção harmonizados para a avaliação da conformidade,
- cooperação mais contínua e sistemática entre autoridades nacionais,
- reforço da protecção jurídica da marcação CE, evitando a confusão criada por um excesso de marcas,
- a plena identificação e a definição de responsabilidades de todos aqueles que colocarem produtos no mercado,
- um quadro regulamentar mais homogéneo e mais coerente com os ensaios efectuados, com níveis de conformidade elevados e um mínimo de sobrecarga administrativa,
- a garantia de rastreabilidade de qualquer produto colocado no mercado,
- a plena aplicação do princípio da proporcionalidade dos procedimentos e dos encargos de certificação, especialmente no caso das empresas de menores dimensões e dos produtos produzidos não em série ou em série limitada,

- o pleno envolvimento de todos os intervenientes no mercado e, particularmente, dos consumidores,
- a previsão explícita de mecanismos de recurso extrajudicial, com prazos e encargos reduzidos ao mínimo indispensável.

1.6 O Comité reputa essencial assegurar níveis elevados de transparência e de segurança jurídica na aplicação de procedimentos comuns de reconhecimento mútuo com:

- a inversão do ónus de prova e a possibilidade de recurso aos tribunais nacionais,
- a possibilidade de resolução extrajudicial de diferendos nos Pontos de Contacto para Produtos Nacionais, também através de um sítio na Internet,
- a redução dos prazos processuais, tanto judiciais como extrajudiciais,
- a criação de estruturas técnicas nacionais competentes, capazes de produzir dentro de um breve lapso de tempo eventuais provas — também com recurso a procedimentos de urgência,
- um papel activo dos organismos de normalização mediante a elaboração de um guia prático que permita rastrear toda a legislação vigente no território da UE.

1.7 O Comité partilha os princípios básicos das propostas, nascidos das experiências positivas da **nova abordagem, em combinação com a abordagem global**, sobre a avaliação da conformidade, as quais deveriam ter aplicação generalizada na legislação comunitária presente e futura, cobrindo todos os aspectos dos produtos comercializados, especialmente os de segurança, saúde e protecção ambiental.

1.8 O Comité frisa como é importante que todos os operadores económicos que intervêm na cadeia de abastecimento e de distribuição, sejam eles fabricantes, representantes autorizados ou importadores, adotem medidas adequadas e assumam a mesma responsabilidade, para que sejam apenas comercializados produtos conformes à legislação em vigor.

1.9 A rastreabilidade, que torna mais fácil responsabilizar os operadores económicos que colocam produtos no mercado comunitário, permite identificá-los claramente e aplicar com mais eficácia as prescrições comunitárias.

1.10 Na opinião do Comité, será também conveniente procurar resolver os problemas da comercialização de produtos através da Internet, dado que a venda em linha não está ainda totalmente regulamentada.

1.11 O Comité considera imprescindíveis indicações mais claras susceptíveis de melhorar o quadro actual da nova abordagem, em termos de:

- obrigações para os operadores económicos, conquanto sejam justificadas e proporcionais e não impliquem uma maior carga burocrática e administrativa,

— uma fiscalização do mercado mais eficaz e uma maior equivalência dos níveis de competência dos organismos de avaliação da conformidade acreditados, garantindo assim a máxima imparcialidade e eficácia em todo o Espaço Económico Europeu e condições de concorrência iguais para todos os produtores.

1.12 O Comité concorda com o imperativo de reforçar o estatuto e o significado da marcação CE e de aumentar a protecção jurídica, através do seu registo como «marca comunitária colectiva», que permitirá às autoridades públicas intervir rapidamente e reprimir os abusos.

1.13 O Comité reafirma o papel fundamental neste domínio do processo de normalização técnica, uma vez que a nova abordagem assenta justamente numa ligação estreita entre requisitos legais essenciais e normas técnicas europeias, que convém apoiar e valorizar.

1.14 O Sistema Europeu de Acreditação (SEA) — entendido como serviço público de interesse geral — deverá, por um lado, assegurar a aceitação geral dos resultados da avaliação da conformidade e evitar duplicações de avaliação desnecessárias e, por outro, estribar-se em normas internacionalmente reconhecidas e definições precisas.

1.15 As disposições do regulamento relativas ao SEA são aplicáveis a todos os organismos de acreditação e aos serviços por eles prestados, no âmbito do Espaço Económico Europeu, independentemente do tipo de avaliação da conformidade que fornecerem aos seus clientes.

1.16 Essas disposições deverão garantir:

- um corpo coerente de definições comuns, claras e transparentes, conformes às normas internacionais, a utilizar em todas as directivas da nova abordagem e nas directivas por produto⁽¹⁾, incluindo as que se referem à avaliação da conformidade e aos organismos dela incumbidos,
- um sistema de acreditação, gerido pela autoridade pública competente, que não deverá ficar sujeito a concorrência comercial,
- a cobertura geral de todos os actos legislativos comunitários pertinentes, sem excepções nem em matéria de segurança e saúde nem de protecção ambiental,
- a aplicação generalizada a todas as actividades sujeitas a acreditação, inclusivamente a calibragem, seja ela requerida para a realização de avaliações de conformidade, na acepção legal, seja em observância dos acordos contratuais privados,
- o respeito das normas de competência e de imparcialidade por parte dos organismos nacionais de acreditação que deverão participar numa avaliação inter pares (*peer evaluation*) supervisionada por todas as partes interessadas no processo de acreditação.

1.17 O Comité considera necessário estabelecer uma base jurídica inequívoca para a EA (Cooperação Europeia para a Acreditação), cujo papel convém reforçar e definir com exactidão.

⁽¹⁾ Na legislação comunitária têm sido utilizadas várias definições para os mesmos conceitos em diversas legislações sobre produtos contemplando aspectos tais como a concepção de produtos ecológica, a segurança dos produtos, a fiabilidade dos produtos, o tratamento de resíduos, a eficiência energética, etc. Este facto tem causado confusão às partes interessadas, especialmente quando há várias directivas aplicáveis ao mesmo produto.

Todos os organismos nacionais de acreditação devem estar adstritos à EA para assegurar a equivalência, a transparência, a fiabilidade e a eficácia. Além disso, a rede EA deverá contar com o apoio dos Estados-Membros.

1.18 Na opinião do Comité, os organismos de acreditação, para demonstrarem que honram a confiança neles depositada, têm de provar que participam com êxito na revisão inter pares (*peer review*).

1.19 O Comité reputa, além disso, fundamental a participação de todas as partes interessadas, as quais deverão estar representadas nos organismos de acreditação, e que esta possibilidade seja integrada no novo regulamento.

1.20 O Comité realça, a propósito, que os direitos dos consumidores, no mercado interno, devem ser conhecidos e reconhecidos na sua generalidade e que é preciso prever uma acção adequada nesse sentido.

1.21 As actividades de fiscalização do mercado deverão contemplar igualmente os produtos cobertos pela directiva relativa à Segurança Geral dos Produtos (DGSP), já que muitos deles são vendidos tanto para uso profissional como para uso do consumidor final. O Comité considera, portanto, plenamente justificado o actual sistema de alerta rápido para produtos não alimentares (RAPEX), capaz de secundar eficazmente a fiscalização do mercado.

1.22 É necessário que as autoridades aduaneiras cooperem, no âmbito de uma rede europeia, com as de fiscalização do mercado, para que os produtos sejam devidamente controlados antes de circularem livremente no mercado interno europeu.

1.23 Também por este motivo, haverá que dotar as autoridades aduaneiras de recursos humanos qualificados, de meios financeiros e de poderes suficientes para poderem fazer cabalmente face às tarefas que lhes são confiadas. No caso dos produtos sazonais ou comercializados por períodos restritos, será preciso, além disso, prever instrumentos que permitam uma acção rápida.

1.24 Por último, o regulamento deverá, na opinião do Comité, especificar que as medidas adoptadas em resposta a uma não conformidade comprovada terão de respeitar o princípio da proporcionalidade.

2. Introdução

2.1 O mercado interno de mercadorias não só é o principal catalisador do crescimento na Comunidade, como também influi de modo tangível na capacidade da União Europeia de concorrer no mercado mundial. Conforme sublinhou o Comité por várias vezes, «um factor que aumentou a importância do Mercado Único é a “globalização”, que constitui ao mesmo tempo um desafio e uma oportunidade. Só se pode dar resposta ao desafio se for realizado o pleno potencial do Mercado Único»⁽²⁾.

⁽²⁾ JO C 93 de 27.4.2007, *Análise do Mercado Único* — relator: CASSIDY.

2.2 O pilar principal do mercado único é a livre circulação de mercadorias. Graças à aplicação dos artigos 28.º a 30.º ⁽³⁾ do Tratado, houve avanços essenciais na harmonização das regras técnicas ao nível comunitário para suprimir as barreiras técnicas ao comércio, particularmente através das directivas «nova abordagem» (também conhecidas por directivas «marcação CE»).

2.3 Têm-se manifestado, contudo, algumas carências na aplicação e execução das disposições do Tratado, sobretudo nos sectores de produtos não harmonizados. A imposição de normas técnicas nacionais tem colocado sérios obstáculos à liberdade comercial, especialmente para as PME, em virtude de um quadro regulamentar ainda demasiado fragmentado e da ausência de uma abordagem coerente de fiscalização do mercado por parte dos Estados-Membros.

2.4 O Comité teve a oportunidade de sublinhar «que os Estados-Membros têm a grande responsabilidade de garantir que as disposições da UE sejam adequadamente transpostas para as respectivas legislações nacionais e aplicadas» e como era fundamental «que os quadros regulamentares nacionais daí resultantes para as empresas, os trabalhadores, os consumidores e a sociedade civil em geral, [fossem] equilibrados a nível dos conteúdos e simultaneamente simplificados ao máximo» ⁽⁴⁾.

2.5 O Comité apoia vivamente os objectivos de maior transparência e eficácia das normas, de reforço e modernização das condições de comercialização de produtos seguros e de qualidade, por forma a garantir:

- aos consumidores, elevados níveis de segurança e de qualidade e maior liberdade de escolha, com base em avaliações de conformidade acessíveis, tanto no caso de produtos nacionais como importados,
- aos produtores, segurança, clareza e coerência da regulamentação, com um quadro comum para os produtos industriais; a necessária rapidez para poder acompanhar a evolução tecnológica; uma liberdade comercial efectiva, sem barreiras técnicas injustificadas, controlos administrativos e testes suplementares onerosos para aceder a cada um dos mercados nacionais,
- aos cidadãos, protecção da saúde e do ambiente, supressão de formalidades administrativas gravosas e inúteis, concretização de uma «Europa de resultados», assente em parâmetros de qualidade, tangível e vizinha, como elemento essencial da cidadania europeia.

2.6 O Comité referiu no seu parecer sobre o tema «Estratégia do Mercado Interno: Prioridades 2003-2006» ⁽⁵⁾ que «o comércio com países terceiros tem crescido mais rapidamente do que entre Estados-Membros» e que «uma razão de ser dessa

situação é a falta de reconhecimento mútuo, um mecanismo pensado para inspirar nos consumidores confiança nos produtos fabricados no estrangeiro». Acrescentando que: «Os Estados-Membros deviam confiar nos sistemas uns dos outros. A melhor forma de aumentar o comércio entre os Estados-Membros é introduzir um quadro jurídico coerente, normas de qualidade rigorosas e transparentes e iniciativas de formação dos consumidores».

2.7 O Comité evidenciou, além disso, que os direitos do consumidor, no mercado interno, não são suficientemente conhecidos e tem chamado repetidamente a atenção ⁽⁶⁾, especialmente dos Estados-Membros periféricos e dos de recente adesão, para essa lacuna e para o facto de a ignorância ser frequentemente aproveitada pelos organismos públicos, tanto ao nível nacional como local.

2.8 O Comité assinala, por outro lado, que os primeiros quatro obstáculos ao bom funcionamento do mercado interno detectados pelo Observatório OMU 2007 são justamente:

- a insegurança de agentes económicos e administrações nacionais em relação aos seus direitos e obrigações no âmbito da aplicação do princípio de reconhecimento mútuo,
- a falta de níveis adequados de confiança, transparência e cooperação entre os Estados-Membros, que poderiam facilitar o reconhecimento recíproco e a aceitação das certificações e a livre circulação das mercadorias, oferecendo um quadro mais claro em termos de avaliações de conformidade, sistemas de acreditação e de fiscalização do mercado, transparência e protecção da «marcação CE»,
- a falta de medidas coerentes para assegurar níveis elevados e requisitos gerais óptimos, em termos de segurança e saúde, dos produtos a comercializar.

2.9 O Comité constatou até que «é de notar — e de lamentar — que, decorridos já tantos anos de integração europeia, a legislação e a política comunitárias não estejam ainda integradas numa série de Estados-Membros, enquanto plano político e administrativo da formulação das suas políticas internas, nas áreas em que estes se comprometeram a seguir políticas comuns e a executar decisões comuns» ⁽⁷⁾.

2.10 Além disso, «é imperioso adoptar uma abordagem eficaz e transparente dos assuntos comunitários a nível nacional, pois são 25 os Estados — cada um com a sua cultura e tradição administrativas e a sua maneira própria de gerir estes processos — a dever respeitar um mesmo acervo e requisitos muito semelhantes no que respeita à elaboração, à transposição, à execução e ao cumprimento da legislação comunitária» ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Cf. também aos artigos 94.º e 95.º do Tratado UE.

⁽⁴⁾ JO C 309 de 16.12.2006, *Aplicar o programa comunitário de Lisboa* — Relator: Cassidy.

⁽⁵⁾ JO C 234 de 30.9.2003 — Relator: Cassidy.

⁽⁶⁾ JO C 208 de 3.9.2003 — Relator: Pezzini.

⁽⁷⁾ JO C 325 de 30.12.2006 — Relator: van Iersel.

⁽⁸⁾ *Ibidem*, ponto 5.

2.11 De acordo com o relatório Kok ⁽⁹⁾, «a livre circulação de mercadorias na UE continua a ser entravada por uma série de regras locais, frequentemente aplicadas de forma arbitrária e em clara contradição ao princípio do reconhecimento mútuo (...)» ⁽¹⁰⁾.

2.12 Face ao exposto, o Comité considera absolutamente prioritário, para garantir o futuro da integração europeia, a protecção dos consumidores e dos cidadãos e o desenvolvimento das empresas europeias:

- assegurar o pleno funcionamento do princípio da livre circulação de mercadorias, sancionado pelo Tratado e corroborado por inúmeros acórdãos do Tribunal de Justiça, para que os produtos legalmente comercializados num Estado-Membro o possam ser, sem qualquer dificuldade, em todo o território da UE,
- garantir a segurança, a transparência e a eficácia nas trocas comerciais, eliminando duplicações de controlos e de testes e assegurando a maior protecção dos consumidores, dos cidadãos e das empresas,
- pôr termo a incertezas, à acumulação de regras, a incoerências jurídicas e à complexidade desnecessária nas avaliações da conformidade dos produtos, as quais terão de ser independentes, imparciais, idóneas e consentâneas com um quadro regulamentar comum para os produtos industriais,
- assegurar uma aplicação activa e uniforme das prescrições comunitárias no âmbito da segurança dos produtos, através da coordenação e do reforço das actividades de fiscalização do mercado,
- valorizar, reforçar e proteger melhor a «marcação CE» que deve constituir um verdadeiro «passaporte de conformidade» autorizando a liberdade de circulação em todo o território da UE, no respeito das normas de segurança e de qualidade estabelecidas pela legislação comunitária.

3. As propostas da Comissão

3.1 A Comissão parte da constatação de que «o mercado interno não está ainda completo»:

- As normas técnicas nacionais constituem ainda importantes obstáculos ao comércio livre na UE. Conforme revelam os resultados de um inquérito ⁽¹¹⁾, mais de um terço das empresas assinalaram problemas causados pelas normas técnicas impostas por outro Estado-Membro e cerca de metade decidiu adaptar os seus produtos a essas normas.
- Há demasiadas normas comunitárias que dão uma impressão de incoerência e complexidade: definições diferentes para o mesmo produto, sobreposição de procedimentos de avaliação da conformidade, organismos de avaliação da conformidade díspares, um quadro regulamentar de referência fragmentado com um mosaico de requisitos e de procedimentos diversos.

⁽⁹⁾ Relatório do Grupo de Alto Nível presidido por Wim Kok «Enfrentar o desafio», Novembro de 2004 — Comissão Europeia.

⁽¹⁰⁾ SEC(2007) 113 de 14.2.2007.

⁽¹¹⁾ Segundo relatório bienal sobre a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo no mercado interno — COM(2002) 419 final.

— A informação e a consciência dos próprios direitos, no âmbito do mercado interno, por parte dos consumidores, dos cidadãos e das PME são ainda muito deficientes, ao mesmo tempo que vão surgindo gradualmente novos obstáculos e novas formalidades administrativas gravosas no exercício desses direitos.

3.2 Para fazer face a esses problemas, a Comissão propõe:

- um regulamento (COM(2007) 36 final) que estabelece procedimentos para a aplicação de certas regras técnicas nacionais a produtos legalmente comercializados noutro Estado-Membro e que revoga a Decisão n.º 3095/95/CE,
- uma decisão (COM(2007) 53 final) relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos, tencionando simultaneamente proceder ao registo da «marcação CE» como marca comunitária colectiva, para disciplinar a sua protecção jurídica,
- um regulamento (COM(2007) 37 final) que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização relativos às condições de comercialização de produtos.

3.3 A proposta de regulamento (COM(2007) 36 final), que propõe a revogação do procedimento de informação mútua, trata de dois aspectos dos domínios harmonizados:

- um novo procedimento que as autoridades nacionais têm de cumprir quando pretendem impor uma regra técnica nacional e considerem não poder aplicar o reconhecimento mútuo,
- definição, para a totalidade da UE, dos direitos e obrigações das autoridades nacionais e das empresas que desejam vender num Estado-Membro um produto seu já legalmente comercializado noutro Estado-Membro,
- a criação de um ou mais «pontos de contacto para produtos» em cada Estado-Membro, cuja tarefa principal consiste em indicar as normas técnicas aplicáveis e as autoridades ou organismos competentes a quem dirigir-se. Está, além disso, prevista a possibilidade de instituir, entre estes «pontos de contacto», uma rede telemática para intercâmbio de informações, de acordo com os regimes de interoperabilidade IDABC (*Interoperable Delivery of European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens*).

3.4 A proposta de decisão (COM(2007) 53 final) cria um quadro geral coerente para a futura legislação do sector, incluindo:

- definições harmonizadas, deveres comuns para os operadores económicos, critérios para a selecção dos organismos de avaliação da conformidade, critérios para as autoridades nacionais notificadoras e regras para o processo de notificação,
- regras para a selecção dos procedimentos de avaliação da conformidade, bem como uma série de procedimentos, a fim de evitar duplicações onerosas,
- uma única definição da marcação CE (com responsabilidades e salvaguardas respectivas) como marca comunitária colectiva, no caso de directivas em que já esteja prevista,
- um procedimento adequado de informação e fiscalização do mercado, como prolongamento do sistema previsto na directiva relativa à segurança geral dos produtos,

- disposições harmonizadas para os futuros mecanismos de salvaguarda como complemento das que se aplicam à fiscalização do mercado.

3.5 A proposta de regulamento (COM(2007) 37 final) prevê o reforço das normas em matéria de acreditação e de fiscalização do mercado, por forma a que os produtos não conformes possam ser facilmente identificados e retirados do mercado. O principal objectivo da proposta consiste em garantir a livre circulação de mercadorias no sector harmonizado mediante:

- o reforço da cooperação comunitária a fim de que a acreditação possa assumir realmente o seu papel de nível final de controlo na aplicação correcta da legislação comunitária,
- o estabelecimento de um quadro para o reconhecimento da EA (Cooperação Europeia para a Acreditação), de modo a garantir o bom funcionamento de uma rigorosa avaliação inter pares pelos organismos nacionais de acreditação ⁽¹²⁾,
- um quadro comunitário de fiscalização do mercado e controlo dos produtos que entram no mercado da UE, com uma cooperação mais estreita entre organismos internos e autoridades aduaneiras, intercâmbio de informações e cooperação entre as autoridades nacionais sobre os produtos presentes no mercado de mais Estados-Membros,
- a aplicação de normas uniformes e claras em todos os sectores, estabilidade jurídica e coerência das medidas, amenização dos requisitos a cumprir antes da comercialização e redução dos encargos ligados à avaliação da conformidade,
- apoio financeiro comunitário aos programas sectoriais de acreditação, ao funcionamento do secretariado central da EA, à criação e coordenação de projectos de fiscalização do mercado, a programas de formação e ao intercâmbio de funcionários nacionais, incluindo as autoridades aduaneiras.

4. Observações na generalidade

4.1 O Comité está plenamente convicto de que a livre circulação de bens é o motor principal da competitividade e do desenvolvimento socioeconómico do mercado único europeu e de que o reforço e a modernização das condições de comercialização de produtos seguros e de qualidade são elementos fundamentais para os consumidores, as empresas e os cidadãos europeus, em geral.

4.2 Nos últimos cinquenta anos, o mercado único de bens tem contribuído para aproximar cada vez mais as economias

europeias. Actualmente, as trocas comerciais entre os Estados-Membros da UE a 27 representam dois terços do volume total do comércio da União.

4.3 A aplicação dos artigos 28.º e 30.º ⁽¹³⁾ do Tratado CE, o processo de harmonização das normas técnicas da antiga e da nova abordagem e o cumprimento do princípio do reconhecimento mútuo são condições essenciais do desenvolvimento do comércio intracomunitário.

4.4 Os problemas detectados na aplicação das disposições do Tratado, a falta de coerência entre os sistemas de fiscalização do mercado nos Estados-Membros, as carências dos organismos de avaliação da conformidade e da protecção jurídica da marcação CE, as incoerências e a complexidade das legislações europeias, excessivamente morosas e muitas vezes repetitivas, assim como um conhecimento deficiente das empresas, das administrações e dos cidadãos dos seus direitos e obrigações, tornam inadiável a revisão da legislação comunitária nesta matéria.

4.5 O Comité apoia a iniciativa da Comissão nesse sentido, como já evidenciara e reclamara, de resto, nos seus pareceres sobre este sector ⁽¹⁴⁾, e concorda com as propostas apresentadas, conquanto se tenha em conta as considerações tecidas no presente parecer.

⁽¹³⁾ Cf. também os artigos 94.º e 95.º do Tratado UE.

⁽¹⁴⁾ Pareceres elaborados recentemente pelo CESE sobre simplificação, legislar melhor e prioridades do mercado interno:

- 1) JO C 93 de 27.4.2007, *Análise do Mercado Único* — relator: CASSIDY.
- 2) Parecer sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões — *Aplicar o programa comunitário de Lisboa: Uma estratégia para a simplificação do quadro regulamentar* (COM(2005) 535 final), relator: CASSIDY, JO C 309 de 16.12.2006.
- 3) Parecer exploratório solicitado pela Presidência britânica sobre *Legislar melhor*, relator: RETUREAU, adoptado em 28 de Setembro de 2005, JO C 24 de 31.1.2006.
- 4) Parecer de iniciativa sobre *Melhorar a execução e o cumprimento da legislação comunitária*, relator: VAN IERSEL, adoptado em 28 de Setembro de 2005, JO C 24 de 31.1.2006.
- 5) Parecer sobre a Comunicação da Comissão — *Actualizar e simplificar o acervo comunitário* (COM(2003) 71 final), relator: RETUREAU, adoptado em 31 de Março de 2004, JO C 112 de 30.4.2004.
- 6) Parecer de iniciativa sobre *Simplificação*, relator: SIMPSON, adoptado em 26 de Março de 2003, JO C 133 de 6.6.2003.
- 7) Parecer exploratório sobre a Comunicação da Comissão — *Simplificar e melhorar o acervo comunitário* (COM(2001) 726 final), relator: WALKER, adoptado em 21 de Março de 2002, JO C 125 de 27.5.2002.
- 8) Parecer de iniciativa sobre *Simplificação*, relator: WALKER, adoptado em 29 de Novembro de 2001, JO C 48 de 21.2.2002.
- 9) Parecer de iniciativa sobre *Simplificação da Legislação do Mercado Único*, relator: VEVER, adoptado em 19 de Outubro de 2000, JO C 14 de 16.1.2001.
- 10) Parecer de iniciativa sobre *As prioridades do mercado único 2005-2010*, relator: CASSIDY, adoptado em 7 de Abril de 2005, JO C 255 de 14.10.2005.
- 11) Parecer sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões — *Estratégia do Mercado Interno — Prioridades 2003-2006*, relator: CASSIDY, adoptado em 16 de Julho de 2003, JO C 234 de 30.9.2003.
- 12) Relatório de informação sobre *Simplificação*.
- 13) Relatório de informação sobre *O estado actual da co-regulação e da auto-regulação no mercado único*, relator: VEVER, adoptado em 11 de Janeiro de 2005, CESE 1182/2004 fin.

⁽¹²⁾ Actualmente, os organismos notificados na UE são cerca de 1 700.

4.6 O Comité entende que, para que as iniciativas propostas se enquadrem no quadro comunitário em vigor, haverá que avaliá-las segundo quatro critérios fundamentais:

- o nível de transparência, simplificação, fiabilidade, segurança jurídica e compreensibilidade, para o utente comunitário, seja ele consumidor, empresa, administração pública ou um simples cidadão,
- o nível de coerência com outras políticas e objectivos da União,
- o nível de comunicação e informação sobre direitos e obrigações entre os diferentes agentes comunitários envolvidos,
- os encargos burocráticos suplementares e os custos associados, sobretudo para os indivíduos mais vulneráveis como sejam os consumidores, as PME e os cidadãos individuais.

4.7 O Comité pensa que as propostas da Comissão permitem realizar importantes progressos, ao preverem:

- disposições de reforço da fiscalização do mercado,
- um sistema harmonizado de acreditação,
- níveis uniformes de competências dos organismos de certificação acreditados,
- critérios de selecção mais rigorosos e procedimentos de selecção harmonizados para a avaliação da conformidade,
- melhor cooperação e intercâmbio de informações entre autoridades nacionais,
- o reforço da protecção jurídica da marcação CE como marca colectiva comunitária.

4.8 O Comité concorda plenamente com a necessidade de melhorar a qualidade do sistema de acreditação dos organismos notificados e de definir critérios mais rigorosos de nomeação, gestão e supervisão desses organismos através de um quadro jurídico que permita a coerência, comparabilidade e coordenação dos sistemas descentralizados a fim de garantir a sua fiabilidade e promover a confiança mútua.

4.9 Sobretudo face à globalização crescente, o sistema de fiscalização do mercado deve prever um quadro regulamentar uniforme propício à aplicação eficaz e coerente da legislação em todo o território da UE.

4.10 É urgente evitar a entrada no mercado de produtos não conformes e potencialmente perigosos, como revela o relatório anual de 2006 relativo ao RAPEX, ou seja, o sistema de alerta rápido para produtos de consumo perigosos ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Relatório RAPEX 2006 da Comissão Europeia, <http://ec.europa.eu/rapex>. O relatório apresentado em 19 de Abril de 2007 revela um aumento constante do número de notificações nos últimos anos. O número de notificações de risco relativas à segurança de produtos de consumo não alimentares na Europa mais do que duplicou entre 2004 e 2006, passando de 388 para 924, ao passo que o aumento anual relativamente a 2005 foi de 32 %, concentrando-se nos sectores dos brinquedos, aparelhos eléctricos, veículos a motor, equipamento de iluminação e cosméticos, com riscos de lesões, choques eléctricos, incêndio e queimaduras, estrangulamento e sufocamento, e riscos químicos.

4.11 Quanto à marcação CE — concebida como marca de conformidade e não como marca de qualidade —, o Comité julga essencial restaurar a confiança nas marcas de conformidade. Importa revalorizar a marcação CE e aumentar, assim, as possibilidades de perseguir as infracções e de assegurar a protecção jurídica de algo que representa o sistema regulamentar que está na base de todas as directivas da nova abordagem, as quais abrangem mais de 20 sectores de produção.

4.12 Quanto ao actual quadro regulamentar, o Comité entende que as incoerências, as duplicações de normas e a incerteza jurídica são o ponto fraco mais evidente do sistema, com graves consequências para os consumidores, as empresas, os cidadãos e a sociedade civil no seu todo.

4.13 A estratificação normativa e a falta de coerência entre as iniciativas que respondem a outros objectivos e as políticas da UE provocaram uma sobrecarga burocrática e atrasos notáveis devidos ao lançamento de procedimentos diversos, o que teve um impacto muito negativo sobretudo nos consumidores, nas PME e nos cidadãos individuais.

4.14 O Comité apoia, por isso, sem reservas a proposta de um quadro comum de referência para a comercialização dos produtos ⁽¹⁶⁾ que inclua definições, procedimentos e elementos comuns para a futura reorganização e adaptação das diferentes directivas, a fim de eliminar da legislação vigente deficiências e cargas burocráticas supérfluas.

4.15 O Comité considera essencial para o mercado interno a elaboração de um guia prático para a comercialização dos produtos no mercado interno europeu ⁽¹⁷⁾, sintetizando, de uma forma convivial, a legislação e os procedimentos, num quadro horizontal e por sector, e especificando os direitos e as obrigações, as modalidades de acesso, os prazos e os custos de aplicação.

5. Observações na especialidade

5.1 *A proposta de regulamento COM(2007) 36 final sobre o «princípio do reconhecimento mútuo» e os «pontos de contacto para produtos»*

5.1.1 O princípio do mútuo reconhecimento previsto nos artigos 28.º e 30.º do Tratado é um dos elementos cardeais da livre circulação de bens e serviços no mercado interno. Cinquenta anos depois e face ao alargamento gradual da UE e a uma globalização crescente, é imperioso, na opinião do Comité, reforçar o seu papel e a sua protecção, garantir-lhe uma maior segurança jurídica e uniformidade de aplicação e valorizar plenamente todas as suas potencialidades junto dos operadores económicos, das empresas europeias e das autoridades nacionais.

5.1.2 A proposta da Comissão é um passo muito positivo nesta direcção, visto

- estabelecer um procedimento para derrogar ao princípio geral,

⁽¹⁶⁾ Este quadro deveria também ter em conta os «serviços», cada vez mais conexos com a comercialização dos próprios produtos.

⁽¹⁷⁾ Cf. ponto 5.1.11.

- fixar um quadro comum de direitos e obrigações para as autoridades nacionais e as empresas,
- sugerir um sistema de informação e de cooperação administrativa no âmbito das regulamentações nacionais.

5.1.3 Subsistem, contudo, na opinião do Comité, vários pontos problemáticos que deveriam ser mais aprofundados na proposta de regulamento:

- a aplicação do princípio do mútuo reconhecimento não pode ser dissociada da confiança recíproca entre os Estados-Membros na fiabilidade dos mecanismos de fiscalização do mercado determinantes para o acesso de um produto ao mercado interno europeu, na eficácia dos procedimentos de avaliação da conformidade, no papel dos laboratórios de ensaio, nas competências dos certificadores e dos organismos de normalização,
- na proposta de regulamento em análise a Comissão revela uma certa contenção em relação ao que preconizava a Decisão 3052/95/CE,
- os mecanismos de cooperação administrativa devem cingir-se, segundo o regulamento, à cooperação vertical entre as empresas e as autoridades nacionais, quando seria relevante desenvolver uma cooperação horizontal entre as autoridades administrativas e entre os vários pontos de contacto para produtos,
- a não referência a mecanismos de resolução de diferendos, como o SOLVIT (*Effective Problem Solving in the Internal Market*) ⁽¹⁸⁾, que permite às empresas solicitar directamente um procedimento rápido e já caucionado,
- a inversão do ónus de prova, também para produtos extracomunitários, colocados no mercado por importadores europeus,
- a introdução de uma lista positiva de produtos, que poderá ser particularmente difícil visto o princípio do mútuo reconhecimento se aplicar a todos os produtos não cobertos pela legislação harmonizada.

5.1.4 O CESE considera essencial invocar expressamente no texto as bases jurídicas do Tratado que estabelecem o princípio do mútuo reconhecimento, evidenciando que a salvaguarda dos requisitos nacionais exigidos não passa de uma excepção.

5.1.5 O Comité considera prioritário assegurar níveis elevados de transparência, segurança jurídica e simplificação na aplicação do princípio do reconhecimento mútuo:

- a inversão do ónus da prova por parte das autoridades nacionais que tencionem derrogar este princípio, seguindo procedimentos simples e prazos bem definidos, para tornar mais transparente e rápida a resolução de casos controversos;

- a possibilidade de recorrer aos tribunais nacionais sem que isso implique custos suplementares, tempo e esforço excessivos;
- a possibilidade de resolução extrajudicial de diferendos, graças a mecanismos de eficácia comprovada na UE;
- maior e melhor liberdade de circulação de bens e serviços, designadamente, através de campanhas de informação e de acções de formação conjuntas dirigidas às empresas, aos consumidores e às administrações;
- os prazos processuais devem ser reduzidos; após notificação e justificação por escrito por parte das autoridades nacionais, uma empresa pode apresentar, num prazo mínimo de vinte dias, os seus contra-argumentos e, caso o diferendo não fique resolvido dentro de determinado prazo, poderá interpor recurso junto dos tribunais nacionais do mercado potencial;
- colocação na rede europeia e no sítio da Internet da UE de «pontos de contacto para produtos» (PCP) por Estado-Membro, para uma comunicação e uma informação adequadas sobre direitos e obrigações.

5.1.6 O Comité considera que convirá definir os prazos máximos de deliberação previstos para os recursos, para dirimir a questão em primeira instância.

5.1.7 Os Estados-Membros deverão munir-se de estruturas técnicas nacionais competentes capazes de produzir dentro de um breve lapso de tempo, também mediante procedimentos de urgência, eventuais provas de derrogação ao princípio do mútuo reconhecimento, na acepção do artigo 30.º do Tratado que «permite aos Estados-Membros tomarem medidas de efeito equivalente às restrições quantitativas sempre que essas medidas se justifiquem por um interesse geral não económico: moralidade pública, ordem pública, segurança pública, protecção da saúde e da vida das pessoas e dos animais, preservação das plantas, protecção do património nacional e protecção da propriedade industrial e comercial» ⁽¹⁹⁾.

5.1.8 Os Pontos de Contacto para Produtos (PCP) deveriam integrar os mecanismo SOLVIT, numa primeira tentativa de resolução de diferendos e para permitir às empresas que virem bloqueados os seus produtos na fronteira recorrer a este procedimento extrajudicial de cooperação administrativa entre as autoridades dos Estados-Membros, com respostas no prazo de dez semanas ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Parlamento Europeu — Fichas técnicas — 3.2.1 A livre circulação de mercadorias. Última actualização em 22 de Outubro de 2001. http://www.europe-info.de/facts/pt/3_2_1.htm.

⁽²⁰⁾ SEC(2007) 585 Documento de trabalho da Comissão Relatório SOLVIT 2006 «Desenvolvimento e Desempenho da Rede SOLVIT em 2006» de 30.4.2007.

Todos os Estados-Membros, e ainda a Noruega, a Islândia e Liechtenstein, criaram um centro SOLVIT, na maioria dos casos integrado no seu Ministério de Negócios Estrangeiros ou da Economia.

Estes centros cooperam directamente através de uma base de dados em linha para resolver rápida e pragmaticamente os problemas colocados pelos cidadãos e pelas empresas. As regras de cooperação fazem parte de uma recomendação da Comissão de 2001 sancionada pelas conclusões do Conselho. SOLVIT entrou em funcionamento em Julho de 2002. Para além do estabelecido pela recomendação, os centros SOLVIT adoptaram, em Dezembro de 2004, uma série de normas comuns de qualidade e desempenho, para garantir uma prestação de serviços de qualidade elevada em toda a rede.

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

5.1.9 O Comité reputa essencial que os PCP assumam um papel proactivo com a elaboração de guias práticos processuais e a criação de sítios Web nacionais a integrar numa rede europeia e no sítio da UE na Internet e que colijam os acórdãos de casos anteriores resolvidos, a lista dos produtos aos quais é aplicável o princípio de reconhecimento mútuo e um banco de dados acessível aos potenciais utentes, ligada à rede telemática de intercâmbio de dados entre os PCP, com base nos regimes de interoperabilidade IDABC ⁽²¹⁾.

5.1.10 A criação e o funcionamento destes instrumentos não devem ser facultativos mas tratados como uma obrigação consagrada na proposta. Os PCP deveriam realizar regularmente, juntamente com a Comissão, seminários de informação e formação para operadores económicos, funcionários das autoridades administrativas e aduaneiras e para consumidores, a fim de facilitar a compreensão e a divulgação dos direitos e obrigações estabelecidos pelo Tratado.

5.1.11 Será igualmente conveniente elaborar um guia prático que permita rastrear, no território da UE, toda a legislação existente e em vigor, dentro de um esquema organizativo concebido segundo uma lógica horizontal e abrangendo grandes sectores.

5.1.12 A previsão de uma lista positiva de produtos que ficassem a coberto do regulamento não nos parece conveniente, do mesmo modo que consideramos inadequada a exclusão do procedimento de urgência previsto pela directiva «Segurança Geral dos Produtos».

5.1.13 A Comissão deverá continuar a supervisionar directamente os mecanismos de notificação para controlar o seu funcionamento, convido para tal obrigar o Estado-Membro remetente a fazer uma cópia de cada notificação e a elaborar um relatório anual sobre as medidas adoptadas, nos termos do regulamento, que servirá de base ao relatório sobre a aplicação do regulamento a apresentar pela Comissão ao Parlamento, ao Conselho e ao CESE-OMU.

5.2 Proposta de decisão (COM(2007) 53 final) relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos e a marcação CE

5.2.1 O Comité partilha os princípios básicos das propostas, nascidos das experiências positivas com a avaliação da conformidade no âmbito da nova abordagem, em conjugação com a abordagem global ⁽²²⁾. Estes princípios deveriam aplicar-se a toda a legislação comunitária presente e futura, abrangendo todas as vertentes dos produtos comercializados, especialmente as da segurança, da saúde e da protecção ambiental. O princípio fundamental do mercado interno, que estabelece a não discriminação entre operadores económicos, deverá ser respeitado pela regulamentação e aplicado na sua íntegra pelos Estados-Membros.

⁽²¹⁾ JO C 80 de 30.3.2004. Relator: A. PEZZINI.

⁽²²⁾ A abordagem global introduziu uma vertente modular, com uma subdivisão do processo de avaliação da conformidade numa série de operações, os chamados módulos, que se distinguem entre si consoante a fase do procedimento de avaliação da conformidade (por exemplo, concepção, protótipo, produção completa), o tipo de avaliação realizada (controlo da documentação, aprovação do tipo, garantia de qualidade) e o responsável pela avaliação (fabricante ou terceiro).

A abordagem global foi adoptada com a Decisão 93/465/CEE do Conselho, revogada e actualizada pela Decisão 93/465/CEE. Ambas as decisões estabelecem orientações gerais e procedimentos detalhados em matéria de avaliação da conformidade a utilizar nas directivas de nova abordagem.

5.2.2 O Comité entende que «todos os operadores económicos que intervenham na cadeia de abastecimento e de distribuição devem tomar medidas adequadas ⁽²³⁾ para garantir que apenas disponibilizam no mercado produtos conformes à legislação aplicável», sejam eles fabricantes, representantes autorizados ou importadores ⁽²⁴⁾.

5.2.3 A rastreabilidade, que facilita a tarefa das autoridades de fiscalização por permitir a identificação do operador económico responsável pela colocação no mercado europeu de produtos não conformes, é essencial para a aplicação efectiva de todas as prescrições comunitárias pertinentes e não só dos deveres de conformidade, circunscritos a «certas medidas de controlo», conforme propõe a Comissão ⁽²⁵⁾.

5.2.4 No atinente ao objecto e ao âmbito de aplicação da decisão, o Comité considera que convém evitar as excepções nela previstas e tornar o quadro comum para a comercialização de produtos — em sintonia com o proposto no ponto 5.3.3 para o regulamento relativo ao Sistema Europeu de Acreditação — extensível a toda a legislação comunitária na matéria, sem excepções nem em matéria de segurança e saúde nem de protecção ambiental. O novo quadro deve aplicar-se a todo o corpo legislativo em vigor, sem aguardar a eventual revisão geral de cada directiva e de cada regulamento.

5.2.5 O quadro de definições previsto no primeiro capítulo da proposta é de importância vital para os operadores do mercado, dados os casos, em demasia, de directivas que cobrem os mesmos produtos mas usando definições diferentes.

5.2.6 O Comité reputa indispensável:

- indicações mais claras para melhorar o quadro actual da nova abordagem sobre os deveres dos operadores económicos,
- uma fiscalização do mercado mais eficaz,
- níveis de competência mais homogéneos dos organismos de avaliação da conformidade.

5.2.7 Os deveres dos operadores económicos devem ser justificados, proporcionais e não implicar uma sobrecarga burocrática e administrativa, tratando-se dos testes por amostragem dos produtos comercializados e do registo das reclamações (n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 7.º) ou da obrigatoriedade de notificação que deverá circunscrever-se aos produtos perigosos definidos na Directiva DGSP.

5.2.7.1 O Sistema Europeu de Acreditação deve caracterizar-se pela proporcionalidade dos meios utilizados pelos organismos de certificação da conformidade, que terão de aplicar métodos adequados às pequenas e médias empresas e aos produtos produzidos não em série ou em série limitada.

⁽²³⁾ Considerando 14 da proposta de decisão COM(2007) 53 final.

⁽²⁴⁾ Incluindo os importadores dos chamados «produtos sem marca» de países terceiros, colocados no mercado por períodos curtos, frequentemente com marcas de fantasia, e utilizando a técnica do «vende e foge».

⁽²⁵⁾ Considerando 17 da proposta de decisão COM(2007) 53 final.

5.2.8 O Comité reafirma que os organismos notificados devem ser garante de competência, imparcialidade e eficácia em todo o Espaço Económico Europeu de modo a assegurar condições equitativas de concorrência para todos os fabricantes. É forçoso que — em consonância com os requisitos de acreditação previstos no regulamento, mais exactamente, no ponto 3 e seguintes — a avaliação seja feita pelos organismos nacionais de acreditação e aceite pela autoridade notificante, evitando duplicações inúteis e onerosas.

5.2.9 Os procedimentos de avaliação da conformidade deveriam privilegiar o módulo A de controlo interno como método normal predilecto, visto coadunar-se mais com o facto de, em todos os casos, a responsabilidade pelo produto ser inteiramente do produtor ou do importador no EEE (Espaço Económico Europeu). Convém, porém, garantir diferentes possibilidades de escolha entre módulos simplificados, em particular para as PME e para as produções em série limitada.

5.2.10 Sendo o cerne da legislação o regime de marcação CE destinada a certificar a conformidade do produto com as prescrições aplicáveis, deve-se instar os Estados-Membros a reforçarem a sua protecção e a reagirem à sua utilização indevida com sanções adequadas e proporcionais, incluindo sanções penais. Como se disse antes, a nova legislação refere que a conformidade do produto, atestada pela marcação CE, não exime o fabricante do dever de ressarcir os danos causados eventualmente por um produto declarado posteriormente defeituoso.

5.2.11 O Comité concorda inteiramente que a falta de credibilidade da marcação CE retira a credibilidade ao sistema na sua íntegra, envolvendo as autoridades de fiscalização do mercado, os produtores, os trabalhadores e os certificadores e, em última instância, compromete até a adequação da legislação ao abrigo da nova abordagem ⁽²⁶⁾.

5.2.12 A melhor maneira de reforçar o estatuto e o significado da marcação CE definida na Decisão do Conselho 93/465/CEE ⁽²⁷⁾ será a sua reforma radical, ou seja:

- esclarecer que não deve ser utilizada e considerada como sistema de marcação ou de rotulagem para o consumo ⁽²⁸⁾, nem garantia de qualidade ou de certificação ou de aprovação por parte de terceiros independentes mas apenas como mera declaração de conformidade e documentação técnica, que o fabricante ou o importador é obrigado a apresentar em conformidade com os requisitos do produto, sob sua inteira responsabilidade, às autoridades e aos consumidores,
- racionalizar os vários procedimentos de avaliação da conformidade,
- reforçar a protecção jurídica da marcação CE, através da «marca comunitária colectiva», permitindo às autoridades públicas intervir rapidamente e reprimir os abusos, mas deixando em aberto a possibilidade de crescer marcas nacionais,
- reforçar os mecanismos de fiscalização do mercado e os controlos aduaneiros nas fronteiras,

⁽²⁶⁾ O papel e o significado da marcação CE, Comissão Europeia, proj. cert. DOC 2005 — 11 de 30.8.2005.

⁽²⁷⁾ Decisão do Conselho 93/465/CEE — Módulos: «A marcação “CE” materializa a conformidade com o conjunto das obrigações relativas ao produto que incumbem aos fabricantes por força das directivas comunitárias que prevêm a sua aposição».

⁽²⁸⁾ Documento BEUC 298/2007 de 5.6.2007 sobre o Pacote de produtos no Mercado Interno. Jim Murray — Audição no PE de 5.6.2007.

- promover a realização por parte dos produtores e consumidores de um estudo em que sejam analisados os aspectos positivos e negativos de um eventual código de conduta voluntário sobre a eficácia da proliferação das marcas de qualidade e de rótulos europeus e nacionais — voluntários ou não — e as suas relações com a marcação CE.

5.2.13 No atinente aos mecanismos de fiscalização do mercado, remete-se para o ponto 5.3.13 e seguintes, sublinhando a importância de envolver a Comissão não só em todos os casos de produtos conformes mas que comportam riscos para a segurança e a saúde, mas também nos casos de não conformidade formal, nos termos do artigo 38.º da decisão.

5.2.14 O Comité reafirma o papel fundamental, em todos os domínios, desempenhado pelo processo de normalização técnica, uma vez que a nova abordagem assenta justamente numa ligação estreita entre requisitos legais mínimos e normas técnicas europeias, que convém apoiar e valorizar. Por conseguinte, sempre que haja uma objecção formal contra regulamentação harmonizada ⁽²⁹⁾, esta deve ser comunicada imediatamente ao organismo de normalização interessado para que a tenha em devida conta no processo de elaboração das normas.

5.3 Proposta de regulamento (COM(2007) 37) final para um Sistema Europeu de Acreditação e mecanismos de fiscalização do mercado

5.3.1 O Comité dá o seu aval às propostas de criação de um Sistema Europeu de Acreditação, com base na confiança recíproca e na cooperação, definindo regras vinculativas tanto para os operadores económicos como para as autoridades públicas, para garantir que todos os produtos colocados no mercado respeitem elevados níveis de protecção da segurança e da saúde e o mesmo nível operacional e regulamentar a todos os consumidores europeus e a todos os operadores económicos, num quadro de simplificação e agilização burocrática.

5.3.2 O Sistema Europeu de Acreditação deverá assegurar a aceitação geral dos resultados de avaliação da conformidade e evitar duplicações desnecessárias. Para garantir a aceitação internacional deste sistema, é preciso estribar a competência de avaliação em normas internacionalmente reconhecidas e incluir explicitamente no regulamento as definições de «avaliação da conformidade», «organismos de avaliação da conformidade», «designação do organismo» e «notificação».

5.3.3 As disposições do regulamento devem ser aplicáveis a todos os organismos de acreditação e aos serviços por eles prestados, no âmbito do Espaço Económico Europeu, independentemente do tipo de avaliação da conformidade que fornecerem aos seus clientes, e devem garantir:

- um corpo coerente de definições comuns, claras e transparentes, conformes às normas internacionais, a utilizar em todas as directivas da nova abordagem e nas directivas por produto, incluindo as que se referem à avaliação da conformidade e aos organismos dela incumbidos,

⁽²⁹⁾ Artigo 14.º da proposta de decisão COM(2007) 53 final.

- um sistema de acreditação, gerido pela autoridade pública competente, que não deverá ficar sujeito a concorrência comercial,
- a cobertura geral de toda a legislação comunitária pertinente, sem excepções nem em matéria de segurança e saúde nem de protecção ambiental; face à complexidade cada vez maior da legislação comunitária na matéria, as novas disposições deverão inserir-se num quadro unitário coerente tanto para os produtores da UE como dos países terceiros,
- a aplicação generalizada a todas as actividades sujeitas a acreditação, inclusivamente a calibragem, independentemente de essa acreditação ser exigida para satisfazer a requisitos legais de avaliação da conformidade, ou a acordos contratuais privados,
- o respeito, por parte dos organismos nacionais de acreditação, das regras de competência e de imparcialidade na sua participação na avaliação interpares (*peer evaluation*) supervisionada por todas as partes interessadas no processo de acreditação,
- uma boa relação custo-benefícios, proporcionalidade, fiabilidade e confiança recíproca no sistema único de acreditação tanto nos domínios regulamentados como não regulamentados.

5.3.4 A definição de acreditação deveria ser modificada, integrando as actividades de calibragem, ensaio, inspecção e outras actividades de avaliação da conformidade.

5.3.5 Além disso, para uma regulamentação uniforme compreendendo todos os procedimentos de avaliação da conformidade, inclusivamente os referentes à garantia de qualidade, à calibragem e às provas de eficácia ISO 43, não deverá haver isenções e todos os organismos de acreditação e todos os serviços por eles prestados no Espaço Económico Europeu deverão ser incluídos no âmbito de aplicação da regulamentação, independentemente do tipo de avaliação da conformidade que fornecerem aos seus clientes.

5.3.6 Nos termos do n.º 6 do artigo 4.º, o organismo nacional de acreditação não terá fins lucrativos. Todavia, com a formulação actual, há o risco de obstar à formação de um capital de base que garanta as bases financeiras sólidas para uma prestação eficiente de serviços de qualidade. Na opinião do Comité, os organismos nacionais de acreditação deverão agir sem fins lucrativos, no sentido de que não devem distribuir dividendos em conformidade com o estabelecido internacionalmente no ISSO/IEC 17011 ⁽³⁰⁾.

5.3.7 O Sistema Europeu de Acreditação (SEA) não deverá ser considerado o nível mais elevado de aprovação, não tendo, portanto, de ficar sujeito a concorrência comercial enquanto serviço público de interesse geral. O Comité considera legítima a regra segundo a qual é vedado aos Estados-Membros manterem mais do que um organismo nacional de acreditação, e a sua competência, objectividade e imparcialidade devem ser objecto de revisão interpares, com excepções em certas condições ⁽³¹⁾ para os Estados-Membros de dimensões territoriais reduzidas que, se o desejarem, poderão recorrer ao organismo nacional de acreditação de um Estado-Membro vizinho.

5.3.8 O Comité reputa necessário estabelecer uma clara base jurídica para a EA (Cooperação Europeia para a Acreditação), cujo papel deve ser reforçado e definido com exactidão. Todos os organismos nacionais de acreditação deverão estar adstritos à EA, com vista a assegurar a equivalência, a transparência, a fiabilidade e a eficácia; além disso, a rede EA deverá contar com o apoio dos Estados-Membros.

5.3.9 Para intensificar a EA, será oportuno, na opinião do Comité, que os organismos de acreditação celebrem acordos multilaterais (MLA). Por outro lado, os mecanismos de financiamento previstos pelo regulamento não deverão contemplar unicamente a EA, mas serem também extensíveis a campanhas de apoio a acções de fiscalização do mercado e à formação conjunta das várias administrações nacionais envolvidas.

5.3.10 Para facilitar e melhorar o funcionamento do mercado interno e aumentar a confiança nele depositada, a revisão interpares prevista no n.º 1 do artigo 9.º deverá ser organizada no âmbito do Sistema Europeu de Acreditação e realizada segundo regras harmonizadas, definidas pela EA. Os resultados da avaliação interpares devem ser comunicados a todos os Estados-Membros e à Comissão.

5.3.11 Na opinião do Comité, os organismos de acreditação, para demonstrarem que honram a confiança neles depositada, terão de provar que participam, com êxito, na revisão interpares.

5.3.12 O Comité reputa, além disso, fundamental a participação das partes interessadas, as quais deverão participar nos organismos de acreditação, e que esta possibilidade seja integrada no novo regulamento.

5.3.13 O Comité realça o valor de mecanismos equivalentes, mais coerentes e eficientes de fiscalização do mercado por parte dos Estados-Membros, graças a uma harmonização legislativa ao nível comunitário que inclua o reforço da cooperação transfronteiras. Para tal, é imperioso reajustar as disposições sobre segurança geral dos produtos — Directiva GSP 2001/95/CEE — e as demais directivas na matéria, para a plena aplicação do princípio «legislar melhor» ao funcionamento do mercado interno. As actividades de fiscalização do mercado deverão contemplar igualmente os produtos cobertos pela directiva relativa à Segurança Geral dos Produtos (DGSP), já que muitos deles são vendidos tanto para uso profissional como directamente ao consumidor. O Comité considera, portanto, injustificada a exclusão da Directiva SGP do âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 13.º, o que poderá levar a uma confusão ainda maior e causar problemas aos operadores económicos, em vez de aumentar a coesão das actividades de fiscalização do mercado interno.

5.3.14 O Comité considera, portanto, plenamente justificado o actual sistema de alerta rápido para produtos não alimentares (RAPEX) ⁽³²⁾ capaz de assistir eficazmente à fiscalização do mercado. Este deve, contudo, ser utilizado com mais homogeneidade e coordenação pelos Estados-Membros e pelas autoridades aduaneiras e administrativas.

⁽³⁰⁾ ISO/IEC 17011 «O organismo de acreditação deve dispor de recursos financeiros, comprovados por registos e/ou documentos, necessários para a realização das suas actividades».

⁽³¹⁾ Artigo 6.º da proposta de decisão COM(2007) 37 final.

⁽³²⁾ Ao RAPEX juntam-se: para o sector agroalimentar, o sistema de alerta RASFF; para as doenças humanas, o sistema SARR; para as doenças dos animais, o sistema ADNS (ver Decisão 2004/478/CE e Regulamento 2230/2004/CE).

5.3.15 É imprescindível que as autoridades aduaneiras cooperem, no âmbito de uma rede europeia, com as autoridades de fiscalização do mercado, para que os produtos sejam controlados eficazmente antes de circularem livremente no mercado interno europeu. Por este motivo, é preciso dotar as autoridades aduaneiras de recursos humanos qualificados, de meios financeiros e poderes suficientes para executarem cabalmente as tarefas que lhes são confiadas.

5.3.16 Os mecanismos de fiscalização do mercado e de controlo aduaneiro deverão ser, especialmente, dotados de instrumentos próprios para uma acção rápida, no caso dos produtos sazonais ou comercializados por períodos restritos,

por ocasião de vendas promocionais sob marcas de fantasia efémeras, em relação aos quais as autoridades devem ter poderes e meios de intervenção rápidos. Além disso, cabe inteiramente ao importador comunitário a responsabilidade de garantir que esses produtos satisfazem os requisitos essenciais da UE, sobretudo os de segurança e de protecção do ambiente.

5.3.17 Por último, o regulamento deverá, na opinião do Comité, especificar que as medidas adoptadas em resposta a uma não conformidade comprovada terão de respeitar o princípio da proporcionalidade, para além do recurso às orientações previstas no n.º 1 do artigo 19.º. Na opinião do Comité, será conveniente alterar o artigo 17.º em conformidade.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

Seguem-se as propostas de alteração que, embora rejeitadas durante o debate, receberam pelo menos um quarto dos votos expressos:

Ponto 5.2.12

Aditar o seguinte no final do primeiro ponto:

«— esclarecer que não deve ser utilizada e considerada como sistema de marcação ou de rotulagem para o consumo, nem garantia de qualidade ou de certificação ou de aprovação por parte de terceiros independentes mas apenas como mera declaração de conformidade e documentação técnica, que o fabricante ou o importador é obrigado a apresentar em conformidade com os requisitos do produto, sob sua inteira responsabilidade, às autoridades e aos consumidores. Consequentemente, como a marcação CE não é uma garantia de qualidade ou certificação ou aprovação por parte de terceiros independentes, é suficiente que seja aposta nos folhetos que acompanham a embalagem e não no próprio produto.».

Justificação

De acordo com as regras existentes, a marcação CE tem de ser aposta a todos os produtos desta espécie, por exemplo brinquedos. Isto significa que para o consumidor não há nenhuma mensagem de que um produto seja melhor do que outro. Significa (meramente) que o produto corresponde às normas de segurança para poder ser posto à venda. O consumidor quando entra numa loja parte do princípio que todos os produtos expostos estão autorizados a ser vendidos.

E se, por exemplo, o consumidor andar à procura de equipamento desportivo como patins em linha e/ou pranchas com rodas, não é exigida qualquer marcação CE nos produtos destinados a crianças com peso inferior a 20 quilos. Se mais do que uma criança se sentar na prancha, o consumidor pode pensar que as pranchas com a marcação CE são melhores do que as outras.

Os resultados de vários inquéritos que têm vindo a ser feitos revelam que os consumidores não compreendem ou são induzidos em erro pela marcação CE. Algumas das ideias erróneas são que os produtos têm uma certa qualidade (não são apenas seguros), foram testados por terceiros ou foram produzidos na UE.

E é compreensível que os consumidores não entendam o sistema. Todos os produtos alimentares não são obrigados a ter a marcação CE, embora, de qualquer forma, tenham de respeitar as directivas e os regulamentos comunitários. Na opinião das organizações europeias de defesa dos interesses dos consumidores, da BEUC e da ANEC, é suficiente que a marcação CE — entendida como o passaporte de segurança do produto — conste do folheto que acompanha o produto, permitindo às autoridades efectuar o respectivo controlo.

Resultado da votação

Votos a favor: 24 Votos contra: 27 Abstenções: 10

Ponto 5.2.12

Aditar novo sexto ponto:

«— fazer com que a Comissão, os produtores e os consumidores ponderem a criação de uma verdadeira marcação da qualidade de um produto baseada na certificação de terceiros, que aborde outros aspectos para além das regras básicas de segurança previstas nas directivas;».

Justificação

Um tal debate poderia analisar a hipótese de se criar normas que não se limitem à segurança dos produtos, considerando também outros aspectos como a qualidade, o ambiente e a ética, o que daria a possibilidade a determinados produtores — caso o pretendam — de testarem os seus produtos sob outros aspectos para além da segurança.

Se esta alteração for adoptada, há que alterar o Capítulo 1 «Conclusões e recomendações» nesse sentido (por exemplo, no ponto 1.5, após o sétimo ponto).

Resultado da votação

Votos a favor: 25 Votos contra: 29 Abstenções: 12

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 80/181/CE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às unidades de medida»

COM(2007) 510 final — 2007/0187 (COD)

(2008/C 120/02)

Em 26 de Setembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 80/181/CE do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às unidades de medida.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 21 de Novembro de 2007, sendo relator **B. CASSIDY**.

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 114 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE aprova a presente proposta sem qualquer reserva.

1.2 A directiva indica o fim de 2009 como a data limite para a utilização de «indicações suplementares», ou seja, não métricas. A manutenção deste prazo constituiria um custo para todas as empresas da UE que se dedicam ao comércio transatlântico.

1.3 A directiva também exige que o Reino Unido e a Irlanda fixem um prazo para pôr termo às excepções relativas à utilização da pinta, milha e onça troy.

1.4 A proposta da Comissão visa acabar com esses prazos sem os substituir por outros.

1.5 A Directiva estabelece como unidades de medida legais no âmbito da UE as unidades métricas ou unidades SI (Sistema Internacional), que é o sistema adoptado em todo o mundo instituído pela *Conférence générale des poids et mesures* (CGPM) em 1960. Pese embora a União Europeia não seja, ela própria, signatária, todos os Estados-Membros são. A actualização regular das unidades SI aos progressos técnicos conduziu a Comissão a propor a adopção da unidade do SI para expressar a actividade catalítica o «katal».

1.6 O CESE acolhe favoravelmente esta proposta da Comissão que se insere no esforço para a simplificação e a melhoria da legislação e congratula-se com a sensibilidade da Comissão em reconhecer a importância da aplicação do princípio da «subsidiariedade» para a Irlanda e o Reino Unido.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao nível sonoro à altura dos ouvidos dos condutores de tractores agrícolas ou florestais de rodas» (Versão codificada)

COM(2007) 588 final — 2007/0205 (COD)

(2008/C 120/03)

Em 24 de Outubro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao nível sonoro à altura dos ouvidos dos condutores de tractores agrícolas ou florestais de rodas» (Versão codificada).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro) decidiu por 135 votos a favor e 2 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas»

COM(2007) 140 final — SEC(2007) 388

(2008/C 120/04)

Em 28 de Março de 2007, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o:

«Livro Verde sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 31 de Outubro de 2007, tendo sido relator Lutz RIBBE.

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 48 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Síntese

guinte, a questão relevante não é saber «se», mas «como» devem ser utilizados os instrumentos de mercado.

1.1 O CESE toma nota da publicação, com considerável atraso, do Livro Verde sobre instrumentos de mercado para a protecção do ambiente.

1.2 Aprova a apresentação feita dos vários efeitos fiscais e ambientais dos instrumentos de mercado para a protecção ambiental (impostos, encargos, taxas, subvenções, direitos/licenças de emissão, etc.).

1.3 O CESE constata que os instrumentos de mercado são, desde há muito, parte integrante da acção política. Por conse-

1.4 Como observa, acertadamente, a Comissão, os instrumentos de mercado para a protecção ambiental viabilizam soluções bastante eficazes em termos de custos, mas não são a panaceia para todos os problemas. Por conseguinte, o debate político (e o Livro Verde) dever-se-iam centrar na relação e na interacção existente, por exemplo, entre obrigações e proibições, regulamentação e instrumentos de mercado (como impostos, taxas, subvenções específicas e licenças negociáveis). O CESE lamenta que o Livro Verde da Comissão não contenha orientações suficientes nesse sentido.

1.5 Assim, insta a Comissão a prosseguir o debate público suscitado pelo Livro Verde como uma oportunidade de dar a conhecer, através de exemplos concretos, as possibilidades e os efeitos, mas também as limitações, dos diversos instrumentos de protecção ambiental.

2. Teor do Livro Verde

2.1 Em 28 de Março de 2007, a Comissão apresentou o Livro Verde sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas ⁽¹⁾, que já havia sido anunciado em 2004 e que é agora objecto do presente parecer.

2.2 Com o Livro Verde, a Comissão pretende fomentar na sociedade um debate sobre a utilização ampla dos instrumentos de mercado.

2.3 A Comissão indica no seu Livro Verde que os objectivos entretanto acordados ao nível europeu em matéria de protecção ambiental, designadamente no âmbito da nova política energética e climática, representam, em sua opinião, «pura e simplesmente uma nova revolução industrial nos próximos 10 a 15 anos».

2.4 Salieta ainda que «estes objectivos ambiciosos não podem ser alcançados sem intervenção pública». A Comissão considera que os instrumentos de mercado, na medida em que são instrumentos da política ambiental, deveriam ser cada vez mais utilizados, e constituir «uma componente importante dos esforços a envidar para uma verdadeira mudança mediante a alteração dos incentivos para as empresas e consumidores».

2.5 Ao mesmo tempo, a Comissão afirma que os instrumentos de mercado «não são a panaceia para todos os problemas».

2.6 Como «instrumentos de mercado» são descritos os impostos, as taxas, as subvenções específicas e as licenças negociáveis.

Razões para a utilização de instrumentos de mercado como ferramentas políticas

2.7 Segundo a Comissão, a justificação para a utilização de instrumentos de mercado reside «na sua capacidade para corrigir as deficiências do mercado de uma forma eficaz em termos de custos. A deficiência do mercado consiste numa situação em que os mercados ignoram totalmente o custo “real” ou social da actividade económica (por exemplo, o património ambiental com natureza de bem público) ou não o têm em devida consideração».

2.8 De acordo com o Livro Verde, os instrumentos de mercado têm as seguintes vantagens:

- reconhecem implicitamente que as empresas diferem umas das outras;
- melhoram os sinais dados pelos preços, ao valorizarem os benefícios e custos externos das actividades económicas;
- proporcionam à indústria uma maior flexibilidade na realização de objectivos e, por conseguinte, menores custos globais de cumprimento;

- a mais longo prazo, incentivam as empresas a procurar a inovação tecnológica de modo a reduzir ainda mais os impactos adversos no ambiente («eficiência dinâmica»);
- favorecem o emprego quando utilizados no contexto da reforma fiscal ou orçamental em favor do ambiente.

2.9 Contudo, a Comissão deixa bem claro que os instrumentos de mercado não são apenas um meio para atingir os fins da política ambiental, servindo também, e principalmente, «para evitar distorções no mercado interno causadas pelas diferentes abordagens dos Estados-Membros, com o objectivo de assegurar que cada sector esteja sujeito a encargos semelhantes em toda a UE e de ultrapassar potenciais efeitos adversos na competitividade na UE».

2.10 Chama ainda a atenção para o facto de que os efeitos dos diversos instrumentos de mercado diferem. Os sistemas quantitativos (como os sistemas de licenças negociáveis) oferecem maiores certezas no que diz respeito à realização de objectivos políticos específicos (como o dos limites de emissão) em comparação com os instrumentos puramente baseados no preço, como é o caso, por exemplo, dos impostos. Este últimos dão mais segurança no que diz respeito ao custo/preço do objectivo político e são também mais fáceis de gerir.

2.11 Uma outra diferença essencial apontada pela Comissão é que os impostos (e também as taxas), que são mais utilizados para influenciar comportamentos, também geram receitas, enquanto que os sistemas de licenças negociáveis só podem gerar receitas «se as licenças forem vendidas em leilão pelas autoridades públicas».

2.12 O Livro Verde aborda igualmente o tema «crescimento e emprego» e apresenta razões para promover reformas fiscais em favor do ambiente. Depois de o Conselho Europeu, na Cimeira de Junho de 2006, ter abordado no âmbito da nova estratégia de sustentabilidade a questão da criação de um novo sistema fiscal segundo critérios de sustentabilidade, sem no entanto apresentar medidas concretas, a Comissão escreve o seguinte: «Uma reforma fiscal ambiental (RFA) que transfira a carga fiscal dos impostos com impacto negativo na qualidade de vida, (por exemplo, impostos sobre o trabalho) para impostos que, pelo contrário, têm um impacto positivo, (por exemplo, impostos sobre as actividades prejudiciais ao ambiente, como a utilização de recursos ou a poluição) pode ser uma opção vantajosa para todos, para tratar não só as questões ambientais, como também as questões de emprego ⁽²⁾. Ao mesmo tempo, um reequilíbrio a longo prazo dos impostos exigirá receitas relativamente estáveis da base de tributação relacionada com o ambiente».

2.13 Por fim, o documento apresenta alguns exemplos de instrumentos de mercado já em funcionamento (imposto sobre a energia, «Eurovinheta», sistemas de taxas de circulação para descongestionar o tráfego automóvel no centro das cidades) e levanta uma série de questões concretas e outras muito genéricas, dirigidas ao público em geral, para fomentar o debate na sociedade.

2.14 A Comissão considera que a protecção da biodiversidade é também um domínio em que os instrumentos de mercado podem revelar-se de utilidade.

⁽²⁾ A Comissão já levantou esta questão em 1993 no seu Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego — COM(93) 700, Capítulo 10 — e agora mais recentemente na sua recente comunicação sobre o modelo social europeu ou no documento sobre as ligações entre as políticas do emprego e as políticas ambientais. Ver COM(2005) 525 e SEC(2005) 1530. Provas ex-post dos países nórdicos, assim como os resultados de estudos baseados em modelos, indicam a existência dos dois tipos de benefícios.

⁽¹⁾ COM(2007) 140 final de 28.3.2007.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE já por várias vezes preconizou a utilização eficaz de toda a gama de instrumentos políticos na área da protecção ambiental, tendo salientado que os instrumentos de mercado podem aqui desempenhar um papel importante. Quanto a este ponto há portanto um consenso entre o Comité e a Comissão.

3.2 Embora o Comité compreenda os argumentos aduzidos e os considere verdadeiros e correctos, teria desejado que o Livro Verde — pelo qual tanto se esperou e cuja publicação foi sendo sucessivamente adiada — fosse mais claro no que diz respeito à aplicação planeada dos instrumentos de mercado. O longo processo de concertação nos serviços da Comissão talvez tenha sido necessário, mas o CESE não vê nele qualquer utilidade para a definição de políticas.

3.3 A impressão com que se fica é a de que a realidade política, por vezes, evolui mais rapidamente do que o processo de decisão interno.

3.4 O CESE constata que os instrumentos de mercado para a protecção ambiental desde há muito que são realidade, não obstante que cada país os utilize bastante diferentemente. Segundo o Eurostat, por exemplo, em média cerca de 7 % da totalidade dos rendimentos domésticos nos Estados-Membros da UE são provenientes de fontes de rendimento relacionadas com o ambiente.

3.5 Por isso, o que está em causa no Livro Verde e no debate político não pode ser a eventual introdução de instrumentos de mercado para a protecção ambiental. A questão pertinente não é saber «se», mas sim «como»: em que medida devem ser utilizados os instrumentos de mercado e em que relação se encontram com as obrigações e proibições e os demais instrumentos?

3.6 Contudo, as afirmações feitas no Livro Verde não vão além daquilo que de há muito se sabe, e debate, nas empresas e nos grupos que compõem a sociedade. Também não é levantada a questão de saber de quem deve partir a iniciativa. Como se sabe, a competência que a UE detém varia conforme os diferentes instrumentos e, por exemplo, quando se trata de matéria fiscal as suas atribuições são extremamente limitadas. Acresce que, ao nível político, também não se esclarece o que acontecerá após a apresentação do Livro Verde, nomeadamente se — como é habitual — se seguirá a publicação de um Livro Branco ou que conclusões se devem tirar.

3.7 O seu maior defeito é que não se esclarece que instrumento deverá ser prioritariamente utilizado numa dada situação política. A delimitação prevista ou a potencial interligação entre, por exemplo, instrumentos de regulamentação e instrumentos de mercado não é claramente explicitada.

3.8 O CESE toma nota positivamente do Livro Verde, mas constata que o debate na sociedade sobre instrumentos mais eficazes na área da política ambiental deveria ser efectuado com maior empenho, e através de exemplos os mais concretos possíveis, de modo a que os ambiciosos objectivos da UE, por exemplo no domínio da política energética e ambiental, se possam tornar efectivamente uma realidade.

3.9 Para o CESE é importante que os instrumentos de mercado se orientem pelo princípio do «poluidor-pagador» e que sejam criados incentivos para quem protege activamente o ambiente.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE tem vindo sempre a salientar a importância da internalização dos «custos externos». Neste campo, os instrumentos de mercado podem revelar-se eficazes, como, aliás, a própria Comissão descreve. No entanto, é primeiro necessário que haja uma clara decisão política quanto ao montante dos custos externos a internalizar.

4.2 A Eurovinheta descrita no Livro Verde como um instrumento «de mercado» no domínio do trânsito rodoviário é um bom exemplo de que, na realidade, este instrumento considerado adequado do ponto de vista da integração dos custos externos tem vindo a ser utilizado sem grande convicção. A própria Comissão escreve que «as tarifas médias abrangem apenas os custos das infra-estruturas, excluindo assim os custos externos». Daqui decorre a necessidade de iniciativas para internalizar futuramente os custos externos, por exemplo através da Eurovinheta.

4.3 O CESE solicita à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento que apenas designem um instrumento como instrumento de mercado para a protecção ambiental quando por detrás dele estiver, e for perceptível, um verdadeiro objectivo ambiental. No caso da Eurovinheta não há necessariamente um verdadeiro objectivo ambiental, uma vez que os custos externos são excluídos. Trata-se antes de mais de não financiar os custos das infra-estruturas exclusivamente através do orçamento público, imputando-os directamente aos utilizadores. Naturalmente que uma abordagem deste tipo tem indirectamente um impacto ambiental, nomeadamente quando os utilizadores devido ao aumento dos custos começam a reflectir se devem, por exemplo, utilizar o carro ou o comboio nas suas deslocações (ou nem sequer iniciar uma viagem). Mas a Eurovinheta só poderá ser considerada um «instrumento para o ambiente» quando os custos (ambientais) — que continuam a não ter um «mercado» e a não ser tidos em conta — passarem a ser integrados.

4.4 Por tudo isto, torna-se acima de tudo necessário que os responsáveis políticos esclareçam o que se pretende afinal atingir com uma dada medida política. Só depois de o objectivo ter sido definido se poderá iniciar o debate sobre o instrumento adequado para o atingir.

4.5 A utilização reforçada de instrumentos de mercado não isenta os responsáveis políticos da polémica — e portanto muito difícil — decisão de estabelecer objectivos absolutamente claros (de política ambiental), como por exemplo limites de emissão, etc. Ora isto até à data raramente se tem verificado. Os instrumentos de mercado não podem substituir estas decisões, pois, como o próprio nome indica, eles nada mais são do que instrumentos para alcançar objectivos políticos bem definidos.

4.6 A Comissão deve dissipar ao mais rapidamente possível as incertezas suscitadas pelo Livro Verde e tornar claro o modo como encara a utilização futura dos diferentes instrumentos políticos. O CESE recomenda, portanto, à Comissão que apresente, no âmbito do vasto debate que está a ser planeado sobre este tema, alguns exemplos práticos tirados de diversos domínios de política, como seja o da energia e o dos transportes, para ilustração das várias possibilidades de actuação política (com ou sem instrumentos de mercado).

4.7 A Comissão poderia certamente deixar claro, por exemplo, que não está a pensar em resolver o problema das substâncias cancerígenas, a título de exemplo, através da introdução de instrumentos de mercado.

4.8 Contudo, os instrumentos de mercado poderão ser interessantes no que se refere à questão actualmente em debate sobre como criar, no futuro, centrais a carvão isentas de emissões de dióxido de carbono, desde que haja disponibilidade técnica. Pretende-se impor a sua utilização (por via regulamentar), com base no argumento de que trata da mais moderna técnica, ou torná-la rentável através de instrumentos de mercado? Estas questões deveriam, no futuro, ser mais abordadas no debate levado a cabo na sociedade.

4.9 Se a conexão e a linha de demarcação entre a legislação e os instrumentos de mercado tivessem sido definidas com maior clareza — nomeadamente através da apresentação de possibilidades concretas de acção —, talvez também as reflexões expostas no Livro Verde sobre a utilização dos instrumentos de mercado na preservação da biodiversidade fossem mais compreensíveis. Na óptica do CESE, os argumentos não são

suficientemente convincentes para se poder verdadeiramente acreditar na possibilidade de combater, eficazmente, a redução da biodiversidade, que continua a ser uma ameaça.

4.10 No seu parecer sobre o «Relatório intercalar bienal sobre a estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável»⁽³⁾, o Comité já havia instado a Comissão a precisar e condensar as suas ideias num novo sistema fiscal orientado pelos indicadores da sustentabilidade. Segundo dados do Eurostat, cerca de 7 % das receitas fiscais provêm das taxas ambientais.

4.11 O CESE considera que é mais do que tempo de avançar com o debate sobre a redução da carga fiscal sobre o trabalho, bem como sobre a compensação das despesas através da imposição de impostos sobre as actividades desrespeitadoras do ambiente, sobretudo agora que o Livro Verde foi publicado. Neste contexto, importa que fique claro, também, de que modo a UE tenciona proceder às respectivas alterações, tanto mais que, segundo os Tratados da UE, a sua influência sobre a política fiscal os Estados-Membros é extremamente marginal.

4.12 Para o CESE, é extremamente importante que se apresente, sem demora, a já prevista síntese das subvenções com impacto negativo no ambiente, e se proceda à eliminação das mesmas o mais rapidamente possível. O Comité considera que as subvenções com impacto negativo no ambiente dão origem a uma importante distorção da concorrência, para além de serem uma aplicação incorrecta, e totalmente inaceitável, do erário público. Os instrumentos de mercado para fins da protecção ambiental só poderão produzir efeitos se as subvenções com impacto negativo no ambiente forem totalmente abolidas.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ JO C 256 de 27.10.2007, p. 76.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Mão-de-obra transfronteiriça no sector agrícola»

(2008/C 120/05)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar parecer sobre o tema

Mão-de-obra transfronteiriça no sector agrícola.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, responsável pela preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, adoptou o seu parecer em 31 de Outubro de 2007, tendo sido relator Martin SIECKER.

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 104 votos a favor, 3 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 A migração laboral na Europa tem um cariz económico e é consequência da livre circulação de trabalhadores numa UE com grandes assimetrias de riqueza. Um elevado índice de desemprego em muitos dos novos Estados-Membros e a procura de mão-de-obra barata e pouco qualificada nos quinze antigos são a causa de um fluxo crescente de candidatos a emprego.

1.2 Em 2004 e em 2007 foram adoptadas medidas transitórias para permitir aos antigos Estados-Membros gerir a migração proveniente dos novos. Na sua génese esteve, designadamente, o facto de os primeiros quererem evitar que um fluxo migratório demasiado grande de mão-de-obra provocasse tensões no seu mercado de trabalho com a possível contratação ilegal.

1.3 A consequência dessas medidas transitórias foi que justamente aquilo que se queria evitar acabou por acontecer. No seu relatório sobre o funcionamento das medidas transitórias, a Comissão Europeia constata que as restrições colocadas ao trabalho legal para migrantes dos novos Estados-Membros conduzem, actualmente, à proliferação de trabalho ilegal, ao «falso trabalho por conta própria», à prestação de serviços e a subcontratação fictícias.

1.4 Deparamos agora com a situação paradoxal de, na UE15, abundar o trabalho sazonal no sector agrícola e o mercado de trabalho não dispor de um número suficiente de trabalhadores residentes para executá-lo. Há um número suficiente de trabalhadores migrantes dos novos Estados-Membros interessados em fazer este trabalho mas muitos deles não podem porque não recebem autorização devido às medidas transitórias restritivas. O afluxo de mão-de-obra agrícola é variável, consoante os países de origem e os países de acolhimento, dependendo das diferenças da existência ou não de medidas transitórias, totais ou parciais.

1.5 Numa tal situação esse tipo de trabalho vai desaguar frequentemente no circuito não oficial. É difícil conseguir informação fidedigna sobre este assunto pelo facto de as três partes envolvidas terem todas as suas razões para não quererem divulgá-la. Há empregadores que querem pagar menos do que

aquilo a que são obrigados por lei ou pela convenção colectiva de trabalho. Há trabalhadores que se contentam com um salário inferior ao que lhes é devido por lei e pela convenção colectiva de trabalho. E, por último, há intermediários sem escrúpulos que organizam tudo e entram de bom grado num negócio que lhes rende muito dinheiro.

1.6 Muito deles acenam com preços sedutores, mas a guerra dos preços é paga, em última análise, pelos próprios trabalhadores migrantes que têm de contentar-se com salários inferiores ao rendimento social mínimo. Também pode suceder que os empregadores que contratam trabalhadores sazonais paguem aos intermediários preços consentâneos com o mercado, só que estes se escusam a regularizar o imposto sobre os salários e as quotizações sociais. Além disso, aqueles que assim agem embolsam sistematicamente uma parte do salário dos trabalhadores migrantes. Há também na Internet sítios, com números de telefone tanto na Europa de Leste como na Europa Ocidental, que oferecem aos empresários trabalhadores independentes sobre os quais não têm de pagar impostos, contribuições patronais nem quotizações sociais.

1.7 A situação é a todos os títulos indesejável. Importa colocar como princípio que todos os trabalhadores migrantes sejam tratados exactamente da mesma maneira como os trabalhadores residentes seus colegas de trabalho. Por trabalho igual deve ser pago salário igual, tendo de ser criadas melhores condições de acesso à segurança social. E isto não é apenas do interesse dos trabalhadores. Tem também interesse económico para as entidades patronais (condições de concorrência iguais para todos) e interesse financeiro para os Estados-Membros (fisco).

1.8 Está pronta uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. Esta proposta prevê a harmonização das sanções aplicáveis aos empregadores e das medidas preventivas, bem como a elaboração de definições e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros na aplicação de sanções aos empregadores.

1.9 Enquanto não forem levantadas as restrições aos migrantes dos novos Estados-Membros, o CESE defende a aplicação desta proposta de directiva aos empregadores que empregam ilegalmente trabalhadores dos Estados-Membros ainda sujeitos a restrições. Considera, além disso, fundamental que a UE zele estritamente não só pela transposição desta directiva para a legislação de todos os Estados-Membros mas também pela sua efectiva aplicação na prática.

1.10 A luta contra o trabalho não declarado só tem a lucrar com uma definição europeia inequívoca da relação laboral que distinga claramente entre a assunção de um emprego (a prestação de serviços) e a realização de actividades dentro de uma relação de subordinação (contrato de trabalho). A Organização Internacional do Trabalho (OIT) formulou a este propósito uma recomendação muito explícita, segundo a qual os independentes de boa-fé, cuja especialização vá além do trabalho não qualificado barato, devem ocupar no sistema laboral uma posição mais clara e receber a protecção a que têm direito. O CESE regozija-se com o facto de a Comissão Europeia ter aprovado uma proposta para a realização de um inquérito junto dos parceiros sociais europeus da construção civil sobre o fenómeno dos «falsos independentes» e regista com agrado que tenha igualmente chamado a si o seu financiamento.

1.11 Perante as consequências visíveis das restrições ao trabalho legal, talvez seja aconselhável prescindir em futuros alargamentos de medidas transitórias desta natureza. O CESE insta igualmente a Comissão Europeia a estudar a hipótese de abolir todas as restrições aplicáveis aos trabalhadores dos doze Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 e 2006. A grande maioria dos parceiros sociais europeus é também partidária desta abolição, desde que sejam realizadas, tanto ao nível comunitário como nacional e ainda dos parceiros sociais, acções concretas que garantam a igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes.

2. Introdução

2.1 A estratégia de Lisboa preconiza que a UE terá de transformar-se futuramente numa economia do conhecimento muito competitiva, assente numa produção e num consumo sustentáveis e dotada de grande coesão social.

2.2 Ora, neste momento, a UE é uma economia do conhecimento razoavelmente competitiva com padrões de produção e de consumo ainda não suficientemente sustentáveis e uma coesão social que deixa muito a desejar.

2.3 O presente parecer trata sobretudo deste último aspecto — a coesão social. A UE dedica especial atenção ao desenvolvimento económico e à sustentabilidade, sobretudo da produção. O resultado de se descurar politicamente o terceiro pilar da estratégia de Lisboa é que a coesão social em vez de aumentar diminui.

2.4 As consequências deste estiolamento são sobretudo visíveis no mercado de emprego. A percentagem de trabalho não declarado aumenta a olhos vistos e assiste-se ao aparecimento de um tipo de trabalhador que ainda não há muito se supunha extinto: o jornalista.

2.5 Os novos jornalistas oferecem os seus serviços na rua, em locais conhecidos onde são arrebanhados por «engajadores» sem escrúpulos. Os seus empregadores contratam-nos à jorna e não pagam impostos sobre os seus salários nem quaisquer quotizações sociais. Os trabalhadores têm de trabalhar muitas horas por dia, não recebem o suficiente e não são protegidos de modo algum pela legislação laboral, quando ela existe.

2.6 Até uns anos atrás, o mercado de trabalho tinha um carácter nacional, sobretudo o trabalho pouco ou não qualificado. Após o alargamento da UE em 2004, surgiu um mercado de trabalho europeu também para esse segmento específico. O alargamento de 2007 e a chegada dos trabalhadores búlgaros e romenos aumentaram consideravelmente a oferta nesse mercado.

2.7 O sector onde esta tendência se faz sentir cada vez mais é a agricultura. Além disso, grande parte das pessoas que procuram trabalho no estrangeiro encontram quase sempre o seu primeiro emprego no sector agrícola.

2.8 O CESE pretende com o seu parecer colocar esta questão na agenda da UE e instar as instituições europeias relevantes, em colaboração com os Estados-Membros e os parceiros sociais, a buscarem soluções para um problema tão grave, tão gritante e que, infelizmente, não cessa de crescer.

3. Agricultura

3.1 A agricultura é o conjunto de actividades económicas em que a Natureza é transformada em proveito da produção vegetal e animal⁽¹⁾. Para este objectivo, e consoante o produto, o método de produção e o nível de prosperidade, são empregues as mais variadas técnicas, desde o trabalho com as alfaías mais simples até à utilização de máquinas de grandes dimensões, ao mesmo tempo que o trabalho braçal vai sendo substituído cada vez mais pelo mecânico.

3.2 Na União Europeia, é muito importante o sector agrícola. É de 160 milhões de hectares a área total por ele explorada. Há 11 milhões de explorações agrícolas na Europa que oferecem emprego a um total de 15 milhões de pessoas. Embora, na maioria dos casos, sejam os próprios agricultores e seus familiares a trabalharem a terra, há cerca de um milhão de explorações agrícolas responsáveis por 6,5 milhões de empregos. Destes 4,5 milhões são trabalhadores sazonais, dos quais um número desconhecido trabalha num país que não o seu⁽²⁾, sendo muitos deles originários da Polónia, da Bulgária e da Roménia.

3.3 A agricultura compreende várias actividades: a pecuária (produção animal) e a aquacultura (produção de peixe), a horticultura (cultivo em pequena escala de legumes, plantas ornamentais, fruta, árvores e cogumelos) e a agricultura (distingue-se da horticultura por as plantas serem cultivadas em maior escala e requererem menos trabalho). A silvicultura comercial não é considerada em todos os países da Europa como um sector agrícola, sendo considerada em alguns deles como sector autónomo.

⁽¹⁾ Código NACE A (Nomenclatura Estatística das Actividades Económicas na Comunidade Europeia).

⁽²⁾ www.agri-info.eu.

3.4 A agricultura produz não só alimentos mas cada vez mais outros produtos, como flores, peles, couro, biocombustíveis (biodiesel, etanol, gás, madeira de crescimento rápido), enzimas, fibras, drogas, etc. As plantas geneticamente modificadas são também matéria-prima de certos medicamentos.

3.5 A agricultura é, de acordo com os dados fornecidos pela OIT ⁽³⁾ e pela Eurofund ⁽⁴⁾, um dos sectores mais perigosos para os trabalhadores. Registam-se anualmente uns 35 000 acidentes de trabalho mortais, ocorrendo quase metade, uns 17 000, no sector agrícola.

4. Formas de trabalho não declarado

4.1 As várias complicações jurídicas na UE impossibilitam uma única definição de trabalho não declarado. Práticas muito comuns num país (quando um determinado sector não está regulamentado não há disposições a cumprir), são consideradas noutra país insólitas ou mesmo infracções à legislação em vigor.

4.2 As definições nacionais de trabalho não declarado variam de país para país. Trata-se de actividades que não fazem parte das estatísticas oficiais da economia formal. Embora não faltem números a esse respeito, estes remetem geralmente para uma única fonte, não são sempre verificáveis e não são, por conseguinte, fiáveis. Mas é irrefutável que estamos perante um fenómeno de grandes proporções.

4.3 Praticamente todas as definições nacionais de trabalho não declarado colocam o acento no não cumprimento das obrigações fiscais. Quase todas elas mencionam também o não cumprimento das obrigações da segurança social. É de certo modo estranho que as definições nacionais de trabalho não declarado omitam quase sempre a não observância de outras obrigações no âmbito do direito laboral (condições de trabalho, horário de trabalho, convenções colectivas com um carácter geral vinculativo).

4.4 O trabalho não declarado é realizado por trabalhadores não registados que não são necessariamente trabalhadores migrantes sem autorização de trabalho e/ou de residência. Também pessoas detentoras dos papéis exigidos — ou os que não precisam deles por serem residentes no país onde é cometida a infracção — realizam trabalho não declarado. Quem não possui documentos válidos é mais vulnerável e, por isso, também mais fácil de explorar do que quem tem os papéis em ordem. O último grupo tem acesso igualmente ao trabalho declarado, o primeiro não.

4.5 A par da forma clássica de trabalho assalariado, também há o trabalho dos «independentes sem pessoal». Estes são tratados como empresários e quem os emprega não precisa, por isso, de pagar impostos sobre os seus salários nem quotizações sociais, já que são os próprios a arcar com tais encargos.

4.6 Também não estão a coberto da legislação laboral válida para todos os trabalhadores, não lhes sendo aplicáveis as disposições relativas ao salário mínimo, ao máximo de horas de trabalho semanal nem à saúde e segurança no trabalho. Ora isso é inaceitável face ao elevado risco de acidentes de trabalho neste sector (ver ponto 3.5). Os independentes são livres de trabalhar pelo salário e nas condições que acordarem com os seus clientes.

4.7 Originalmente, estes eram profissionais experimentados que se haviam especializado em certas profissões específicas. Em geral, levaram anos para alcançar o nível de profissional acabado e qualificado indispensável para poderem trabalhar como independentes.

4.8 Em consequência da externalização crescente, as empresas têm-se vindo a desfazer das tarefas que consideram não essenciais e, actualmente, recorrem cada vez mais à subcontratação e não meramente de trabalho especializado. Um pequeno núcleo de pessoal fixo e qualificado é suficiente, sendo as tarefas mais simples executadas cada vez mais no exterior em regime de subcontratação. A procura deste tipo de trabalho é suprida por um numeroso grupo de novos independentes que se apresentam no mercado de emprego. A principal «especialidade» de muitos deles é a mão-de-obra barata e não qualificada.

4.9 Trata-se, com efeito, de uma forma de «falso trabalho por conta própria» utilizada nos anos oitenta do século passado com o fito de exportar o desemprego da Irlanda para o Reino Unido. Até aí, a legislação inglesa previa uma série de garantias que permitiam verificar se os independentes satisfaziam realmente certas condições, por exemplo, provar que dispunham de competências e experiência numa profissão específica. O governo britânico de então aboliu estes critérios de verificação, o que permitiu de repente a muitas pessoas registar-se como independentes e começar a trabalhar no continente sem sujeitar-se à legislação laboral dos Estados-Membros aí situados ⁽⁵⁾.

4.10 Este fenómeno não é, aliás, exclusivamente anglo-saxónico. Um representante do governo polaco, por exemplo, comunicou durante uma conferência sobre a livre circulação de trabalhadores que o seu governo estava a convidar os candidatos a emprego nacionais a registarem-se como independentes ⁽⁶⁾. Deste modo, logram contornar todas as restrições que ainda vigoram para os trabalhadores nos demais Estados-Membros e arranjar emprego em toda a parte. O estatuto de independente é, como se vê, utilizado deliberada e regularmente como construção fictícia para escapar ao cumprimento da regulamentação jurídica ou laboral e dilui-se numa cadeia de subempreitadas e de subcontratação. A conclusão de contratos abusivos com estes falsos independentes, cujos serviços são mediados frequentemente por agências de emprego, permite igualmente reduzir ao mínimo ou mesmo declinar toda a responsabilidade pelo cumprimento das suas obrigações de pagamento de impostos sobre o trabalho e de quotizações sociais.

⁽³⁾ Organização Internacional do Trabalho (OIT), agência das Nações Unidas com sede em Genebra.

⁽⁴⁾ Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, com sede em Dublin.

⁽⁵⁾ Instituto Europeu de Investigação sobre as condições de trabalho na construção civil.

⁽⁶⁾ Conferência da FAFA sobre a livre circulação de trabalhadores, realizada em 1 de Junho de 2006 em Oslo www.fafa.no.

4.11 Este fenómeno atinge grandes proporções na construção civil, um sector, por isso mesmo, muito mais estudado do que o sector agrícola. Mas há muitos pontos comuns entre estes dois sectores, partilham sobretudo os três principais factores de risco que caracterizam o trabalho não declarado: grande intensidade de mão-de-obra com carácter temporário realizado maioritariamente por trabalhadores não residentes. Os parceiros sociais europeus do sector da construção civil competiram-se, entretanto, deste perigo e solicitaram à Comissão Europeia um subsídio para realizarem um inquérito sobre o fenómeno dos «falos independentes» em 18 Estados-Membros. A Comissão acolheu favoravelmente o seu pedido e, ainda antes do fim do ano, esta proposta de inquérito será objecto de uma adjudicação à escala europeia.

4.12 Como ainda não existe um quadro jurídico europeu para as relações laborais, há margem de manobra para o comércio sem escrúpulos de mão-de-obra barata, com efeitos colaterais extremamente funestos ao nível europeu. A própria Comissão Europeia refere no seu «Relatório sobre a aplicação das disposições transitórias estabelecidas no Tratado de Adesão de 2003» que «foi reconhecido que as restrições poderão ter incentivado os nacionais da UE8 a procurar outros modos de realizar actividades económicas nos Estados Membros da UE15, o que se reflectiu num influxo extremamente elevado de trabalhadores destacados ou de trabalhadores que se declaram independentes» (?).

4.13 Lê-se nesse mesmo relatório que os parceiros sociais «reconhecendo os fluxos migratórios dos Estados-Membros da UE8 para os da UE15 têm sido reduzidos [...] insistiram no facto de que a erosão das normas laborais e o “dumping social” devem ser evitados», aduzindo que as restrições relativas ao trabalho legal conduzem, actualmente, à proliferação de trabalho ilegal, ao falso trabalho «por conta própria», à prestação de serviços e subcontratação fictícias. Mais adiante a Comissão procura corrigir a imagem de que os fluxos migratórios não foram assim tão grandes com a observação de que «os verdadeiros fluxos migratórios na UE alargada podem ser maiores do que os indicados pelos dados apresentados neste relatório, dado que o fenómeno do trabalho não declarado não é totalmente captado pelas estatísticas oficiais». A Comissão observa ainda que, em termos mais gerais, as restrições de acesso ao mercado de trabalho podem aumentar drasticamente o recurso ao trabalho não declarado.

4.14 Por exemplo, a horticultura dos Países Baixos, o sector agrícola com mais trabalhadores, empregava em 1992 um total de 54 200 equivalentes a tempo inteiro (ETI). Quase 87 % trabalhavam com contrato fixo, mais de 13 % tinham outro tipo de ligação com a empresa (temporários, contratos a termo (falsos) independentes). Em 2005, o sector já contava com 59 000 ETI, havendo 61 % dos trabalhadores com contrato fixo e quase 39 % com outro tipo de ligação à empresa. Mas não se deve esquecer que estes são os números da economia formal.

Calcula-se que, na Primavera de 2007, havia mais 40 000 ETI a trabalhar no sector em regime informal ⁽⁸⁾, mas tudo indica que a quota-parte de trabalho não declarado na horticultura diminuiu sem cessar após a suspensão das medidas restritivas aplicáveis aos cidadãos dos países que aderiram à UE em 2004.

5. Normas laborais sob pressão

5.1 Nos últimos anos ficou provado que as restrições ao acesso ao mercado de trabalho produzem muitas vezes um efeito contrário ao esperado e podem ter por consequência a fuga ao cumprimento das disposições legais e laborais. Para os candidatos a emprego romenos e búlgaros, não há quaisquer restrições para a Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Polónia, a Eslováquia, a República Checa, a Suécia, a Finlândia, o Chipre e a Eslovénia, não obstante serem obrigados a registar-se nestes três últimos países. Estão, porém, sujeitos a restrições no que toca aos restantes quinze Estados-Membros ⁽⁹⁾. Os candidatos dos dez Estados-Membros que aderiram em 2004 estão sujeitos igualmente a restrições, mas estas são menores e menos exigentes do que as aplicáveis aos nacionais da Bulgária e da Roménia ⁽¹⁰⁾.

5.2 A migração laboral na UE tem carácter económico e é consequência da livre circulação de trabalhadores numa Comunidade com grandes assimetrias de riqueza. Uma taxa elevada de desemprego em muitos dos novos Estados-Membros e a procura de mão-de-obra barata e pouco qualificada nos quinze antigos são a causa de um fluxo crescente de candidatos a emprego.

5.3 Muitos deles arranjam trabalho no sector agrícola cujo carácter sazonal exige, na época das colheitas, grande quantidade de pessoal suplementar temporário. Mas é também o sector onde as hipóteses de «dumping social» são maiores, designadamente pelo facto de haver vários Estados-Membros onde não vigoram convenções colectivas de trabalho para o sector agrícola ou, quando os há, não terem muitas vezes carácter vinculativo.

5.4 O trabalho sazonal é um elemento estrutural da agricultura europeia. Sem o recrutamento de mão-de-obra flexível, não é possível uma produção agrícola eficiente e sustentável. Ora este tipo de trabalho é realizado essencialmente por trabalhadores migrantes, surgindo, por vezes, problemas que representam um perigo para a coesão social.

5.5 Os migrantes activos no circuito formal são, por norma, financeiramente mais interessantes do que os trabalhadores residentes pelo simples facto de a entidade patronal não precisar de pagar certas quotizações, por exemplo, para os fundos de formação sectoriais e para os fundos de pensões. Os migrantes dos dez Estados-Membros que aderiram em 2004, ainda sujeitos em vários países da UE a certas restrições no acesso ao mercado de trabalho, trabalham muitas vezes parcialmente no circuito informal, não declarando ao fisco o número total de horas de

⁽⁸⁾ Productschap Tuinbouw, www.tuinbouw.nl.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/enlargement_en.htm.

⁽¹⁰⁾ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=pt>.

(?) COM(2006) 48 final.

trabalho. Os migrantes da Bulgária e da Roménia, aos quais são ainda aplicáveis várias restrições, estão inteiramente dependentes do circuito informal, onde não lhes é pago o número total de horas de trabalho, recebem salários à hora demasiado baixos ou são coagidos por contratos abusivos a aceitar trabalho como falsos independentes.

5.6 A OIT dedicou uma série de convenções ao tema focado neste parecer. Trata-se concretamente das convenções n.º 97 (Trabalhadores migrantes, 1949), n.º 143 (Disposições complementares para os trabalhadores migrantes, 1975), n.º 181 (Agências de emprego privadas, 1997) e n.º 184 (Segurança e saúde na agricultura, 2001). As convenções n.ºs 97 e 181 **não** foram ratificadas por 17 dos 27 Estados-Membros. As convenções n.ºs 143 e 184 **não** foram ratificadas, respectivamente, por 22 e 24 dos Estados-Membros da UE. Nenhum dos 27 Estados-Membros actuais ratificou as quatro convenções ⁽¹¹⁾. A OIT apresentou em 2006 uma recomendação sobre as relações laborais ⁽¹²⁾ cujo núcleo é a melhoria em todos os países da legislação nacional, estabelecendo uma diferença clara e homogénea entre independentes e assalariados. Só assim será possível pôr cobro ao número crescente de práticas fraudulentas com o objectivo de ocultar o estatuto de assalariados e a evitar que estes se façam passar por independentes ⁽¹³⁾.

6. A salvaguarda das normas laborais

6.1 O ponto de partida é que todos os trabalhadores migrantes sejam tratados exactamente da mesma maneira como os trabalhadores residentes seus colegas de trabalho. Por trabalho igual deve ser pago salário igual e é preciso criar criadas melhores condições de acesso à segurança social. E isto não é apenas do interesse dos trabalhadores. Tem também interesse económico para as entidades patronais (condições de concorrência iguais para todos) e interesse financeiro para os Estados-Membros (fisco). Este ponto de partida está longe de aplicar-se em todos os casos. Nos Países Baixos, os parceiros sociais, quando foram suspensas as disposições restritivas aplicáveis aos nacionais dos países que aderiram em 2004 à UE, declararam-se dispostos a cooperar, a partir de 1 de Maio de 2007, no controlo do cumprimento da legislação e da regulamentação sociais e laborais. Na altura, o governo comprometeu-se, por seu turno, a avançar com políticas de apoio, mas até à data essa promessa ainda não se traduziu em resultados concretos.

6.2 Está pronta uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular ⁽¹⁴⁾. Esta proposta prevê a harmonização das sanções aplicáveis aos empregadores e das medidas preventivas, bem como a elaboração de definições e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros na aplicação de sanções aos empregadores.

6.3 O motivo desta proposta é o número considerável de cidadãos de países terceiros que residem ilegalmente na UE (um número que, segundo se estima, oscila entre 4,5 e 8 milhões).

⁽¹¹⁾ www.ilo.org/ololex/english/convdsp1.htm.

⁽¹²⁾ OIT (2006) Recomendação sobre as relações laborais, R. 198.

⁽¹³⁾ Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 249 final.

Este fenómeno está na origem do trabalho não declarado, sendo a agricultura e a construção civil, por um lado, e a restauração/hotelaria e os serviços de limpeza, por outro, os quatro sectores onde mais se manifesta. O Parlamento Europeu e o Conselho concluem nesta proposta que «o emprego ilegal, tal como o trabalho não declarado dos cidadãos da UE, conduz a perdas para as finanças públicas, à redução dos salários e à deterioração das condições de trabalho, pode provocar a distorção da concorrência entre as empresas e faz com que os trabalhadores não declarados não beneficiem da segurança social e dos direitos de reforma [...]».

6.4 No seu relatório sobre a aplicação das disposições transitórias estabelecidas no Tratado de Adesão de 2003 (período de 1 de Maio de 2003 a 30 de Abril de 2006), os parceiros sociais referem «que as restrições relativas ao trabalho legal conduzem, actualmente, à proliferação de trabalho ilegal, ao falso trabalho “por conta própria”, à prestação de serviços e subcontratação fictícias». A experiência ensina que seria preferível abolir todas as restrições colocadas aos trabalhadores dos doze Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 e 2007, com o fito de garantir igualdade de condições para todos. A grande maioria dos parceiros sociais europeus é também a favor desta abolição, na condição de serem realmente empreendidas, tanto ao nível nacional como laboral, acções que garantam a igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes.

6.5 Enquanto não forem levantadas estas restrições, o CESE defende que a directiva que estabelece sanções contra os empregadores de nacionais de países terceiros que se encontram na UE em situação irregular seja extensível aos empregadores que empregam ilegalmente trabalhadores dos Estados-Membros ainda sujeitos a estas restrições. Além disso, o CESE considera fundamental que a UE zele estritamente não só pela transposição desta directiva para a legislação de todos os Estados-Membros mas também pela sua aplicação na prática.

6.6 Além disso, a directiva contribui para atenuar as diferenças consideráveis na qualidade e na intensidade dos controlos e na amplitude das sanções entre os vários Estados-Membros. Nos Países Baixos, a multa máxima infligida aos empregadores por emprego ilegal é de 6 700 euros por trabalhador. Na Bélgica, esta já é de 20 000 euros e no Luxemburgo de 50 000 euros. Mas há também Estados-Membros que ainda nem sequer prevêem sanções para punir empregadores que admitem trabalhadores ilegais.

6.7 O intercâmbio de boas práticas é uma componente imprescindível do processo que deverá contribuir para aumentar a coesão social. Durante a audição em Plovdiv ⁽¹⁵⁾, foram evocadas algumas delas, a saber:

— a criação de um conselho sindical internacional na região fronteira Bürgerland ⁽¹⁶⁾ entre a Áustria e a Hungria; federações da Áustria e da Hungria colaboram entre si para zelar pela regulamentação do trabalho transfronteiriço em sintonia com a legislação em vigor;

⁽¹⁵⁾ Plovdiv, Bulgária, 18.9.2007.

⁽¹⁶⁾ www.igr.at.

- a certificação do chamado «sistema de gangmasters» (intermediários) do Reino Unido ⁽¹⁷⁾, onde o governo certifica, através de um controlo rigoroso, os «gangmasters» de boa-fé que são os principais mediadores do sector agrícola para suprir à procura de trabalho temporário; a OIT refere explicitamente este sistema nas suas publicações como um bom exemplo a seguir;
- na Bélgica os parceiros sociais do sector agrícola chegaram a um acordo sobre um sistema eficaz de controlo administrativo para a prevenção do trabalho não declarado ⁽¹⁸⁾;
- nos Países Baixos os parceiros sociais introduziram em 2007 um sistema de certificação para garantir o controlo eficaz do cumprimento das normas sociais e laborais no trabalho temporário ⁽¹⁹⁾; este sistema ainda padece de algumas doenças infantis, mas a intenção é boa e a evolução promissora;
- na Itália os parceiros sociais, os Ministros do Trabalho e da Agricultura acordaram, em Setembro de 2007, um vasto

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2007

programa para contrariar a expansão na agricultura do trabalho não declarado e dos falsos independentes ⁽²⁰⁾;

- a OIT desenvolveu programas para regulamentar os mediadores de emprego privados e para evitar que os trabalhadores migrantes sejam empurrados por intermediários sem escrúpulos para os circuitos do tráfico de seres humanos e de trabalhos forçados; estes programas dirigem-se a legisladores, inspecções do trabalho, serviços policiais, etc.

6.8 As situações abordadas em vários destes exemplos não são todas inteiramente equiparáveis à situação dos trabalhadores da Bulgária e da Roménia que procuram emprego na UE15. Os trabalhadores húngaros que trabalham na região de Bürgerland, por exemplo, voltam ao fim do dia para as suas casas, ao passo que os trabalhadores da Roménia e da Bulgária estão meses sem regressar ao seu país. Nestas situações também há abusos, mas em proporções muito menores e, se forem cumpridas as normas, são mais fáceis de detectar e de punir. A impressão geral é que as condições de trabalho na região de Bürgerland são socialmente aceitáveis.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ www.gla.gov.uk.

⁽¹⁸⁾ www.limoso.be; www.ksz.fgov.be/En/CBSS.htm.

⁽¹⁹⁾ www.normeringarbeid.nl.

⁽²⁰⁾ www.lavoro.gov.it; www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/7E345511-29CC-4D81-B502-225F85070D3C/0/new_n12ottobre07.pdf.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Situação do emprego na agricultura»

(2008/C 120/06)

Em 13 de Março de 2007, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos da alínea a) do artigo 29.º das Disposições de Aplicação do Regimento, elaborar um parecer sobre a

«Situação do emprego na agricultura».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 31 de Outubro de 2007, sendo relator Hans-Joachim WILMS.

Na 440.ª reunião plenária em 12 e 13 de Dezembro (sessão de 13 de Dezembro) o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 96 votos a favor, 1 contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Síntese

1.1 A Comunicação da Comissão «Emprego nas zonas rurais: reduzir o défice de postos de trabalho»⁽¹⁾ abriu o debate sobre o emprego na agricultura enquanto factor importante para a criação e a preservação de postos de trabalho nas zonas rurais.

1.2 A transformação estrutural das zonas rurais prosseguirá e afectará centenas de milhares de trabalhadores que perderão o seu posto de trabalho e verão as suas condições de vida modificarem-se. No entanto, a Comunicação ignora uma parte essencial do emprego na agricultura, designadamente os trabalhadores e, em particular, os trabalhadores sazonais e migrantes.

1.3 É de lamentar esta situação, tendo em conta os esforços da Comissão para o Ano Europeu da Mobilidade dos Trabalhadores (2006). Anualmente, cerca de 4 milhões de trabalhadores sazonais e a tempo parcial — incluindo 2 milhões de trabalhadores migrantes — comprovam a elevada mobilidade e flexibilidade no sector agrícola.

1.4 O emprego sazonal, especialmente no sector das frutas e produtos hortícolas, é um elemento estrutural da agricultura indispensável para assegurar uma exploração agrícola eficiente e sustentável. Sendo muitas vezes impossível responder à necessidade de mão-de-obra sazonal com trabalhadores locais, é a mão-de-obra migrante que contribui para o desenvolvimento agrícola europeu.

1.5 A produção de alimentos saudáveis é uma peça valiosa para a nossa subsistência. Assim como a remuneração justa.

1.6 Apesar das elevadas taxas de desemprego em muitas regiões europeias, recorre-se constantemente à mão-de-obra sazonal proveniente da Bielorrússia, Ucrânia e outros países. O mercado de trabalho da UE terá de se desenvolver de forma socialmente sustentável, ou seja, respeitando o princípio de que todos devem ter oportunidade de ganhar o seu sustento através do trabalho. O recurso a mão-de-obra adicional barata de países terceiros limita esta oportunidade.

1.7 As metas de crescimento definidas pela UE só poderão ser alcançadas com base numa concorrência justa. Os trabalhadores no sector agrícola terão de ser tratados de forma equitativa, independentemente da sua origem.

1.8 Há uma grande mobilidade no mercado de trabalho agrícola, em conformidade com os objectivos da Comissão. Contudo os trabalhadores móveis não podem ficar numa situação desvantajosa. Assim, depois da integração política e económica tem de haver também integração social. A curto prazo, o CESE reconhece as seguintes necessidades de actuação:

— Há que definir normas mínimas de condições de trabalho e habitação para todos os trabalhadores migrantes na Europa.

— Através do seu trabalho, os trabalhadores migrantes deverão ter acesso a uma protecção social completa. Isto é igualmente válido para as condições de aquisição dos direitos à pensão.

— Os trabalhadores sazonais terão de ser igualmente integrados em estratégias de qualificação.

— Os trabalhadores migrantes deverão ser informados sobre as condições de trabalho e os seus direitos.

1.9 Há falta de transparência na agricultura europeia no que diz respeito ao nível do emprego e das normas sociais. Esta situação provoca distorções na concorrência. Atingir uma concorrência justa passará pela certificação das empresas com base em critérios sociais.

2. Introdução

A situação do emprego na agricultura europeia continuará a sofrer alterações. Grande parte dos trabalhadores dependentes trabalha a tempo parcial e sazonal. A mão-de-obra migrante que se desloca do local de residência para o local de trabalho está sujeita a condições especiais. Este contexto não assistirá a alterações de maior no futuro próximo.

(1) COM(2006) 856 final, «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Emprego nas zonas rurais: reduzir o défice de postos de trabalho».

2.1 *Evolução do trabalho sazonal na agricultura*

2.1.1 A situação do emprego na agricultura foi já objecto de vários pareceres do CESE. O debate sobre o trabalho migrante e sazonal torna-se cada vez mais importante na Europa e em muitos Estados-Membros. Os três actores principais — empregadores, sindicatos e representantes políticos e/ou administrativos — têm-se empenhado em vários campos e actividades. Servem de exemplo:

- Muitos sindicatos agrários divulgam informação em várias línguas sobre o quadro jurídico dos países de destino.
- Em alguns países, os parceiros sociais celebram acordos colectivos adaptados aos trabalhadores migrantes e sazonais.
- É oferecido aconselhamento jurídico aos trabalhadores migrantes com frequência, especialmente na celebração de contratos de trabalho.
- Alguns governos organizam mesas-redondas com os parceiros sociais visando melhorar a situação dos trabalhadores sazonais e migrantes.
- Na sequência das intervenções dos parceiros sociais, a Comissão Europeia está a estudar também esta questão e promove cada vez mais projectos dos parceiros sociais no domínio do trabalho migrante, tanto na esfera europeia como através dos seus fundos, visando, por exemplo, melhorar as condições de alojamento e de trabalho dos trabalhadores migrantes.

2.1.2 Foi repetidamente proposta a criação de um observatório para o trabalho migrante e sazonal. Esta proposta ficou contudo sem efeito. A recolha, exposição e aferição de dados bem fundamentados relativos ao emprego na agricultura são um elemento crucial para a melhoria da situação dos trabalhadores.

2.2 *Definição*

2.2.1 Uma das causas para o tímido debate sobre o trabalho sazonal na agricultura é a falta de transparência e representação da realidade. Ainda não existem dados claros e detalhados sobre a extensão do trabalho sazonal na agricultura.

2.2.2 Cerca de 2 milhões de trabalhadores exercem actividades a tempo inteiro no sector agrícola da União Europeia. Além disso, cerca de 4 milhões de pessoas ocupam postos de trabalho precários, uns a tempo parcial, outros em regime sazonal que pode ir desde poucos dias a oito meses por ano. Grande parte dos trabalhadores sazonais é migrante: trata-se de uma mão-de-obra que não trabalha no seu local de residência, tendo frequentemente de atravessar fronteiras para chegar ao local de trabalho.

2.2.3 A análise dos números de trabalhadores revela ser bastante necessário esclarecer os critérios de delimitação utili-

zados para definir, por exemplo, a dimensão das explorações agrícolas, a sua classificação em ramos e sectores e, particularmente, a definição da horticultura e da agricultura de serviços.

3. **Urgência do parecer**

3.1 O parecer é urgente por diversas razões:

- a. A comunicação da Comissão sobre a situação do emprego na agricultura fornece informação detalhada sobre a evolução quantitativa do emprego. Frisa que, não obstante a reduzida actividade agrícola em zonas rurais, este sector se revela de grande relevância. A Comissão prevê até 2014 um decréscimo no sector da agricultura dos actuais 10 milhões para 4 a 6 milhões de trabalhadores (equivalentes a tempo inteiro) (2 milhões na UE a 15, 1-2 milhões na UE a 15-25 e 1-2 milhões na Roménia e Bulgária).
- b. O número de trabalhadores a tempo inteiro estabilizará na UE a 15 ou aumentará ligeiramente, como nos Estados da ex-RFA. Nos países candidatos à UE prevê-se também uma redução dos trabalhadores a tempo inteiro. Mantendo-se esta tendência, é provável que as empresas necessitem de mais trabalhadores sazonais nas regiões em que se cultivam frutas e produtos hortícolas.
- c. Segundo as previsões, haverá entretanto em muitos países carência de mão-de-obra qualificada capaz de, por exemplo, assegurar posições de chefia nas empresas ou utilizar tecnologias complexas.
- d. Entretanto, as empresas queixam-se da falta de trabalhadores que possam ser contratados por períodos sazonais. Fazem ouvir-se as primeiras vozes não só relativamente a uma maior circulação da mão-de-obra na UE (livre circulação de trabalhadores), mas também quanto ao aumento da mão-de-obra de países exteriores à UE para actividades sazonais. A Polónia deu o primeiro passo e autorizou a entrada de mão-de-obra da Bielorrússia e da Ucrânia.
- e. Por outro lado, assiste-se ainda a um desemprego elevado em regiões rurais. Uma das estratégias da Comissão consiste em aumentar a mobilidade do trabalho. Mas para isso é necessário que os postos de trabalho disponíveis sejam atraentes.
- f. É indiscutível que o trabalho migrante gera conflitos e problemas.
- g. É igualmente evidente que o sector agrícola tem picos de trabalho sazonais limitados, isto é, períodos em que há trabalho e que correspondem aos períodos vegetativos. De acordo com as decisões da Estratégia de Lisboa, dever-se-ão criar postos de trabalho que respeitem um certo nível de qualidade.

- h. Na Estratégia de Gotemburgo os Estados-Membros uniram esforços tendo em vista o desenvolvimento sustentável. Neste contexto, a dimensão social deve ser tratada da mesma forma que os objectivos económicos e ecológicos. Assim, as normas sociais terão igualmente de considerar a mão-de-obra migrante. As empresas deverão assumir a sua responsabilidade social neste domínio. Os trabalhadores migrantes têm direito à igualdade de tratamento e a condições de alojamento e de vida condignas. Assim, devem ser integrados plenamente nos sistemas de segurança social.
- i. A iniciativa da Comissão Europeia de luta contra a discriminação apela a um debate sobre esta matéria no que toca às condições de trabalho e de vida dos trabalhadores estrangeiros.
- j. A plena liberdade de circulação dos trabalhadores na UE altera a margem de manobra dos Estados, o que implica um aumento da concorrência não só entre os trabalhadores, mas também entre os empregadores.
- k. Considerando o número de trabalhadores que, pelas previsões da Comissão, abandonarão o sector (entre 4 e 6 milhões), o debate sobre a Política Agrícola Comum não pode ignorar a qualidade do trabalho. A situação dos trabalhadores permanentes alterar-se-á e prevê-se falta de mão-de-obra especializada e estabilização do número de trabalhadores a longo prazo.
- Não obstante o empenho e as iniciativas dos sindicatos, os trabalhadores migrantes não saem esclarecidos sobre os seus direitos. Muitas leis e normas dos países de destino não são respeitadas. Esta exploração dos trabalhadores estrangeiros viola gravemente os esforços da UE na luta contra a discriminação.
 - No que toca à segurança social, os trabalhadores sazonais são prejudicados financeiramente devido a interrupções nos períodos de cotização.
 - Os encargos com os acordos colectivos para trabalhadores agrícolas não são normalmente aplicados aos trabalhadores sazonais.
 - Em quase todos os países, as condições de alojamento de trabalhadores migrantes deixam muito a desejar.
 - A evolução do emprego na agricultura passará também por agências de trabalho temporário. Muito embora existam maus exemplos dessas agências, o trabalho temporário pode ser frequentemente vantajoso tanto para os empregadores como para os trabalhadores.
 - Em ramos caracterizados por uma grande proporção de trabalho de curta duração surge facilmente o trabalho ilegal. Muitas vezes o trabalhador aceita um emprego sazonal legal para, após o prazo determinado, continuar a trabalhar noutro ramo sem documentos válidos.

4. Problemas actuais

4.1 O trabalho migrante deve-se essencialmente às disparidades nos níveis de vida das regiões europeias. A migração a longo prazo de trabalhadores conduz à falta de mão-de-obra nos países de origem, principalmente qualificada. As regiões em causa tentam resolver este problema, não através do aumento de salários ou da melhoria dos níveis educacionais, mas antes através do recrutamento de trabalhadores de regiões ainda mais pobres e, cada vez mais, de fora da UE.

4.2 No entanto, uma das causas da falta de mão-de-obra são as por vezes difíceis e pouco habituais condições de trabalho no ramo. A mão-de-obra migrante age de acordo com o mercado, deslocando-se no mercado de trabalho livre para os locais que lhes oferecem as melhores condições.

4.3 O trabalho migrante levanta continuamente problemas:

- Há que dar mais atenção à situação das mulheres migrantes na agricultura. Em muitos países contratam-se de preferência mulheres, o que conduz a problemas culturais e sociais tanto nos países de destino como nos de origem.
- Devido à aplicação de medidas transitórias à livre circulação dos trabalhadores no seguimento dos alargamentos de 2004 e 2007, surgem infracções ao direito do trabalho através de situações de destacamento no âmbito das prestações de serviços. Assim, nestes casos, a remuneração encontra-se abaixo do salário mínimo definido por lei e nos acordos colectivos ou locais.

5. Conclusões e quadros de acção

5.1 Contexto político geral

5.1.1 O CESE saúda o empenho da Comissão na criação de mais emprego nas zonas rurais, incluindo os esforços para aumentar a transparência no emprego do sector agrícola, bem como os dados estatísticos sobre a situação laboral dos trabalhadores e uma informação ampla sobre as condições de trabalho e de vida nos respectivos países.

5.1.2 Até à data, a política agrícola tem essencialmente focado os aspectos qualitativos e quantitativos dos produtos, ignorando a situação de emprego actual e futura dos trabalhadores.

5.1.3 Os objectivos da Estratégia de Lisboa e da Estratégia de Gotemburgo estão por concretizar. A aposta numa agricultura sustentável tem de ter em conta a dimensão social, além da dimensão económica e ecológica.

5.1.4 É urgente que todos os actores ajam com o objectivo de resolver os desequilíbrios do mercado de trabalho europeu. Esta meta não será alcançada se persistir a contratação de mão-de-obra barata proveniente de regiões cada vez mais longínquas. Cabe também ao modelo europeu o desenvolvimento de uma vida social colectiva na Europa, onde não têm lugar os guetos de trabalhadores migrantes com más condições de vida e habitação e isolados cultural e socialmente da vida local.

5.1.5 Nos próximos estudos e nas propostas daí decorrentes para resolver os problemas a questão do género deve adquirir uma maior importância.

5.1.6 As condições ainda não estão preenchidas, pelo que todos os actores devem dar o seu contributo.

5.1.7 Os trabalhadores migrantes devem ser tratados da mesma maneira que os trabalhadores locais. A Comissão deve contribuir para este processo na medida das suas possibilidades. Um primeiro passo nesta direcção é o estabelecimento de normas mínimas, que são um bom ponto de partida para um debate alargado sobre a qualidade do trabalho.

5.2 *Tarefas e iniciativas dos parceiros sociais*

5.2.1 O CESE congratula-se com o empenho dos parceiros sociais em promover no âmbito do diálogo social o desenvolvimento da formação profissional no sector agrícola e sobretudo a validação das habilitações profissionais pelas instâncias habilitadas pelos Estados-Membros. A criação em curso do passaporte europeu «Agripass» tem por objectivo facilitar a mobilidade da mão-de-obra agrícola dos trabalhadores agrícolas no espaço europeu. Este passaporte agrícola não deverá tornar-se um instrumento de discriminação dos trabalhadores que dele não estejam munidos, mas apenas encorajá-los a adquirirem as qualificações profissionais requeridas.

5.2.2 Ao mesmo tempo, a transparência nas qualificações profissionais pode melhorar a mobilidade e as possibilidades dos trabalhadores de exercerem actividades e se instalarem noutros países. O CESE saúda as iniciativas da Comissão de apoio aos parceiros sociais visando a criação de um passaporte para o sector agrícola.

5.2.3 Os parceiros sociais, juntamente com a Comissão a Europeia e os governos dos Estados-Membros, deverão desenvolver e aplicar estratégias contra o trabalho ilegal.

5.3 *Iniciativas conjuntas no quadro da segurança social*

5.3.1 A segurança social dos trabalhadores sazonais é extremamente importante. No que toca a segurança social, os trabalhadores que têm ocupações sazonais durante anos não podem estar em desvantagem relativamente a outros trabalhadores, o que implica

- que os trabalhadores sazonais sejam integrados no regime de pensões do país de destino e possam usufruir plenamente do seu direito à pensão;
- que as disposições em matéria de saúde e segurança no local de trabalho sejam respeitadas e os trabalhadores migrantes informados, na sua língua materna, sobre eventuais riscos e perigos;

- que os trabalhadores estejam cobertos por um seguro de saúde completo.

5.3.2 Os trabalhadores devem ser informados, na sua língua materna, sobre as normas, os acordos e as práticas vigentes no país de destino relativamente aos salários, à organização, à segurança social, aos impostos, à legislação de protecção laboral, etc. A UE deve, contudo, respeitar o papel dos parceiros sociais e abster-se de regular as áreas ao abrigo das convenções colectivas de trabalho nacionais.

5.4 *Melhoria das condições de vida e de habitação dos trabalhadores migrantes*

5.4.1 A mão-de-obra migrante tem direito a alojamento condigno no país de destino. Há que criar a nível europeu um quadro que estabeleça as normas mínimas para o alojamento de trabalhadores migrantes.

5.5 *Rótulo de qualidade de trabalho sazonal equitativo*

5.5.1 Há anos que o Comité vem preconizando em inúmeros pareceres uma exploração sustentável. Esse tipo de exploração comporta uma dimensão ecológica, mas também aspectos sociais e empresariais. Um sistema voluntário e não estatal de certificação de «trabalho sazonal equitativo» poderia tornar a concorrência mais justa. Entre os critérios para uma certificação voluntária poderiam figurar os seguintes:

- salários adequados;
- o modelo de protecção no trabalho;
- a participação dos trabalhadores nos processos internos da exploração;
- as disposições contratuais;
- o alojamento;
- o horário de trabalho.

A certificação deve:

- promover uma concorrência sã;
- fornecer aos trabalhadores sazonais interessados informações sobre as explorações; e
- publicitar as boas práticas empresariais.

5.6 *Difusão de boas práticas*

5.6.1 Na agricultura europeia há numerosas iniciativas e projectos interessantes visando a melhoria da mobilidade na agricultura e da situação dos trabalhadores sazonais. O CESE insta com a Comissão para que tome medidas de avaliação e difusão de boas práticas.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel dos Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável»

(2008/C 120/07)

Em 25 e 26 de Abril de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre

«O papel dos Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente (Observatório do Desenvolvimento Sustentável) emitiu parecer em 27 de Novembro de 2007, tendo sido relator R. Haken.

Na 440.ª reunião plenária, realizada em 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 115 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões

1.1 Os Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável (CNDS) podem ser interlocutores fortes e influentes em matéria de desenvolvimento sustentável, na medida em que podem emitir pareceres independentes e promover o diálogo com a sociedade civil e com as partes directamente interessadas.

1.2 A realidade dos CNDS na União Europeia é muito heterogénea. Em certos Estados-Membros não existem conselhos ou, se existem, estão inactivos. Além disso, os conselhos activos são muito diferentes uns dos outros em termos de funções, composição, independência, recursos e impacto dos seus trabalhos.

1.3 À luz das experiências positivas dos Estados-Membros dotados de CNDS «fortes», o CESE apela a todos os Estados-Membros para que reforcem os respectivos conselhos nacionais ou, no caso de ainda não existirem, para que criem conselhos operacionais e eficazes.

1.4 O CESE recomenda que os CNDS:

- incluam representantes de todos os principais sectores interessados da sociedade,
- beneficiem de suficiente independência em relação ao governo,
- desempenhem um papel importante em dar forma às estratégias de desenvolvimento sustentável e no acompanhamento e controlo da sua aplicação,
- recebam financiamento adequado que lhes permita conferir um verdadeiro valor acrescentado aos debates e ao processo de tomada de decisões,
- ponham em comum a experiência, partilhem as boas práticas e mantenham um diálogo aberto entre si, em particular através do reforço da rede dos Conselhos Consultivos Europeus para o Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (EEAC).

2. Contexto

2.1 O desenvolvimento sustentável consiste em satisfazer as necessidades da geração actual sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas. Este é um dos grandes objectivos que orienta todas as políticas e acções da UE.

Baseia-se nos princípios da democracia, da igualdade de género, da solidariedade, do estado de direito e do respeito dos direitos fundamentais, nomeadamente a liberdade e a igualdade de oportunidades para todos.

2.2 Desde 1992 e a Conferência do Rio das Nações Unidas, o desenvolvimento sustentável é reconhecido como um domínio de acção política no plano mundial. A ideia de instituir órgãos consultivos como os CNDS também surgiu na Conferência do Rio. A Agenda 21, que resultou igualmente da Conferência do Rio, refere que «deve ser desenvolvida uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável através de uma participação o mais ampla possível». Por último, as recomendações de Joanesburgode 2002 também preconizam a criação de conselhos de desenvolvimento sustentável.

2.3 A UE adoptou a sua primeira estratégia de desenvolvimento sustentável em Gotemburgo, em 2001. Para alargar o âmbito desta estratégia e melhorar a sua eficácia, a Comissão Europeia deu início a um processo de revisão em 2004 e, em Junho de 2006, o Conselho adoptou a nova estratégia de desenvolvimento sustentável para uma Europa alargada ⁽¹⁾. Esta estratégia renovada pretende concretizar o empenho a longo prazo assumido pela Europa em realizar o objectivo do desenvolvimento sustentável.

2.4 Tendo em conta as recomendações que figuram nas conclusões das Nações Unidas, e mais tarde da UE, as instituições designadas por Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável (CNDS) começaram a ser criadas na década de 90 num certo número de países. O seu principal objectivo é assegurar uma aplicação efectiva da Agenda 21 e dos princípios do desenvolvimento sustentável. Certos governos criaram órgãos de coordenação interministeriais (por exemplo, a Comissão Húngara para o Desenvolvimento Sustentável (1993), outros decidiram recorrer a órgãos mistos, como a Comissão Nacional Finlandesa para o Desenvolvimento Sustentável (1993). Outros ainda criaram conselhos com uma composição que inclui representantes da sociedade civil, por exemplo, o Conselho Nacional Belga (1993) e a Mesa-Redonda sobre o Desenvolvimento Sustentável do Reino Unido (1994). Outros países enveredaram posteriormente pela mesma via; alguns dos órgãos mais antigos foram reestruturados e outros acabaram por ser suprimidos.

⁽¹⁾ Estratégia da UE sobre desenvolvimento sustentável, Conclusões do Conselho, 26 de Junho de 2006.

2.5 Nos termos da nova estratégia da UE, «os Estados-Membros devem considerar a possibilidade de reforçar ou, nos casos em que ainda não existam, de criar conselhos consultivos nacionais para o desenvolvimento sustentável que reúnam várias partes interessadas, para favorecer um debate com conhecimento de causa, ajudar na preparação das estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável e/ou contribuir para os relatórios intercaldos nacionais e da UE. Os Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável pretendem reforçar a participação da sociedade civil no âmbito do desenvolvimento sustentável e contribuir para melhorar as relações entre os diferentes níveis de acção política, recorrendo igualmente à sua rede de Conselhos Consultivos Europeus para o Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (EEAC)».

2.6 Foram, agora, oficialmente estabelecidos CNDS num certo número de Estados-Membros. Sendo a sua história diferente, os CNDS dos vários Estados-Membros são heterogéneos na forma. Vinte e quatro Estados-Membros dispõem de uma forma ou outra de conselho para a política do desenvolvimento sustentável ou do ambiente. Em oito há conselhos de desenvolvimento sustentável específicos, enquanto noutros seis dispõem de conselhos do ambiente compostos por partes interessadas ou por peritos que também desenvolvem actividades no âmbito do desenvolvimento sustentável. Outros países criaram órgãos de coordenação governamentais chamados conselhos, alguns dos quais contam com a participação da sociedade civil. Alguns destes órgãos estão inactivos. Em vários países em que as regiões dispõem de poderes importantes, também foram criados conselhos regionais para além dos conselhos nacionais. O rápido desenvolvimento dos CNDS demonstra o seu potencial e mostra que podem dar valor acrescentado aos processos de decisão política, bem como ao debate na sociedade em geral.

2.7 O presente parecer pretende analisar o papel dos CNDS, as suas competências, composição, recursos, métodos de trabalho e, sobretudo, a participação da sociedade civil. Em certa medida, o parecer também pretende analisar a eficácia dos CNDS, tendo em mente que esta avaliação tem sempre uma certa propensão para a subjectividade. Esta avaliação baseia-se, em particular, na investigação conduzida pela rede EEAC^(?), nos resultados de um questionário enviado pelo CESE a vários pontos de contacto nacionais e CNDS, bem como a algumas organizações da sociedade civil. Além disso, foram realizadas entrevistas a responsáveis dos CNDS e a representantes da sociedade civil.

3. Descrição dos Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável

3.1 A descrição dos Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável que se segue revela uma realidade muito diversificada:

As competências dos conselhos

3.2 Os conselhos desempenham quatro funções principais:

- Aconselhar as instâncias governamentais (assistindo-as na elaboração das estratégias de desenvolvimento sustentável e publicando relatórios sobre determinadas políticas),
- Acompanhar e controlar os progressos na aplicação das estratégias de desenvolvimento sustentável ou na consecução

de objectivos específicos, e chamar a atenção para as lacunas,

- Promover o diálogo e a consulta da sociedade civil (associando representantes da sociedade civil aos seus trabalhos enquanto membros dos conselhos, e encorajando o diálogo entre eles e com o governo),
- Comunicar sobre o desenvolvimento sustentável (organizando eventos públicos e publicando informações sobre o desenvolvimento sustentável em linha, nos meios de comunicação social, etc.).

3.2.1 Nem todos os conselhos cumprem estas quatro funções. Em certos Estados-Membros, as suas atribuições são muito mais limitadas, enquanto noutros, mesmo que estas funções lhes tenham sido atribuídas, apenas são cumpridas em parte ou simplesmente não são cumpridas. Também é disso testemunho o facto de alguns conselhos se reunirem com pouca frequência (duas ou três vezes por ano). Outros reúnem-se mais frequentemente e além disso criaram grupos de trabalho (parece ser particularmente eficaz a criação de grupos de trabalho no quadro de equipas de projecto que trabalham num projecto específico, em vez de grupos estáticos concentrados numa só problemática). Em certos Estados-Membros, os conselhos podem efectivamente contribuir desde cedo para a estratégia nacional de desenvolvimento sustentável, enquanto noutros o seu contributo apenas é solicitado numa fase muito tardia ou não é solicitado. O número de relatórios produzidos anualmente varia entre zero e mais de dez por ano. Os conselhos bem consolidados mantêm contactos regulares com as partes interessadas e organizam periodicamente eventos públicos ou reuniões de peritos.

Número de membros e composição dos conselhos

3.3 Os CNDS variam quanto ao número de membros e composição. O número de membros varia entre 15 na Alemanha e 78 na Bélgica, 81 na Finlândia e 90 em França. A maioria dos conselhos inclui representantes da sociedade civil (empresas, organizações sindicais, ONG e institutos de investigação). Outros também incluem representantes de vários departamentos governamentais. Em certos casos, o órgão de coordenação governamental é designado por «Conselho» e pode incluir um pequeno número de partes interessadas. Muitas vezes, os poderes locais e regionais também estão representados. Alguns representantes da sociedade civil mostraram-se descontentes com a participação insuficiente da sociedade civil no respectivo conselho nacional e com os processos de desenvolvimento sustentável em geral.

Grau de independência

3.4 Na medida em que os conselhos nacionais são criados e financiados pelos governos, estão de certo modo subordinados a estes últimos. Para ganhar o respeito tanto do governo como das organizações da sociedade civil, os conselhos devem atingir o grau adequado de independência e não é fácil encontrar este justo equilíbrio. O processo de selecção dos membros que compõem o conselho também não é uniforme. No entanto,

(?) Cfr. A lista das fontes no final do texto.

regra geral, o governo nomeia os membros com base nas designações efectuadas pelas organizações da sociedade civil representadas no conselho. O pessoal que trabalha para os conselhos constitui outro aspecto desta problemática. Em vários países, o pessoal provém dos quadros das instâncias governamentais, o que pode ser um factor limitativo da independência dos conselhos. Além disso, alguns conselhos são presididos por um membro do governo.

Recursos

3.5 Os conselhos são dotados de meios muito desiguais, tanto em termos de recursos humanos como de orçamento disponível. Em certos países, o secretariado, quando está implantado num ministério, tem um único administrador que, ainda por cima, nem sempre trabalha a tempo inteiro para o conselho. No total, o pessoal varia entre menos de 1 e cerca de 20. O maior conselho em termos de pessoal é o conselho do Reino Unido, que conta com 58 trabalhadores. Nem todos os conselhos dispõem de orçamento próprio. Os orçamentos variam entre menos de 0,1 a cerca de 1 milhão de euros, à excepção do conselho do Reino Unido, que dispõe de um orçamento de 5,5 milhões de euros.

Impacto

3.6 Embora não seja fácil avaliar o impacto dos trabalhos dos conselhos, é no entanto possível extrair algumas conclusões das informações recebidas. Por exemplo, parece que, nalguns países em que os conselhos têm um mandato forte, grande parte das recomendações dos conselhos foram incorporadas nas políticas do governo, especialmente no que diz respeito à estratégia nacional de desenvolvimento sustentável. Determinados conselhos beneficiam claramente de um acesso privilegiado aos ministros e aos ministérios e são periodicamente consultados quando são concebidas as orientações políticas. Outros há que são mantidos à distância. Transparece igualmente que certos conselhos conseguiram estabelecer contactos com um grande número de partes interessadas e dirigir-se ao grande público atraindo numerosos participantes aos seus eventos, o que garante uma grande participação da sociedade civil nos processos de desenvolvimento sustentável.

Avaliação

3.7 Os Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável podem ser interlocutores fortes e poderosos em matéria de desenvolvimento sustentável e podem fornecer pareceres independentes e um vasto leque de conhecimentos. Estes conselhos estão em boa posição para promoverem o diálogo com a sociedade civil e com as partes interessadas. Podem ainda desempenhar um papel importante em matéria de seguimento dos progressos para a realização a longo prazo dos objectivos do desenvolvimento sustentável, bem como interpelar os responsáveis quando os progressos não são suficientes.

3.8 Alguns Estados-Membros não criaram um conselho ou, quando este existe, está inactivo. Em contrapartida, os conselhos activos são muito diferentes uns dos outros tanto em termos de competências, como de composição, independência, recursos e impacto dos seus trabalhos. Esta situação resulta de vários factores: a dimensão e a organização política do país, o papel atribuído pelo governo às políticas de desenvolvimento sustentável, a tradição da participação da sociedade civil, a sobreposição (parcial) das competências dos conselhos e de outros orga-

nismos, a vontade do governo de considerar os pareceres provenientes de outra instância, etc.

3.9 Nem todos os Estados-Membros exploram plenamente o potencial dos CNDS. Em certos países, o conselho é criado mais por uma questão de fachada do que por vontade de ter um verdadeiro contributo da sociedade civil. Todavia, alguns países dispõem de conselhos consolidados que assumem plenamente as suas funções e têm verdadeiro impacto.

3.10 Aparentemente, a maioria dos conselhos não parece dispor de recursos suficientes para realizar todas as funções que lhes foram atribuídas. É necessário muito pessoal e consideráveis fundos para a recolha de dados, a análise das políticas e dos seus impactos, a organização das reuniões dos conselhos e dos processos de participação do público, a elaboração de relatórios fundamentados e autorizados e a sua promoção activa junto dos governos e de outras instâncias.

3.11 Em certos Estados-Membros, o papel do governo parece ser muito forte, nomeadamente no que diz respeito à nomeação dos membros do conselho, ao número de representantes do governo no conselho e ao pessoal que trabalha para o conselho. Nestes casos, há um certo risco de que o ponto de vista do governo possa ser dominante nos trabalhos do conselho, o que reduziria a probabilidade de o conselho poder desempenhar um papel significativo em ajudar o governo a ultrapassar as considerações políticas de curto prazo e a privilegiar objectivos a longo prazo em matéria de desenvolvimento sustentável.

3.12 Os CNDS tiveram experiências diferentes em matéria de promoção da participação da sociedade civil nas questões de desenvolvimento sustentável. Os conselhos da UE teriam muito que aprender uns com os outros em matéria de desenvolvimento de boas práticas neste domínio.

3.13 Há inúmeras questões relativas ao desenvolvimento sustentável que são da competência conjunta da União Europeia e dos Estados-Membros. Mas a maioria dos conselhos tem uma capacidade limitada para orientar a sua acção para os aspectos europeus ou para exercer uma verdadeira influência em Bruxelas. A rede dos Conselhos Consultivos Europeus para o Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (EEAC), cuja influência é cada vez maior em matéria de desenvolvimento sustentável na Europa, permite remediar em parte esta situação.

4. Recomendações

4.1 À luz das experiências positivas dos Estados-Membros dotados de CNDS fortes, o CESE convida todos os Estados-Membros a reforçarem os respectivos conselhos nacionais ou a criarem conselhos fortes, caso ainda não existam.

4.2 A composição, o mandato e as funções dos CNDS variarão de Estado-Membro para Estado-Membro em função das circunstâncias locais e das estruturas políticas. O CESE recomenda aos Estados-Membros que dêem grande atenção às recomendações gerais seguintes relativas a aspectos essenciais relacionados com os conselhos.

4.2.1 Composição: Os CNDS terão mais autoridade e credibilidade se integrarem representantes de todos os grandes sectores da sociedade interessados nas questões do desenvolvimento sustentável. Quanto mais ampla for a base para a sua composição, maior será a probabilidade de se encontrarem soluções largamente aceites.

4.2.2 Competências e visão: A realização da sustentabilidade exige que os órgãos de decisão política desenvolvam uma perspectiva a longo prazo e tenham em conta as necessidades das gerações futuras e do planeta em geral, bem como considerações políticas mais imediatas e a médio prazo. Os CNDS podem desempenhar um papel importante na articulação desta visão a longo prazo. Para que a sua intervenção seja eficaz, os conselhos precisam de ter membros dotados de visão, autoridade e influência na sociedade, e que sejam capazes de adoptar um ponto de vista independente e de pôr em questão as políticas e práticas existentes.

4.2.3 Independência: Os CNDS terão capacidade para exercer uma maior influência a favor de um desenvolvimento mais sustentável se beneficiarem de independência suficiente em relação ao governo e se forem capazes de abordar questões políticas delicadas que possam comportar algum grau de conflitualidade entre os objectivos políticos a mais curto prazo e as exigências de sustentabilidade a mais longo prazo.

4.2.4 Âmbito de competências: Os CNDS devem desempenhar, desde cedo, um papel importante na concepção de estratégias de desenvolvimento sustentável (e de estratégias conexas) e no acompanhamento e controlo da sua aplicação. Isto significa que devem abordar toda uma série de questões relativas ao desenvolvimento sustentável, nomeadamente as alterações climáticas, as políticas da energia e dos transportes, a biodiversidade, as questões agrícolas e rurais e a gestão geral sustentável da economia. Os CNDS têm probabilidades de ser muito produtivos se forem capazes de simultaneamente dar resposta aos pedidos do governo para analisar determinadas questões e abordar outros aspectos que eles próprios consideram importantes.

4.2.5 Acesso à informação: Para trabalharem em boas condições, os CNDS devem ter a capacidade de reunir dados provenientes de todas as fontes pertinentes e, nomeadamente, de beneficiar de um acesso privilegiado às informações de que dispõe o governo, bem como às suas reflexões.

4.2.6 Promoção da participação da sociedade civil nas questões do desenvolvimento sustentável: Uma das grandes missões dos CNDS consiste em sensibilizar mais a opinião pública. Os conselhos podem desempenhar um papel valioso ao ajudarem as autoridades competentes a integrar a perspectiva do desenvolvimento sustentável na educação formal e informal, e podem promover uma melhor compreensão destas questões nos meios de comunicação social. A publicação de relatórios anuais sobre a situação do desenvolvimento sustentável pelos CNDS poderá chamar mais atenção para esta questão e favorecer o debate público.

4.2.7 Recursos: O CESE convida os Estados-Membros a garantirem aos CNDS um financiamento suficiente que lhes permita realizar as suas missões e dar um verdadeiro valor acrescentado aos debates e ao processo de tomada de decisões sobre as questões do desenvolvimento sustentável.

4.2.8 Ação ao nível europeu: O Comité encoraja os CNDS a porem em comum a experiência, a partilharem as boas práticas e a manterem um diálogo aberto entre si, em particular através do reforço da rede dos Conselhos Consultivos Europeus para o Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (EEAC). O desenvolvimento sustentável poderá assim contar com uma voz forte na Europa.

4.3 O CESE recomenda igualmente que os CNDS procurem aumentar a sua capacidade de se empenharem individual e colectivamente com as instituições europeias nos aspectos europeus da política de desenvolvimento sustentável do ponto de vista da sociedade civil. O CESE (e em particular o Observatório do Desenvolvimento Sustentável) poderia dar um contributo útil para incentivar um maior envolvimento dos CNDS nas questões de desenvolvimento sustentável ao nível europeu. O CESE poderia tentar estabelecer contactos regulares com a rede EEAC e com os seus membros sobre as questões emergentes. Poderia igualmente apoiar a realização de estudos comparativos pan-europeus sobre estes temas, que se concentrem nomeadamente no contributo e no papel da sociedade civil. Por último, poderia salientar e publicitar exemplos de boas práticas.

4.4 O CESE sublinha que a participação do grande público no desenvolvimento sustentável é igualmente essencial fora dos conselhos nacionais. Solicita, por conseguinte, aos governos e aos poderes regionais e locais que associem representantes da sociedade civil a todas as decisões políticas que comportem uma significativa dimensão de desenvolvimento sustentável. Não existem orientações que estabeleçam normas mínimas de boas práticas em matéria de participação do público. Para apoiar o processo de participação, o CESE recomenda que as melhores práticas sejam periodicamente comparadas e recompensadas. Convém garantir igualmente que os CNDS colaborem estreitamente com outras organizações e instituições que se ocupam do desenvolvimento sustentável em cada Estado-Membro, incluindo com os Conselhos Económicos e Sociais Nacionais, caso existam.

4.5 Para concluir, o CESE sublinha que o trabalho dos CNDS apenas será frutuoso se os governos tiverem vontade de ouvir e de ter em conta os seus pareceres, e se adoptarem iniciativas concretas para orientar as políticas nacionais para uma perspectiva mais sustentável, incluindo a afectação de recursos apropriados.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde — Melhorar as práticas de desmantelamento de navios»

COM(2007) 269 final

(2008/C 120/08)

Em 22 de Maio de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Verde — Melhorar as práticas de desmantelamento de navios.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 31 de Outubro de 2007, sendo relator **R. Adams**.

Na 440.ª reunião plenária, realizada em 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe com satisfação a proposta da Comissão para uma acção à escala internacional e regional com a finalidade de mudar, tão brevemente quanto possível, as práticas inaceitáveis de desmantelamento de navios.

1.2 Tal como actualmente se verifica, a indústria de desmantelamento de navios tanto pode ser praticada em estaleiros seguros, bem regulamentados, em docas secas, como em praias onde os navios são desmantelados manualmente, com um mínimo de protecção da saúde, de segurança e de protecção do ambiente. A maior parte dos navios mercantes acabam actualmente por ser desmantelados nestas praias do Sul da Ásia. À escala mundial, há uma grande carência de estaleiros de desmantelamento compatíveis com os princípios de sustentabilidade ambiental e social.

1.3 O Comité sente preocupação por uma situação que pode ser agravada pelo volume de navios que chegarão ao seu termo de vida útil nos próximos anos, em virtude da retirada global da circulação de navios petroleiros de casco simples; estima-se em 15 milhões o actual atraso no desmantelamento de tonagem de deslocação ligeira (*Light Displacement Tonnage, LDT*)⁽¹⁾; e a recente explosão da construção naval. Parte do excesso de embarcações a desmantelar nos próximos anos resulta de acções da Organização Marítima Internacional (IMO) fomentadas pela UE para proteger o seu ambiente, tendo assim a UE uma clara responsabilidade na matéria.

1.4 Constata-se que a maior parte dos armadores não incluem nos seus custos o desmantelamento seguro e adequado dos navios em fim de vida útil, embora muitos⁽²⁾ já comecem a sentir a necessidade de acção e a aplicar medidas de natureza voluntária.

1.5 Constata-se igualmente que, não obstante as disposições jurídicas na UE no sentido de evitar a viagem final dos navios com vista ao desmantelamento num local sem estaleiros adequados, tal é fácil de contornar. O CESE tem argumentado consistentemente, muito recentemente em Março de 2007, no seu parecer sobre o Livro Verde *Para uma futura política marítima*

da União⁽³⁾, que os Estados-Membros deveriam ratificar sem demora as convenções internacionais sobre segurança marítima e a protecção do ambiente e velar pela aplicação das mesmas.

1.6 Reconhece-se que o desmantelamento de navios em fim de vida é uma questão complexa que contribui grandemente para a criação de emprego e para a acumulação de recursos materiais nos países em desenvolvimento que oferecem desmantelamento de baixo custo. O Comité reconhece igualmente que a pobreza estrutural e outros problemas sociais e jurídicos em algumas zonas da Ásia estão estreitamente relacionados com a ausência, ou não aplicação, de normas mínimas de segurança no trabalho, de normas laborais mínimas e de protecção do ambiente.

Por isso, o CESE recomenda o seguinte

1.7 Concepção através da OMI de um vigoroso regime internacional para a identificação, o controlo e desmantelamento de navios em fim de vida. Este regime deve ser dotado de um nível equivalente de controlo como na Convenção de Basileia: incorporação de todas as normas relevantes da Organização Internacional do Trabalho (OIT); não permitir derrogações e proibir a ida de navios em fim de vida com resíduos perigosos para países não signatários da convenção e que não possuam instalações adequadas.

1.8 Todavia, a aplicação de tal acordo da OMI poderá prolongar-se por vários anos, pelo que:

— se devem incentivar e apoiar programas voluntários efectivos por armadores a fim de minimizar os problemas de eliminação de resíduos;

— a UE deveria aplicar de modo inequívoco a sua legislação em vigor, designadamente o Regulamento sobre a transferência de resíduos. Deviam ser tomadas medidas imediatas para que os Estados portuários tenham competências para declarar o «fim de vida» dos navios e apoiar a elaboração de um documento de orientação para clarificar os termos

(1) Estudo da DG Ambiente da Comissão Europeia: *Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships* Relatório final, Junho de 2007.

(2) 2 Membros de ICS, BIMCO, ESCA, INTERTANKO, INTERCARGO que, juntos, são grande parte da frota mundial.

(3) JO C 168 de 20.7.2007, p. 50.

«intenção de se desfazer» e «país exportador». O CESE solicita à Comissão definir e aplicar medidas suplementares para prevenir a evasão, tais como exigir certificados para navios com mais de 25 anos ou especificados de alto risco e vincular a atribuição de subsídios à indústria de transporte marítimo à utilização de desmantelamento «verde» e/ou instalações de limpeza prévia; e

— a UE deveria conceber um regime de certificação e verificação por terceiros em matéria de estaleiros de desmantelamento seguros e respeitadores do ambiente. Tal foi solicitado pela indústria de armadores e contribuirá para criar um ambiente de concorrência leal e transparente.

1.9 O CESE apoia vigorosamente o incentivo de boas práticas em matéria de reciclagem dos navios e de limpeza prévia dos resíduos de gás e de resíduos tóxicos na UE. Um empenho por parte dos Estados-Membros no sentido de aplicar esta abordagem aos navios estatais e de aplicar cláusulas de fim de vida por ocasião da venda de tais navios a terceiros, representam passos cruciais para esta abordagem. A limpeza prévia de navios antes da sua exportação oferece oportunidades de exportar aço de segunda fusão para destinos no Sul da Ásia, onde é grande a procura. Para tal, deve-se elaborar um documento de orientação de limpeza prévia.

1.10 Prestar assistência financeira e técnica aos países do Sul da Ásia a fim de melhorarem os seus estaleiros — transferir, pelo menos, as operações das praias para docas ou docas secas e fornecer melhor segurança e estaleiros de gestão de resíduos a jusante — aliviará alguns dos problemas mais graves.

1.11 O CESE reconhece que uma acção efectiva nesta matéria implicará custos acrescidos. Apoia as propostas da Comissão em matéria de mecanismos para garantir que a provisão de tais custos se reflectirá nos custos normais de operação do transporte marítimo. A IMO e os armadores exigem ainda mais acção no sentido de prover cada navio com um fundo de reciclagem, quer alimentado durante a sua vida útil ou criado como uma fiança na altura de ser lançado à água. Diversas instituições financeiras têm boa capacidade para estruturar e aplicar tais medidas. Caso não seja possível criar um fundo, a UE deveria estudar mecanismos regionais, como taxas portuárias estatais ou similares.

1.12 A concepção de navios tendo em conta a sua reciclagem, a identificação de riscos e a substituição de materiais tóxicos, tanto quanto possível, por outros durante a construção dos navios, terão efeitos positivos, a longo prazo, e o CESE apoia os esforços, por parte da UE, da IMO e dos armadores e construtores navais.

2. Introdução

2.1 O contexto do parecer é a indústria de transporte marítimo internacional e o transporte marítimo internacional de resíduos. Cada ano, de 200 a 600 grandes navios são desmantelados e reciclados para recolha de aço e de outras matérias-primas. Muita desta actividade situa-se em praias com marés em países do Sul da Ásia, sem grande respeito pela segurança dos trabalhadores ou pela protecção do ambiente. Nos

próximos oito anos, segundo as estimativas, cerca de 5,5 milhões de toneladas de materiais perigosos chegarão a estes estaleiros de demolição, em particular, resíduos de hidrocarbonetos, óleos, tintas, PVC e amianto.

2.2 Nenhum dos estaleiros de demolição do subcontinente indiano está confinado de forma a prevenir a poluição do solo e da água, e raramente o tratamento dos efluentes obedece a normas ambientais, mesmo as menos exigentes. Em virtude do baixo nível de medidas de segurança, registam-se elevadas taxas de acidentes e riscos para a saúde a longo prazo uma vez que os trabalhadores manuseiam materiais tóxicos sem protecção adequada ⁽⁴⁾.

2.3 A transferência de navios em fim de vida de países industrializados para países em desenvolvimento está sob a alçada do direito internacional que regula as transferências de resíduos, e o regulamento comunitário em vigor nesta matéria proíbe a exportação de navios em que estejam presentes materiais perigosos. Todavia, a transferência para corretores de navios e a transferência de registo ofusca a propriedade e as questões de responsabilidade, tornando difícil a aplicação da legislação em vigor e oferece uma larga margem de manobra aos proprietários irresponsáveis para fugirem às suas obrigações.

2.4 Parte da solução consiste em incentivar maior capacidade na UE. Todavia, embora tal possa ser uma medida positiva, e que se poderia aplicar a navios da Marinha e aos navios de propriedade do Estado, só abrangerá uma pequena percentagem dos 105 milhões de toneladas de deslocamento leve (LDT) que irão para desmantelamento até 2020 ⁽⁵⁾.

2.5 Assim, o Livro Verde pretende com urgência procurar modalidades economicamente eficientes e abrangentes para melhorar as normas tendo em conta a legislação europeia e internacional em vigor, como acima referido.

3. Síntese do Livro Verde

3.1 Nas suas conclusões de Novembro de 2006, o Conselho da União Europeia colocou a gestão ecológica do desmantelamento de navios na lista de prioridades da UE. No Livro Verde sobre a Política Marítima, de Junho de 2006 ⁽⁶⁾, a Comissão propunha que, no quadro da futura política marítima comunitária, se apoiassem iniciativas internacionais tendentes ao estabelecimento de normas mínimas obrigatórias para a reciclagem de navios e à promoção de instalações de reciclagem ecológicas.

⁽⁴⁾ Relatório de 2005 da *Young Power in Social Action (YPSA)* (Força Jovem em Acção Social) sobre trabalhadores na indústria de desmantelamento de navios.

⁽⁵⁾ Estudo da DG Ambiente da Comissão Europeia: *Ship Dismantling and Pre-cleaning of Ships* Relatório final, Junho de 2007.

⁽⁶⁾ COM(2006) 275 final de 7.6.2006.

3.2 Este Livro Verde, apresenta ideias novas para prosseguir e intensificar o diálogo com os Estados-Membros e as partes interessadas e preparar o terreno para iniciativas futuras e apela para respostas a uma série de questões que focam os principais problemas.

3.3 A finalidade central deste exercício é a protecção do ambiente e da saúde humana; e não é seu objectivo trazer artificialmente de volta à UE actividades de reciclagem de navios e privar, assim, países do Sudeste Asiático de uma importante fonte de rendimento e de materiais necessários. O objectivo é conseguir soluções sustentáveis à escala global.

3.4 Actualmente, há capacidade de reciclagem conforme com as normas de protecção do ambiente e de segurança, que representa no máximo dois milhões de toneladas por ano em todo o mundo, ou seja, cerca de 30 % da procura total de desmantelamento de navios previsível em anos normais. A maior parte dos estaleiros — especialmente na China, mas também em alguns Estados-Membros, não podem oferecer os mesmos preços pela sucata e têm custos muito superiores aos dos seus concorrentes do Sul da Ásia. Estes (e todos os outros) estaleiros estarão sobrecarregados em breve, uma vez que cerca de 1 300 petroleiros de casco simples serão postos fora de serviço até 2015, em virtude das medidas tomadas após os desastres do *Erika* e do *Prestige* (7). A maior preocupação é que o recrutamento de trabalhadores menos qualificados para satisfazer o aumento da carga de trabalho possa baixar ainda mais as normas de segurança e ambientais. Prevê-se um ponto culminante no horizonte 2010, quando cerca de 800 navios de casco simples serão desmantelados, pelo que há uma necessidade urgente de acção.

3.5 Situação jurídica

A Convenção de Basileia de 1989 instituiu um quadro para o controlo dos movimentos internacionais de resíduos perigosos. Em 1997, foi introduzida na legislação comunitária uma proibição absoluta («a proibição de Basileia»), que vincula os Estados-Membros, da exportação de resíduos perigosos dos países da OCDE para os países não-OCDE (8). Quando um navio deixa as águas territoriais europeias é todavia muito difícil aplicar a proibição de exportação. Regras mais vinculativas sobre o desmantelamento de navios são propostas para o projecto de convenção em debate na IMO, mas há um consenso no sentido de que o ponto culminante do período de desmantelamento será uma coisa do passado quando esta convenção entrar em vigor.

3.6 Aspectos económicos do desmantelamento de navios

A grande maioria dos navios são desmantelados no Sul da Ásia, em virtude das vantagens de vários factores económicos. Os mais importantes são os seguintes:

- Exigências regulamentares mais baixas ou não aplicadas em matéria de resíduos, saúde e segurança.
- Custos salariais consideravelmente mais baixos. O desmantelamento nas praias não possibilita a utilização de maquinaria pesada e, assim, o trabalho manual continua a constituir um importante factor de custo.
- O fornecimento de navios para desmantelamento é irregular e variado. Há uma tendência para retirar navios do serviço quando baixam as tarifas de frete, e os navios variam grandemente em matéria de concepção e de composição.
- Em virtude dos requisitos regulamentares, o mercado de segunda mão do aço e do equipamento de navios praticamente não existe nos países da OCDE.

No essencial, a Comissão destaca que o mercado no Sul da Ásia funciona em virtude da extrema externalização dos custos, que levantam questões sociais e ambientais bastante problemáticas.

3.7 Impacto ambiental e social

A maior parte do desmantelamento de navios efectua-se em plena praia, onde não existem estaleiros de confinamento, reprocessamento e eliminação de resíduos. Uma grande variedade de substâncias nocivas para o ambiente impregna-se no solo, na areia e no mar, e a queima dos revestimentos de pintura e de plástico provocam poluição atmosférica. Explosões letais são habituais, as taxas de acidentes são elevadas e as medidas de segurança são completamente inadequadas. Os trabalhadores sujeitam-se a contrair doenças crónicas irreversíveis — cerca de 16 % dos trabalhadores dos estaleiros indianos de Alang sofrem de asbestose. No Bangladesh, mais de 400 trabalhadores morreram e 6 000 sofreram ferimentos graves nos últimos vinte anos (9).

3.8 Situação a nível internacional

A IMO está desde 2005, em colaboração com a OIT e o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), a preparar um regime internacional compulsório para o desmantelamento ecológico dos navios. Está a ser negociado um projecto de convenção, para adopção em 2009, mas que só entrará em vigor alguns anos depois. Actualmente o projecto não abrange os navios da Marinha ou outros navios do Estado. Restam ainda questões sobre normas externas, não IMO, um nível básico para estaleiros de reciclagem de navios, requisitos de notificação — inclusive notificação entre Estados, e mecanismos de verificação do cumprimento. A Comissão sugere que a convenção proposta dificilmente garantirá um nível de fiscalização, execução e protecção equivalente ao da Convenção de Basileia.

(7) Regulamento (CE) n.º 417/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Fevereiro de 2002 relativo à introdução acelerada dos requisitos de construção em casco duplo ou equivalente para os navios petroleiros de casco simples e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2978/94 do Conselho.

(8) Regulamento (CEE) n.º 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade (JO L 30, de 6.2.1993, p. 1) alterado.

(9) Relatório de 2005 da *Young Power in Social Action (YPSA)* (Força Jovem em Acção Social) sobre trabalhadores na indústria de desmantelamento de navios.

3.9 Soluções internacionais

O Livro Verde sugere que a melhor modalidade de abordagem a longo prazo é apoiar a Convenção IMO em vigor. Há particular preocupação de que a convenção não será suficientemente vigorosa e chegará demasiado tarde para resolver o problema dos petroleiros de casco simples retirados de serviço, o que requer uma solução provisória. Assim, a Comissão propõe opções para melhorar a gestão do desmantelamento de navios concebidas numa óptica de apoio mútuo aos esforços à escala internacional — uma matéria urgente, uma vez que um volume crítico de navios em fim de vida irá para o desmantelamento nos anos mais próximos.

3.10 Fazer cumprir a legislação comunitária no domínio das transferências de resíduos

Além de melhor cooperação entre Estados-Membros e de mais orientações sobre definições de resíduos e de estaleiros de reciclagem aceitáveis, tal implica uma melhor execução pelas autoridades de transferências de resíduos e portuárias nos portos europeus, tendo como alvo os navios de certa idade (por exemplo, mais de 25 anos) ou outros indícios que levem a supor irem ser desmantelados. Além disso, há que melhorar a identificação dos navios em fim de vida e reforçar a coordenação com países terceiros (como o Egipto, em virtude do canal de Suez). A Comissão sugere ainda uma política dirigida ao desmantelamento de navios da Marinha e outros navios do Estado.

3.11 Reforçar a capacidade comunitária de desmantelamento de navios

Como a capacidade de desmantelamento de navios existente na UE e noutros países da OCDE (especialmente a Turquia) é dificilmente suficiente para os vasos de guerra e os outros navios do Estado que irão sair do activo nos próximos 10 anos, haverá um défice considerável da capacidade de desmantelamento aceitável nos anos mais próximos. Todavia, os estaleiros ecológicos existentes não têm condições para concorrer com as empresas de desmantelamento de navios do Sul da Ásia. Até que seja possível aplicar medidas efectivas internacionais para garantir a concorrência leal, a Comissão sugere que a acção se centre nos navios do estado. Os Estados-Membros, agindo como devem, de modo exemplar, em matéria de desmantelamento de navios de guerra, poderiam garantir a utilização da capacidade dos estaleiros ecológicos. A inclusão de cláusulas de desmantelamento em fim de vida nos acordos de venda de navios de guerra a países terceiros, esta responsabilidade pode ser aplicada de modo adequado.

3.11.1 No respeitante à marinha mercante, consideravelmente maior, serão necessários fortes incentivos para induzir a alteração das práticas actuais do sector do transporte marítimo. Por exemplo, como referido acima, a criação de um sistema de financiamento, pelo qual os armadores, e eventualmente outros interessados, contribuem para que o desmantelamento de navios

se efectue em todo o mundo em condições de segurança para os trabalhadores e o ambiente.

3.12 Assistência técnica e transferência de tecnologias e boas práticas para os países recicladores

Apesar dos graves atrasos sociais e ambientais, o desmantelamento de navios contribui de modo vital para o desenvolvimento económico de alguns países do Sul da Ásia. Deve-se ponderar a necessidade de incentivar a modernização desses estaleiros através da assistência técnica e de melhor regulamentação. Reconhece-se, todavia, que a ausência, ou a não aplicação, de regras elementares sobre segurança no trabalho e protecção do ambiente está fortemente ligada à pobreza estrutural e a outros problemas de ordem social e jurídica. Para que seja possível obter mudanças duradouras, qualquer assistência terá de se inscrever num quadro mais amplo.

3.13 Encorajar acções por iniciativa própria

Um armador está em melhor posição para garantir a eliminação segura e há exemplos de acordos voluntários entre armadores europeus e estaleiros de desmantelamento, para apoiar a modernização de estaleiros. A curto prazo, será desejável encorajar compromissos e acordos voluntários, no espírito da responsabilidade social das empresas⁽¹⁰⁾, através de prémios e certificação. A prática da contabilidade socialmente responsável e os acordos voluntários podem ser efectivos quando concebidos de modo adequado e são a via mais rápida para melhorar a situação. Todavia, se se verificar que não são respeitados na prática, poderá ser necessário intervir ao nível legislativo.

3.14 Fundo de desmantelamento

Encontra-se em debate a questão de um apoio financeiro directo aos estaleiros de demolição ecológicos localizados na UE ou aos armadores que enviem os seus navios para estaleiros ecológicos para desmantelamento ou descontaminação. Põe-se em destaque o elevado custo de tal apoio e o possível conflito com o princípio do «poluidor-pagador». Assim, o Livro Verde recomenda generalizar a prática de integração do custo de desmantelamento sustentável no fim de vida nos custos de operação de um navio.

3.14.1 Um passo positivo seria também a criação de um fundo de financiamento sustentável do desmantelamento, através da IMO, como um elemento obrigatório do novo regime internacional aplicável ao desmantelamento de navios. Há um precedente que é o FIPOL, no quadro da Convenção MARPOL.

3.15 Outras opções

Várias outras medidas poderão ser úteis para apoiar o processo de modernização da actividade de desmantelamento de navios a curto e médio prazos, as quais são:

(a) *Legislação comunitária, com especial incidência nos petroleiros de casco simples.*

⁽¹⁰⁾ Por exemplo, como desenvolvido pela Marisec (www.marisec.org/recycling) e a Associação de Armadores da Comunidade Europeia.

- (b) Tornar mais eficientes os auxílios estatais e associá-los ao desmantelamento ecológico dos navios.
- (c) Estabelecer um sistema europeu de certificação para o desmantelamento ecológico de navios e prémios de recompensa de práticas de reciclagem exemplares.
- (d) Intensificar a investigação no domínio do desmantelamento de navios a nível internacional.

4. Observações na generalidade

4.1 Muita da actividade de reciclagem exerce-se contrariamente às normas internacionais aceitáveis de respeito pela segurança dos trabalhadores ou pela protecção do ambiente.

4.2 Será crucial a UE garantir que a protecção marítima e de segurança que impôs, por exemplo, para os petroleiros de casco simples, não impliquem a exportação pura e simples do problema para os países em desenvolvimento, mas que de facto é abrangida pela plena aplicação do Regulamento sobre a transferência de resíduos, que integra a Convenção de Basileia, inclusive a alteração relativa à proibição, e seus princípios.

4.3 Além da assistência técnica e financeira para melhorar as condições nos estaleiros de desmantelamento de navios em países em desenvolvimento, serão necessários fundos para recuperar solos e água contaminados e obviar os danos causados

por actividades descontroladas de desmantelamento de navios. Deve-se ainda salientar que os tipos de problemas endémicos à situação no terreno nos países em desenvolvimento não podem ser resolvidos apenas através de uma simples transferência tecnológica.

4.4 O CESE associa-se à preocupação da Comissão nesta matéria e à sua abordagem, que implica a aplicação de um vasto leque de medidas. Em virtude da necessidade urgente de melhorar estaleiros e condições, em particular no Bangladesh, deve-se dar prioridade à rápida determinação das modalidades mais efectivas de assistência, regulamentação e incentivos, a fim de definir propostas num Livro Branco e a par de avaliações de impacto adequadas. O sector do transporte marítimo também reconhece a necessidade de melhorar as normas de saúde e segurança nos estaleiros de reciclagem de navios no mundo ⁽¹⁾, e considera positivo o papel que a UE pode desempenhar neste domínio e no quadro da IMO.

5. Observações na especialidade

5.1 Num intuito de clareza e concisão, as observações na especialidade, resultado dos trabalhos do Comité nesta matéria, foram sintetizadas em pontos de acção prática e constam do capítulo Conclusões e Recomendações (pontos 1.1 a 1.12) no preâmbulo deste parecer.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Reciclagem de navios — *The Way Forward*, BIMCO, ECSA, INTER-TANKO, INTERCARGO.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Adaptação às alterações climáticas na Europa — possibilidades de acção da União Europeia»

COM(2007) 354 final

(2008/C 120/09)

Em 29 de Junho de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Verde da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Adaptação às alterações climáticas na Europa — possibilidades de acção da União Europeia.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 27 de Novembro de 2007, tendo sido relator F. A. OSBORN.

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro (sessão de 12 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 As alterações climáticas são um dos maiores desafios que o mundo enfrenta no séc. XXI. A prioridade máxima é agir no sentido de limitar essas alterações, reduzindo as emissões de gases com efeito de estufa. Contudo, importa também planear na altura devida a adaptação às alterações, que se tornaram já inevitáveis. O Livro Verde é bem-vindo, a Europa dá um primeiro passo para fazer face ao problema.

1.2 O CESE recomenda que, desde já, se aplique um quadro para uma ampla estratégia europeia de adaptação, definindo as medidas a tomar ao nível europeu, nacional e por outros agentes.

1.3 O CESE entende que o desenvolvimento das estratégias de adaptação europeias e nacionais deve abarcar os seguintes pontos-chave:

- As estratégias devem tratar o planeamento de todos os temas identificados no Livro Verde, inclusive protecção costeira, cheias e secas, recursos hídricos, incêndios, saúde pública, agricultura e biodiversidade, ordenamento do território e das infra-estruturas, edificação e construção, etc.
- Os programas futuros deviam prever uma quota muito maior dos orçamentos europeus para a necessidade de adaptação, com base nos critérios de avaliação de programas e projectos.
- Importaria que a Europa e os Estados-Membros canalizassem recursos significativos, novos e adicionais, para apoiar a adaptação nos países em vias de desenvolvimento.
- As estratégias de mitigação e adaptação têm de estar em sintonia e complementarem-se. A avaliação e gestão do risco devem ser instrumentos fundamentais na definição de prioridades.
- Impõe-se aumentar significativamente a investigação europeia em matéria de adaptação ao impacto das alterações climáticas.

— A sociedade civil europeia, inclusive os consumidores e o público em geral, deve empenhar-se mais na divulgação pública dos problemas relacionados com as alterações climáticas e da mudança de comportamentos necessária à limitação das alterações climáticas e à adaptação às alterações que se tornaram já inevitáveis.

— Importaria criar um órgão independente para monitorizar a evolução da adaptação às alterações climáticas e das medidas de atenuação na Europa e exercer pressão para a acção necessária e a execução dos compromissos.

2. Observações na generalidade

2.1 As alterações climáticas são um dos maiores desafios que o mundo enfrenta no séc. XXI.

2.2 Até agora, o mundo concentrou-se sobretudo em tentar mitigar o impacto das alterações climáticas, limitando a emissão dos gases com efeito de estufa. Todavia, cada vez se torna mais claro que bastam os gases emitidos no passado para provocar um aquecimento significativo da atmosfera e das águas do mar no próximo século e num futuro mais longínquo. Tal exercerá um forte impacto nas condições climáticas e meteorológicas e no ambiente físico e natural do planeta. Por conseguinte, há que analisar mais profundamente o impacto inevitável do aquecimento global e das alterações climáticas e a melhor forma de adaptação.

2.3 Estas medidas não deverão diminuir os esforços para limitar as emissões, mas sim mitigar o agravamento das alterações climáticas. Pelo contrário, ter a percepção exacta de quão difícil pode tornar-se a adaptação ajudará a reforçar a determinação de todos em alcançar uma considerável redução de emissões. Permitir que as emissões continuem a aumentar descontroladamente condenará as gerações futuras a uma adaptação mais penosa e dispendiosa.

2.4 As estratégias de mitigação e adaptação têm de estar em sintonia e complementarem-se. Há que estabelecer estratégias credíveis e exequíveis de forma a restringir as emissões de gases com efeito de estufa a níveis ou variações-alvo toleráveis em períodos de tempo realistas. As estratégias de adaptação devem, em seguida, definir a melhor forma de o mundo se adaptar aos níveis mais prováveis de inevitáveis alterações climáticas impostos pelos objectivos de mitigação. A avaliação e gestão do risco serão instrumentos fundamentais na definição do nível de acção necessário e de ordem de prioridades.

2.5 O Livro Verde da Comissão procede a uma útil enumeração dos muitos sectores que serão afectados pelas alterações climáticas e o tipo de problemas que se levantará.

2.6 O CESE entende que se deve criar, desde já, uma ampla estratégia-quadro europeia dedicada ao vasto leque das questões de adaptação que defina as medidas a tomar ao nível europeu, nacional e por outros agentes.

2.7 Esta estratégia de adaptação europeia deve, por si só, promover a criação de estratégias de adaptação nacionais num prazo razoável, seguida da elaboração regular de relatórios nacionais referentes à respectiva aplicação.

2.8 Qualquer estratégia de adaptação europeia terá de incluir uma forte dimensão externa, divulgando os planos da Europa no sentido de ajudar outras regiões do mundo a resolver os seus problemas de adaptação.

2.9 A Europa precisará de acordos institucionais sólidos e independentes visando organizar a investigação e a monitorização necessárias e velar por que os órgãos políticos executem as acções necessárias em tempo útil. A sociedade civil deve participar plenamente no trabalho das instituições.

3. Observações na especialidade

3.1 Em termos gerais, o CESE considera correctas as áreas de acção identificadas em concreto no Livro Verde. A exemplo do Livro Verde, o CESE recomenda que a União Europeia e os Estados-Membros desenvolvam novos programas e acções concretas para cada um dos temas no âmbito das estratégias gerais. Importa estabelecer calendários e planos e mobilizar os recursos financeiros adequados.

3.2 Para a maioria dos temas, as responsabilidades principais no tocante à organização dos trabalhos necessários serão da competência dos órgãos de poder nacionais e locais. Todavia, a União Europeia desempenhará um papel importante na definição do quadro e na promoção e no apoio aos esforços de adaptação envidados ao nível nacional. O Comité recomenda, em particular, que a UE:

- Leve a cabo investigação e monitorização detalhadas, tendo em vista fornecer previsões e cenários mais pormenorizados dos prováveis ritmo e impacto das alterações climáticas nas diferentes regiões da Europa e ajude a coordenar a investigação na matéria, levada a cabo separadamente a muitos níveis diferentes na Europa.

- Desenvolva métodos de avaliação de impacto e estratégias de adaptação adequadas e promova o intercâmbio de experiências e melhores práticas na matéria.

- Promova o desenvolvimento de estratégias de adaptação e planos de aplicação nacionais, regionais e locais e a divulgação de melhores práticas e experiências com base no que já foi feito aos diferentes níveis.

- Identifique questões transfronteiriças que requeiram coordenação de acção entre países vizinhos ou europeus (por exemplo deslocalização de comunidades ou de actividades agrícolas ou outras actividades económicas, protecção de habitats e da biodiversidade, apoio de ordem prática em caso de cheias, incêndios ou pandemias de grande amplitude).

- Avalie os diferenciados impactos económicos provocados pelas alterações climáticas entre as diferentes regiões da União e a necessidade de canalizar fundos de coesão ou estruturais para programas de adaptação.

- Avalie os impactos diferenciados provocados pelas alterações climáticas junto de agregados familiares e particulares e junto das PME e a pertinência dos dispositivos de seguros e indemnizações na União.

- Identifique os domínios em que a legislação ou iniciativas europeias possam ser um contributo útil, definindo, por exemplo, padrões de avaliação dos potenciais impactos provocados pelas alterações climáticas e determinando as respostas adequadas.

4. Observações sobre temas específicos

4.1 **Protecção Costeira** — Os níveis de água do mar subirão à medida que os glaciares derretem e a temperatura da água do mar aumenta. Em alguns locais, poderá ser necessário construir ou reforçar as barreiras físicas para proteger as terras e zonas urbanizadas. Em outros locais, a estratégia mais adequada poderá ser a evacuação planeada e a recriação de pântanos marinhos protectores, associando-se a deslocalização dos habitantes de propriedades vulneráveis.

4.2 **Inundações** — É provável que as alterações climáticas conduzam a padrões meteorológicos mais variáveis, com períodos de seca mais longos pontuados por episódios de precipitações mais intensas, que depressa se transformam em escorrências e inundações. Há que actualizar os planos de defesa em caso de inundação em conformidade com as novas condições meteorológicas. Alguns casos requererão novos programas de defesa contra as inundações. Porventura importará criar ou reestabelecer planícies aluviais ou bacias de drenagem destinadas a receber as águas das inundações. Dever-se-á restringir o desenvolvimento em tais áreas e considerar medidas de deslocalização.

4.3 **Recursos Hídricos e Escassez** — Os recursos hídricos já se encontram sob pressão em muitas regiões da Europa, com tendência a agravar-se à medida que as alterações climáticas originam períodos mais longos de escassa precipitação e até seca. Poderão ser necessárias medidas que levem novas fontes de água às zonas afectadas (através de medidas como a dessalinização ou transferências de longa distância), assim como uma

gestão mais racional da água. Importa reforçar os incentivos à utilização eficiente da água (inclusive o tarifário da água). Será, porventura, necessário desencorajar actividades como a agricultura intensiva ou o turismo nas zonas mais seriamente afectadas. (O CESE está a elaborar um parecer separado e mais pormenorizado sobre a escassez da água e as secas).

4.4 Já se verifica um aumento do risco e incidência de incêndios graves em áreas como o sul da Europa, que estão a ficar mais quentes e secas, situação que poderá tornar-se mais séria com o aumento da temperatura. Há que reforçar e coordenar melhor as medidas de protecção e as capacidades de resposta. (O CESE está a elaborar um parecer separado e mais pormenorizado sobre as catástrofes naturais e a protecção civil).

4.5 **Saúde Pública** — As consequências das alterações climáticas para a saúde pública manifestam-se de muitas formas. Pode causar a propagação a grande escala de doenças transmitidas por vectores, em particular a deslocação para o hemisfério norte de uma série de doenças outrora confinadas aos trópicos. As temperaturas extremas também podem exercer repercussões mais directas. Há que fazer planos de preparação para estas mudanças.

4.6 **Agricultura** — A agricultura será extremamente afectada pelas alterações climáticas. As alterações na temperatura e na precipitação afectarão a adequabilidade da terra para diferentes fins agrícolas e conduzirão a grandes mudanças na qualidade e quantidade da produção que se pode obter e, por conseguinte, na viabilidade dos diferentes regimes agrícolas nas diversas regiões da Europa.

4.6.1 O balanço de saúde da PAC a efectuar em 2008 deve ser a oportunidade para executar mais mudanças que incitem os agricultores a adaptar as suas práticas agrícolas às alterações climáticas que se antevêm.

4.6.2 Há que aprofundar a investigação agrícola em matéria de novas culturas e métodos de cultivo mais adequados às condições climáticas emergentes. De igual modo, há que avaliar o impacto das alterações climáticas no tocante às perspectivas para a criação de animais nas diferentes regiões da Europa, bem como aos modos de lidar com a propagação de doenças induzidas pelas alterações climáticas. (O CESE elaborará em breve um parecer separado e mais pormenorizado sobre as alterações climáticas e a agricultura).

4.7 **Biodiversidade** — As alterações climáticas introduzirão grandes mudanças nos habitats da fauna e da flora na Europa. Perante habitats alterados, determinadas espécies não sobreviverão ou ficarão seriamente ameaçadas. Algumas espécies lograrão, porventura, migrar para novos habitats, através de processos naturais. Outras precisarão de ajuda para sobreviver durante a transição. Há que actualizar as actuais estratégias e programas no âmbito da biodiversidade e canalizar recursos para a respectiva aplicação, tendo em vista concretizar a transição sem perder muitas espécies.

4.8 **As árvores e as florestas** também serão afectadas de modo considerável pelas alterações climáticas. Algumas áreas poderão tornar-se menos acolhedoras para determinadas espécies. Outras áreas poderão tornar-se mais favoráveis para algumas espécies. Deverão ser adaptados, em conformidade,

programas de plantação, de reflorestação, de cuidados silvícolas e de gestão florestal.

4.9 **Ordenamento do território** — Cada vez mais, o ordenamento em matéria de urbanização, transportes e infra-estruturas tem de ter em consideração as alterações da temperatura e dos padrões meteorológicos. Estas considerações são igualmente válidas para as normas de concepção e para a prática e a formação profissionais. Também os programas e projectos de desenvolvimento individuais terão de ter em conta as repercussões das alterações climáticas. Importará adaptar devidamente os métodos de avaliação de impacto.

4.10 **Construção** — As empresas de construção serão seriamente afectadas pelas alterações climáticas. Impõem-se normas mínimas mais estritas relativas à eficiência energética dos edifícios, melhores padrões de construção, etc. Há que facilitar o acesso dos cidadãos à informação sobre melhores práticas e os métodos, materiais e subsídios disponíveis para efectuar a renovação de edifícios antigos e a construção de edifícios novos que permitam reduzir o consumo de energia e torná-los mais adequados às variações de temperatura e às condições meteorológicas.

4.11 **Orçamento Comunitário** — No orçamento anual, o CESE recomenda criar uma rubrica «adaptação» destinada aos domínios políticos que requerem investimentos imediatos (ex: energia, investigação, agricultura, transportes, normas técnicas de construção, ajudas em caso de catástrofes naturais, protecção da biodiversidade, política de saúde pública, etc.). O próximo quadro financeiro deve prever uma quota mais elevada de recursos aos programas dedicados à mitigação e à adaptação às alterações climáticas. Os Estados-Membros deviam proceder a reestruturações semelhantes nos seus próprios orçamentos nacionais e programas de despesa.

4.12 **Fundos Estruturais** — O Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu, o Fundo de Coesão e o IPA (Instrumento de Pré-Adesão) prevêem critérios de apoio aos projectos ambientais, no entanto não há qualquer menção explícita à adaptação às alterações climáticas e, com frequência, as avaliações de impacto não são adequadas (muitos projectos no domínio dos transportes e da energia são inequivocamente nocivos para o ambiente e o clima). Nas próximas revisões dos actuais programas, seria importante canalizar uma percentagem muito maior dos fundos para medidas de apoio à mitigação das alterações climáticas e respectiva adaptação.

4.13 **O Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD)** deviam integrar as alterações climáticas nos processos orçamentais e nos critérios de avaliação de projectos e programas.

4.14 **O Sector dos Seguros** tem demonstrado muito interesse pelas alterações climáticas e, cada vez mais, as considerações de ordem climática são factores de peso na tomada de decisão sobre o que pretende segurar e em que termos. A UE e os Estados-Membros deviam institucionalizar um diálogo contínuo com o sector dos seguros de forma a garantir que este ajuda as empresas, entre outros, a adaptarem-se às alterações climáticas.

4.15 **Países em vias de desenvolvimento** — Muitos países em vias de desenvolvimento deparar-se-ão com problemas de adaptação mais sérios do que a Europa e com menos recursos para os enfrentar. Certos países menos desenvolvidos pouco contribuíram para o problema das alterações climáticas, sendo, contudo dos mais afectados e tendo toda a legitimidade para exigir um tratamento equitativo no âmbito da cooperação e ajuda. Precisarão de apoio por parte do mundo desenvolvido, inclusive de recursos humanos, técnicos e financeiros para ajudá-los a adaptarem-se adequadamente. A Europa deve assumir um papel de liderança tanto ao disponibilizar recursos adicionais para medidas de adaptação no âmbito dos seus próprios programas de assistência ao desenvolvimento colectivo e nacional, como ao ajudar a comunidade financeira internacional a moldar-se ao desafio da adaptação.

4.16 Certas regiões do mundo tornar-se-ão inhóspitas à concentração das populações (em casos extremos, podem tornar-se praticamente inabitáveis), quer como consequência da subida do nível do mar, quer como resultado das condições meteorológicas extremas. As alterações climáticas poderão originar uma maior pressão de migração de outras regiões do mundo para a Europa, bem como deslocamentos da população na própria Europa. As agências de desenvolvimento e outros serviços governamentais terão de estar prontos a ajudar os países em vias de desenvolvimento a identificar tais situações na devida altura e a ajudar a planear quaisquer programas de deslocação necessários.

4.17 É ainda imperfeito o conhecimento sobre os potenciais impactos das alterações climáticas ao nível nacional e local na Europa e sobre o ritmo provável de mudança; impõe-se aprofundar a investigação e a análise, tendo em vista melhorar e aperfeiçoar as previsões. A Agência Europeia do Ambiente pode desempenhar um útil papel enquanto ponto de coordenação para a investigação, monitorização, análise e previsão na matéria e enquanto divulgadora da melhor informação disponível junto dos decisores e outras partes interessadas na aplicação das estratégias de adaptação. O próprio CESE disponibiliza-se para promover um conhecimento mais profundo e generalizado a respeito dos impactos provocados pelas alterações climáticas nas diferentes regiões da Europa e das necessárias medidas de adaptação.

4.18 A sociedade civil tem de empenhar-se profundamente no processo de adaptação às alterações climáticas. As comunidades locais, empresas e outras organizações serão cada vez

mais afectadas pelas alterações climáticas e precisam de participar na resposta. Os cidadãos e as organizações de toda a ordem precisam de ter um conhecimento mais profundo das mudanças que já ocorrem e das que poderão ocorrer no futuro, na actual geração e nas vindouras. É igualmente preciso um conhecimento mais profundo das consequências que para elas podem advir da mitigação das alterações climáticas e respectiva adaptação. Aumentar o conhecimento nestas matérias deve fazer parte dos currículos da educação formal e informal.

4.19 O CESE salienta a importância da participação da sociedade civil a todos os níveis e da comunicação com os consumidores e o público em geral. Defende a sugestão apresentada no Livro Verde de formar grupos de trabalho sectoriais com as partes interessadas com o objectivo de elaborar as necessárias respostas concretas. Uma importante missão para os grupos deve ser a de desenvolver técnicas de avaliação de níveis de risco e auditar a preparação das organizações e comunidades para responder a fenómenos meteorológicos extremos e outras catástrofes que possam tornar-se mais graves ou frequentes à medida que as alterações climáticas se agudizam.

4.20 Os órgãos de poder local e regional têm de desempenhar uma importante função de coordenação, promover a acção na respectiva esfera e mobilizar a resposta e o empenho públicos. Os órgãos de poder públicos a todos os níveis também podem desempenhar um papel crucial ao dar o exemplo através do planeamento adequado da sua própria construção e das políticas de contratação pública.

4.21 O Livro Verde sugere a criação de um grupo consultivo europeu para a Adaptação às Alterações Climáticas constituído por representantes da sociedade civil, decisores políticos e cientistas para agir como grupo de peritos no processo de desenvolvimento da estratégia. O Comité pode apoiar esta ideia.

4.22 O Comité sugere que a UE poderia estudar a hipótese de criar um órgão de acompanhamento independente com um presidente independente, responsável pelo acompanhamento dos progressos da estratégia global de alterações climáticas (tanto de adaptação como de atenuação). Deveria apresentar regularmente relatórios sobre os progressos alcançados e advertir atempadamente no caso de a acção não se revelar eficaz face aos compromissos assumidos e conforme a situação o requeira. O próprio CESE pretende manter-se vigilante e acompanhar de perto os progressos nessa área.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola e altera certos regulamentos»

COM(2007) 372 final — 2007/0138 (CNS)

(2008/C 120/10)

Em 7 de Setembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 36.º e 37.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de regulamento do Conselho que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola e altera certos regulamentos».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente que emitiu parecer em 27 de Novembro de 2007, sendo relator Adalbert KIENLE.

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 109 votos a favor, 5 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer.

1. Síntese das conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com o facto de a Comissão Europeia, no seu projecto de reforma da organização do mercado de vinho europeu, propor a manutenção, no essencial, de uma organização de mercado específica para o vinho. O CESE gostaria que a Comissão tivesse retomado em maior número as sugestões apresentadas no parecer do Comité de 14.12.2006 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Para um sector vitivinícola europeu sustentável»⁽¹⁾.

1.2 O CESE solicita de novo que o objectivo mais importante da reforma seja melhorar a competitividade dos vinhos europeus e reconquistar segmentos de mercado. Neste contexto, a Comissão deve dar mais atenção, na reforma e na regulamentação do mercado externo, à posição do sector vitivinícola europeu enquanto líder do mercado mundial.

1.3 O CESE salienta que o vinho e a viticultura constituem um elemento integrante da cultura e do modo de vida europeus. A vinicultura é determinante, em muitas regiões vinícolas europeias, para o ambiente social e económico. Por esse motivo, o Comité defende que a reforma tenha em conta, nos objectivos e nas medidas, não só os efeitos económicos como também as consequências para o emprego, o tecido social, o ambiente (em particular através dos programas de arranque), a protecção dos consumidores e a saúde. A proposta da Comissão Europeia não contempla estes aspectos de forma satisfatória.

1.4 O CESE recorda que a vitivinicultura é a actividade de um milhão e meio de, sobretudo, pequenas empresas familiares na União Europeia e dá emprego, pelo menos sazonal, a mais de dois milhões e meio de trabalhadores. É por isso que o Comité entende que a reforma deve dar prioridade a medidas que também contribuam para aumentar os rendimentos dos

produtores e as possibilidades de emprego na vitivinicultura europeia.

1.5 O CESE aplaude a proposta da Comissão de criar uma dotação nacional para cada Estado-Membro produtor de vinho, que permite uma maior consideração das diferenças regionais e uma aplicação mais consequente da subsidiariedade. Mas para atingir os objectivos da reforma é necessário aumentar a lista de instrumentos de apoio.

1.6 O CESE considera as propostas da Comissão em matéria de informação aos consumidores insuficientes. Congratula-se com as propostas de promoção nos mercados de exportação, mas julga necessário estendê-las ao mercado interno.

2. Propostas da Comissão

2.1 A Comissão Europeia propõe uma reforma da organização do mercado do vinho em especial nas seguintes áreas:

- Medidas de apoio no quadro de um envelope nacional para a reestruturação e reconversão das superfícies vitícolas, a colheita em verde, os fundos mutualistas, os seguros de colheita e a promoção em mercados de países terceiros;
- Transferência de dotações para as zonas rurais;
- Alteração das regras de vinificação, em especial para as práticas enológicas, o aumento do volume de álcool e a acidificação;
- Modificação das regras de rotulagem, particularmente no tocante à indicação de origem e proveniência, bem como adaptação das restantes disposições sobre a rotulagem;
- Organizações de produtores e organizações interprofissionais;

⁽¹⁾ JO C 325 de 30.12.2006, p. 29.

- Liberalização das regras de plantação após 2013;
- Programa de arranque voluntário;
- Supressão dos actuais mecanismos de mercado;
- Transferência de competências do Conselho para a Comissão Europeia.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE apoia em larga medida os objectivos da proposta da Comissão. No entanto, no que se refere às medidas propostas, julga necessários alguns melhoramentos e ajustamentos.

3.2 O CESE renova o seu pedido para que a competitividade dos produtores de vinho europeus no mercado interno e no mercado de exportação seja melhorada, a posição económica da Europa fortalecida, os esforços para aumentar a qualidade apoiados e para que se tenha mais em conta as evoluções do mercado e os desejos do consumidor. Estes pedidos não são suficientemente contemplados pela Comissão na proposta de regulamento apresentada.

3.3 O CESE considera igualmente importante que os objectivos económicos sejam concretizados e acrescidos de objectivos sociais e da política de emprego. Isto inclui a melhoria dos rendimentos dos produtores de vinho, melhores oportunidades de desenvolvimento dos jovens produtores, possibilidades de emprego duradouro e salários adequados para trabalhadores a tempo inteiro e trabalhadores sazonais.

3.4 O CESE continua a ter reservas quanto à transferência de competências do Conselho para a Comissão, nomeadamente no que concerne à autorização de novas práticas enológicas, dado que a Comissão não defendeu de forma conveniente os interesses dos produtores europeus na negociação dos acordos bilaterais.

3.5 O CESE reafirma que os recursos financeiros actualmente disponíveis devem ser aumentados atendendo à adesão de dois novos países produtores à UE.

3.6 O CESE volta a solicitar um acompanhamento melhor e mais abrangente do mercado do vinho a fim de coligir dados de maior qualidade sobre a produção, o comércio e o consumo para a organização desse mercado. Os dados globais usados até à data são úteis mas insuficientes. Igualmente importantes são informações actualizadas sobre alterações das estruturas de produção, das vias de comercialização e do comportamento dos consumidores.

3.7 O CESE apoia a proposta da Comissão para a entrada em vigor da nova organização do mercado do vinho o mais depressa possível. Contudo, julga necessário um período de transição para permitir às empresas do sector, de acordo com as necessidades, uma adaptação gradual às novas condições.

3.8 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter alterado a sua proposta para um programa de arranque. No entanto, julga pertinente que tais medidas sejam aplicadas no quadro de programas estruturais nacionais e regionais, para

evitar os efeitos negativos de arranques individuais (por exemplo: terrenos abandonados no meio de paisagem vitícola) e assegurar uma aplicação ordenada.

3.9 O CESE reitera a sua oposição a uma liberalização total das regras de plantação, que poderia comprometer os objectivos económicos, sociais, ambientais e paisagísticos da reforma do mercado do vinho.

4. Observações na especialidade

4.1 Título II: Medidas de apoio — Capítulo I: Programas de apoio

4.1.1 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter seguido as suas sugestões, sendo dada mais atenção às diferenças regionais e a uma aplicação mais consequente da subsidiariedade no sector dos vinhos com a criação de envelopes nacionais. Apesar disso, considera as medidas de apoio propostas insuficientes.

4.1.2 O CESE concorda com a Comissão quanto à necessidade de manter um quadro comunitário mais consequente e apropriado. Dentro deste quadro, deve caber aos Estados-Membros a escolha das medidas para as suas regiões vitivinícolas. As organizações de produtores, as associações de profissionais, as organizações reguladoras e outras instituições com os mesmos objectivos devem desempenhar um papel importante nessa selecção.

4.1.3 O CESE é partidário de um catálogo de medidas abrangente para que seja possível cumprir os objectivos da organização do mercado. Remete para os seus pareceres sobre a Reforma da OCM/Vinho ⁽²⁾, nos quais preconizara já um alargamento considerável do programa de promoção dos produtos de qualidade na vitivinicultura, na enologia, na comercialização e na informação ao consumidor, bem como medidas em prol das zonas desfavorecidas.

4.1.4 O CESE reitera o seu pedido de medidas mais coerentes e integradas para alcançar o máximo de eficácia. Por conseguinte, estas medidas deverão ser integradas em planos de sector a partir da vinha para, através da transformação, chegar à comercialização do produto. Isto inclui também medidas para valorização de mercados alternativos para todos os produtos à base de uva.

4.1.5 O CESE renova de forma veemente o seu apelo à criação de um programa específico de ajudas às regiões vitivinícolas mais desfavorecidas, como por exemplo as zonas declivosas e todas aquelas que sofram de condições climáticas extremas.

4.1.6 O CESE verifica com satisfação que a Comissão atribuiu um lugar importante às medidas de apoio às exportações no quadro do envelope nacional. Adicionalmente, são necessárias medidas para informar os consumidores do mercado interno sobre a cultura do vinho e, nomeadamente, sobre os benefícios de um consumo moderado de vinho e os perigos do abuso do álcool. Renova o seu pedido de apoio à criação de um observatório do mercado europeu.

⁽²⁾ JO C 101 de 12.4.1999, p. 60-64 + idem nota de pé-de-página 1.

4.1.7 O CESE considera inaceitável uma supressão imediata das medidas de intervenção. Assim, recomenda que na fase de transição de 2008-2010, no quadro do envelope financeiro nacional, continuem a ser possíveis os apoios à destilação para produção de bebidas espirituosas e à armazenagem privada.

4.1.8 O CESE julga necessário prever medidas de gestão de crise no quadro dos envelopes nacionais que se baseiem na co-responsabilidade dos produtores. As medidas previstas até aqui (seguros de colheita e fundos mútuos) não são suficientes para resolver a crise conjuntural. Devia, por isso, ser verificado se a destilação de crise realizada até ao presente foi bem sucedida e se devia ser prevista uma destilação de crise no âmbito dos envelopes nacionais.

4.1.9 A proibição em vigor de sobrepremsagem de uvas, de mosto e de borras de vinho revelou-se eficaz para garantir a qualidade dos produtos vinícolas e evitar eventuais abusos. Deve, por isso, ser mantida. Devia ser concedida autorização aos Estados-Membros para aumentarem a percentagem da produção a destilar em certos anos.

4.1.10 O CESE regista que a Comissão elaborou uma proposta relativa à repartição dos montantes para os envelopes nacionais. Deviam ser estabelecidas disposições financeiras específicas para os novos Estados-Membros (para os quais não há referências prévias) correspondentes à percentagem de superfície vitícola.

4.2 *Capítulo II: Transferência financeira*

4.2.1 O Comité destacou já em vários pareceres a importância do 2.º pilar para o desenvolvimento futuro do meio rural, que inclui igualmente as zonas vitícolas europeias. À luz deste objectivo de base, e a fim de resolver os problemas específicos do sector do vinho, o CESE defende que as medidas propostas no quadro da reforma do mercado do vinho sejam financiadas na totalidade pelo orçamento para o sector. Esse orçamento não deve, por isso mesmo, ver-se reduzido nem por cortes nem por transferências de dotações.

4.3 *Título III: Medidas reguladoras — Capítulo II: Práticas enológicas e restrições*

4.3.1 Para o Comité, é indispensável uma definição internacionalmente aceite do vinho como produto, o que requer igualmente a delimitação das práticas enológicas reconhecidas. É importante clarificar que as chamadas «cidras» não são objecto da organização do mercado de vinho.

4.3.2 O CESE defende que o alinhamento das práticas enológicas com as normas da Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV) seja integrado de forma mais consequente na orientação estratégica dos acordos de comércio bilaterais e internacionais. Quanto aos vinhos de importação, a autorização de todas e quaisquer práticas reconhecidas em qualquer parte do mundo contradiz o alinhamento dos vinhos europeus pelas

normas da OIV e podia gerar distorções da concorrência. O CESE opõe-se igualmente à proposta de permitir, nos vinhos para exportação, práticas enológicas proibidas na comercialização no mercado interno.

4.3.3 O CESE deseja que seja anexada ao presente regulamento uma lista das práticas enológicas permitidas e que o Conselho continue a ter competências para actualizar esta lista e para autorizar novas práticas.

4.3.4 O CESE saúda o facto de a Comissão se ter distanciado da proposta de autorizar a produção de vinhos europeus a partir de mostos ou concentrados de mosto importados ou a mistura de produtos de países terceiros com produtos europeus.

4.3.5 O CESE solicita à Comissão que tenha em consideração, nas suas propostas para as regras de produção, as diferentes condições de localização, clima e precipitação dentro da União Europeia. O Comité recorda que esta é uma questão altamente sensível que não pode levar à divisão do sector vitivinícola europeu ou a uma rejeição das reformas. No entanto, o CESE compartilha da exigência de maior controlo da qualidade e da produção através da limitação das práticas de melhoria.

4.3.6 O CESE avalia, pois, as propostas da Comissão à luz do seu anterior parecer, da análise levada a cabo pela Comissão, da proposta de liberalização das práticas enológicas, do reconhecimento dessas práticas em acordos bilaterais e dos objectivos da reforma, e em particular o reforço da competitividade e a diminuição dos custos de produção. Tendo considerado os prós e os contras da proposta da Comissão, o Comité é favorável à continuação, no seu essencial, das normas aplicáveis em matéria de utilização de sacarose e das ajudas aos concentrados de mosto.

4.4 *Capítulo III: Denominações de origem e indicações geográficas*

4.4.1 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter precisado as suas propostas sobre a rotulagem dos vinhos em função da sua origem. Julga, tal como a Comissão, que o conceito de vinho de qualidade na Comunidade Europeia se baseia, entre outras, nas características ligadas ao local de origem. A protecção das denominações de origem e das indicações geográficas é uma prioridade máxima. Por isso, a utilização de uma denominação de origem ou de uma indicação geográfica devia estar dependente da produção de vinho dentro de áreas geográficas definidas.

4.4.2 O CESE saúda o facto de a Comissão ter entretanto explicado e elaborado as suas propostas no sentido de ser possível manter os sistemas de controlo de qualidade que já tenham sido testados e que podem ou não basear-se exclusivamente no princípio da denominação de origem. O controlo da qualidade dos vinhos mostrou-se particularmente eficaz em muitos países para os produtores e, especialmente, para os consumidores.

4.4.3 À parte estes aspectos, permanecem ainda muitas questões em aberto quanto à compatibilidade com o Regulamento n.º 753/2002 da Comissão, de 29 de Abril de 2002, que fixa disposições de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1493/1999 do Conselho sobre a designação, denominação, apresentação e protecção de certos produtos vitivinícolas⁽³⁾. O CESE solicita, assim, uma tabela de equivalências que permita verificar o impacto nas indicações geográficas e tradicionais.

4.5 *Capítulo IV: Rotulagem*

4.5.1 O CESE julga extremamente complexas as propostas e aguarda que a Comissão apresente uma simulação exacta das consequências das alterações que propõe.

4.5.2 O CESE recorda que o direito da denominação só recentemente, e após anos de discussões, foi alterado. A Comissão deveria explicitar os novos pontos de vista que não tenham sido tidos em conta no debate recentemente concluído.

4.5.3 O Comité louva a simplificação das regras de rotulagem quando esta permite uma melhor informação dos consumidores. A simplificação não deve, porém, levar a um aumento do risco de distorções da concorrência ou a que os consumidores sejam induzidos em erro, provocando uma vaga de processos judiciais. Neste ponto de vista, suscita perplexidade também a proposta da Comissão de indicação facultativa da variedade e do ano para os vinhos sem denominação de origem ou indicação geográfica a proposta da Comissão só pode ser aceite se, em nome da protecção do consumidor, para evitar a indução em erro e a concorrência desleal, for assegurado um sistema de controlo e certificação que permita a rastreabilidade destes vinhos.

4.5.4 O CESE faz notar que numa União Europeia cada vez mais alargada são também mais numerosas as línguas faladas, o que poderá constituir um entrave ao comércio, como é já o caso com a necessidade de indicar a presença de sulfitos. Assim, devia haver a possibilidade de indicar informações obrigatórias nos rótulos (como por ex. ingredientes) através de símbolos que todos compreendessem.

4.6 *Título V: Potencial de produção*

4.6.1 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão ter alterado as suas propostas sobre as regras de arranque e ter reduzido o orçamento previsto. Reconhece o valor do arranque enquanto instrumento da organização do mercado que deve ser

proposto como parte dos programas estruturais regionais ou nacionais e no âmbito do quadro global comunitário limitado a um período de 3 a 5 anos. O arranque deve ser apresentado como medida voluntária para a supressão da vinha em terrenos que não são adequados para a vitivinicultura e para minorar as dificuldades económicas da saída do mercado de empresas que não estão preparadas para o futuro.

4.6.2 É com satisfação que o CESE constata que a Comissão reviu o seu calendário inicial para a liberalização das regras de plantação. No entanto, o CESE continua a recusar uma liberalização total (ainda que a realizar mais tarde), pois isso comprometeria os objectivos da reforma do mercado vitivinícola no plano económico, social, ambiental e de protecção da paisagem. Não podemos apoiar a transferência da cultura da vinha dos locais tradicionalmente reputados pela sua paisagem vitivinícola para outras áreas onde a exploração seria mais barata, devido à responsabilidade geral pelo emprego, pela economia e infra-estruturas das regiões vitícolas, pelo tecido social, pelo ambiente e pela protecção do meio natural.

4.6.3 Se a actual regulamentação da produção, associada à interdição de novas plantações, não puder ser mantida, haverá que criar um sistema de autorizações que permita às regiões vitícolas aplicar regras de plantação e produção consentâneas com os objectivos da organização comum do mercado do vinho.

4.7 *Novo título: Promoção e informação*

4.7.1 O CESE considera as propostas da Comissão insuficientes para reconquistar as parcelas do mercado interno aos vinhos de países terceiros, nomeadamente do «Novo Mundo».

4.7.2 O CESE convida a Comissão a prever, no quadro dos envelopes nacionais, um apoio para medidas de informação aos consumidores e promoção não apenas nos mercados externos, mas também no mercado interno. Para tal, deverá dar-se a devida prioridade à promoção das vantagens do consumo moderado de vinho enquanto parte de uma alimentação saudável e de um estilo de vida moderno.

4.7.3 O CESE salienta que as medidas de promoção e informação devem ter em conta todos os produtos elaborados a partir da uva.

4.7.4 O CESE recomenda vincular as medidas de comunicação sobre produtos vinícolas ao turismo, à gastronomia e a outros produtos das regiões vinícolas.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ JOL 118 de 4.4.2002, p. 1-54.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alterações, que receberam mais de um quarto dos votos expressos, foram rejeitadas:

Ponto 4.3.6

Substituir o último parágrafo pelo texto seguinte:

«Sopesados os prós e os contra da proposta da Comissão, o CESE defende que se possa manter a possibilidade de utilizar a sacarose, legalmente e segundo a tradição, nos países que utilizam tal prática. Todavia, para garantir a equidade de tratamento dos produtores vinícolas da UE, as ajudas aos concentrados de mosto devem ser mantidas e adequadas às novas condições de mercado atinentes aos menores preços do açúcar. Essas ajudas, necessárias para manter uma paridade substancial dos custos, não devem incidir nas dotações nacionais, mas ser uma rubrica autónoma do orçamento vinícola.».

Justificação

A reforma da OCM do açúcar, já vigente e a ampla reforma da OCM vinho, modificam profundamente a estrutura dos custos de produção do vinho do vinho; é necessário, assim, se se quiser manter o «status quo ante», e respeitar o princípio de não distorção da concorrência — considerando que o açúcar e o mosto são de facto concorrentes nos processos de enriquecimento do vinho — prever quer a adequação das ajudas aos mostos, quer a sua contabilização fora das dotações nacionais.

Resultado da votação

Votos a favor: 25 Votos contra: 54 Abstenções: 8

Novo Ponto 4.3.7

«O CESE, considerando que a utilização da sacarose para melhoramento dos vinhos não cabe nas práticas enológicas autorizadas pela OIV, significa juntar um produto não derivado da transformação da uva, e coerentemente com a sua atenção institucional à transparência da rotulagem e à tutela dos consumidores, considera que tal prática enológica deve ser indicada nas etiquetas dos vinhos assim melhorados.»

Justificação

É missão, inalienável e inegociável, do CESE manter sempre e constantemente a máxima transparência nas comunicações aos utilizadores dos bens e dos alimentos.

Resultado da votação

Votos a favor: 30 Votos contra: 70 Abstenções: 21

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Perspectivas de futuro da agricultura nas zonas com desvantagens particulares de carácter natural (regiões de montanha, insulares e ultraperiféricas)»

(2008/C 120/11)

Em 27 de Setembro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos da alínea A) do artigo 29.º das Disposições de Aplicação do Regimento, elaborar um parecer sobre

Perspectivas de futuro da agricultura nas zonas com desvantagens particulares de carácter natural (regiões de montanha, insulares e ultraperiféricas).

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, emitiu parecer em 27 de Novembro de 2007 (relator: **Gilbert BROS**).

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 127 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 Em 13 de Setembro de 2006, o Comité Económico e Social Europeu adoptou um parecer de iniciativa sobre «Perspectivas de futuro da agricultura nas zonas com desvantagens particulares de carácter natural (regiões de montanha, insulares e ultraperiféricas) (¹)».

1.1.1 Neste parecer, o CESE consagra todo o capítulo 4 às problemáticas das regiões de montanha, sublinhando, nomeadamente, a necessidade

- de uma política comunitária específica em favor das zonas de montanha
- de uma definição harmonizada na União Europeia
- de privilegiar as zonas de montanha na afectação das dotações do segundo pilar
- de consolidar os subsídios aos agricultores de montanha
- de integrar as políticas agrícola e regional para um melhor efeito sobre as regiões de montanha.

1.2 Em 7 de Dezembro de 2006, por ocasião de uma sessão de diálogo político encerrando a reunião plenária do Comité das Regiões, José Manuel BARROSO, Presidente da Comissão Europeia, mostrou-se favorável à elaboração de um **Livro Verde sobre o futuro das políticas em favor das zonas de montanha**.

1.3 Por esta razão, o CESE considerou oportuno elaborar um aditamento a parecer, tendo em vista tomar posição sobre o princípio da realização de um tal Livro Verde.

1.4 De facto, os cidadãos da Europa beneficiam de numerosos bens públicos e económicos e de serviços fornecidos pelas zonas de montanha. Isto implica, particularmente:

- A redução dos riscos naturais (dos quais beneficiam quer os habitantes das zonas de montanha quer os outros habitantes, por exemplo pela protecção dos corredores de transporte),

- As paisagens para lazer e turismo (essenciais para os cidadãos de um continente urbanizado e para a competitividade europeia),

- Uma biodiversidade considerável,

- Reservas de água ímpares,

- Produtos de alta qualidade, nomeadamente alimentares.

1.5 Sem uma gestão adequada das zonas de montanha pelas gentes que as habitam, a produção dos referidos bens e serviços fica ameaçada.

1.6 Actualmente, há que enfrentar importantes desafios, presentes e futuros, como o reforço da concorrência económica, a transição demográfica, as alterações climáticas, etc. Apesar de todos os territórios serem por eles afectados, o seu impacto é ainda mais acentuado nas zonas de montanha, requerendo, pois, respostas específicas.

1.7 A maioria das políticas em vigor nas zonas de montanha é sectorial e, não raro, elaborada fora das mesmas sem se observar as especificidades das regiões em causa. As políticas públicas destinadas à montanha têm tendência a banalizar-se, a estenderem-se aos outros territórios e a ter menos em conta as suas especificidades. Ao mesmo tempo, as políticas públicas europeias e nacionais apostam cada vez mais nas vantagens comparativas dos territórios, tanto em termos de promoção como de desenvolvimento.

1.8 Apesar da sua importância à escala europeia, as zonas de montanha são alvo de uma certa marginalização por parte das políticas europeias e de uma séria falta de reconhecimento do seu considerável potencial em termos de contributo para o crescimento da Europa e para a sua diversidade, graças às suas abordagens inovadoras.

1.9 Assim, o CESE pronuncia-se a favor de uma abordagem política muito mais coerente e mais bem integrada. As zonas de montanha requerem uma abordagem transversal e territorial para o seu desenvolvimento sustentável.

(¹) JO C 318 de 23.12.2006, p. 93.

1.10 Um Livro Verde europeu sobre o futuro das políticas em favor das zonas de montanha permitiria racionalizar e consolidar as actuais políticas e iniciativas à escala europeia, tendo em vista torná-las mais eficazes no contexto específico das zonas de montanha. Tal é particularmente pertinente para a agricultura das zonas de montanha, como referido neste parecer. De facto, na maior parte das regiões de montanha europeia, a agricultura é a base a partir da qual se desenvolvem as outras actividades sócio-económicas, agro-industriais, turísticas, etc. e a partir da qual se constrói a atractividade dos territórios. A política agrícola comum assume, pois, um papel central e deve ser integrada no balanço das políticas europeias nas zonas de montanha, como defendido pelo Livro Verde.

1.11 O CESE solicita, por conseguinte, que o Livro Verde sobre o futuro das políticas em favor das zonas de montanha seja integrado com a maior brevidade no programa de trabalho da Comissão Europeia tendo em vista definir as temáticas de importância estratégica para as zonas de montanha nos Estados-Membros da União Europeia, esclarecer as missões respectivas dos diversos níveis de poder e sectores da economia e respectiva coordenação, consolidar os dados estatísticos específicos nos quais se baseiam as políticas nestas zonas, estudar as medidas de acompanhamento e de apoio a aplicar em sintonia com os objectivos estratégicos estabelecidos pela União Europeia e

propor orientações para fazer evoluir as políticas públicas europeias e nacionais.

1.12 Facilitando a exploração das vantagens comparativas das zonas de montanha, o **Livro Verde sobre o futuro das políticas em favor das zonas montanha** inscrever-se-á também na Estratégia de Lisboa renovada e na Estratégia de Gotemburgo. Contribuirá, deste modo, para o objectivo de crescimento e emprego e ajudará a União Europeia a tornar-se na economia do conhecimento mais competitiva do mundo nos próximos anos. As zonas de montanha podem dar um contributo significativo à Europa no seu conjunto e importaria explorar ao máximo o seu potencial de inovação e crescimento.

1.13 Danuta HÜBNER, membro da comissão incumbida da política regional, evocou, na reunião plenária do CESE de 11 e 12 de Julho de 2007, a agenda territorial da UE e anunciou para 2008 um relatório sobre a coesão territorial que estudará o impacto exercido pelos grandes desafios futuros nos territórios e o modo de os enfrentar. O CESE solicita que as especificidades territoriais das regiões de montanha, como as das regiões insulares e ultraperiféricas, sejam tomadas em consideração de modo adequado na definição em curso da política de coesão da União Europeia e na aplicação da Agenda Territorial.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

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 998/2003, relativo às condições de polícia sanitária aplicáveis à circulação sem carácter comercial de animais de companhia, no que diz respeito à prorrogação do período transitório»

COM(2007) 572 final — 2007/0202 COD

(2008/C 120/12)

Em 23 de Outubro de 2007, Conselho decidiu, nos termos dos artigos 37.º e 152.º (n.º 4 da alínea b)), do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 998/2003, relativo às condições de polícia sanitária aplicáveis à circulação sem carácter comercial de animais de companhia, no que diz respeito à prorrogação do período transitório».

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o qual de resto, havia sido já objecto do parecer CESE 1411/2000, adoptado em 29 de Novembro de 2000 ⁽¹⁾, o Comité, na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro), decidiu, por 131 votos a favor e 4 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

(1) JO C 116 de 20 de Abril de 2001, pp. 54-56.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a

- **Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 76/768/CEE, 88/378/CEE e 1999/13/CE do Conselho e as Directivas 2000/53/CE, 2002/96/CE e 2004/42/CE a fim de as adaptar ao Regulamento (CE) n.º ... relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006**
- **e Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 648/2004 a fim de o adaptar ao Regulamento (CE) n.º ... relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006**

COM(2007) 611 final — 2007/0212 (COD)

COM(2007) 613 final — 2007/0213 (COD)

(2008/C 120/13)

Em 13 de Novembro de 2007, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 76/768/CEE, 88/378/CEE e 1999/13/CE do Conselho e as Directivas 2000/53/CE, 2002/96/CE e 2004/42/CE a fim de as adaptar ao Regulamento (CE) n.º ... relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006

e Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 648/2004 a fim de o adaptar ao Regulamento (CE) n.º ... relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006.

O CESE apoia estas propostas, que, em sua opinião, dispensam qualquer observação da sua parte.

O Comité decidiu na 440.ª reunião plenária, realizada em 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro), por 139 votos a favor e 3 abstenções, emitir um parecer de apoio às propostas.

O Comité exprimirá o seu ponto de vista sobre a proposta da Comissão relativa à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas ⁽¹⁾ num parecer ⁽²⁾ que está em fase de elaboração e cuja adopção está prevista para a reunião plenária de Março de 2008.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, e que altera a Directiva 67/548/CEE e o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 — COM(2007) 355 final.

⁽²⁾ NAT/367 — Relator D. Sears.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Impacto da territorialidade das legislações fiscais nas mutações industriais»

(2008/C 120/14)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o

Impacto da territorialidade das legislações fiscais nas mutações industriais.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais que emitiu parecer em 13 de Novembro de 2007, sendo relator Robert SCHADECK e co-relator Bernard GAY.

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 102 votos a favor, 7 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

Primeira parte — Conclusões e recomendações

A. A economia europeia está fortemente integrada na economia mundial. O nível de integração varia consoante os sectores, sendo particularmente pronunciado nas actividades industriais mais abertas à globalização. Consequentemente, a definição da política económica e fiscal comunitária deve ter igualmente em consideração a evolução mundial. Apesar de este parecer incidir no impacto da territorialidade das legislações fiscais nas mutações industriais da UE, esta não deverá ser isolada do resto do mundo.

B. A UE e cada um dos Estados-Membros têm a responsabilidade de gerir políticas económicas, financeiras, sociais e ambientais, cujas exigências extravasam a dinâmica do mercado. Assim, convém garantir que a territorialidade das legislações fiscais tem um impacto positivo nas mutações industriais da Europa, que devem naturalmente responder a uma dinâmica de mercado, mas que podem também ganhar quando enquadradas num contexto mais abrangente pelas políticas supramencionadas. A própria natureza do processo de Lisboa tem por base um equilíbrio entre os diferentes eixos (competitividade, dimensão social, protecção do ambiente) que deverá ser mantido, tendo igualmente em conta a concorrência fiscal entre os Estados-Membros⁽¹⁾.

C. O Comité constata que a concorrência fiscal é uma das realidades do mercado interno que pode levar a distorções de concorrência exigindo normas de transparência e a identificação de eventuais abusos e práticas prejudiciais⁽²⁾. A concorrência fiscal pressupõe também a existência de indicadores que sirvam

(1) «Há concorrência fiscal quando as decisões de uma administração [nacional, regional ou local] afectam directamente a capacidade de outras administrações e quando os mecanismos de mercado se revelam insuficientes para regular esta interacção». (fonte: OCDE); para mais informações, ver o anexo 1.

(2) O código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas define medidas fiscais prejudiciais como sendo as «que tenham ou sejam susceptíveis de ter uma incidência sensível na localização das actividades económicas na Comunidade». O código define como «potencialmente prejudiciais» as medidas que «prevejam um nível de tributação efectivo, incluindo a taxa zero, significativamente inferior ao normalmente aplicado no Estado-membro em causa» (cf. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm).

de referência para a avaliação da concorrência fiscal. Contudo, o CESE observa que a fiscalidade não é um factor determinante para as decisões de investimento nas pequenas e médias empresas (PME), sendo mais importante nas multinacionais com maior mobilidade.

D. A concorrência fiscal não diz só respeito à fiscalidade das empresas. Com a mobilidade cada vez maior dos activos financeiros, esta concorrência engloba também os rendimentos do capital de pessoas, bem como os impostos sobre a riqueza.

E. O Comité acredita que a coordenação dos dispositivos fiscais de diferentes administrações possa ser uma alavanca para o reforço do funcionamento do mercado interno através da eliminação de disfuncionamentos e custos de adaptação no plano fiscal, particularmente nas regiões fronteiriças. O CESE reitera as recomendações formuladas no seu parecer recente sobre o programa Fiscalis 2013⁽³⁾.

F. A falta de coordenação entre os sistemas de fiscalidade directa dos Estados-Membros conduz, no entender do CESE, a situações de não tributação⁽⁴⁾, de abuso ou mesmo de distorção do funcionamento do mercado único. Além disso, poderá resultar numa destabilização ou numa erosão das receitas fiscais globais da UE.

G. A concorrência fiscal intracomunitária sem limites corre o risco de, por um lado, agravar a base tributável dos sujeitos passivos menos móveis — como as pequenas empresas e os serviços não deslocalizáveis — e, por outro, de alterar a

(3) JO C 93 de 27.4.2007.

(4) A não tributação dupla pode resultar da falta de coordenação entre sistemas fiscais nacionais. «(...) por exemplo, em relação à qualificação pelos Estados-Membros de “dívida” e de “capital próprio”. Enquanto um Estado-Membro pode considerar uma transacção como uma contribuição de capital e não como um empréstimo, não considerando, assim, tributável o rendimento desse capital, outro Estado-Membro pode considerar o empréstimo como uma dívida e autorizar que os juros pagos a título do mesmo sejam dedutíveis para a empresa que os paga. Esta situação pode levar a uma dedução num Estado-Membro sem a tributação correspondente num outro Estado-Membro. Uma outra área diz respeito à utilização de entidades híbridas, ou seja, entidades que são consideradas uma sociedade de capitais (opaca) por um Estado-Membro e uma sociedade de pessoas (transparente) por outro. Esta diferença na qualificação dos Estados-Membros pode conduzir a isenções duplas ou deduções duplas». (Fonte: Comissão Europeia, (COM(2006) 823 final, ponto 3).

distribuição da carga fiscal entre os contribuintes e os consumidores com o fim de cobrir a despesa pública e as transferências sociais. Consequentemente, este último aspecto prejudicaria a coesão social.

H. As PME e as empresas de serviços são as menos preparadas para tirarem partido da concorrência fiscal. O Comité preconiza o acompanhamento e a disponibilização de programas de formação destinados aos quadros destas empresas e aos funcionários públicos, bem como a elaboração de bases de dados adequadas, particularmente nas regiões fronteiriças e periféricas da UE, visando prestar apoio a estas empresas no seu processo de internacionalização.

I. O Comité considera que a luta contra a fraude fiscal deve ser prioritária e remete para as conclusões do seu recente parecer sobre a matéria ⁽⁵⁾.

J. A transferência da carga fiscal para os factores de produção com menor mobilidade poderá levar a que as empresas afectadas e os respectivos postos de trabalho se tornem menos competitivos em relação aos seus concorrentes estrangeiros. Esta transferência prejudicará as taxas de crescimento do PIB nacional, situação que poderá conduzir à redução da capacidade de investimento público, caso não haja novos recursos orçamentais.

K. A concorrência fiscal leva os Estados-Membros a controlarem melhor a sua despesa pública. O Comité pede que tal não prejudique a oferta nem a qualidade dos serviços públicos, dada a sua relevância para manter e atrair actividades de produção que criem riqueza, emprego e, em última análise, aumentar a base tributária. A concorrência fiscal não deve prejudicar o financiamento nem a cobertura da protecção social colectiva.

L. O Comité apoia os esforços dos Estados-Membros visando a eliminação da concorrência fiscal *prejudicial* e de uma série de regimes fiscais prejudiciais até 2010, de acordo com o exposto no código de conduta de 1997 ⁽⁶⁾. Além disso, o Comité convida a Comissão a prosseguir o trabalho neste sentido, que teve início na mesma data.

M. O Comité apoia igualmente a política da Comissão visando a que as ajudas políticas, incluindo os benefícios fiscais atribuídos selectivamente a empresas, contribuam para o cumprimento de objectivos sustentáveis relativos às mutações industriais e ao desenvolvimento territorial, em conformidade com a política de concorrência da UE.

N. O Comité solicita a aplicação de uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) ⁽⁷⁾ com vista à simplificação, igualdade e transparência das práticas fiscais dos Estados-Membros. Esta matéria comum permitirá aproveitar ao máximo o potencial do mercado interno salvaguardando a soberania orçamental e fiscal dos Estados-Membros e protegendo-os dos riscos de incompatibilidade com as disposições do Tratado. Dado que a MCCCIS será provavelmente instituída com base numa cooperação reforçada, o

Comité deseja que esta seja aprovada pelo maior número possível de Estados-Membros.

O. Antes da elaboração do parecer sobre este dossier complexo e estratégico, o Comité reclama mais informações sobre o conteúdo, as modalidades e a evolução do projecto da MCCCIS, limitando-se de momento a remeter para o seu parecer exploratório de 2006, elaborado a pedido do Comissário László KOVÁCS ⁽⁸⁾.

P. Contudo, o Comité apresenta algumas reflexões e perguntas a propósito da MCCCIS. Deseja que este projecto opcional seja adoptado pelo maior número de Estados-Membros possível (sem prejuízo de que se planeiem medidas transitórias) e que se opte por aplicar um só sistema de matéria colectável a todos os contribuintes no final de um período de co-existência. Além disso, há que examinar se a base comum aplicada às empresas activas nos mercados externos será confiada a uma instância transnacional. Finalmente, haverá que examinar o impacto desta base sobre as taxas, cuja dispersão se arrisca a aumentar. Neste caso, poder-se-á fixar uma taxa mínima situada imediatamente abaixo da actual taxa média dos novos Estados-Membros.

Q. O Comité recomenda à Comissão que acompanhe de forma mais intensiva as práticas fiscais de certos locais de «refúgio» interessados em captar recursos tributáveis dos sistemas fiscais dos Estados-Membros.

Segunda parte — Justificação

1. Objecto do parecer

1.1 A fiscalidade (o nível de pressão fiscal e os impostos cobrados) é frequentemente citada como um dos critérios para avaliar a propensão de um território para receber actividades industriais, financeiras e comerciais. Não é, contudo, consensual o peso relativo deste critério em relação a outros como a proximidade do potencial comercial, os custos de produção, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada, as infra-estruturas e equipamentos públicos, as ajudas estatais, etc.

1.2 Os sistemas fiscais são complexos e não é fácil compará-los. É contudo fundamental perceber se os incentivos fiscais atingem as metas definidas pelas várias autoridades, estimar o impacto de todas as decisões que pretendem favorecer as mutações industriais positivas no seu território e relacioná-las com os custos previstos.

1.3 O parecer visa fornecer orientações para a antecipação e a gestão das mutações industriais, a prossecução do crescimento da competitividade europeia — no quadro dos objectivos de Lisboa — e a construção de um verdadeiro mercado interno, caracterizado pela concorrência sã e não falseada ou, pelo menos, «admissível», i.e. compatível com as normas do mercado interno.

⁽⁵⁾ Parecer sobre a Comunicação da Comissão sobre «a necessidade de desenvolver uma estratégia coordenada tendo em vista melhorar a luta contra a fraude fiscal» (JO C 161 de 13.7.2007, p. 8).

⁽⁶⁾ Disponível em http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct. Cf. igualmente o anexo 4.

⁽⁷⁾ Cf. a recente Comunicação da Comissão «Execução do programa comunitário para o aumento do crescimento e do emprego e o reforço da competitividade das empresas da UE: Progressos realizados em 2006 e próximas etapas para uma proposta relativa à matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS)» (COM(2007) 223 final, de 2.5.2007).

⁽⁸⁾ ECO/165 — CESE 241/2006, JO C 88 de 11.4.2006.

2. Concorrência fiscal e mobilidade de factores económicos

2.1 A aceleração da mobilidade dá-se no interior da UE pelas seguintes razões:

- As grandes empresas consideram o mercado interno europeu como um só mercado, o seu mercado doméstico;
- O comércio electrónico ignora as fronteiras nacionais;
- Os factores de produção e distribuição conduzem cada vez mais à segmentação das suas cadeias de valor, cujas diversas unidades são cada vez mais móveis⁽⁹⁾;
- A melhoria das infra-estruturas de transportes e a redução dos custos decorrentes do reagrupamento da mercadoria potenciam a repartição territorial das empresas e respectivas filiais;
- As aquisições e fusões multinacionais de empresas proliferam;
- O alargamento da UE contribui também para a mobilidade dos investimentos económicos, de pessoas e de capitais;
- Um maior nível de conhecimentos e a formação em línguas contribuem para uma maior mobilidade de pessoas.

2.2 Todos os Estado-Membros utilizam todos os instrumentos específicos ou estruturais do seu sistema fiscal, com o objectivo de atrair investimentos e actividades para o seu território, aumentando assim o potencial do emprego e as suas bases fiscais.

Por seu turno, os contribuintes (pessoas singulares ou colectivas) procuram otimizar a sua situação económica fora do seu país. As contribuições fiscais, caracterizadas pela disparidade de regimes fiscais nacionais, fazem necessariamente parte das variáveis estratégicas.

2.3 Esta concorrência fiscal visando atrair os investimentos é uma realidade que existe também no interior de cada Estado.

2.4 O nível de intensidade e do impacto real sobre a mobilidade dos factores de produção e capitais não é facilmente calculável. Os numerosos estudos sobre este assunto não tiram conclusões coincidentes, a não ser no que toca o critério fiscal, que consideram ser somente um dos determinantes na localização de investimentos móveis. Tratar-se-á este ponto mais adiante.

2.5 Com o alargamento de 15 a 27 Estados-Membros, é indubitável que a União ganhou em diversidade. Todos os Estados-Membros se caracterizam pelo seu contexto geográfico, histórico, cultural, social, política e económico. Têm o seu próprio tecido industrial bem como uma legislação fiscal específica.

3. Impacto da fiscalidade nas mutações industriais

a) A fiscalidade do trabalho e a fiscalidade do capital investido

3.1 Na União Europeia o total de receitas fiscais e de contribuições sociais eleva-se, em média, a cerca de 39 % do PIB europeu. O total de contribuições distribui-se como se segue⁽¹⁰⁾:

Imposto sobre o rendimento das sociedades	10 %
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares	25 %
Quotizações à segurança social	26 %
Impostos indirectos	30 %
Outros impostos	9 %
TOTAL das imposições fiscais e sociais	100 %

3.2 Os impostos indirectos são essencialmente compostos por impostos gerais sobre o consumo, nomeadamente pelo imposto sobre o valor acrescentado (IVA), harmonizado na esfera comunitária, bem como por impostos e taxas sobre determinados bens e serviços, como os impostos do consumo, parcialmente harmonizados na UE. Dado que os impostos indirectos desempenham apenas um papel secundário na localização de empresas, o presente parecer dedica-se essencialmente à fiscalidade do trabalho (ponto 3.2.1) e à fiscalidade do capital investido pelas empresas (ponto 3.2.2).

3.2.1 **O imposto sobre o rendimento dos assalariados e o conjunto de contribuições para a segurança social** correspondem a cerca de metade do total de imposições fiscais e para-fiscais. Dado que se relacionam directamente com o trabalho, estas imposições aumentam evidentemente o custo da mão-de-obra assalariada. Considerando a importância financeira do custo da mão-de-obra para a indústria, pode concluir-se que a fiscalidade e a para-fiscalidade (incluindo a segurança social) sobre o rendimento dos assalariados podem influenciar directa ou indirectamente a competitividade das empresas industriais da UE. Este impacto será directo se as autoridades públicas cobrarem às empresas impostos e contribuições patronais de segurança social. Se estiverem a cargo dos assalariados, os impostos e as contribuições sociais reduzem à partida o seu rendimento líquido. Estes impostos e contribuições podem também influenciar indirectamente a negociação do rendimento bruto ou levar à migração para outras regiões e desencorajar o desenvolvimento de actividades que não as realizadas a baixos custos salariais.

3.2.1.1 O aumento do custo da mão-de-obra incita naturalmente as empresas a aumentar a produtividade do trabalho intensificando o capital investido. Esta situação é particularmente importante nos Estados-Membros, em que o custo do factor trabalho é mais elevado. Em contrapartida, o custo do factor trabalho é uma variável (entre outras) que convida as empresas a localizarem as suas actividades sobretudo nos Estados-Membros com os custos de mão-de-obra menos elevados. Dado que as imposições fiscais e os encargos de segurança social são tendencialmente mais elevados nos Estados-Membros com níveis de remuneração salarial acima da média europeia (compreendendo as contribuições patronais de segurança social e os impostos), o peso da fiscalidade sobre o trabalho aumenta o diferencial de custo da mão-de-obra e encoraja a criação de emprego, sobretudo nos Estados-Membros com uma estrutura de custos mais competitiva.

⁽⁹⁾ Cf. Parecer do Comité sobre o «Desenvolvimento da cadeia de valor e de aprovisionamento num contexto europeu e global» (CCMI/037 — JO C 168 de 20.7.2007, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Fonte: «Statistiques des recettes publiques 1965-2005: Edition 2006», OCDE. Os dados dizem respeito à UE a 15.

3.2.1.2 Na perspectiva do consumidor, o preço final dos produtos industriais é evidentemente influenciado por cada factor de custo, incluindo a fiscalidade. Os impostos indirectos sobre o produto são cobrados na venda ao consumidor e são neutros. O IVA é cobrado à mesma taxa no Estado-Membro do consumidor, independentemente de o produto ter sido fabricado numa empresa desse país, noutra Estado-Membro ou no exterior da UE. Em contrapartida, na UE, os impostos cobrados nas diferentes fases de produção, nomeadamente a fiscalidade e a parafiscalidade que oneram o custo de trabalho, são encargos puramente nacionais que aplicados aos produtos no seu local de produção. Tal significa que o consumidor pode escolher entre produtos sujeitos a custos fiscais mais ou menos pesados, em função do Estado-Membro que os produz. O que se traduz pelo seguinte: mesmo que os custos sociais e fiscais sobre o trabalho sejam harmonizados na esfera comunitária, o consumidor poderá sempre escolher entre produtos fabricados na UE, com encargos fiscais ou sociais relativamente significativos, e produtos provenientes do exterior da UE, sujeitos a encargos diferentes que poderão ser consideravelmente inferiores. Assim, importa não só coordenar a estrutura da tributação e das contribuições sociais sobre o trabalho no interior da UE, mas também incluir na análise aspectos ligados ao comércio entre a UE e o resto do mundo.

3.2.1.3 O Comité recomenda à Comissão que acompanhe de forma mais intensiva as práticas fiscais de certos locais de «refúgio» interessados em captar recursos tributáveis dos sistemas fiscais dos Estados-Membros.

3.2.2 **A fiscalidade do capital investido** diz, em primeira análise, respeito à empresa e, seguidamente, a título secundário, ao investidor, nomeadamente ao accionista.

3.2.2.1 O imposto sobre o rendimento das empresas é tributado a taxas nominais ⁽¹¹⁾ que variam sensivelmente entre os Estados-Membros (ver tabela no anexo 2). A Bélgica, a Alemanha, a Espanha e Malta caracterizam-se por taxas compreendidas entre 34 e 38 %, enquanto Chipre, a Irlanda, a Lituânia e a Letónia têm taxas compreendidas entre 10 e 15 %.

De um modo geral, os novos Estados-Membros têm taxas de imposição significativamente inferiores aos membros antigos: a taxa média é de 29,5 % para a UE a 15 e de 20,3 % para a UE a 10 ⁽¹²⁾.

3.2.2.2 No entanto, as taxas nominais de imposição são apenas um indicador incompleto da carga fiscal. Com efeito, a

⁽¹¹⁾ A taxa obrigatória de imposto é a taxa imposta por lei.

A taxa efectiva de imposto é o montante tributado a uma pessoa singular ou colectiva que inclui todas as compensações e pagamentos fiscais estatais, dividido pelo rendimento total ou sujeito a tributação da pessoa singular ou colectiva.

A taxa implícita de imposto é definida para cada função económica. É calculada como o rácio entre as receitas fiscais totais da categoria (consumo, trabalho e capital) e uma variável correlacionada com a base tributável potencial definida usando os dados das contas nacionais relativos à produção e rendimento.

A taxa total implícita do imposto sobre o capital é o rácio entre o total das receitas fiscais e, em princípio, o capital potencialmente tributável e o rendimento comercial económico. Visa dar uma ideia sobre a carga fiscal média sobre o rendimento capital.

(Fonte das definições acima: Comissão Europeia, DG TAXUD — Cf. «Structures of the taxation systems in the EU, 1995-2004», Comissão Europeia).

Os anexos 2 e 3 apresentam os quadros comparativos na UE para as taxas nominais e as taxas implícitas sobre o capital. Devido às divergências de métodos de cálculo de taxas efectivas, não é possível incluir um quadro equivalente para estas taxas.

⁽¹²⁾ Fonte: Comissão Europeia, *Structures of the taxation systems in the European Union: 1995-2004*, p. 83 (doc. TAXUD E4/2006/DOC/13201). Até à data não estão disponíveis dados sobre a Bulgária nem a Roménia.

carga fiscal efectiva deve ter em conta o modo como o rendimento tributável é calculado e os diferentes procedimentos técnicos utilizados na determinação da taxa de imposto. Assim, convém referir igualmente as taxas de imposto implícito sobre o capital, que compara o imposto tributado às empresas com o excedente bruto da exploração das empresas ⁽¹³⁾ (ver a tabela do anexo 3).

3.2.2.3 A discrepância entre os dois instrumentos de medida é enorme:

— Certos Estados-Membros estabelecem uma taxa nominal de tributação muito elevada, embora pareçam impor encargos fiscais relativamente baixos às suas empresas.

— Outros Estados-Membros estabelecem uma taxa nominal de tributação «atraente» (muito baixa), embora pareçam impor encargos fiscais relativamente altos aos rendimentos das suas empresas.

— Alguns Estados-Membros aplicam claramente uma taxa elevada a uma base de tributação reduzida, enquanto que outros aplicam uma taxa menos elevada a uma base de tributação maior. A carga fiscal efectiva resulta evidentemente destas duas variáveis, de maneira que não se pode analisar somente as taxas de tributação formais. Os dados relativos à Irlanda e à Alemanha, por exemplo, comprovam esta tese ⁽¹⁴⁾.

3.2.2.4 Estes dados estatísticos ilustram *per se* a complexidade da problemática fiscal ⁽¹⁵⁾. Em vez de tirar conclusões prematuras, o parecer limitar-se-á a revelar a diferença entre os Estados-Membros que, em casos concretos, poderá exigir a determinadas empresas industriais do mercado europeu encargos fiscais — incluindo contribuições de segurança social — que divergem de país para país.

b) A cadeia de criação de valor das empresas

3.3 As pequenas e médias empresas (PME), particularmente as empresas estabelecidas em regiões fronteiriças e periféricas da UE, estão cada vez mais abertas à globalização dos mercados — seja por participarem nela, seja por estarem sujeitas à mesma. Estas PME, frequentemente constituídas por capitais individuais ou familiares, não beneficiam tanto da concorrência fiscal como as grandes empresas multinacionais. Com efeito, não têm a organização, a gestão, os meios nem os conhecimentos

⁽¹³⁾ Para uma análise metodológica mais precisa e para uma consulta detalhada de dados, cf. *op. cit.*, pp. 84-87.

⁽¹⁴⁾ No que toca à Alemanha e à Irlanda, há um outro indicador susceptível de confirmar o paradoxo mencionado acima. Com efeito, o imposto sobre capitais corresponde a 15 % da totalidade da carga fiscal na Alemanha, enquanto que na Irlanda corresponde a 28 % (Fonte: «Structures of the taxation systems in the EU», 1995-2004, Comissão Europeia, table C.3_T).

⁽¹⁵⁾ No âmbito deste parecer, não será possível analisar estes dados e justificações precisas para cada Estado-Membro nem comparar os indicadores estatísticos com outras bases de dados.

necessários para tirarem o melhor partido desta concorrência. A colocação das declarações fiscais em conformidade com outros países, bem como a diferença de bases tributáveis, taxas, isenções, normas de amortização, etc. impõem às PME custos suplementares que inibem o seu acesso aos mercados externos. Contudo, de acordo com a Estratégia de Lisboa, estas PME internacionalizadas (ou susceptíveis de se internacionalizarem) representam um dos mais valiosos trunfos de crescimento em matéria de criação de riqueza, de valor acrescentado, de inovação e evidentemente de emprego. É preciso acompanhar as empresas, prestando-lhes apoio nas suas diligências. Para isso, os quadros destas empresas e o pessoal das administrações públicas devem ter uma formação orientada à assistência na mudança.

3.4 Muitas empresas com um impacto significativo no comércio intracomunitário, especialmente as empresas activas no comércio internacional fora da UE, funcionam geralmente segundo um outro modelo económico, a saber:

- Estas empresas organizam-se sob a forma de sociedade de capitais e os accionistas não residem necessariamente na região nem no Estado-Membro onde se encontra a sede da empresa;
- Organizam-se geralmente como sociedades-mãe e filiais, constituindo um grupo de sociedades mais ou menos integrados;
- As diferentes entidades do grupo operam em vários Estados-Membros; e
- As diferentes unidades do grupo assumem funções específicas, participando na criação de valor. A cadeia de criação de valor segmenta-se entre as diferentes sociedades, desempenhando cada uma delas um papel específico de acordo com uma lógica de conjunto.

3.5 Os grupos industriais modernos assumem várias funções económicas interligadas (gestão de cadeias de valor e aprovisionamento, organização de diferentes fases de produção, valorização dos activos incorpóreos tais como o saber-fazer, as patentes e as marcas, etc.) para comercializar a produção segundo uma estratégia baseada em análises sistemáticas dos mercados. A localização das diferentes funções económicas obedece a uma lógica de conjunto, em que a fiscalidade é uma das variáveis.

3.6 Nesta estruturação de grupo, há que analisar cada entidade jurídica e o grupo no seu conjunto. O grupo atribui funções económicas a cada uma das entidades, em função dos dados económicos do mercado, visando otimizar a eficiência e a rentabilidade do conjunto numa perspectiva global. É legítimo que os Estados-Membros aperfeiçoem os sistemas fiscais de forma a estimularem a actividade económica. É igualmente legítimo que as empresas encarem os encargos fiscais do mesmo modo como encaram outros custos.

3.7 Todas as entidades jurídicas estão sujeitas ao direito fiscal aplicável à sua localização e a integração dos dados fiscais é uma das variáveis de decisão consideradas na lógica de gestão do grupo.

3.8 A realidade dos grupos industriais activos nos mercados da UE é portanto muito complexa. Em vez de se discutir a localização, a deslocalização ou a realocação de um grupo, seria mais pertinente proceder a uma análise funcional do tecido industrial e determinar os factores de localização que interferem nas diferentes funções económicas em cada Estado-Membro, na UE e além das fronteiras comunitárias. Certas funções económicas são mais móveis do que outras e, no caso de certas funções móveis, a fiscalidade é um critério de localização mais pertinente do que outros. Se é evidente que a fiscalidade é uma das variáveis de decisão, seria contudo errado sobrestimar a sua importância na escolha de localização.

4. O quadro da concorrência entre Estados-Membros no âmbito da fiscalidade das empresas

4.1 A concorrência fiscal na UE caracteriza-se actualmente por três medidas:

- O código de conduta e o sistema de comunicação de alterações à legislação fiscal, instituídos em 1997, instauraram um diálogo activo entre os Ministérios das Finanças, visando garantir que as medidas legislativas não encorajam uma concorrência fiscal prejudicial (pontos 4.2 a 4.4);
- O direito europeu da concorrência, particularmente a legislação relativa às ajudas estatais, visa evitar que a introdução de certos regimes fiscais ou a aplicação do direito fiscal em situações concretas traga a determinadas empresas ajudas estatais contrárias ao bom funcionamento do mercado comum (pontos 4.5 a 4.7);
- A maioria dos Estados-Membros tomou medidas legislativas para evitar a criação de estruturas artificiais e abusivas que beneficiassem empresas com regimes fiscais privilegiados (ponto 4.8).

4.2 O **código de conduta**, não vinculativo do ponto de vista jurídico, faz que os Estados-Membros se comprometam a respeitar os princípios de uma concorrência fiscal *sã*. Na sequência deste processo, foram identificadas medidas fiscais de natureza legislativa, regulamentar e administrativa que têm, ou podem ter, implicações notórias na localização de actividades económicas levadas a cabo por empresas da UE. Os Estados-Membros afectados aprovaram e executaram medidas concretas para modificar estes regimes visando eliminar todos os elementos da concorrência fiscal *prejudicial*, sem excepção, até 2010 ⁽¹⁶⁾.

4.3 O Comité congratula-se com os resultados deste código de conduta, dado que os Estados-Membros, ao eliminarem as práticas fiscais *prejudiciais* ⁽¹⁷⁾, reforçam a concorrência fiscal *sã* na UE e contribuem para a realização do mercado interno.

O Comité insta com a Comissão para que dê continuidade a esta iniciativa alargando o âmbito do código de conduta e avaliando certos regimes fiscais introduzidos nos últimos anos.

⁽¹⁶⁾ Para certos regimes, o prazo poderá ser alargado até 2016.

⁽¹⁷⁾ Cf. a definição na nota 2.

4.4 Paralelamente, foi instituído um **sistema de comunicação** entre os Estados-Membros e a Comissão a fim de verificar a conformidade das alterações ao direito fiscal com a política comunitária. Os Estados-Membros comprometeram-se a não introduzir novas medidas fiscais prejudiciais ao interesse da União.

4.5 O Tratado de Roma inclui já **disposições que impedem os Estados-Membros de atribuir ajudas a empresas**, incluindo benefícios fiscais que contribuam ou ameacem contribuir para a distorção da concorrência no mercado comum, atribuindo à Comissão a responsabilidade de garantir a vigilância e o acompanhamento nesta matéria. Em 1997, ao serem iniciados os trabalhos do código de conduta, os Ministros das Finanças reunidos em Conselho ECOFIN instaram explicitamente com a Comissão para prosseguir com a sua acção em matéria de ajudas estatais e a combater as legislações fiscais de Estados-Membros que desobedecessem às disposições do Tratado.

4.6 Nos últimos dez anos, a Comissão reforçou gradualmente a sua acção neste domínio. Não só lançou um processo de esclarecimento mediante a consulta dos Estados-Membros, após o qual se estabeleceram critérios para a acção da Comissão numa série de domínios, mas tomou igualmente medidas específicas, fazendo frente às medidas fiscais de certos Estados-Membros.

4.7 Contrariamente ao código de conduta, que tem um carácter político não vinculativo, a legislação relativa às ajudas estatais é juridicamente vinculativa. A Comissão tem uma autoridade forte e pode impedir a entrada em vigor de uma ajuda incompatível, de impor a respectiva modificação e obrigar o Estado-Membro envolvido a recuperar as ajudas incompatíveis com o mercado comum, caso não tenham sido notificadas antes da sua introdução. Neste caso, as empresas beneficiárias são obrigadas a reembolsar os benefícios fiscais que lhe foram consentidos.

4.8 A maior parte dos Estados-Membros tem **disposições fiscais de combate à evasão fiscal e à deslocação de actividades** para territórios com uma fiscalidade privilegiada. Com efeito, todos os Estados-Membros desejam atrair actividades económicas para o seu território, gerar receitas fiscais com as suas actividades e evitar a deslocação das bases tributáveis para o estrangeiro.

4.8.1 Embora as medidas fiscais adoptadas variem em função do Estado-Membro, a questão por vezes levantada é a de saber se tais disposições são compatíveis com o mercado interno e a livre circulação na União, dado que o direito fiscal aplicado pelos Estados-Membros deve estar em conformidade com o direito comunitário. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias marcou a sua posição quanto a esta matéria: essencialmente, as disposições de combate à evasão fiscal e à deslocação de receitas para territórios com uma fiscalidade privilegiada são, à partida, incompatíveis com o princípio da livre circulação na UE; no entanto, estas disposições poderão ser justificáveis caso se limitem a combater de forma proporcional o estabelecimento de estruturas artificiais e abusivas.

4.9 O Comité considera que a luta contra a fraude fiscal deve ser prioritária e remete para as conclusões do seu recente parecer sobre a matéria ⁽¹⁸⁾.

4.10 O Tratado de Roma prevê, no artigo 93.º, a adopção pelo Conselho de «disposições respeitantes à harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios (...) na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno».

4.11 A Comissão Europeia realizou várias iniciativas interessantes destinadas a aperfeiçoar o mercado interno através de medidas respeitantes à fiscalidade das empresas. Em particular, a Comissão confirmou, em 3 de Maio de 2007, que continuará o seu trabalho para a introdução de uma matéria colectável consolidada comum do imposto sobre as sociedades (MCCCIS). O Comissário responsável pela fiscalidade pretende apresentar, no primeiro semestre de 2008, uma proposta de directiva visando a aplicação da MCCCIS em 2010. O Comité partilha da convicção da Comissão de que a MCCCIS poderá contribuir bastante para o sucesso do mercado interno, embora esta MCCCIS exija maior transparência e, portanto, uma concorrência fiscal mais activa. O Comité insta com a Comissão para que continue o seu trabalho, não obstante a complexidade dos problemas. Actualmente é prematuro tecer comentários adicionais sobre este projecto, dado que a Comissão ainda não apresentou um modelo detalhado para a definição de uma MCCCIS e a introdução de um sistema de matéria colectável consolidada destinado aos 27 Estados-Membros da UE. Contudo, o Comité apresenta algumas reflexões e perguntas quanto ao futuro da MCCCIS sobre a fiscalidade das empresas.

5. Reflexões e perguntas do Comité sobre o projecto da matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS)

5.1 Dado que a MCCCIS poderá ser opcional para os Estados-Membros (provavelmente com base numa cooperação reforçada), o Comité deseja que esta seja aprovada pelo maior número possível de Estados-Membros, sem prejuízo de se planearem medidas de transição.

5.2 Caso o projecto da MCCCIS seja opcional para as empresas, esta decisão conduzirá as administrações dos Estados-Membros voluntários a tratar dois sistemas de declaração e tributação. Convirá esta situação, num momento em que a maioria dos Estados-Membros se preocupa em melhorar a produtividade dos respectivos serviços públicos?

5.3 Se o projecto da MCCCIS for adoptado pelas multinacionais, não correremos o risco de distorcer o tratamento (formalidades, regime contabilístico e fiscal) entre empresas de um Estado defensor da aplicação da MCCCIS?

⁽¹⁸⁾ Parecer sobre a Comunicação da Comissão sobre «a necessidade de desenvolver uma estratégia coordenada tendo em vista melhorar a luta contra a fraude fiscal» (ECO/187 — JO C 161 de 13.7.2007, p. 8).

5.4 Em referência aos dois pontos anteriores, não será desejável a aplicação progressiva de um só sistema destinado a todos os contribuintes de um mesmo Estado-Membro?

5.5 Se o projecto da MCCCIS pretende proporcionar maior transparência, dever-se-á confiar a base comum de declaração a uma instância transnacional?

5.6 Com o projecto da MCCCIS, as diferenças de tributação ocultas no cálculo das bases tributárias reflectir-se-ão nas taxas impostas pelos Estados-Membros que tenham optado pela MCCCIS. A prática da matéria colectável comum não levará a uma maior dispersão de taxas (pelo menos das taxas nominais)? Arriscamo-nos a assistir a uma nova concorrência fiscal na fixação de taxas. Um estudo da Comissão, datado de 2001, revela que a dispersão das taxas nominais foi a principal respon-

sável pelas distorções económicas resultantes da concorrência fiscal!

5.7 Caso a disparidade de taxas de tributação entre os Estados-Membros que tenham optado pela MCCCIS se mantenha (contrariamente à tendência recente de convergência), ou aumente, será previsível a introdução de uma taxa mínima nesses países? Poder-se-ia fixar esta taxa num valor abaixo do adoptado pelos novos Estados-Membros, por exemplo. A situação destes países não se alteraria face à importação de capital estrangeiro. Os restantes Estados-Membros poderiam adoptar uma taxa de tributação mais elevada sem terem de hesitar perante uma política fiscal exterior demasiado agressiva em relação ao seu capital económico.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2007

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Impacto das normas ambientais europeias sobre as mutações industriais»

(2008/C 120/15)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema:

«*Impacto das normas ambientais europeias sobre as mutações industriais*».

A Comissão Consultiva das Mutações Industriais, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 13 de Novembro de 2007, sendo relator A. PEZZINI e co-relator M. NOWICKI.

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 137 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 A política ambiental é actualmente um dos principais desafios sociais para o poder público e para os responsáveis pela economia. A lentidão na resposta aos problemas ambientais à escala mundial não pode continuar a ser uma desculpa para adiar as alterações legislativas e comportamentos necessários para garantir o objectivo fundamental da UE, isto é, o desenvolvimento sustentável.

1.2 A indústria europeia dispõe de um potencial considerável para se tornar uma economia sustentável, mas o seu sucesso dependerá cada vez mais da capacidade de inovação que imprimir às mutações industriais impostas pela abertura dos mercados, o processo de globalização e as alterações tecnológicas e cognitivas, aceleradas pela crescente sensibilidade para os princípios de protecção do ambiente e dos recursos naturais.

1.3 O Comité considera que todos os operadores económicos e sociais, públicos e privados, assim como os responsáveis políticos e as autoridades públicas devem estar plenamente conscientes do facto de estarem perante uma nova revolução industrial que coloca a qualidade de vida e do ambiente no centro do desenvolvimento e impõe uma nova forma, integrada, de projectar, produzir, consumir, conservar e gerir os recursos naturais.

1.4 Na opinião do Comité, é urgente passar de uma abordagem defensiva e reactiva para uma abordagem convicta e pró-activa, que prepare o futuro através do lançamento, a nível da UE e dos Estados-Membros, de um quadro claro e estável de acções positivas, numa base sustentável, com vista a acelerar:

— o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias limpas de processo e de produto;

- a promoção de um espírito empresarial convicto e atento à produção transformadora ecológica;
- a formação de pessoal técnico qualificado.

1.5 O CESE considera importante que esta nova abordagem pró-activa se baseie mais na prevenção do que em intervenções correctivas posteriores, assim como em procedimentos unificados para todos no âmbito de um código europeu para o ambiente, útil para o legislador, para os operadores e para os consumidores.

1.6 O Comité é da opinião de que o desenvolvimento tecnológico e a inovação devem ser sobretudo da responsabilidade primária do empresário e das autoridades públicas: ambos devem ser estimulados, incentivados e apoiados por políticas europeias, nacionais e locais adequadas, bem como por parcerias público-privadas que simplifiquem e libertem recursos fundamentais para responder a este desafio.

1.7 O Comité considera essencial que, a nível da UE, as novas iniciativas industriais sustentáveis sejam integradas nos fundos estruturais, programas comunitários de inovação, investigação e formação e instrumentos financeiros pertinentes.

1.8 O Comité recorda à Comissão e aos Estados-Membros a necessidade de acelerarem a adopção de medidas concretas de simplificação para eliminar os procedimentos supérfluos e reduzir os custos cada vez maiores relacionados com as burocracias e questões técnicas da legislação ambiental actual, que deverá ser racionalizada e consolidada de forma coerente.

1.8.1 É necessária uma coordenação estreita e o desenvolvimento, a vários níveis, de uma série de políticas e instrumentos além da execução de uma política ambiental o mais clara possível, convivial, e sem custos adicionais, sobretudo para as pequenas e médias empresas. O princípio «Legislar menos e melhor» deve traduzir-se em textos consolidados e coerentes de requisitos ambientais, que dêem certeza jurídica e transparência ao processo de adaptação das mutações industriais, direccionados para melhor proteger os recursos e o ambiente, bem como para aplicar inovações tecnológicas sustentáveis e competitivas nos mercados globais. Às PME deverão ser dadas condições para absorver os custos da observância das disposições sem minar a respectiva vantagem competitiva.

1.9 O Comité sublinha a importância de adoptar rapidamente uma estratégia comunitária integrada a longo prazo que dê certezas aos decisores políticos e privados para enfrentarem as alterações tecnológicas e organizacionais necessárias para respeitar normas avançadas de protecção ambiental.

1.10 O Pacto de Estabilidade e Crescimento poderia eventualmente ser redefinido para realizar melhor os objectivos da Estratégia de Lisboa e Gotemburgo em termos de sustentabilidade ambiental para incentivar com clareza e transparência e sem distorções da concorrência os investimentos públicos necessários, a longo prazo, excluindo-os da definição de «défice público».

1.11 Os Estados-Membros deveriam incluir nos seus relatórios anuais referentes ao processo de Lisboa os aspectos

específicos dos planos de investimento anual por eles promovidos sobre a questão ambiental, assim como os resultados das avaliações *ex-post* das suas intervenções legislativas e financeiras. Os referidos dados já disponíveis deveriam especificar melhor a questão ambiental, que deveria ser incluída num relatório de síntese a apresentar anualmente pela Comissão ao Conselho Europeu da Primavera, ao Parlamento, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

1.12 O Comité considera importante que as políticas nacionais sublinhem o impacto positivo dos vários instrumentos económicos e incentivos fiscais no ambiente, sobretudo no que se refere aos impostos — com soluções europeias desejáveis ⁽¹⁾ — que se reflectem:

- na actividade produtiva e no trabalho;
- na utilização dos recursos naturais;
- nos níveis de poluição ambiental;
- nas escolhas de elevada protecção ambiental;
- nas inovações tecnológicas ambientais de processo, produto e organização.

1.13 Há que acelerar a definição de objectivos quantificáveis e comuns, para tornar operacionais as decisões ambiciosas do Conselho da Primavera e do posterior Conselho do Ambiente.

1.14 O Comité reitera o papel fundamental que os parceiros sociais e os representantes da sociedade civil organizada a nível interprofissional ou sectorial devem desempenhar a vários níveis, a partir do nível europeu, para enfrentarem as problemáticas da competitividade, da energia e do ambiente, que afectam consideravelmente muitas indústrias, impõem grandes alterações estruturais (sobretudo no sector transformador) e exigem uma coordenação estreita e uma abordagem integrada, acompanhados de um esforço contínuo de simplificação e redução da burocracia.

1.15 Na opinião do Comité, os problemas ambientais, a utilização sustentável dos recursos naturais e a criação de novas oportunidades de mercado ecológicas e mais emprego mais qualificado e consciente das condicionantes ambientais, devem acompanhar-se de um contexto favorável à empresa e aos trabalhadores e que permita apoiar a sua capacidade de inovação, assim como os esforços económicos, sociais, culturais e de formação para os quais são constantemente solicitados para poderem ser competitivos no mercado.

1.16 É indispensável reduzir a carga administrativa e burocrática que recai sobre as empresas, tal como já foi referido pelo CESE, pelas instâncias superiores da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu, para poder libertar as forças económicas e sociais das empresas e reorientá-las para a modernização sustentável do ambiente e das estruturas produtivas e organizativas.

⁽¹⁾ Ver sistema Eurovinheta — Directiva 2006/38/CE que altera a Directiva 1999/62/CE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas.

1.17 Há que dar seguimento a uma política empresarial integrada, pró-activa, que saiba conciliar o compromisso com a protecção do ambiente e o reforço da competitividade e que esteja em condições de salvaguardar a qualidade de vida e do trabalho, melhorando a taxa de emprego e garantindo recursos humanos responsáveis e qualificados: o reforço dos programas de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), de Inovação e Competitividade e LIFE+ deve ser efectuado através de facilidades de acesso e juntamente com os instrumentos de intervenção estrutural e de coesão territorial.

1.18 A nível dos programas de formação e educação, os esforços comunitários de desenvolvimento da sociedade do conhecimento devem ser direccionados para a integração das questões ambientais, a começar na escola primária e até à formação profissional, de gestão e científica.

1.19 Os aspectos sociais, económicos e ambientais devem ser considerados com coerência nas suas implicações internas e internacionais para que as empresas possam avaliar-se em pé de igualdade com o mercado global e para que a realização do desenvolvimento sustentável tenha em conta a nova e maior interdependência que tem vindo a ser criada entre países e grandes áreas económicas continentais.

1.20 A Europa deve poder exprimir-se a uma só voz nas instâncias bilaterais e multilaterais para garantir, também através da inclusão de cláusulas adequadas de respeito pelo ambiente nos acordos negociados na OMC e no plano bilateral, além da dimensão social, também uma forte dimensão de respeito ambiental.

2. Introdução

2.1 O Conselho Europeu de Bruxelas de 8 e 9 de Março de 2007 dedicou uma atenção particular aos temas do ambiente e das alterações climáticas, definindo objectivos concretos.

2.1.1 O objectivo proposto é a redução das emissões de CO₂ em 20-30 % até 2020 e em 60-80 % até 2050, em relação aos níveis de 1990.

2.2 O relatório anual de 2007 da Comissão sobre os progressos da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego sublinhou a importância das alterações climáticas, da eco-inovação, da eficiência energética, das fontes de energia renováveis e dos mercados de energia.

2.2.1 O relatório assinalou que o empenho nestes sectores deveria conduzir a soluções eficazes para os problemas ambientais, à utilização sustentável dos recursos naturais e à criação de novas oportunidades de mercado e de mais emprego.

2.3 O Conselho do Ambiente de 20 de Fevereiro de 2007 sublinhou a complementaridade entre a estratégia renovada da UE para o desenvolvimento sustentável e a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego, mas também o contributo essencial da segunda para o objectivo prioritário do desenvolvimento sustentável. O Conselho reiterou ainda a importância do reforço da protecção do ambiente, a considerar como um dos três pilares essenciais do desenvolvimento sustentável, assim como a necessidade de integrar os aspectos ambientais em todas as políticas.

2.4 Uma política ambiental bem concebida, que considere devidamente os períodos de adaptação necessários e integre os princípios de uma regulamentação melhor e de uma simplificação legislativa e burocrática, pode contribuir de forma positiva para a competitividade, o crescimento e o emprego, através da promoção activa da inovação ecológica e da eficiência dos recursos. Evitam-se os recursos legislativos que submetem a legislação em vigor a alterações constantes.

2.5 O Conselho instou a Comissão a apresentar rapidamente um Livro Verde sobre os instrumentos baseados no mercado, como meios de acção em matéria ambiental. Neste Livro Verde deveriam ser indicados possíveis novos instrumentos para a política ambiental, eficientes do ponto de vista dos custos, a utilizar juntamente com a regulamentação e os incentivos financeiros nos Estados-Membros. As medidas referidas deveriam evitar produzir distorções desleais, mas também visar a eficiência ambiental em todos os sectores de produção, salvaguardando a adaptação de soluções locais aos problemas locais.

2.5.1 Tal como sublinhou o Comité, «para que a estratégia de desenvolvimento sustentável possa ter um impacto real, ela terá, contudo, de ser executada em função de objectivos e medidas quantificáveis e sujeita a um controlo severo». O documento do Conselho de revisão da «Estratégia da União para o desenvolvimento sustentável» refere um grande número de medidas e objectivos, mas estes não são confrontados com uma análise quantitativa de dados e tendências ou com uma análise qualitativa das questões e dos problemas centrais (²).

2.6 Por conseguinte, é essencial que a CCMI aborde a vasta questão do impacto da regulamentação europeia em matéria ambiental nas mutações industriais, tendo em conta a experiência que o CESE e da própria CCMI acumularam com a elaboração de inúmeros pareceres sobre este tema.

2.7 O Conselho da Competitividade de 4 de Dezembro de 2006 sublinhou a importância de promover a inovação ecológica (em particular na indústria), a competitividade, a investigação e o desenvolvimento, desfrutando plenamente do potencial dos mercados-piloto em sectores como:

- tecnologias sustentáveis, seguras e com um impacto reduzido no ambiente,
- A eco-concepção de produtos,
- Fontes de energia renováveis,
- Eficiência energética e poupança de recursos naturais,
- Serviços hídricos.

A estes deveria acrescentar-se também a utilização eficiente dos materiais (³).

2.7.1 O objectivo é colocar a Europa na vanguarda da inovação ecológica e torná-la na zona do mundo mais eficiente em termos de utilização energética.

(²) Parecer exploratório NAT/348 JO C 168 de 20.7.2007 — Relator: RIBBE.

(³) Parecer CESE sobre *Desenvolvimento sustentável, motor das mutações industriais*, CCMI/029, JO C 318 de 23.12.2006.

2.8 Nos últimos anos a acção direccionada para a procura foi objecto de reflexões profundas por parte da CCMI, em particular nos pareceres do Comité Económico e Social Europeu de Setembro de 2003 e de Setembro de 2006 ⁽⁴⁾, sobre *As mutações industriais na Europa: balanço e perspectiva — Uma abordagem global e Desenvolvimento sustentável, motor das mutações industriais*, respectivamente. Estes pareceres visavam sobretudo estudar a dinâmica de «um desenvolvimento que responde às necessidades de hoje sem pôr em risco a satisfação das necessidades das gerações futuras» ⁽⁵⁾.

2.9 No presente parecer de iniciativa pretende-se, por outro lado, aprofundar a questão do lado da oferta de produção «eco-sustentável» e analisar as normas europeias em matéria ambiental que afectam seriamente o *modus operandi* das indústrias de produção e distribuição, com um impacto cada vez maior nos produtos, processos e serviços oferecidos.

2.10 Após a sua definição e avaliação de todas as consequências operativas, a política integrada de produtos (PIP) tornar-se-á parte integrante da estratégia comunitária para o desenvolvimento sustentável. Todos os produtos têm impacto no ambiente, seja durante a sua produção ou durante o uso e eliminação final. O mesmo acontece com os serviços. A UE procura ainda estimular a participação dos operadores económicos e da sociedade civil na protecção do ambiente através de medidas como o *label* ecológico, o sistema comunitário de gestão ambiental e de auditoria ou acordos voluntários.

2.11 Uma protecção do ambiente eficaz passa por uma avaliação precisa do impacto das decisões e das acções humanas no ambiente. As repercussões no ambiente podem ser analisadas previamente — graças ao sistema de avaliação de impacto ambiental dos projectos públicos e privados — ou posteriormente — graças a controlos ambientais a efectuar nos Estados-Membros envolvendo todos os interessados.

2.11.1 A política industrial e o consumo sustentáveis devem ser alvo da mesma atenção.

2.12 Além dos prejuízos nas zonas protegidas, os prejuízos no ambiente aquático e a contaminação dos solos são agora alvo de sanções. O princípio do «poluidor pagador» foi concretizado com a adopção, em 2004, da directiva sobre a responsabilidade ambiental, com base na qual pode ser imposta ao responsável a reparação dos prejuízos ambientais. Existem agora outras normas europeias sobre a gestão de resíduos, embalagens, poluição sonora, hídrica e atmosférica, alterações climáticas, riscos naturais e tecnológicos e incidentes relacionados com determinadas substâncias perigosas ⁽⁶⁾.

2.13 Num mercado cada vez mais globalizado, a inclusão sistemática dos requisitos ambientais na concepção dos

produtos ⁽⁷⁾ para reduzir o seu impacto negativo no ambiente durante todo o ciclo de vida é um grande objectivo e é objecto de normas europeias. A questão insere-se no quadro de prioridades definidas no VI Programa de Acção em matéria de ambiente (2002-2012) da União Europeia, que previa a elaboração e lançamento de sete estratégias temáticas ⁽⁸⁾ sobre as quais o CESE teve a possibilidade de manifestar a sua opinião própria e que se referem (em particular ou em geral) ao sistema de produção e distribuição.

2.14 Uma concepção dos produtos e dos processos de produção e distribuição que respeita desde o início os requisitos ambientais é um objectivo plenamente partilhado pela CCMI: este deve ser executado como parte integrante da Estratégia de Lisboa, para restituir a competitividade a uma indústria europeia em transformação, não apenas uma dimensão de desenvolvimento sustentável e coeso mas também de simplificação burocrática das despesas técnico-administrativas para as empresas, sobretudo para as mais pequenas.

2.15 Definir um quadro de coerência para a integração dos requisitos ecológicos na concepção, desenvolvimento, distribuição e eliminação de todos os produtos que consomem energia corresponde a 70 % dos produtos em livre circulação no mercado interno ⁽⁹⁾. Este quadro não se limita aos aspectos do rendimento energético mas estende-se a todas as vertentes do impacto ambiental (emissões sólidas, gasosas, sonoras, electromagnéticas, etc.)

2.16 Contudo, repercutem-se no sistema de produção e distribuição um grande número de regulamentações no domínio ambiental que transformam profundamente o modo de produção e distribuição de serviços na União. Este corpo legislativo carece de transparência, simplificação e consolidação. O empenho comunitário em matéria ambiental incide de forma transversal em todas as medidas adoptadas pelas três políticas: da normalização técnica à regulamentação de substâncias químicas do regulamento REACH, das medidas de política laboral às medidas referentes ao mercado interno e ao intercâmbio de bens e serviços.

2.17 A execução das políticas deve ter em conta o impacto dos efeitos secundários que, muitas vezes, reduzem o alcance dos objectivos principais ⁽¹⁰⁾, com grandes consequências indesejadas na economia, devido à ausência de uma avaliação geral, inserida num quadro integrado ⁽¹¹⁾.

⁽⁷⁾ Directiva 2005/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Julho de 2005 relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de concepção ecológica dos produtos que consomem energia e que altera a Directiva 92/42/CEE do Conselho e das Directivas 96/57/CE e 2000/55/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁽⁸⁾ Tratam-se estratégias temáticas referentes a:

- poluição atmosférica,
- meio marinho,
- utilização sustentável dos recursos naturais,
- prevenção e reciclagem de resíduos,
- protecção do solo,
- utilização de pesticidas,
- ambiente urbano.

⁽⁹⁾ Ver directiva 2005/32/CE.

⁽¹⁰⁾ Ver TEN/274, Relator Iozia e TEN/287, Relator Zboril.

⁽¹¹⁾ Ver Parecer TEN/286 sobre *Utilização de biocombustíveis/progressos realizados*, Relator: IOZIA.

⁽⁴⁾ CCMI/002 e CCMI/029 JO C 318 de 23.12.2006.

⁽⁵⁾ CCMI/029 — JO C 318 de 23.12.2006, ponto B.

⁽⁶⁾ Directiva 96/82/CE do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, (directiva Seveso II).

3. O quadro actual de medidas comunitárias no domínio ambiental

3.1 A política ambiental é actualmente um dos principais desafios sociais para o poder público e para os responsáveis da economia. A lentidão na resposta aos problemas ambientais à escala mundial não pode continuar a ser uma desculpa para adiar as alterações legislativas necessárias e os comportamentos necessários para garantir o objectivo fundamental do desenvolvimento sustentável, que representa um desafio global para os nossos parceiros no mundo inteiro.

3.2 Na opinião do Comité ⁽¹²⁾, o desenvolvimento sustentável deve conduzir a uma sociedade europeia mais próspera e mais justa, que garanta um ambiente mais limpo, mais seguro e mais saudável, que ofereça uma melhor qualidade de vida e de trabalho a nós, aos nossos filhos e aos nossos netos. Para tal é necessária uma maior coerência entre políticas e instrumentos adoptados na UE, para garantir um ambiente pró-activo e não burocrático, respeitador da dimensão económica e social das mutações industriais e reforce a capacidade das empresas de competirem de forma eficaz num contexto global.

3.3 O progresso da ciência e da tecnologia é indispensável para conciliar o crescimento económico com a sustentabilidade social e ambiental. Tal como sublinhou o Comité num parecer recente, «O desenvolvimento da excelência científica e técnica como forma de potenciar a competitividade económica é um requisito essencial para assegurar o nosso futuro — por exemplo, no que diz respeito à questão energética e climática —, para manter e melhorar a nossa posição actual num mundo globalizado e, também, para aperfeiçoar e não para pôr em perigo o modelo social europeu» ⁽¹³⁾.

3.4 No Sétimo Programa-Quadro 2007-2013 de actividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração, a prioridade atribuída à questão ambiental é evidente: a este respeito, o CESE sublinhou que «A protecção do ambiente é fundamental para a qualidade e as condições de vida das gerações actuais e futuras. A identificação e a resolução dos problemas que se colocam, sejam eles causados pelo Homem ou pela Natureza, constituem um objectivo particularmente ambicioso e, quiçá, vital. Esta tarefa está estreitamente ligada às questões inerentes às mais variadas áreas de investigação e de política: política económica, política energética, política da saúde e política agrícola, incluindo as medidas de fiscalização e, devido às implicações mundiais, os acordos internacionais» ⁽¹⁴⁾.

3.4.1 As Plataformas Tecnológicas Europeias ⁽¹⁵⁾ são um instrumento importante de desbloqueio do potencial inovador da Europa. A estas junta-se o Plano de Acção das Tecnologias Ambientais que faz referência aos «Mercados Piloto».

⁽¹²⁾ JO C 117 de 30.4.2004, sobre a *estratégia de desenvolvimento sustentável*.

⁽¹³⁾ JO C 325 de 30.12.2006, *Libertar e reforçar o potencial de investigação, desenvolvimento e inovação na Europa*, relator: WOLF (parecer exploratório).

⁽¹⁴⁾ JO C 185 de 8.8.2006, sobre os *programas específicos do VII PQ 2007-2013*, relatores: WOLF e PEZZINI.

⁽¹⁵⁾ As Plataformas Tecnológicas Europeias (PTE) são organizações privadas informais que reúnem todas as partes interessadas (*stakeholders*) em torno de uma abordagem e uma visão comum para o desenvolvimento de tecnologias num sector em particular ou de alguns domínios, concentrando-se em questões estratégicas nas quais o crescimento, a competitividade e a sustentabilidade futuras da Europa dependam de progressos tecnológicos importantes. No início de 2007 existiam 31 PTE. Ver «Terceiro relatório sobre as Plataformas Tecnológicas Europeias no lançamento do PQ7». Março de 2007, Comissão Europeia.

3.4.2 O sector transformador continuará a ser significativo para a actividade económica europeia, se a sua evolução referir continuamente os novos parâmetros de manutenção da qualidade de vida e do ambiente, bem como a uma gestão saudável dos recursos em termos de:

- Novos modelos de empresa;
- Produtos e serviços com uma grande mais-valia;
- Engenharia industrial avançada, utilizando processos altamente ecotecnológicos;
- Tecnologias e ciências produtivas emergentes para definir normas ecológicas e tecnológicas;
- Actualização dos modelos de IDT e das infra-estruturas de educação, integrando novas normas ambientais;
- Desenvolvimento dos contratos verdes;
- Novas formas de financiamento de tecnologias ambientais, previstas no Plano de Acção ⁽¹⁶⁾;
- Aplicar melhor a investigação e as normas técnico-regulamentares.

3.5 Entre os seus principais objectivos, os **instrumentos da política de coesão 2007-2013** dedicam uma atenção especial ao desenvolvimento sustentável e visam favorecer as sinergias entre a dimensão social e a ambiental, com uma dotação global de 308 mil milhões de euros: «A protecção ambiental tem que ser tida em conta na preparação de programas e projectos com vista à promoção do desenvolvimento sustentável» ⁽¹⁷⁾.

3.5.1 O FEDER apoia programas em matéria de desenvolvimento regional, alterações económicas e fomento da competitividade e cooperação territorial em todo o território da UE. Dos seus objectivos de financiamento constam também a protecção do ambiente, a investigação e a prevenção de riscos neste sector importante, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas.

3.5.2 O Fundo de coesão contribui para promover intervenções nos sectores do ambiente e das redes de transportes trans-europeias. Actualmente o fundo é activado para os Estados-Membros com um produto nacional bruto (PNB) inferior a 90 % da média comunitária ⁽¹⁸⁾, mesmo havendo poucos fundos para infra-estruturas rodoviárias em relação ao transporte rodoviário, o que tem efeitos preocupantes no ambiente e na qualidade de vida.

3.5.3 Prevê-se uma nova concentração da despesa para a coesão em temáticas comuns: entre elas a investigação e o desenvolvimento tecnológico, a inovação e o espírito empresarial, a sociedade da informação, os transportes, a energia, incluindo as fontes renováveis, a protecção do ambiente e, por último, as questões relacionadas com os recursos humanos e a política do mercado de trabalho.

⁽¹⁶⁾ Ver COM(2004) 38 final: «Promoção de Tecnologias para o Desenvolvimento Sustentável: Plano de Acção sobre Tecnologias Ambientais da União Europeia».

⁽¹⁷⁾ 2006/702/CE: Decisão do Conselho, de 6 de Outubro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão.

⁽¹⁸⁾ Art. 2.º e seguintes do regulamento (CE) N. 1084/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006 que institui o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1164/94.

3.5.4 O Comité recorda ainda que «os fundos estruturais e de coesão colocaram em prática antecipadamente a Estratégia de Lisboa em todas as suas dimensões: crescimento, coesão, emprego e qualidade de trabalho, sustentabilidade ambiental» e «contribuíram para consolidar o modelo social europeu»⁽¹⁹⁾.

3.5.5 O programa quadro para a competitividade e inovação PIC 2007-2013, que teve uma reacção muito positiva do Comité⁽²⁰⁾, inclui, entre outros, o **Programa Energia Inteligente — Europa**, que visa promover o desenvolvimento sustentável no sector energético e melhorar, além da eficiência energética, a segurança do aprovisionamento e das fontes renováveis. Por outro lado, apesar de ter uma dotação financeira demasiado modesta⁽²¹⁾, o instrumento financeiro **LIFE PLUS** pretende contribuir para o desenvolvimento de abordagens e de instrumentos inovadores, para consolidar a base de conhecimentos para a formulação, monitorização e avaliação, para o desenvolvimento de capacidades, o intercâmbio de boas práticas, melhoria da governação ambiental e respectiva divulgação de informação e, por último, para uma sensibilização para as questões ambientais.

3.5.6 Tal como referido em pareceres anteriores do Comité, há que referir ainda os financiamentos individuais concedidos pelo BEI para projectos de protecção do ambiente. Estes representavam um terço do total dos financiamentos individuais que, em 2005 totalizavam 10,9 mil milhões de euros na União Europeia.

3.5.7 Tal como o Comité teve a oportunidade de sublinhar, «num contexto como o nosso, aberto à concorrência global, uma estratégia de governação propiciadora de um desenvolvimento territorial socialmente responsável» permitindo um «desenvolvimento com níveis elevados de sustentabilidade ambiental e social, quer em termos de produção como de consumo»⁽²²⁾.

3.5.8 Ainda na opinião do Comité, uma vez que 40 % das emissões de CO₂ provêm das cidades, é prioritária uma política em matéria de planificação urbanística «para se cumprirem os objectivos e as disposições da UE em matéria de qualidade do ar nas cidades»⁽²³⁾.

3.6 Assinala-se ainda que a actual disciplina dos auxílios estatais no domínio ambiental, sobre a qual o CESE se pronunciou⁽²⁴⁾, reconhece três principais tipos de auxílio:

— ao funcionamento, concedidos para a gestão de resíduos e poupança energética;

⁽¹⁹⁾ Parecer JO C 93 de 27.4.2007, relator: DERRUINE.

⁽²⁰⁾ Parecer JO C 65 de 17.3.2006, relatores: WELSCHKE e FUSCO.

⁽²¹⁾ Parecer JO C 255 de 14.10.2005, relator: RIBBE.

⁽²²⁾ Ver parecer JO C 318 de 23.12.2006 sobre *A governação territorial das mutações industriais*, Relatores PEZZINI e GIBELIERI.

⁽²³⁾ Ver parecer JO C 168 de 20.7.2007 sobre *Transportes nas áreas urbanas e metropolitanas*, relator: RIBBE.

⁽²⁴⁾ Parecer JO C 318 de 23.12.2006 sobre a reforma dos auxílios estatais, relator: PEZZINI, em particular o ponto 3.10 «O quadro comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente vigora até 2007. Também neste caso é fundamental perseguir os objectivos estabelecidos pela estratégia de Lisboa, facilitando a realização do regime de comércio de direitos de emissão de CO₂ (ETS — Planos nacionais de atribuição de licenças de emissão), em sintonia com os objectivos do Protocolo de Quioto».

— às actividades de assistência e aconselhamento em matéria ambiental para as pequenas e médias empresas (PME)⁽²⁵⁾;

— Aos investimentos necessários para satisfazer objectivos ambientais, eliminar a poluição e os factores poluentes ou adaptar os métodos de produção de forma a proteger o ambiente.

Este regime deverá ser revisto até ao final de 2007.

3.7 Segundo o Comité, assim que possível, deverá:

— Melhorar e potenciar-se o sistema para o comércio de quotas de emissões⁽²⁶⁾;

— Desenvolver-se a captura e armazenamento do carbono;

— Limitar-se as emissões dos transportes;

— Concentrar-se a atenção no crescimento sustentável;

— Explorar-se a possibilidade de poupança energética proporcionada pela melhoria da informação aos consumidores e pela aplicação de orientações referentes ao consumo energético dos edifícios, assim como da futura carta europeia de direitos dos consumidores de energia⁽²⁷⁾.

3.7.1 Até à data, as melhorias em termos de eficiência dos combustíveis são, em parte, anuladas sobretudo pelo aumento dos transportes de mercadorias e de passageiros, que produziu um aumento líquido das emissões de gases com efeito de estufa (ver o banco de dados da *International Climate Change Partnership* — Agência Europeia do Ambiente)⁽²⁸⁾. A nível local persistem problemas graves, entre os quais, em particular, o congestionamento do tráfego, a poluição sonora e as emissões de material particulado, apesar de o desenvolvimento tecnológico no domínio dos filtros poder trazer bons resultados⁽²⁹⁾ no futuro.

3.8 **No plano regulamentar e normativo**, também no domínio ambiental a situação não é considerada satisfatória, embora o último *Internal Market Scoreboard*, apresentado em Fevereiro de 2007, indique que a maior parte das infracções às disposições do mercado interno ocorrem exactamente no sector ambiental. Estas infracções chegam a representar mais de 18 % de todas as infracções: se juntarmos as infracções em matéria de energia e transportes chegamos a um terço das infracções⁽³⁰⁾.

⁽²⁵⁾ Cr. COM(2007) 379 final 8.10.2007, nomeadamente os pontos 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5.

⁽²⁶⁾ Parecer JO C 221 de 17.9.2003 sobre a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação do quadro de comércio de direitos de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade Europeia e que altera a Directiva 96/61/CE do Conselho, COM(2001) 581 final, 2001/0245 (COD), JO C 221 de 17.9.2002, p. 27).

⁽²⁷⁾ Ver COM(2007) 386 sobre o qual o CESE (Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação) está a elaborar um parecer.

⁽²⁸⁾ Parecer JO C 80 de 30.3.2004: *Mecanismos baseados em projectos — Quioto (II)* Relatora: LE NOUAIL MARLIERE.

⁽²⁹⁾ Ver JO C 318 de 23.12.2006 sobre a *Estratégia de Desenvolvimento Urbano*, relator: PEZZINI.

⁽³⁰⁾ Ver Scoreboard 15 bis, *Internal Market*, Dezembro de 2006, pág. 21 (http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score15bis/score15-bis_en.pdf) «Breakdown of infringement proceedings per sector — Figure 16: “Environment”, “energy and transport” and “taxation and customs union” account for half of the infringement proceedings».

3.8.1 O primeiro acto legislativo comunitário a incluir nos seus principais objectivos a aplicação do princípio «poluidor pagador» foi a Directiva 2004/35/CE de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. Na altura, o Comité considerou esta directiva muito positiva ⁽³¹⁾, uma vez que se destinava a prevenir os prejuízos e a devolver a natureza à sua condição original

3.8.2 Em 2006, com o objectivo, entre outros, de melhorar, simplificar e aperfeiçoar a infra-estrutura regulamentar, normativa e administrativa, iniciou-se a revisão de vários actos legislativos, entre os quais:

- **Directiva 2002/95/CE RoHS**, que prevê a proibição e limitação do uso de chumbo, mercúrio, cádmio, crómio hexavalente e alguns retardantes de chama nos aparelhos eléctricos e electrónicos,
- **Directiva 2002/96/CE**, também denominada REEE, visa prevenir e limitar o fluxo de resíduos de equipamentos destinados a serem depositados em aterros, através de políticas de reutilização e reciclagem dos equipamentos e seus componentes,
- **Directiva IPPC — Integrated Pollution and Prevention Control**, para a prevenção e redução integrada da poluição,
- **Directiva-quadro relativa aos resíduos** ⁽³²⁾, através da fusão de três directivas anteriores.

3.8.3 No entender do Comité, são oportunidades importantes para os produtores integrarem os aspectos ambientais na sua estratégia empresarial a longo prazo e criarem oportunidades de mercado através de um melhor desempenho ambiental nos produtos e processos de produção.

3.8.4 No âmbito da estratégia da política integrada de produtos (*Integrated product policy* — IPP), tal como assinalado pelo Comité num parecer sobre este tema ⁽³³⁾, deve ser prestada particular atenção à directiva quadro 2005/32/CE EUP (concepção ecológica dos produtos que consomem energia), referente a todos os produtos que consomem energia, dos eléctricos aos fósseis e cujo objectivo é promover um quadro para a integração dos aspectos ambientais na concepção de inúmeros sectores industriais.

3.8.5 O regulamento (CE) n.º 1907/2006, mais conhecido por REACH — *Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals* — substituirá cerca de quarenta regulamentações, criando um sistema único para todas as substâncias químicas. O Comité já manifestou ⁽³⁴⁾ a sua perplexidade em relação a este regulamento, devido à sua complexidade e à dimensão dos anexos técnicos.

3.9 **No plano das medidas voluntárias**, foram preparados vários instrumentos válidos que vão desde os acordos ambientais e a marca de qualidade ecológica europeia ao sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS): a estes juntam-se os quadros propostos no domínio da responsabilidade social das empresas e do desenvolvimento de um território socialmente responsável.

⁽³¹⁾ Parecer do JO C 241 de 7.10.2002, relatora: SANCHEZ (JO C 241 de 7.10.2002).

⁽³²⁾ COM(2005) 667 final.

⁽³³⁾ JO C 117 de 30.4.2004, relator: PEZZINI.

⁽³⁴⁾ JO C 294 de 25.11.2005, relator: BRAGHIN.

3.9.1 O plano de acção em matéria de **acordos ambientais** apresentado pela Comissão em Julho de 2002 ⁽³⁵⁾ e sobre o qual o CESE se pronunciou ⁽³⁶⁾ tinha como objectivo principal «simplificar o ambiente regulador através de uma nova acção coordenada», de acordo com o mandato do Conselho Europeu de Lisboa, confirmado em Estocolmo, Laeken e em seguida em Barcelona, com o objectivo de garantir certeza jurídica e facilitar o dinamismo dos operadores económicos.

3.9.2 Aliás, os acordos ambientais voluntários já tinham sido lançados pela Comissão em 1996. Tratam-se de instrumentos de auto-regulação e co-regulação que têm a vantagem de usufruir da atitude antecipadora da indústria e de facultar soluções eficazes e adequadas aos problemas. Os referidos instrumentos garantem uma maior rapidez de realização e uma substancial melhoria dos «métodos legislativos, tornando-os menos complexos, mais flexíveis e mais próximos e compreensíveis para os cidadãos da União», apoiando «a adopção de acordos ambientais voluntários concluídos a nível comunitário» ⁽³⁷⁾.

3.9.3 A este respeito, o Comité assinala que «a Comissão deveria verificar sempre se os objectivos perseguidos exigem realmente um quadro regulador ou se a auto-regulação ou a co-regulação são suficientes. Considera, por outro lado, que, dentre as várias opções, se deverá seguir a que seja capaz de garantir os mesmos objectivos com menos custos e encargos administrativos e garanta maior transparência e a máxima participação das partes interessadas» ⁽³⁸⁾.

3.9.4 No atinente ao rótulo europeu de qualidade ecológica, que as empresas podem solicitar em conformidade com o regulamento (CE) n.º 1980/2000 para promover os produtos com menor impacto ambiental em detrimento de outros produtos da mesma categoria e para facultar ao consumidor informações precisas e cientificamente provadas sobre os produtos, o seu êxito só poderia ser prejudicado pela proliferação de marcas comunitárias e de rótulos ecológicos nacionais adicionais: «a referência à adopção de vários sistemas de rotulagem ambiental (incluindo declarações e autocertificações ecológicas) causa perplexidade em relação à necessidade de prever outros instrumentos e tipos de controlo a efectuar em seguida, a nível nacional, para verificar a veracidade. A este respeito, no seu parecer sobre o novo regulamento Ecolabel, o Comité afirmou que» a «proliferação» de rótulos ecológicos ⁽³⁹⁾ deveria ser fortemente desencorajada, porque confunde o consumidor e induz em erro ⁽⁴⁰⁾.

3.9.5 No que se refere à adesão voluntária das organizações a um sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS), o Comité manifestou o seu forte apoio ⁽⁴¹⁾, considerando-o «um instrumento útil para a persecução do objectivo principal de

⁽³⁵⁾ COM(2002) 412 final. — *Comunicação da Comissão sobre Acordos ambientais concluídos a nível comunitário no âmbito do Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador».*

⁽³⁶⁾ JO C 61 de 14.3.2003, relator: GÁFO FERNÁNDEZ.

⁽³⁷⁾ JO C 61 de 14.3.2003.

⁽³⁸⁾ Parecer exploratório CESE 562/2007 fin — INT/347 «Simplificação do quadro regulamentar no sector das máquinas», relator IOZIA.

⁽³⁹⁾ JO C 296 de 29.9.1997, p. 77.

⁽⁴⁰⁾ Parecer CESE 925/2001, relator: PEZZINI.

⁽⁴¹⁾ Parecer JO C 258 de 10.9.1999, relator: PEZZINI, e parecer CESE 1160/2006 *Alterações climáticas — o papel da sociedade civil*, relator: EHNMARK.

promover modelos de produção e consumo (desenvolvimento) sustentáveis» «para reconhecer e recompensar as organizações que vão além do cumprimento dos requisitos legais mínimos e que aperfeiçoam continuamente o seu desempenho ambiental ⁽⁴²⁾. Ao utilizar o EMAS, as organizações e instituições individuais exploram formas concretas de medir e reduzir o impacto ambiental de várias actividades, como, por exemplo, a utilização de energia e materiais e as deslocações em viatura, comboio ou avião» ⁽⁴³⁾.

3.9.6 Tal como referido várias vezes pelo Comité ⁽⁴⁴⁾, a **responsabilidade social das empresas** representa um importante contributo para a concretização do objectivo estratégico estabelecido em Lisboa e não pode ser dissociada da noção de território socialmente responsável e de *governance* territorial das mutações industriais através da criação e desenvolvimento de novas empresas, novos perfis profissionais e de mais e melhor emprego, mantendo o modelo social europeu ⁽⁴⁵⁾, orientado para a economia do conhecimento e através de uma abordagem territorial integrada de apoio à «optimização da protecção do ambiente face às mutações económicas e industriais ⁽⁴⁶⁾ Entre 2000 e 2005, o investimento na protecção do ambiente na UE atingiu uma média anual de cerca de 1,7 % do valor acrescentado da indústria» ⁽⁴⁷⁾.

3.9.7 A **integração dos aspectos ambientais no processo de normalização** europeia foi várias vezes abordada pelo Comité ⁽⁴⁸⁾, que afirmou estar «convicto da necessidade de acelerar o processo de normalização sem contudo o sobrecarregar, de modo a assegurar o desenvolvimento de um Mercado Interno de elevada qualidade, sob todos os aspectos, inclusive os ambientais. O objectivo é tornar o processo de normalização eficaz, pouco dispendioso e não burocrático e adaptar previamente as capacidades institucionais dos Estados-Membros».

3.9.8 A este propósito, o Comité reitera a **exigência de complementaridade entre as regulamentações ambientais imperativas e as normas técnicas voluntárias** que resultam de uma acentuada sensibilidade em relação ao ambiente e à qualidade; insta ainda à promoção de códigos de conduta mais flexíveis, que levem a processos de normalização ecológicos para as empresas, em particular para as PME.

⁽⁴²⁾ Os conselheiros do CESE manifestaram-se várias vezes no sentido de atribuir o certificado EMAS à sua sede, tal como sugeriu a Comissão para os seus edifícios.

⁽⁴³⁾ JO C 318 de 23.12.2006, *Alterações climáticas — o papel da sociedade civil*, relator: EHNMARK.

⁽⁴⁴⁾ JO C 169 de 6.7.1992 sobre o *Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas*, relatores HORNÜNG-DRAÜS, ENGELEN-KEFER e HOFFELT; JO C 223 de 31.8.2005 sobre «Instrumentos de informação e de avaliação da responsabilidade social das empresas numa economia mundializada» relator: PICHENOT; parecer JO C 325 de 30.12.2006 sobre *Implementação da parceria para o crescimento e o emprego: tornar a Europa um pólo de excelência em termos de responsabilidade social das empresas*, relatora: PICHENOT.

⁽⁴⁵⁾ JO C 185 de 8.8.2006, relator EHNMARK.

⁽⁴⁶⁾ JO C 318 de 23.12.2006 sobre *A governação territorial das mutações industriais: o papel dos parceiros sociais e o contributo do Programa para a Competitividade e a Inovação (PCI)* (parecer de iniciativa), relatores: PEZZINI e GIBELLIERI.

⁽⁴⁷⁾ Actualmente, o VAB da indústria representa 22 % do PIB (71 % serviços; 5 % construção e 2 % agricultura). Fonte: Eurostat.

⁽⁴⁸⁾ 29.11.2001, JO C 117 de 30.4.2004 e JO C 74 de 23.3.2005, relator: PEZZINI.

3.9.9 Na opinião do Comité, o alinhamento das especificidades dos **contratos públicos** com os requisitos de protecção e sustentabilidade ambiental é de grande importância, tanto no trabalho, nas obras públicas e concessões, como nos chamados «sectores excluídos».

4. Observações gerais

4.1 O Comité considera que, tendo em conta a ligação estreita entre as problemáticas de competitividade, da energia e do ambiente, que têm um impacto significativo em inúmeras indústrias de produtos de base e intermédios e impõem grandes alterações estruturais do sector transformador e exigem uma coordenação estreita e uma abordagem integrada de uma série de políticas e instrumentos, a vários níveis, acompanhados de um esforço de simplificação burocrática contínua, sobretudo para as PME.

4.2 Na opinião do Comité, para garantir a coerência de iniciativas individuais, melhorando, simultaneamente, tanto a sustentabilidade como a competitividade é necessário:

- a participação equilibrada de todos os intervenientes, com o objectivo de criar um enquadramento regulamentar estável e previsível, onde a competitividade, a energia e o ambiente formem um todo;
- um equilíbrio certo entre normalização, regulamentação e autoregulamentação voluntária;
- apoio a mecanismos que favoreçam o ajustamento estrutural e a investigação de novas tecnologias limpas competitivas;
- a formação e requalificação das empresas, dos seus quadros de gestão e seus trabalhadores para a persecução de mutações industriais sustentáveis, bem como para a criação de novos postos de trabalho e novas perspectivas de competitividade;
- uma avaliação sistemática do impacto a montante e a jusante dos instrumentos normativos e voluntários, assim como das políticas que visam garantir a sua coerência, eficácia e sustentabilidade;
- uma maior participação dos consumidores, produtores e distribuidores, quer a montante, na concepção, quer a jusante, na verificação e controlo da aplicação e respeito pelas medidas de aplicação;
- uma protecção do mercado único europeu que permita uma paridade real e comprovada de concorrência — também a nível do respeito pelas normas ambientais no plano interno e internacional.

4.3 As medidas direccionadas para integrar as considerações ambientais nas actividades industriais permitiram obter resultados importantes: entre 1985 e 2000 permitiram uma redução geral na União Europeia das emissões de dióxido de carbono do sector transformador superior a 11 %, mesmo tendo em conta o aumento da produção em 31 % ⁽⁴⁹⁾. Verificou-se ainda uma dissociação absoluta entre a produção e as emissões de gases acidificantes e precursores do ozono, bem como uma dissociação relativa entre a produção e o uso de energia e de matérias-primas.

⁽⁴⁹⁾ Ver EIPRO, Comissão, CCR, Maio de 2006.

4.4 O Comité considera que a protecção do ambiente pode oferecer novas oportunidades de diálogo entre os parceiros sociais e a sociedade civil, tanto a nível interprofissional como sectorial, para dar início a processos de mutação industrial sustentável.

4.5 Devem ser outorgados mais recursos à investigação e ao desenvolvimento de novas concepções que resolvam os problemas na fonte, mantendo níveis de produção e de emprego de qualidade, em vez de recorrer ao comércio de certificados, sem resolver os problemas existentes.

4.5.1 Na opinião do Comité, o recurso a visões de sector a longo prazo e a roteiros para enfrentar os desafios dos objectivos ambientais permite, tal como no caso da Plataforma Europeia do Aço, aperfeiçoar e coordenar os instrumentos e recursos disponíveis para desfrutar melhor do acesso à excelência científica e ao saber-fazer tecnológico.

4.5.2 A legislação nacional que introduz as directivas e os regulamentos europeus deveriam prever diversos incentivos para uma nova perspectiva da concepção dos produtos, tornando mais efectiva a reciclagem destes produtos.

4.6 As políticas da competitividade, da energia e ambientais estão estreitamente relacionadas entre si e o seu impacto é muito importante, em particular para muitas indústrias de produtos de base e intermédios.

4.7 Uma indústria que produza de forma sustentável só pode ser conseguida através da participação equilibrada de todos os intervenientes, com o objectivo de criar um enquadramento regulamentar estável e previsível, onde a competitividade, a energia e o ambiente formem um todo. Alguns aspectos que serão provavelmente abordados incluem:

- aplicação concreta de melhores princípios de regulamentação;
- As alterações climáticas, em particular o sistema de comércio de emissões;
- iniciativas de promoção da eficiência energética e das fontes renováveis;
- funcionamento dos mercados de energia, nomeadamente o mercado da electricidade;
- aplicação da estratégia temática sobre a prevenção e a reciclagem de resíduos e legislação conexa;

- melhoramento da utilização eficiente dos recursos e adopção de tecnologias ambientais e outras tecnologias inovadoras.

4.8 Para as políticas ambientais que têm como objectivo «bens públicos locais», como a qualidade do ar e os parques urbanos, é evidente que as alterações na «qualidade ambiental» têm repercussões locais significativas nos preços do alojamento, no emprego, na capacidade de representação das classes mais carenciadas nas decisões sobre a protecção ambiental e a sua capacidade/possibilidade de aplicar as normas de eficiência na poupança energética.

4.8.1 Em termos de emprego, os postos de trabalho obsoletos são em grande parte substituídos pelos criados pela actividade pública e privada, a requalificação dos perfis profissionais no sector terciário numa óptica ambiental requer grandes esforços de formação, bem como a execução de uma estratégia europeia para uma mobilidade sustentável.

4.9 O Comité considera que, com vista a reforçar a eficácia e o impacto positivo das medidas de protecção ambiental, é necessário garantir a dimensão internacional das acções comunitárias de coordenação: é importante que a Europa possa assegurar, também através da inclusão de cláusulas adequadas de respeito pelo ambiente nos acordos negociados, a maior adesão possível e o respeito pelos requisitos de protecção ambiental. Em particular, as regras do comércio internacional deveriam considerar, além do dumping social, também o ecológico⁽⁵⁰⁾, promovendo a transferência de tecnologias ambientais e a aplicação da eco-inovação a nível mundial⁽⁵¹⁾.

4.10 A este respeito, seria necessário incentivar e apoiar iniciativas para definir roteiros (*roadmaps*) ambiciosos mas viáveis, para desenvolver avaliações comparativas (*benchmarking*) internacionais sectoriais para a eficiência energética e redução das emissões nocivas, com base nas melhores tecnologias disponíveis (MTD⁽⁵²⁾).

4.11 A União Europeia deve continuar a insistir com os países industrializados e com os grandes países emergentes, em particular China e Índia, para que estes encontrem novas vias que envolvam todos os países no sentido de um desenvolvimento sustentável, também através da remodelação da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento⁽⁵³⁾.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁰⁾ Ver Livro Verde «Melhorar as práticas de desmantelamento de navios» COM(2007) 269 de 22 de Maio de 2007.

⁽⁵¹⁾ Conclusões do Conselho «Um novo impulso para a política ambiental da UE» 28.6.2007.

⁽⁵²⁾ MTD = Melhores Tecnologias Disponíveis.

⁽⁵³⁾ Ver avaliações de impacto de sustentabilidade (*Sustainability assessment impact — SIA*) no âmbito dos acordos APE com os países ACP (ver parecer exploratório REX/189 — JO C 65 de 17.3.2006 de 14.12.2005, relator PEZZINI, co-relator DANTIN).

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 — Promover a solidariedade entre as gerações»

COM(2007) 244 final

(2008/C 120/16)

Em 20 de Junho de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o 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 — Promover a solidariedade entre as gerações.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 14 de Novembro de 2007, sendo relator Luca JAHIER.

Na 440.ª reunião plenária 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 106 votos a favor, 21 votos contra e 28 abstenções, o seguinte parecer.

1. Antecedentes

1.1 O princípio da solidariedade entre as gerações é uma das chaves estruturais do modelo social europeu e, à luz das consequências dos desequilíbrios demográficos, solicita novo empenho e novas soluções que permitam a sua consolidação, no âmbito dos novos e necessários equilíbrios financeiros. A manutenção deste princípio da solidariedade entre as gerações exige, pois, a diversos níveis, uma abordagem activa dos poderes públicos e o protagonismo dos diferentes actores sociais no garantir serviços sociais de interesse geral de qualidade para as famílias, para os jovens e para todas as pessoas em condições de dependência e uma sustentabilidade dos sistemas de reforma e de segurança social.

1.2 Sobre o conjunto destes argumentos, e em especial sobre a conciliação entre vida profissional e vida familiar, a promoção da igualdade de oportunidades e a promoção do emprego, com especial referência ao emprego das mulheres, o CESE exprimiu recentemente, em série articulada de pareceres ⁽¹⁾, cujas recomendações foram inteiramente aceites e são retomadas na íntegra no presente parecer, tanto na análise como na proposta.

1.3 Embora a comunicação da Comissão tenha por título «Promover a solidariedade ente as gerações», o seu conteúdo concentra-se, essencialmente, na problemática das famílias e na novidade da Aliança para as Famílias, recentemente adoptada pelo Conselho Europeu. A dinâmica actual a nível comunitário constitui, com efeito, um relançamento importante da atenção e da acção sobre o tema da família, após longa interrupção, e é — como afirma a própria comunicação da Comissão — «o primeiro passo de uma resposta europeia aos desafios lançados pelas alterações demográficas». O presente parecer concentra-se, pois, nestas problemáticas.

⁽¹⁾ Ver parecer do CESE, de 16 de Dezembro de 2004, sobre «As relações entre gerações» (relator: BLOCH-LAINÉ), JO C 157 de 28.6.2005; o parecer do CESE, de 14 de Março de 2007, sobre a «A família e a evolução demográfica» (relator: BUFFETAUT), JO C 161 de 13.7.2007; o parecer do CESE, de 14 de Março de 2007, sobre a «O impacto económico e orçamental do envelhecimento» (relatora: FLORIO), JO C 161 de 13.7.2007, parecer sobre «Papel dos parceiros sociais na conciliação da vida profissional, familiar e privada» (relator: CLEVER), Julho de 2007, JO C 256, de 27.10.2007; para citar apenas as contribuições mais significativas.

1.4 Em 1983, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução relativa à política europeia para a família, dando assim, pela primeira vez, visibilidade europeia a esta política e permitindo sobretudo a abertura, no ano seguinte, de uma rubrica orçamental destinada a promover as actividades em favor das famílias.

1.5 Em 1989, realizou-se a primeira reunião do Conselho de Ministros da Família que adoptou algumas medidas importantes com base nas propostas da Comissão Europeia. Assim, foi solicitado à Comissão que criasse um Observatório Europeu da Situação Social, da Demografia e da Família, chamado hoje Observatório da Demografia e da Situação Social, e um Grupo de Altos Funcionários Governamentais encarregados dos assuntos das famílias. Finalmente, a Comissão criou um grupo inter-serviços consagrado à dimensão familiar das diferentes políticas comunitárias. Nesta altura, o Conselho decidiu também institucionalizar os contactos estabelecidos com as organizações de famílias e com o intergrupo Família e Protecção da Infância do Parlamento Europeu.

1.6 Em 1994, 1999 e 2004, o Parlamento Europeu adoptou novas resoluções, ao passo que o intergrupo Família e Protecção da Infância tinha já sido criado em 1988.

1.7 A crise das rubricas orçamentais e da sua base jurídica, em 1998, acabou com a rubrica orçamental destinada à ajuda às famílias.

1.8 A comunicação em apreço constitui a continuação da reflexão da Comissão sobre o tema da demografia, que fora iniciado pelo Livro Verde de 2005 sobre os desafios demográficos ⁽²⁾, e prolongado pela comunicação intitulada «O futuro demográfico da Europa — Transformar um desafio em oportunidade» ⁽³⁾. Esta comunicação inscreve-se, de resto, numa

⁽²⁾ COM(2005) 94 final

⁽³⁾ COM(2006) 571 final, sobre a qual o CESE se pronunciou, no âmbito do parecer exploratório pedido pela Presidência alemã, com o parecer de 14 de Março de 2007 sobre a «A família e a evolução demográfica» (relator: BUFFETAUT), JO C 161 de 13.7.2007.

dinâmica institucional mais vasta, lançada pela Presidência alemã com as conclusões do Conselho europeu da Primavera, e que acabou com as conclusões do Conselho de Ministros sobre a Aliança para as Famílias, de 30 de Maio de 2007, que foram retomadas depois nas conclusões do Conselho Europeu de 21 e 22 de Junho de 2007.

1.9 A comunicação recorda que existem na Europa três tipos principais de intervenções de apoio às famílias: a compensação das despesas contraídas directa ou indirectamente ligadas à família; serviços de apoio aos pais nas áreas da educação e da guarda dos filhos, bem como de guarda de pessoas dependentes; a adaptação dos horários, das condições de trabalho e de emprego e da organização do acesso aos serviços sociais de interesse geral, a nível local. Estes vectores tiveram um desenvolvimento muito heterogéneo nos Estados-Membros, em função das escolhas políticas e dos objectivos perseguidos por estes. Embora a Comissão considere difícil determinar quais são as políticas mais eficazes, sublinha que certos Estados-Membros (os países escandinavos) conseguiram encontrar uma combinação de políticas de conciliação da vida familiar e profissional e de promoção da igualdade de género de modo a favorecer simultaneamente uma taxa elevada de fecundidade e uma taxa de emprego das mulheres também importante.

1.10 Embora as políticas familiares, no sentido estrito, sejam exclusivamente da alçada dos Estados-Membros, a Comissão recorda que a União Europeia sempre tentou, na sua acção política, ter em consideração a dimensão familiar e a qualidade de vida dos membros que a compõem. Aliás, a conciliação da vida familiar e profissional tornou-se numa das bases das políticas comunitárias de emprego, no âmbito da Estratégia de Lisboa.

1.11 A comunicação da Comissão descreve, depois, as características da Aliança Europeia para as Famílias e a acção comunitária destinada a dar-lhe apoio. Está previsto, em especial, um grupo de alto nível de peritos governamentais sobre as questões demográficas, a organização de fóruns e redes europeias, mas também nacionais, regionais e locais, a criação, junto da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, de um observatório das boas práticas e, portanto, uma série de dispositivos de investigação centrados, em especial, no 7.º programa-quadro. Finalmente, a Comissão pretende mobilizar os recursos dos fundos estruturais europeus para apoiar a igualdade de oportunidades e a conciliação da vida familiar com a profissional.

2. Observações e desafios

2.1.1 A questão da solidariedade entre as gerações é certamente bastante ampla e complexa e insere-se no quadro mais articulado dos desafios colocados pelas diversas mutações sociais, económicas e internacionais actuais, entre as quais o envelhecimento da população, que terá um impacto considerável na vida futura dos cidadãos europeus, em especial nas condições

sociais e de trabalho. A comunicação da Comissão afirma que a Estratégia de Lisboa fornece as bases para a modernização da política relativa às famílias através da promoção da igualdade de oportunidades e, acima de tudo, promovendo a conciliação da vida profissional e familiar e da vida privada, que faz aumentar a participação das mulheres no mercado do trabalho. Esta conciliação é igualmente realçada nas orientações integradas para o crescimento e o emprego, com base nas quais a política de emprego deveria ter em conta as circunstâncias da vida familiar e as mudanças inerentes às diferentes fases. O método aberto de coordenação relativo à protecção social e à integração social dá destaque à melhoria da situação das crianças pobres e respectivas famílias, ao apoio aos cuidados a longo prazo às pessoas dependentes e à modernização dos sistemas de reforma.

2.1.2 O encontro entre as gerações, que se realiza e se desenvolve na família, tornou-se num desafio de grande alcance também para a Europa. Ela é, com efeito, o espaço privilegiado onde se exerce fisiologicamente a solidariedade entre homens e mulheres, entre jovens e mais velhos. Em virtude das mutações na sociedade, as estruturas familiares modificaram-se fortemente. Na elaboração das medidas, há que ter em conta a variedade de situações familiares, com referência tanto ao princípio da subsidiariedade como ao direito interno dos Estados-Membros ⁽⁴⁾.

2.1.3 Os relatórios mais recentes sobre a situação sociodemográfica afirmam que o número de núcleos familiares aumenta, nos diversos países, mas o número dos membros que os constituem diminui. Ao mesmo tempo, a estrutura das famílias muda muito mais rapidamente do que antes, devido à diminuição dos casamentos (o número dos matrimónios diminuiu de 8 por 1 000 habitantes da década de sessenta, para 5,1 matrimónios por 1 000 habitantes em 1999), ao aumento da idade de contracção de matrimónio, ao aumento das separações e dos divórcios, ao aumento do número de pessoas que vivem sós e ao aumento dos filhos nascidos fora do matrimónio. A este propósito, o número de crianças, na Comunidade, que vivem numa família monoparental aumentou 50 %, desde 1983, e, actualmente, 13 % das crianças da União Europeia vivem numa família com apenas um dos pais (com uma ponta de 25 % na Grã Bretanha) ⁽⁵⁾. Há cada vez mais crianças que vivem em famílias recompostas, com avós e irmãos e irmãs mais velhos provenientes das famílias anteriores. Verifica-se um aumento de adopções de crianças de fora da Europa e, como consequência da imigração, surgem novas culturas familiares.

2.1.4 A taxa de fecundidade, na Europa, situa-se actualmente em cerca de 1,45 crianças por mulher e é, por consequência, bem inferior à taxa de renovação da população. Os níveis mais baixos encontram-se nos países mediterrâneos e nos países de Leste da Europa. O declínio da taxa de natalidade é um fenómeno quase generalizado na União Europeia e esta taxa baixou mais de 45 % de 1960 aos nossos dias.

⁽⁴⁾ Cf. O parecer do CESE de 28 de Setembro de 2005 sobre o «Livro Verde sobre a lei aplicável e a competência em matéria de divórcio», relator: RETUREAU (JO C 24 de 31 de Janeiro de 2006), em que se afirma que «o Livro Verde propõe (prudentemente) que não se escolha a via da harmonização do Direito Substantivo».

⁽⁵⁾ Eurostat, *Population in Europe*, 2005. Embora o desenvolvimento de famílias monoparentais seja muito heterogéneo nos Estados-Membros da União Europeia (em Itália, esta tendência é menos difundida, ao contrário da Suécia) a composição em função do género é quase idêntica em todos os países (com nítida preponderância das mulheres) com a excepção da Suécia, onde 26 % dos progenitores que educam os filhos são homens.

2.1.5 As nossas sociedades têm, por consequência, cada vez menos jovens e crianças e um número cada vez maior de aposentados e de idosos em geral. Em 1950, 40 % da população da Europa dos 25 tinha menos de 25 anos. Em 2000, esta faixa etária representava apenas 30 % da população e em 2025 passará a 25 %. Ao invés, em 1950 apenas uma em dez pessoas tinha mais de 65 anos, ao passo que em 2000 era uma em seis pessoas e em 2025 será perto de uma em quatro. Estes números indicam profundas mudanças na estrutura do consumo, nas necessidades de alojamento e de cuidados, nos comportamentos sociais e nas prioridades das políticas públicas.

2.1.6 É certo que hoje, graças aos diferentes modelos de segurança social existentes na Europa, às condições de trabalho e aos progressos da medicina, a maior parte dos idosos podem contar com uma duração de vida nitidamente mais longa e com um rendimento relativamente confortável. No entanto, há graves problemas de pobreza, que dizem respeito a pelo menos um sexto das mulheres de mais de 65 anos, e, em geral, cerca de um quarto dos idosos que vivem sós⁽⁶⁾. O problema da pobreza e da exclusão das mulheres é uma consequência, em geral, de uma carreira profissional limitada ou inexistente. Esta situação torna-se, evidentemente, mais preocupante no caso das pessoas de mais de setenta ou oitenta anos, pois cria um encargo cada vez mais difícil de suportar pelas famílias, caso o sistema de segurança social e de assistência social não possa prestar serviços adequados.

2.2 Segundo o estudo Eurobarómetro⁽⁷⁾, 97 % dos europeus consideram que a família representa um dos aspectos mais importantes da sua vida e colocam-na imediatamente depois da saúde. Esta opinião positiva dos europeus é ainda mais espalhada quando são chamados a dar o seu parecer para o futuro⁽⁸⁾. A importância da família é evidente quando se necessita de ajuda: 70 % afirma voltar-se para o cônjuge, ao passo que 25 % recorre a outro membro da família, em especial em caso de doença (88 %), de necessidade de um conselho (78 %) ou de dinheiro (68 %).

2.3 As famílias na Europa vivem cada vez mais nas periferias das grandes cidades. Este modelo, porém, esconde fortes diferenças por faixa etária: as pessoas muito idosas e os jovens estão mais ligados à residência nas grandes cidades, ao passo que as famílias com filhos e as pessoas em idade de reforma tendem a deslocar-se para os pequenos centros. A diferente localização consoante a faixa etária tende a gerar novos problemas em termos de gestão dos serviços e de coesão social nas grandes

⁽⁶⁾ A pobreza é calculada, aqui, em função dos níveis de rendimento de cada Estado-Membro; assim aparece menos elevada em determinados novos Estados-Membros (por exemplo, apenas 6 % na Polónia), ao passo que regista percentagens muito mais elevadas noutros países, como na Irlanda (44 %), na Grécia (33 %), em Portugal (30 %), na Bélgica (26 %) ou na Grã-Bretanha (24 %). «A realidade social europeia», documento de base para a consulta, elaborado pelo Gabinete de Consultores de Política Europeia (BEPA), Março de 2007.

⁽⁷⁾ Special Eurobarometer 273, *European Social Reality*, February 2007.

⁽⁸⁾ Veja-se, a este propósito, a obra «Valores comparados» (*Valori a confronto*) a cargo de R. Gubert e G. Pollini, Milano 2006, que se baseia nos dados tirados da investigação do *European Values Study*, conduzida junto de 40 000 cidadãos de 33 Estados europeus (aos Estados-Membros da UE juntaram-se os outros Estados do Conselho da Europa) por diversas universidades europeias. O estudo intitulado «O futuro demográfico da Europa» (*The demographic future of Europe*), realizado pelo Robert Bosh Institute, conjuntamente com o Instituto Federal Alemão de Investigação Demográfica, entrevistando 34 000 cidadãos de 14 Estados europeus, confirma o forte apego dos europeus à instituição familiar.

áreas metropolitanas, fenómeno acentuado também pelos movimentos migratórios, em média um pouco mais frequentes nas cidades em que são necessários mais recursos humanos.

2.4 Quanto à idade da população, a percentagem da população europeia de mais de 65 anos aumentou para 17,2 %, em 2005 (EU-15). As mulheres, devido à sua maior longevidade, constituem a parte mais importante do crescente contingente de idosos e, em todos os países europeus, representam mais de 50 % da população de mais de 65 anos.

2.5 No que se refere à pobreza, esta toca cerca de 72 milhões de pessoas, na UE-25 (isto é, 15 %) e 26 milhões estão nos limites do correspondente limiar de risco⁽⁹⁾. Destes, cerca de 12 milhões são idosos; 9 % da população da UE viveu numa família de baixos rendimentos em dois dos três últimos anos da sua vida. O risco de pobreza concentra-se maioritariamente nas famílias com mais filhos. Cerca de 20 % dos 94 milhões de jovens de menos de 18 anos, na Europa, estão expostos ao risco de pobreza e no decorrer dos últimos três decénios a taxa de pobreza das crianças aumentou em todos os Estados da União e supera, actualmente, o da população total com especiais pontas de gravidade nos casos das famílias monoparentais, das famílias com situações de longo desemprego ou de subemprego e das famílias numerosas. Os filhos das famílias pobres sofrem privações, estão em forte desvantagem, têm maiores problemas de saúde, resultados escolares negativos, com evidentes custos sociais, económicos e políticos para o futuro. Tal indiferença perante os direitos dos menores cria um clima propício à delinquência infantil e juvenil e ao abuso e tráfico de menores.

3. Observações na generalidade

3.1 Apesar de tudo o que se disse antes, as instituições da União Europeia têm mostrado, até agora, muitas dificuldades em considerar a família como uma instituição social que desempenha um papel essencial na sociedade contemporânea e que, por esse motivo, merece ser objecto de maior interesse comunitário.

3.2 Embora o panorama internacional e europeu seja rico em *Declarações* oficiais — por parte dos mais variados organismos públicos — que atribuem à família um papel fundamental na sociedade, concretamente, a Europa não parece, até agora, ter incluído a família nas suas prioridades, que se baseiam essencialmente em dois pilares: por um lado, as forças do

⁽⁹⁾ Cálculo efectuado com base num limiar de pobreza de 60 % do rendimento médio. Situação social na Europa em 2004 e Eurostat em 2003. Veja-se também o último Relatório sobre a Situação Social na Europa 2005-2006, publicado na Primavera de 2007, pela Comissão, tendo por tema o equilíbrio entre gerações numa Europa que envelhece.

mercado livre e da concorrência e, por outro, a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos. A referência a estes dois pilares é evidente, por exemplo, no âmbito da Estratégia de Lisboa e da Agenda Social para 2005-2010.

3.3 De um modo geral, a Comissão Europeia continua a encarar o tema da família sob o ponto de vista da política social, do emprego e da igualdade de oportunidades⁽¹⁰⁾. Habitualmente, porém, em muitos documentos que tocam vertentes como os jovens, os direitos das crianças, as questões de formação, etc., a própria noção de família está quase sempre ausente e a abordagem é quase sempre orientada para a perspectiva exclusivamente dos direitos individuais, ou da pessoa como sujeito económico. A pessoa é raramente considerada na sua dimensão relacional, e, portanto, em primeiro lugar como elemento constitutivo de uma família e de um sistema de relações sociais, que gira à sua volta, ao passo que a família continua a desempenhar um papel essencial no apoiar do percurso de crescimento de uma pessoa, no acompanhar da sua inserção social e profissional e, muitas vezes, no tomar a seu cargo também a doença e as eventuais situações temporárias ou prolongadas de incapacidade e de dependência. A oferta de serviços pela administração pública, pelo mercado privado ou pelos actores sociais continua a ser essencial, em particular no que respeita à conciliação da vida familiar e profissional, à luta contra a pobreza das famílias e contra o desemprego, bem como ao apoio e assistência às famílias afectadas por doenças, toxicod dependência, dificuldades de educação e violência doméstica. Esses serviços não podem, por si sós, constituir uma resposta que substitua as necessidades afectivas e emocionais da pessoa, quer se trate da pessoa a cargo ou da que dela se ocupa⁽¹¹⁾.

3.4 O pedido crescente de atenção às famílias por parte dos cidadãos europeus parece, no entanto, ter sido ouvido muito positivamente pela Presidência alemã da UE, que propôs que se estabelecesse «uma grande aliança» entre as instituições, a fim de encorajar as políticas coordenadas que possam contrabalançar a baixa de natalidade e o aumento das pessoas idosas. No decorrer dos dois últimos anos, observou-se, com efeito, uma fase de relançamento por parte das instituições comunitárias, que é marcada por uma abordagem mais sistemática, estratégica e prospectiva e que tem, pois, maior potencial.

3.5 Esta evolução traduz-se claramente nas disposições importantes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia relativas à família⁽¹²⁾, se bem que fosse desejável que, no âmbito da revisão dos Tratados da União Europeia, se inserisse no artigo 3.º, consagrado aos objectivos da União Europeia, uma referência explícita ao «apoio à vida da família».

⁽¹⁰⁾ As questões relativas à família são da competência da Direcção-Geral Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades. Podem encontrar-se documentos específicos no site da Aliança Europeia para as Famílias, http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_en.html. É, porém, de lamentar o facto de não ser possível aceder ao conjunto dos trabalhos realizados no período anterior a 2000 pelo Observatório Europeu da Situação Social, da Demografia e da Família, criado em 1989, e às actividades que leva a cabo há mais de uma década.

⁽¹¹⁾ Susy Giullari e Jean Lewie, «The adult Worker Model Family, Gender equality and care», Política Social e Desenvolvimento, Documento de programa 19, Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, Abril de 2005.

⁽¹²⁾ Trata-se dos artigos: 7.º, 9.º, 14.º, 24.º (n.º 3), 33.º, 34.º.

3.6 O CESE vê com muito agrado a comunicação da Comissão em apreço, que prevê um calendário operacional preciso, para dar substância ao projecto da «Aliança para a família». Esta Aliança constitui uma plataforma construtiva, que integra numerosas orientações já formuladas pelo CESE e, de modo mais geral, constantes do debate destes últimos anos, para responder aos desafios das mutações demográficas, apoiar a cooperação e a parceria entre diferentes actores, encorajar numa melhor resposta às necessidades das famílias no tocante a ocuparem-se dos filhos e dos outros dependentes, melhorar a conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal, mediante investimento decisivo num sistema de serviços de qualidade destinados às crianças e às famílias, e contribuindo, assim, para o relançamento de uma solidariedade nova e mais forte entre as gerações.

3.7 Lamenta-se, no entanto, que, por falta de apoio de determinados Estados-Membros, não tenha sido possível aplicar o método aberto de coordenação a esta questão, o que teria permitido dar maior impacto estratégico e estrutural à Aliança. O CESE reconhece, porém, que a comunicação em apreço proporciona as bases possíveis para o desenvolvimento de uma plataforma de conjunto, que de modo algum compromete a possibilidade de desenvolvimento ulterior, apoiando-se numa coordenação mais explícita.

3.8 Dever-se-á velar por que, após o impulso decisivo da Presidência alemã da União, esta nova orientação de trabalho não seja marginalizada. No contexto de uma atenção nova e cada vez maior das instâncias europeias às questões sociais e do bem-estar dos cidadãos, a família começa a tornar-se um novo centro de interesse, de reflexão e de acção. Convirá reforçar e desenvolver progressivamente estas primeiras e tímidas aberturas, graças a um programa de trabalho que deverá concluir com o 3.º Fórum Demográfico Europeu, previsto para 2010.

3.9 De modo mais geral, deve reconhecer-se pragmaticamente a contribuição substancial que as famílias continuam a dar às nossas sociedades em termos de cuidados concretos às pessoas em todas as fases da vida, tendo em consideração tanto a utilidade social e económica da família como o insustentável aumento de custo designadamente no domínio dos serviços sociais, se a família não beneficiar de apoio adaptado e se não for encorajada no reforço do seu próprio papel.

3.10 A este propósito, os parceiros sociais estão já a desempenhar um papel muito significativo a diversos níveis. No âmbito do seu primeiro programa de trabalho conjunto para 2003-2006, os parceiros sociais europeus apresentaram um esquema de acções sobre a igualdade de oportunidades com referência particular à conciliação entre a vida familiar e a vida

profissional e todas as problemáticas conexas. O seu segundo programa para 2006-2008, assenta numa vasta análise dos principais desafios do mercado do trabalho ⁽¹³⁾. O CESE incita os parceiros sociais a continuarem nesta direcção.

3.11 Mas deve tomar-se cada vez mais em consideração a dimensão estrutural da função de produção e reprodução do capital social e relacional, que é cada vez mais reconhecido como elemento fundador do bem-estar de cada cidadão e de toda a sociedade. O tempo consagrado aos filhos e à família é certamente retirado à carreira profissional, mas é também um investimento nos cuidados ou na formação das pessoas, devendo, pois, ser reconhecido e valorizado. Deve, pois, reflectir-se sobre a possibilidade de acompanhar os dispositivos já existentes (transferências, dedução de impostos, férias parentais, etc.) de uma qualquer forma de reconhecimento, por direitos em matéria de reforma, do tempo consagrado aos cuidados às pessoas dependentes numa família ⁽¹⁴⁾, de modo a evitar que a solidariedade entre as gerações crie uma dívida para o futuro (traduzindo-se por pensões insuficientes e um risco mais importante de pobreza) que seria um peso sobretudo para as mulheres.

3.12 Do mesmo modo, conviria também ter em consideração a dimensão da doação gratuita de tempo, que é dificilmente contabilizável, e é, pois, muitas vezes invisível, mas que tem uma influência profunda na qualidade de vida social que, a justo título, é cada vez mais procurada e apreciada pela maior parte dos cidadãos.

3.13 É, portanto, necessário exprimir uma outra valorização social, explícita e positiva, para com esta dimensão estrutural e fundadora das pessoas, originária e geradora de relação social, que acompanhe um melhor desenvolvimento e uma adaptação de todas as outras condições relativas ao ambiente e aos serviços, que permitam a realização das expectativas de cada cidadão de constituir a sua própria família, de poder ter o número de filhos que desejar e poder ocupar-se serenamente dos que lhe são queridos.

4. Observações na especialidade

4.1 A comunicação da Comissão aponta já algumas orientações de trabalho positivas e bem estruturadas nas intenções expressas e nas primeiras aplicações (como, por exemplo, a criação de um grupo de alto nível de peritos governamentais sobre questões demográficas). O CESE é favorável a estas orientações de trabalho, apoia o seu pleno desenvolvimento e deseja que sejam objecto de difusão permanente apropriada e que se comuniquem amplamente os progressos criando, assim, as condições para a mais vasta participação possível neste processo.

⁽¹³⁾ Em Julho de 2007, os parceiros sociais europeus enviaram uma carta ao comissário ŠPIDLA, na qual manifestam vontade de clarificar a directiva relativa às licenças por razões familiares e a situação da conciliação da vida profissional e familiar na UE. Para tal, as organizações constituíram um grupo de trabalho que preparará um relatório a apresentar na cimeira social da UE, a realizar em Março de 2008.

⁽¹⁴⁾ Vejam-se, por exemplo, as novas medidas previstas na Finlândia, onde os parceiros sociais negociaram uma importante reforma do sistema das pensões, em 2003, aprovado pelo Parlamento em 2004, e que entrou em vigor em 2005. Para mais informações, veja as páginas em inglês no site www.tyoelake.fi.

4.2 No que se refere à implicação dos actores locais e regionais, que tem uma importância particular, atento o papel cada vez mais decisivo e central das instituições destes níveis na prestação de serviços sociais e na realização de experimentações eficazes, parece útil não apenas favorecer a realização de fóruns regionais e locais, mas também convidar a Comissão a desempenhar um papel pró-activo e, de comum acordo com as partes interessadas, elaborar e apoiar um plano de fóruns e iniciativas em todos os países da União, a fim de garantir a maior adesão possível a este processo.

4.3 O CESE apoia a criação de um observatório das boas práticas em matéria de política familiar no interior da Fundação Europeia para a Melhoria de Condições de Vida e de Trabalho, e que tal ocorra no quadro de uma consulta estreita dos actores da sociedade civil, em especial, as associações de famílias, nas várias fases deste processo, tanto para identificar as boas práticas como para criar ocasiões úteis de comparação e de reflexão.

4.4 Dever-se-ia, depois, velar por que o centro de interesse principal deste observatório não se limite às questões familiares ligadas à vida profissional, mas se dedique a estabelecer uma identificação precisa das necessidades da família e de todas as gerações, bem como da oferta e dos investimentos destinados a proteger e promover o desenvolvimento de uma nova solidariedade entre as gerações. Assim, contribuir-se-ia para evidenciar o estado das infra-estruturas da cidadania social existentes actualmente na União ⁽¹⁵⁾.

4.5 Em matéria de investigação, o CESE sugere também que se explorem os eixos de trabalho específicos seguintes:

— o papel e o impacto das políticas fiscais (tanto em matéria de transferências como de deduções e de reduções de imposto) aplicadas pelos diferentes Estados-Membros da União no apoio ou na penalização da vida de família, designadamente no que se refere aos filhos (desde a nascença, aos cuidados e à educação) e aos adultos a cargo da célula familiar; a conciliação da vida profissional e familiar, o emprego das mulheres, bem como uma repartição mais equitativa das responsabilidades familiares entre homens e mulheres;

— as políticas e as iniciativas destinadas às pessoas da terceira idade em actividade, tendo em conta o período de tempo cada vez mais longo entre a reforma e as situações de dependência devidas a doença ou idade avançada — também no que toca ao desenvolvimento de iniciativas e acções que permitam interessar e implicar as pessoas idosas nas actividades sociais e culturais em favor da sua comunidade, facto que reforça a qualidade do capital social global;

⁽¹⁵⁾ Ver parecer do CESE, de 10 de Dezembro de 2003, sobre a «Agenda para a política social» (relator: JAHIER), JO C 80 de 30.3.2004.

- a perspectiva do ciclo de vida, para estudar a possibilidade de substituir a estrutura actual linear da média dos percursos de vida ⁽¹⁶⁾ por uma estrutura mais móvel e alternada, na qual o investimento familiar, as pausas consagradas aos filhos e aos outros membros da família que necessitam de apoio ou à continuação da formação do próprio deixem de ser considerados como uma oportunidade excepcional, ou que não constituam uma escolha inevitável penalizando, em termos de carreira, designadamente para as mulheres, mas que se tornem progressivamente uma condição normal e corrente para a maioria dos homens e mulheres que a tal aspiram ⁽¹⁷⁾;
- Concomitantemente, há que ter em conta o facto de que o referido aumento considerável do número de famílias monoparentais pode conduzir a uma terceira idade de solidão em que as despesas obrigatórias terão grande peso e à qual uma estrutura móvel do ciclo de vida poderia ser gravemente prejudicial. Acresce que o nível das pensões de reforma deve garantir um nível de vida digno para todos, havendo também que garantir a individualização das pensões no interior da família;
- as consequências e custos para a sociedade da pobreza das crianças (inclusive o tráfico de menores e a criminalidade dirigida contra estes); a assistência às famílias em situações de desemprego, doença, toxicod dependência, problemas de saúde mental, violência doméstica e problemas de educação; os obstáculos à emancipação dos jovens de ambos os sexos e à fundação de família.

4.6 Por outro lado, há dois domínios ainda pouco explorados e aos quais o Comité considera que a Comissão deveria dar maior atenção no quadro da presente estratégia:

- as políticas de habitação, que são ainda essencialmente concebidas no interior de um ciclo de vida em que a parte dedicada ao trabalho era absolutamente preponderante, mas que já não parece corresponder à realidade actual ⁽¹⁸⁾. Tal é especialmente verdade no que se refere à habitação social, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento de infantários como à possibilidade concreta dada a numerosas pessoas dependentes de viver no domicílio;
- a situação das pessoas com deficiência ou muito dependentes, que vivem muitas vezes em sua casa ou no domicílio da família, que representam tanto um desafio para a

introdução daqueles serviços e produtos de ajuda a essas pessoas para que vivam autonomamente em sua casa, como também um desafio para a dinâmica da solidão das pessoas e das famílias, da qual nos apercebemos apenas quando acontecem tragédias sociais.

4.7 Parece, pois, merecer particular atenção a proposta recentemente relançada às diversas instituições europeias por um amplo conjunto de organizações de famílias a nível europeu ⁽¹⁹⁾. A proposta solicita uma revisão das taxas de IVA sobre os artigos da primeira infância, a começar pelas fraldas para bebé. Sobre esta questão, a Comissão, em 19 de Julho de 2006, assumiu já um compromisso político específico para apresentar uma proposta de revisão da 6.ª Directiva, designadamente do anexo H da Directiva 2006/112/CE, que enumera os produtos e serviços para os quais os Estados-Membros estão autorizados a aplicar eventualmente uma taxa reduzida, não inferior a 5 % ⁽²⁰⁾. Estes artigos têm um preço que onera, em média, significativamente o orçamento familiar em toda a Europa. O CESE apoia esta proposta que poderia constituir uma solução concreta para encorajar os Estados-Membros a concederem às famílias um auxílio significativo, e que faz parte das competências da União Europeia.

4.8 Finalmente, parece oportuno recordar também duas orientações de trabalho específicas.

- A necessidade de estabelecer uma integração mais precisa do tema da família nas diferentes políticas comunitárias, a fim de ter sistematicamente em conta o impacto sobre as famílias de cada medida específica aplicada e a dimensão familiar nos diferentes domínios de acção social e económica da União. A este propósito, o CESE considera oportuno que a Comissão relance o grupo inter-serviços, criado em 1989, mas caído em desuso, que permitiria coordenar da melhor maneira a sua acção na matéria.
- A necessidade de consultar regularmente os cidadãos europeus e designadamente as associações de famílias e os parceiros sociais, a fim de chegar a uma melhor avaliação contínua das medidas tomadas, uma difusão mais precisa e eficaz da informação, auxiliando este processo tanto do ponto de vista financeiro como mediante o estabelecimento de procedimentos e instâncias adaptados. A este propósito, o CESE poderia ser o espaço ideal para dar estabilidade estrutural a esta missão.

⁽¹⁶⁾ Um percurso que prevê, hoje em dia, uma sequência muito rígida de tempos consagrados ao crescimento, à educação, a uma inserção difícil e longa no mundo do trabalho e que acarreta consequências inevitáveis no tempo consagrado à família e a uma possível natalidade e termina numa idade já bem avançada, na qual a pessoa suporta o encargo duplo de apoio aos filhos e aos outros membros da família que necessitam de apoio.

⁽¹⁷⁾ A este propósito, é absolutamente necessário encorajar e alargar as orientações de investigação já previstas pela Fundação de Dublin.

⁽¹⁸⁾ A este propósito, ver o parecer sobre «A habitação e a política regional» (relator GRASSO e co-relatora: PRUD'HOMME), JO C 161 de 13.7.2007.

⁽¹⁹⁾ Em 15 de Maio passado, por ocasião do Dia Internacional da Família, a ELFAC (Confederação Europeia das Famílias Numerosas) juntamente com muitas outras organizações, como a COFACE e outras, lançaram um apelo aos responsáveis das instituições com o título «Need for reduced VAT on essential items for child raising». Outros documentos e informações encontram-se disponíveis em www.elfac.org.

⁽²⁰⁾ Actualmente, alguns Estados-membros aplicam já uma taxa de IVA reduzida às fraldas para bebés, mas considera-se que se deveria adoptar uma decisão mais significativa que cubra todos os produtos destinados à primeira infância, desde os produtos alimentares às peças de roupa, que são até agora sujeitos às taxas máximas.

5. Conclusões

5.1 Este tema da solidariedade entre as gerações não deverá privilegiar nem, por consequência, limitar-se à questão demográfica, mesmo que seja necessário ter em consideração a importância do desafio colocado por esta última, mas deverá ser considerado, cada vez mais, como uma questão prioritária dos próximos anos, para os centros horizontais de responsabilidade (instituições, parceiros sociais, organizações da sociedade civil, etc.) e para os centros verticais (jovens, idosos, etc.), na medida em que são determinantes para o desenvolvimento europeu (económico, social e cultural) e para renovar o próprio pacto social pelo qual se regem as nossas democracias.

Com efeito, as culturas da solidariedade que até agora marcaram o desenvolvimento europeu permitiram, com o tempo, a adopção de soluções tanto originais como sustentáveis que se revelaram decisivas para o desenvolvimento humano, social e económico: dos sistemas nacionais de protecção social à relação

entre os direitos e os deveres sociais, do desenvolvimento dos direitos do cidadão à continuidade das responsabilidades entre as gerações no seio da família.

5.2 Como disse o escritor francês Antoine de Saint-Exupéry, quanto ao futuro, não se trata de o prever mas de o tornar possível. É, pois, necessário agir para reforçar uma confiança nova no futuro por parte de todos os cidadãos, designadamente das famílias e sobretudo dos jovens. Assim, estes não terão de enfrentar um ambiente social tão desfavorável em termos de recursos, de serviços e de tempo, que se vejam compelidos a adiar para demasiado tarde a decisão de concretizar os seus projectos familiares e de ter o número desejado de filhos. Ao contrário, verão antes a solidez de uma nova aliança solidária entre as gerações e disporão de meios que lhes permitam dar a sua contribuição e assim poderem enfrentar os desafios do nosso tempo.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

Segue-se a proposta de alteração que, embora rejeitada durante o debate, recebeu pelo menos um quarto dos votos expressos (artigo 54.º, n.º 3, do Regimento).

Ponto 4.3

Auitar:

«O CESE apoia a criação de um Observatório das boas práticas, em matéria de política familiar no interior da Fundação Europeia para a Melhoria de Condições de Vida e de Trabalho, e que tal ocorra no quadro de uma consulta dos actores da sociedade civil, em especial, as associações familiares, nas várias fases deste processo, tanto para identificar as boas práticas como para criar ocasiões úteis de confronto e de reflexão. O CESE apela à Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que tomem as medidas necessárias no sentido da criação do Observatório da Família na Fundação de Dublin, prevendo os adequados meios financeiros para esse efeito.».

Resultado da votação

Votos a favor: 63 Votos contra: 67 Abstenções: 22

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «4.º relatório sobre a coesão económica e social»

COM(2007) 273 final

(2008/C 120/17)

Em 30 de Maio de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o:

4.º relatório sobre a coesão económica e social.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 8 de Novembro de 2007, sendo relator Olivier DERRUINE.

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 13 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 88 votos a favor, 0 votos contra e 0 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 O artigo 159.º do Tratado prevê que a Comissão apresente, de três em três anos, um relatório sobre a coesão económica e social na Europa.

1.2 Dado que o relatório foi publicado no ano anterior à actualização das orientações integradas da Estratégia de Lisboa, o Comité espera que, tal como já solicitou, as suas reflexões sejam tidas em conta não apenas na próxima política regional mas quando da elaboração das novas orientações integradas ⁽¹⁾.

1.3 O novo Tratado Reformador inova ao incluir nos objectivos gerais da UE (artigo 3.º) a coesão territorial, que estava ausente dos tratados até ser inserida pela Convenção sobre o Futuro da Europa e confirmada pela Conferência Intergovernamental (CIG) de 2007.

2. Observações na generalidade

2.1 A comunicação que acompanha o relatório abre um debate sobre o futuro da política estrutural fazendo várias perguntas, mas entende o CESE que a Comissão omitiu duas questões essenciais a que importa dar resposta, a saber:

— é inútil abordar a política de coesão, que representa cerca de um terço do orçamento europeu, se, ao mesmo tempo, não se discutem os meios disponíveis para a aplicar. O CESE faz questão de relembrar que o orçamento europeu aprovado no acordo sobre as perspectivas financeiras é insuficiente para concretizar as ambições que a Europa alimenta. Muito concretamente em relação à política estrutural, a situação é idêntica visto que um orçamento equivalente a 0,36 % do PIB não é apto a assegurar a coesão económica, social e territorial na Europa ⁽²⁾;

— o papel dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada —um conjunto de perguntas aborda realmente a questão da governação, mas circunscreve-a à dimensão política em sentido restrito. Ora, os parceiros sociais e a sociedade civil organizada continuam de fora, infelizmente, embora sejam indispensáveis para assegurar a adequação dos projectos às necessidades do terreno e um amplo apoio público aos mesmos, e contribuam para a transparência na utilização dos recursos.

2.2 Os valores apresentados no relatório podem confundir o leitor atento, dado que nem sempre é claro se se referem à UE a 15, 25 ou 27 Estados-Membros. Do mesmo modo, quando se trata das diferentes evoluções, as datas de referência podem perturbar. Na verdade, o relatório refere-se amiúde à coesão da UE-27 tomando como data de referência o ano de 1996, quando nessa altura o número de Estados-Membros tinha acabado de aumentar para 15. Isto significa que as tendências delineadas não se referem unicamente à UE e abarcam países que, pela orientação das suas relações comerciais, eram pouco ou nada afectados pelas políticas sectoriais europeias (mercado interno, concorrência, política regional). Por outras palavras, este facto pode conduzir-nos a conclusões menos claras acerca da contribuição específica das políticas estruturais para a realização de uma coesão maior, tanto mais que o seu contributo é incontestável ⁽³⁾.

2.3 O critério dos 75 % do PIB *per capita*, que se aplicava para determinar se uma região está atrasada, perdeu clareza porque, depois do alargamento, o PIB *per capita* diminuiu com a adesão de países muito menos ricos do que os de precedentes adesões (efeito estatístico). O mesmo se passou com a adesão da Bulgária e da Roménia. Por conseguinte, não é possível comparar directamente a situação em matéria de coesão antes de 2004 com a situação actual. Há que relativizar o desempenho das doze regiões que ultrapassaram este limiar, já que nada garante que os resultados não sejam imputáveis ao efeito estatístico.

⁽¹⁾ Ver ponto 1.4 do parecer CESE «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia», JO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

⁽²⁾ Sem prejuízo do parecer de iniciativa que o CESE consagra a este tema, voltaremos a algumas propostas já formuladas.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia», JO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

2.4 O relatório aponta que, no início do próximo período de programação, 9 dos 12 Estados-Membros que aderiram em 2004 e 2007 terão superado o limiar dos 75 % do PIB *per capita* europeu. Como o critério de referência deixará de ser pertinente, haverá que reflectir desde já sobre esta questão.

2.5 Apesar de o relatório fornecer muita informação e de qualidade, é lamentável que nem sempre tenha havido cruzamento de dados.

— Por exemplo, a leitura conjunta dos pontos 2.1.3, 2.3.2, 2.2.4 (em particular o gráfico) e 2.2.6 do Anexo I mostra como é difícil combinar crescimento económico e desenvolvimento harmonioso (neste caso, criação de emprego para benefício de todas as regiões). Trata-se, no entanto, de um verdadeiro desafio, em particular para alguns novos Estados-Membros (Polónia, Hungria, Roménia, Bulgária e República Checa);

— É certo que a Irlanda, a Grécia e a Espanha (antigos países da coesão) reduziram total ou parcialmente o seu atraso, mas o que dizer da sustentabilidade do seu crescimento? Como ser optimista em relação ao desenvolvimento futuro quando a produtividade horária está a diminuir há dez anos em relação à média europeia e o crescimento assenta em grande parte no imobiliário (Espanha)? Como se explica que, apesar do forte crescimento na Irlanda, que a colocou em segundo lugar na classificação do PIB real *per capita* e lhe permitiu restabelecer o pleno emprego, uma em cada cinco pessoas vive em risco de pobreza?

— A dimensão da qualidade do emprego, que em 2000 havia sido reconhecida como objectivo central da Estratégia de Lisboa, está omissa neste vasto relatório (*). Somos de opinião de que cada Estado-Membro deve verificar claramente se os empregos apoiados ou criados graças aos fundos estruturais são empregos que permitiram a inserção de pessoas no mercado de trabalho, condições de vida dignas e um salário adequado.

2.6 O CESE chama igualmente a atenção para o facto de o relatório não fazer qualquer referência à economia social, sector que abarca 10 % das empresas europeias e tem uma palavra a dizer na coesão (em particular, a ajuda prestada aos mais vulneráveis no mercado de trabalho). Este sector gera emprego de qualidade e contribui para o desenvolvimento sustentável, na medida em que fixa o emprego no território, dinamiza zonas rurais, cria capital social e prevê os processos de reestruturação sectorial e territorial. Assim, seria desejável que houvesse estatísticas comparáveis, quer em termos qualitativos, quer em termos quantitativos, entre os Estados-Membros para melhorar a compreensão que se tem deste sector.

(*) O relatório alude a esta dimensão, mas as únicas informações referem-se ao nível de educação/aprendizagem, enquanto o COM(2003) 728 identificava 10 dimensões da qualidade do emprego que analisava com base numa série de indicadores.

2.7 O CESE considera que vários aspectos da coesão económica, social e territorial — nomeadamente a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho — deveriam ser examinados e aprofundados.

2.8 Se ainda restassem dúvidas quanto à utilidade da política de coesão na UE, o relatório aduz novos elementos de persuasão:

— as forças do mercado privilegiam as capitais para as quais convergem fluxos de trabalhadores e de desempregados, mas o paraíso prometido é muitas vezes enganador. Este elemento não deve ser subestimado nos debates que procuram promover a mobilidade para lutar contra o desemprego;

— as capitais são, além disso e frequentemente, o único motor do crescimento. Só há pólos de desenvolvimento secundários com impacto internacional e sustentabilidade económica em três países, o que pode explicar a razão pela qual a taxa média de crescimento a nível regional varia entre 0 % e 8,6 % (1997-2004);

— um país puxado pela capital pode atingir o valor crítico dos 75 %, mas muitas das suas regiões precisarão de mais tempo para atingir esta meta.

Por conseguinte, é urgente que a coesão territorial, que parece assumir-se cada vez como o verdadeiro fundamento da coesão económica e social, seja plenamente reconhecida como um dos objectivos gerais da UE.

2.9 O CESE saúda o novo enfoque dado à coesão na Europa, que compara a situação europeia com a situação dos seus concorrentes mundiais, dando destaque ao papel das capitais e suas implicações para a sustentabilidade do desenvolvimento (desenvolvimento desequilibrado e pressões ambientais), bem como às repercussões regionais das alterações climáticas.

2.10 O CESE apoia o objectivo da União Europeia de liderar o combate às alterações climáticas. No entanto, se os países fora da UE não lhe seguirem os passos, a competitividade será afectada com repercussões na política de coesão da União. Distorções da concorrência favoreceriam as redeslocações para países não envolvidos na política de combate às alterações climáticas.

2.11 Apraz ao Comité que se volte a dar atenção à dimensão territorial da coesão que, não obstante a adopção do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (1999), continuava a ser um aspecto marginal. Com efeito, a Estratégia de Desenvolvimento Urbano, a Agenda Territorial e a Carta de Leipzig fixam os grandes princípios de desenvolvimento urbano, assim como as zonas metropolitanas, objecto de especial ênfase por parte do CESE e verdadeiros *clusters* no quadro da política industrial e de inovação.

2.12 O último capítulo, que mostra a relação entre as políticas comunitárias e a coesão, é o menos convincente, visto que enumera as acções levadas a cabo no quadro da Estratégia de Lisboa sem pôr realmente em evidência as repercussões concretas na coesão.

3. Recomendações

3.1 Sem querer antecipar-se ao parecer de iniciativa que irá emitir sobre o futuro orçamento europeu, em resposta à consulta pública da Comissão, o CESE recorda algumas das suas recomendações anteriores.

3.1.1 Actualmente, os fundos estruturais limitam-se essencialmente a conceder subsídios. Num parecer anterior ⁽⁵⁾, o Comité tinha sugerido repensar o seu método de engenharia financeira, a fim de multiplicar os seus efeitos graças à contribuição do Fundo Europeu de Investimento e do BEI. Propunha converter os subsídios em produtos financeiros de forma a criar um efeito de alavanca, ou seja, a provisão de um euro para garantir um empréstimo de capital de risco permitiria financiar cinco a dez euros de investimento de uma PME, por exemplo. É preciso servir-se em maior escala do exemplo do programa JEREMIE ⁽⁶⁾.

3.1.2 Poderiam libertar-se recursos sem aumentar a contribuição dos Estados-Membros, e afectá-los a projectos que tenham um valor acrescentado europeu (ligações inexistentes nas Redes Transeuropeias (RTE), Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG), designadamente).

3.1.2.1 O CESE já criticou inúmeras vezes o sistema do IVA aplicado ao orçamento europeu devido aos custos excessivamente elevados ⁽⁷⁾ de cobrança, administração e de controlo. Deveriam reduzir-se estes encargos e, desta forma, libertar-se verbas para projectos comuns.

3.1.2.2 Deveria pôr-se termo à prática da restituição aos Estados-Membros das dotações não executadas do já magro orçamento comunitário. Estas dotações representam apenas uma ínfima percentagem do orçamento anual, mas, no período de 2000-2055, ascenderam a cerca de 45 mil milhões de euros, que poderiam ter sido utilizados de forma produtiva ⁽⁸⁾.

3.1.2.3 Numa altura em que todos os Estados-Membros estão confrontados com o envelhecimento da população e o consequente aumento das despesas sociais e, ao mesmo tempo, se vêem confrontados com restrições orçamentais impostas pelo Pacto de Estabilidade, as parcerias entre os sectores público e privado poderiam ser uma solução alternativa, desde que as administrações públicas (em particular o nível infra-nacional) estejam em condições de negociar acordos equilibrados com o sector privado, o que implica que se reforcem as capacidades administrativas.

3.2 As orientações estratégicas da política regional estão alinhadas com a Estratégia de Lisboa. O Comité propõe que a política regional considere de forma equilibrada a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, cujo objectivo principal é a coesão em todas as suas vertentes, uma vez que a Estratégia de Lisboa, que a complementa, se centra essencialmente na competitividade ⁽⁹⁾.

	LISBOA	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Horizonte	2010	Não foi estabelecido prazo; longo prazo
Espaço	União Europeia	Ultrapassa o quadro europeu devido à sua dimensão externa
Prioridades ⁽¹⁾	Melhorar o crescimento e o emprego, garantir o dinamismo e o bom funcionamento da zona euro, tornar a Europa mais atractiva aos investidores e trabalhadores, colocar o conhecimento e a inovação ao serviço do crescimento, atrair e reter mais pessoas no mercado de trabalho e modernizar os sistemas de protecção social, melhorar a capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas e aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho, aumentar o investimento no capital humano melhorando a educação e as competências.	Reagir às alterações climáticas, promover uma saúde de qualidade — saúde pública —, combater a exclusão social e reagir às alterações demográficas, gerir melhor os recursos naturais, tornar os transportes mais sustentáveis, lutar contra a pobreza no mundo, promover o desenvolvimento.

⁽¹⁾ COM(2005) 141 final «Orientações gerais para as políticas de crescimento e emprego (2005-2008)»; COM(2003) 728 «Exame da Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável — Uma plataforma de acção».

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre «Orientações estratégicas comunitárias da política de coesão (2007-2013)», JO C 185 de 8.8.2006.

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão: Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego — orientações estratégicas comunitárias (2007 — 2013)», JO C 185 de 8.8.2006, p. 52.

⁽⁷⁾ Parecer do CESE sobre «Sistema de recursos próprios» JO C 267 de 27.10.2005, p. 57.

⁽⁸⁾ Parecer do CESE sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia» JO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

⁽⁹⁾ Por ocasião do relançamento da Estratégia de Lisboa, em Março de 2005, o Conselho Europeu reafirmou que a Estratégia se inseria no contexto mais vasto do desenvolvimento sustentável, segundo o qual cumpre responder às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para suprirem também as suas necessidades. Conclusões do Conselho Europeu de Junho de 2005.

3.2.1 Os mapas que se seguem foram realizados pelo ORATE (em inglês ESPON: European Spatial Planning Observation Network) e ilustram a polarização e a «metropolização» crescente até 2030 que resultarão do aprofundamento da Estratégia de Lisboa na sua orientação actual. Um cenário centrado essencialmente na coesão permitiria alargar o *hub* económico e fazer emergir outros pólos de desenvolvimento (regiões do mar Báltico, o quadrado oriental delimitado por Viena, Berlim, Varsóvia e Budapeste, sul de França e Catalunha).

3.2.2 O Comité recorda ⁽¹⁰⁾ a importância de desenvolver e executar um policentrismo a dois níveis no quadro de um desenvolvimento harmonioso, de forma a evitar os efeitos nefastos da polarização ⁽¹¹⁾ — o primeiro nível facilitaria a emergência de pólos de desenvolvimento repartidos pelo espaço europeu para disseminar o crescimento e o emprego fora do «núcleo» económico (pentágono), e o segundo nível consolidaria as relações e sinergias entre os grandes centros urbanos e as zonas peri(rurais) para evitar, em especial, as «fracturas territoriais» no interior das NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas).

3.3 Dada a preponderância crescente das capitais em termos de lugar de criação de riqueza, de actividades e de emprego, sobretudo em alguns dos novos Estados-Membros ⁽¹²⁾ e a forte correlação entre taxa de crescimento do PIB e inflação, os governos e a sociedade civil dos países prestes a integrar a zona euro deveriam estar muito atentos às repercussões da passagem à moeda única na coesão interna. Esta pode ser submetida a pressão, na medida em que diferentes regiões de um mesmo país vivem dinâmicas divergentes. Não ignorando as vantagens do euro ⁽¹³⁾, o facto de a política da taxa de juros poder não ser capaz de responder às necessidades específicas da sua economia nacional faz com que esta política possa ser sentida de maneira diferente pelos grandes centros de actividade (entre os quais a capital) e as outras regiões. Complementarmente, a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros deverá ser reforçada para atenuar este fenómeno ⁽¹⁴⁾.

3.4 O relatório sublinha mais uma vez a importância dos serviços de interesse geral (SIG). Na sequência do novo protocolo sobre os serviços de interesse geral definido pela CIG de 2007, o CESE pede mais uma vez que se definam a nível comunitário «normas comuns que serão aplicáveis a todos os serviços de interesse geral (económicos e não económicos), inclusive os serviços sociais de interesse geral, e que deverão integrar uma directiva-quadro, adoptada em co-decisão, que sirva de moldura comunitária adaptada às suas especificidades» ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Ver pareceres do CESE sobre «As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa», JO C 168 de 20.7.2007, p. 10, sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia» JO C 93 de 27.4.2007, p. 6; e sobre a «Agenda Territorial», JO C 168 de 20.7.2007, p. 16.

⁽¹¹⁾ A este respeito, ver o estudo elaborado pela comissão parlamentar REGI, «Les disparités régionales et la cohésion: quelles stratégies pour l'avenir?» (As disparidades regionais e a coesão: que estratégias para o futuro?), Maio de 2007.

⁽¹²⁾ Esta questão será analisada num próximo parecer por ocasião do 10.º aniversário da UEM em 2008.

⁽¹³⁾ Esta questão será analisada num próximo parecer por ocasião do 10.º aniversário da UEM em 2008.

⁽¹⁴⁾ Por ocasião do relançamento da Estratégia de Lisboa, em Março de 2005, o Conselho Europeu reafirmou que a Estratégia se inseria no contexto mais vasto do desenvolvimento sustentável, segundo o qual cumpre responder às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para suprirem também as suas necessidades. Conclusões do Conselho Europeu de Junho de 2005.

⁽¹⁵⁾ Ver parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão — Realizar o programa comunitário de Lisboa: Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia», JO C 161 de 13.7.2007, p. 80.

3.5 «Para o CESE [a sua posição foi retomada pelo Parlamento Europeu em relatórios recentes], a coesão não pode ser avaliada através dos indicadores do PIB. Em seu entender “devia ser elaborado um indicador mais representativo da coesão [que incluísse] para além do PIB variáveis tais como as taxas de emprego e de desemprego, a extensão da protecção social, o grau de acesso aos serviços de interesse geral, etc.” ⁽¹⁶⁾. Estes indicadores deveriam também ser completados com indicadores referentes à desigualdade de rendimentos (coeficiente de Gini ou intervalo interquartil) e às emissões de CO₂ (por habitante ou evolução desde 1990). De modo geral, é imperioso consolidar os instrumentos estatísticos europeus, em particular a nível das NUTS e reforçar as ligações entre o Eurostat e os institutos de estatística nacionais para que possa prestar as mais completas e precisas informações no prazo pretendido ⁽¹⁷⁾.

3.6 O CESE propõe que se examine se na próxima fase de atribuição dos fundos estruturais não seria mais pertinente utilizar o indicador económico do Rendimento Nacional Bruto (RNB) em vez da focalização no PIB. O RNB tem em conta os fluxos de entrada e de saída, ao contrário do PIB, como já acontece no Fundo de Coesão. Desta forma ter-se-ia em conta não só os trabalhadores pendulares, cujas repercussões económicas contribuem para acentuar as disparidades, como sublinha o relatório, ao mesmo tempo que se promove a mobilidade a todos os níveis, mas também os fluxos de IDE (investimento directo no estrangeiro), cujas receitas voltam em parte ao país de origem. O RNB tem em conta os fluxos de entrada e de saída, ao contrário do PIB. No caso de alguns países (Luxemburgo, Irlanda, República Checa, Estónia, Chipre, Hungria e, em menor escala, Polónia e Roménia), esta diferença pode revelar-se significativa e conduzir a uma afectação menos correcta dos fundos estruturais. Há que assinalar igualmente que não há dados deste tipo a nível das NUTS, facto que deveria ser corrigido na medida do possível.

4. Respostas a algumas das perguntas da consulta

4.1 *Como podem as regiões reagir às pressões de reestruturação por parte de concorrentes dinâmicos em sectores de baixa e média tecnologia?*

4.1.1 No que diz respeito à ascensão das empresas europeias, acontece que tanto o sétimo programa-quadro de investigação e desenvolvimento como o Programa Interuniversitário de Cooperação (PIC), que visam incentivar as PME e as regiões do conhecimento, continuam a utilizar uma abordagem do topo para a base. É necessário promover a inserção em redes de centros de excelência científica e tecnológica, os parques industriais, as passarelas estruturadas entre o mundo académico, a indústria e os governos. Mas atenção, porque se corre o risco de a inovação provocar novas segmentações se não forem criadas novas competências capazes de preparar os cidadãos para as

⁽¹⁶⁾ Parecer do CESE sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia» JO C 93 de 27.4.2007, p. 6, § 1.3.

⁽¹⁷⁾ Por ocasião do relançamento da Estratégia de Lisboa, em Março de 2005, o Conselho Europeu reafirmou que a Estratégia se inseria no contexto mais vasto do desenvolvimento sustentável, segundo o qual cumpre responder às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para suprirem também as suas necessidades. Conclusões do Conselho Europeu de Junho de 2005.

mudanças⁽¹⁸⁾. Isto implica uma análise mais profunda da dimensão qualitativa do emprego, visto que «para além de mais investimentos em I&D e de investimentos em geral, bem como, em particular, de investimentos na formação de base e contínua, a fim de dar resposta às exigências da sociedade do conhecimento e da informação, a solução para incrementar a produtividade e a capacidade de inovação das empresas passa também pela melhoria qualitativa da vida activa. É precisamente o que provam estudos científicos sobre a relação entre a qualidade da vida activa e a produtividade e sobre o significado que, do ponto de vista dos trabalhadores em causa, o termo “emprego decente” adquire para a sua motivação e dedicação»⁽¹⁹⁾.

4.1.2 Quanto à política industrial, «o desenvolvimento de sinergias e o envolvimento de todos os interessados, elementos indispensáveis para conduzir a bom porto o processo de reestruturação, (...) podem contribuir para uma gestão socialmente responsável das mutações industriais, se todos os parceiros sociais participarem sistematicamente na antecipação e gestão da mudança, com o objectivo duplo de manter a competitividade das empresas e mitigar os efeitos sociais negativos»⁽²⁰⁾.

4.1.3 Nas regiões transfronteiras, poderia incentivar-se as mutações industriais «concretizando o quadro transnacional facultativo para a negociação colectiva, tal como anunciado na agenda social para 2005-2010»⁽²¹⁾.

4.1.4 O Comité apoia o pedido do Parlamento Europeu de uma avaliação das deslocalizações e respectivo acompanhamento a nível territorial (emprego eliminado/criado, tipo de emprego, impacto na coesão económica, social e territorial) e de elaboração de propostas concretas sob a forma de relatórios periódicos⁽²²⁾.

4.1.5 Parte das dotações não executadas poderiam servir para aumentar o envelope do Fundo Europeu de Ajustamento para a Globalização, este novo instrumento que concede e temporariamente e rapidamente um apoio aos trabalhadores despedidos «vítimas da globalização». Em paralelo, será preciso rever os critérios de elegibilidade, baixando o número de trabalhadores despedidos necessário para que o fundo intervenha, dado que as PME representam 99,8 % das empresas (as micro-empresas 91,5 %) e 67,1 % do emprego total.

4.1.6 Como está previsto nas disposições gerais sobre os fundos estruturais, deve manter-se o prazo de sete anos durante o qual as empresas que hajam recebido ajuda não podem deslocalizar as suas actividades.

4.1.7 Quanto à iniciativa JEREMIE, uma primeira avaliação mostra que ela está demasiado concentrada nos sectores de ponta e não beneficiaria suficientemente as PME visto que estas empresas não operam nesses sectores.

⁽¹⁸⁾ Parecer do CESE sobre «A governação territorial das mutações industriais: o papel dos parceiros sociais e o contributo do Programa para a Competitividade e a Inovação (PCI)», JO C 318 de 23.12.2006, p. 12.

⁽¹⁹⁾ Parecer do CESE sobre a «Qualidade da vida activa, produtividade e emprego no contexto da globalização e dos desafios demográficos», JO C 318 de 23.12.2006, p. 157.

⁽²⁰⁾ Parecer do CESE sobre o «Diálogo social e participação dos trabalhadores — A chave para a antecipação e gestão das mutações industriais», JO C 24 de 31.1.2006, p. 90.

⁽²¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão: Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego — orientações estratégicas comunitárias (2007 — 2013)», JO C 185 de 8.8.2006, p. 52.

⁽²²⁾ Relatório sobre as deslocalizações no contexto do desenvolvimento regional (relator: Hutchinson, 30 de Janeiro de 2006).

4.1.8 Nem todas as regiões europeias poderão estar na vanguarda da economia do conhecimento, quer por falta de infra-estruturas ou de recursos humanos quer devido à sua dimensão, que não lhes permite economias de escala. Por isso, terão que forjar um lugar em relação às áreas metropolitanas próximas, desenvolvendo a economia local ou especializando-se nos domínios onde são menores os efeitos de aglomeração ou menos importante a massa crítica necessária. O CESE recusa que as zonas rurais sejam equiparadas a zonas agrícolas, sem quaisquer outras perspectivas.

4.1.9 Os sectores do turismo e seus derivados são a solução alternativa. Isto pode levar a que surjam novas profissões rurais, tais como comércio especializado em produtos locais, artesanato alimentar e tradicional, serviços ligados ao desporto e ao lazer ecológicos, centros audiovisuais e virtuais, promoção cultural, jardins de infância, acampamentos e albergues, medicina natural, estética corporal, construção tradicional e reabilitação de ofícios, ciberlocais, promoção imobiliária local, consultoria a novas actividades, produção de bens e serviços de consumo corrente, serviços especializados a pessoas idosas⁽²³⁾. Convém prestar maior atenção e apoio ao ecoturismo que se baseia em práticas biológicas. O ecoturismo tem por missão educar os cidadãos em matéria de ambiente e de desenvolvimento viável e sustentável, que não perturbe o equilíbrio da natureza. O Fundo Social Europeu e o FEADER têm um papel a desempenhar neste campo.

4.1.10 O turismo cultural pode abrir oportunidades interessantes para um grande número de regiões. A este respeito, a União Europeia poderia promover as melhores práticas na gestão dos serviços turístico-culturais, prevendo sistemas competitivos e prémios nos seus programas, a começar pelo programa «Capitais Europeias da Cultura» e pelo futuro programa «Destinos europeus de excelência». Poderia ainda prestar consultoria às cidades e aos territórios que decidissem candidatar-se a estes dois programas e dar-lhes um contributo financeiro mais consistente do que o actual e, porventura, tratamento preferencial na utilização dos fundos estruturais⁽²⁴⁾.

4.2 *Em que medida são as alterações climáticas um desafio para a política de coesão?*

4.2.1 A CESE concorda com o Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (ESPON/OROTE)⁽²⁵⁾ segundo o qual as consequências das alterações climáticas não serão idênticas em todas as regiões e carecerão de respostas diferenciadas. No *hub* económico, o objectivo será manter a produtividade económica reduzindo as economias de aglomerações negativas (poluição atmosférica e emissões de CO₂), recorrendo a sistemas de transporte colectivo inovadores e eficazes e

⁽²³⁾ Parecer do CESE sobre «O contributo do turismo para a recuperação socioeconómica das zonas em declínio», JO C 24 de 31.1.2006, p. 1.

⁽²⁴⁾ Parecer do CESE sobre «Turismo e cultura: duas forças ao serviço do crescimento», JO C 110 de 9.5.2006, p. 1.

⁽²⁵⁾ OROTE (ESPON em inglês — European Spatial Planning Observation Network), *Scenarios on the territorial future of Europe*, Maio de 2007.

administrando melhor o território. Nas regiões do sul da Europa, mas também nas zonas montanhosas, o principal desafio será limitar a utilização caótica do território e a construção. Nas zonas mais recuadas será preciso lançar mão de soluções inovadoras para melhorar acessibilidades através de medidas que não produzam efeitos negativos a longo prazo.

4.2.2 O CESE sugere que se reforce, orçamentalmente, o Fundo de Solidariedade, que actualmente concede ajudas de urgência quando ocorrem catástrofes naturais. Para que a preocupação da UE em relação às alterações climáticas que necessitam de medidas a mais longo prazo seja mais perceptível, o CESE propõe que doravante o Fundo de Solidariedade co-financie igualmente os projectos que visam a gestão preventiva dos riscos.

4.2.3 Convém que o financiamento dos projectos realizados a título dos vários programas e rubricas orçamentais se apoie em critérios de elegibilidade claros e transparentes, os quais deveriam nomeadamente dizer respeito ao desenvolvimento sustentável e ter em conta as consequências de cada projecto sobre o ambiente, a saúde, o emprego e a competitividade europeia ⁽²⁶⁾.

4.3 *Como pode a política de coesão promover melhor um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável, tendo em conta a diversidade de territórios da UE, como as áreas menos favorecidas, ilhas, áreas rurais e costeiras, mas também as cidades, regiões industriais em declínio e outras áreas com características geográficas particulares?*

4.4 O CESE pronunciou-se várias vezes pelo policentrismo no território europeu. O quarto relatório põe em destaque a preponderância do *hub* económico («pentágono») e a importância crescente das capitais, mas também os custos sociais e ambientais correspondentes, ou seja: o desenvolvimento de pólos de desenvolvimento secundários, de áreas metropolitanas com a consolidação das sinergias e das complementaridades entre os centros urbanos e as regiões mais afastadas ⁽²⁷⁾. Poderia elaborar-se regularmente um relatório para fazer o ponto da situação socioeconómica das áreas metropolitanas, o que necessitaria de uma ferramenta estatística ⁽²⁸⁾. Neste contexto, o CESE considera que os pactos territoriais para o desenvolvimento no quadro da globalização poderiam ser úteis, especialmente porque se inscrevem numa abordagem prospectiva no sentido de contribuir para o desenvolvimento cultural da sociedade e envolvem todos os cidadãos ⁽²⁹⁾.

4.4.1 O CESE entende que é preciso aplicar, sobretudo no contexto do ambiente urbano, o modelo do «território socialmente responsável», isto é um território que, como enuncia o

⁽²⁶⁾ Ver parecer do CESE sobre «O papel do desenvolvimento sustentável nas próximas perspectivas financeiras», JO C 267 de 27.10.2005, p. 22.

⁽²⁷⁾ Parecer do CESE sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia», JO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

⁽²⁸⁾ Ver os dois pareceres do CESE sobre «As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa», JO C 302 de 7.12.2004, p. 101 e JO C 168 de 20.7.2007, p. 10.

⁽²⁹⁾ Parecer do CESE sobre «A governação territorial das mutações industriais: o papel dos parceiros sociais e o contributo do programa para a competitividade e a inovação», JO C 318 de 23.12.2006, p. 12.

Acordo de Bristol ⁽³⁰⁾ (Dezembro de 2005), assenta o seu desenvolvimento nos princípios de sustentabilidade e integra nas suas dinâmicas as dimensões económica, social e ambiental, bem como o impacto socioeconómico do envelhecimento da população. A este propósito, é de manter e apoiar imperativamente a associação dos actores da sociedade civil à definição das orientações comuns, que foi incentivada pelo sexto programa-quadro de investigação e desenvolvimento. O sétimo programa-quadro prevê actividades específicas no sector do desenvolvimento humano e do envelhecimento ⁽³¹⁾.

4.4.2 Como as zonas que geram emprego e actividades podem extravasar o quadro nacional, conviria dotar o programa Interreg de mais meios para promover a cooperação transfronteira ⁽³²⁾.

4.4.3 Relativamente às regiões ultraperiféricas, «o CESE acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de estabelecer, no quadro da convergência, um mecanismo específico para compensar todas as debilidades das regiões ultraperiféricas e das regiões que sofrem de desvantagens estruturais permanentes» ⁽³³⁾. Dado que 50 % dos fundos destinados à I&D estão concentrados em determinadas regiões, o CESE defende que se reforcem as medidas de incentivo à transferência de tecnologias entre as regiões. O CESE considera que «uma política europeia para as regiões com *handicaps* permanentes deve radicar em três grandes princípios a saber: 1) a permanência (a noção de referência de «recuperação» não é pertinente para estas regiões; 2) a discriminação positiva a fim de instaurar uma paridade real com as outras regiões; 3) a proporcionalidade para ter em conta a diversidade das características geográficas, demográficas, ambientais das regiões bem assim dos condicionalismos que estas lhes impõem. Para superar esta desigualdade, é possível recorrer a medidas intervencionistas como «ajudas directas a certos segmentos do comércio ou prestadores de serviços, tarifas preferenciais para os residentes nos transportes marítimos ou aéreos, serviços públicos de qualidade, etc.» ⁽³⁴⁾.

4.4.3.1 A Comissão tem razão quando realça as dificuldades que afectam as ilhas pelo facto de «o tempo de deslocação por automóvel ou comboio ser acrescido da travessia marítima». A acessibilidade constitui, com efeito, um «problema especial» com que se vêem frequentemente a braços. E também tem razão quando refere como factor decisivo a dimensão da respectiva população. A maioria das zonas insulares não pode, de facto, contar com o seu mercado interno. No entanto, há outros problemas que determinam as suas «perspectivas de desenvolvimento a longo prazo», por exemplo, a limitação dos recursos, os riscos naturais e a fragilidade do seu ambiente natural.

⁽³⁰⁾ www.odpm.gov.uk.

⁽³¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano», JO C 318 de 23.12.2006, p. 86.

⁽³²⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteira (AECT)», JO C 255 de 14.10.2005, p. 76.

⁽³³⁾ Parecer do CESE sobre o «Terceiro relatório sobre a coesão económica e social — Nova parceria para a coesão, a convergência, a competitividade e a cooperação», JO C 302 de 7.12.2004, p. 60.

⁽³⁴⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Como garantir uma melhor integração das regiões em situação de desvantagem natural e estrutural permanente», JO C 221, 8.9.2005, p. 141.

4.4.3.2 O artigo 16.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, prevê que os «... Estados-Membros, cada um nos limites das suas competências respectivas e nos limites do campo de aplicação do presente Tratado, velarão por que os serviços funcionem com base nos princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões».

4.4.3.3 Entre outros instrumentos, podemos citar o modelo do serviço universal (SU) para os sectores dos serviços públicos, cuja aplicação nestes sectores é prevista nos documentos políticos e na legislação comunitários. Este instrumento é salientado no Livro Verde sobre os serviços de interesse geral ⁽³⁵⁾.

4.4.4 O CESE relembra a importância de sancionar as empresas que, beneficiando de ajudas da União Europeia, deslocalizam as suas actividades no prazo de 7 anos a contar do apoio financeiro. Não se pode desperdiçar o erário público, dando um prémio a quem destrói postos de trabalho.

4.5 *Quais são as repercussões dos desafios identificados no relatório para elementos-chave da coesão social como a inclusão, a integração e a igualdade de oportunidade para todos? São necessários outros esforços para prevenir e contrariar essas repercussões?*

Dadas as amplas diferenças nas taxas de natalidade, taxas de mortalidade e fluxos migratórios a nível regional, qual é o papel da política de coesão na resposta à mudança demográfica?

4.5.1 A igualdade entre homens e mulheres figura expressamente nos regulamentos dos fundos estruturais como dimensão transversal. Ora este princípio aparece quase exclusivamente ligado às questões relacionadas com o mercado de trabalho. É preciso incitar os Estados-Membros a adoptarem uma abordagem integrada, (eventualmente por meio das orientações integradas de Lisboa, acompanhadas, se necessário, de recomendações específicas). Para que os programas operacionais possam ser avaliados é indispensável dispor de dados discriminados por sexo.

4.5.2 Para permitir aos casais terem o número de filhos que desejam, os Estados-Membros deveriam lançar as mais diversas medidas, tais como «prestações financeiras directas, adaptações fiscais e oferta de equipamentos públicos ou privados (diferentes tipo de creche, incluindo creches de empresa ou comuns a várias empresas, por exemplo) escolas com horário completo e serviços subsidiados; o importante não é, por conseguinte, a quantidade, mas a qualidade dos equipamentos» ⁽³⁶⁾. É igualmente necessário fixar uma percentagem mínima dos orçamentos públicos consagrados às crianças e às famílias, enquanto investimento de futuro, para que não sejam laminados pelos custos colectivos ligados ao envelhecimento da população, que podem vir a ser considerados prioritários por corpos eleitorais cada vez mais velhos ⁽³⁷⁾. Aliás, o CESE relembra que na sequência do Conselho Europeu de Barcelona (Março de 2002), os Estados-Membros acordaram que disponibilizariam «estruturas de acolhimento, até 2010, para pelo menos 90 % das

crianças com idades compreendidas entre os 3 anos e a idade da escolaridade obrigatória e pelo menos 33 % das crianças com menos de 3 anos»; Seria interessante, a este propósito, reflectir sobre a criação de um fundo demográfico com o objectivo de apoiar os esforços nacionais para promover a natalidade e a participação das mulheres no mercado de trabalho, permitindo assim canalizar mais verbas comunitárias para estruturas de acolhimento das crianças e dos idosos, bem como para a renovação e modernização de escolas, em especial nas zonas rurais.

4.5.3 Além do apoio à demografia é preciso «preservar e melhorar a saúde e a segurança das crianças, oferecer a todos uma educação de qualidade, propor sistemas de assistência e apoio aos pais para responder às suas necessidades e dificuldades. Há que prestar especial atenção às famílias e crianças que vivem situações de grande pobreza, carecem de apoio especial e são oriundas da imigração. Se o CESE não pode deixar de registar que a população europeia envelhece e que a renovação das gerações é indispensável à sobrevivência do continente, recorda também que a reabsorção do desemprego maciço, o acesso ao emprego duradouro da faixa etária de 25-35 anos e a segurança real dos percursos profissionais, em geral, deveriam permitir a gestão sem escolhos do tempo da reforma, activo ou não» ⁽³⁸⁾. O Fundo Social Europeu tem de dar um contributo relevante a este empreendimento.

4.5.4 O CESE entende também que deveriam ser estabelecidos a nível europeu «objectivos comuns sobre o acesso à habitação e normas mínimas sobre a qualidade das habitações, definindo o conceito de alojamento digno» ⁽³⁹⁾.

4.5.5 As instituições financeiras europeias [deveriam poder] conceder, a juros muito baixos, créditos a programas imobiliários dos jovens, das famílias com crianças, dos migrantes, das pessoas idosas ou das pessoas com deficiências, dos grupos sociais de risco, etc. favorecendo a mobilidade profissional, a miscigenação social e um custo suportável para os habitantes. (...) O CESE faz notar que o programa JESSICA «fornecerá os elementos para a criação de um fundo de garantia para os projectos de habitação social de maior envergadura e solicita que a avaliação intercalar dos fundos estruturais analise esta questão» ⁽⁴⁰⁾.

4.6 *Quais as competências que no futuro serão essenciais para os nossos cidadãos poderem enfrentar os novos desafios?*

4.6.1 Os pactos territoriais para o desenvolvimento, evocados na resposta 2.1., constituem uma abordagem interessante visto que a diversidade das situações e dos desafios concretos exige mobilização de uma variedade de instrumentos e de competências (ver 1.1.). Os parceiros sociais, que desde 2002 apresentam ao Conselho da Primavera um relatório sobre o envolvimento na aprendizagem ao longo da vida, devem ser activamente associados a este processo.

⁽³⁵⁾ COM(2003) 270 final.

⁽³⁶⁾ Ver parecer do CESE sobre «A família e a evolução demográfica», JO C 161 de 13.7.2007 p. 66.

⁽³⁷⁾ Ibidem.

⁽³⁸⁾ Ibidem.

⁽³⁹⁾ Parecer do CESE sobre «O alojamento e a política regional» JO C 161 de 13.7.2007, p. 17.

⁽⁴⁰⁾ Ibidem.

4.6.2 O CESE gostaria de recordar que «uma condição fundamental para a aplicação das TIC na aprendizagem ao longo da vida, em particular nas zonas rurais e nas pequenas cidades da Comunidade, é o apoio da UE e dos governos dos Estados-Membros às conexões Internet»⁽⁴¹⁾ por banda larga, que facilitam o acesso aos sistemas de aprendizagem por via electrónica. (...) Neste contexto, o CESE apela à Comissão Europeia para que reconheça o acesso à banda larga como elemento de uma estratégia mais alargada que conduza à atribuição do estatuto de serviço de interesse geral à info-acessibilidade (e-accessability). (...) Há que dar particular atenção ao risco de aparecimento de um fosso geracional⁽⁴²⁾.

4.7 *Dada a necessidade de uma gestão eficiente dos programas da política de coesão, qual é a repartição ideal das responsabilidades entre os níveis comunitário, nacional e regional num sistema de governação com vários níveis?*

4.7.1 O CESE faz questão de reiterar com toda a firmeza que se opõe a qualquer tentativa de renacionalização da política de coesão, que gera incontestavelmente valor acrescentado europeu em termos de solidariedade, crescimento e emprego e cujas realizações são palpáveis para os cidadãos europeus.

4.7.2 O CESE recorda que de acordo com o Tratado (artigos 2.º, 158.º e 159.º) todas as políticas — comunitárias, nacionais, transversais e sectoriais — devem contribuir para o objectivo de coesão. Por conseguinte, é preciso que as orientações integradas e as análises de impacto tenham em conta a coesão, em especial na sua dimensão territorial⁽⁴³⁾.

4.7.3 O CESE saúda o facto de a CIG ter incluído a coesão territorial nos objectivos da UE e de a Comissão projectar criar na DG REGIO uma nova Unidade de Coesão Territorial, a qual deverá velar por que as políticas sectoriais convirjam para o objectivo de coesão. O CESE julga conveniente realizar uma reflexão sobre as balizas orçamentais definidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como sobre as suas consequências para o financiamento das redes transeuropeias, mais especificamente nas ligações que faltam, uma vez que os projectos elegíveis para ajudas comunitárias exigem o co-financiamento pelas autoridades nacionais.

É importante lembrar determinadas orientações gerais. Algumas delas já constam dos Tratados, outras foram introduzidas na sequência da conferência intergovernamental de 2007. Elas dispõem que «na definição e execução das suas políticas e acções,

⁽⁴¹⁾ Acesso à Internet por banda larga: canal de comunicações que opera com ampla capacidade e que facilita um acesso ágil e rápido aos sistemas de informação e de e-learning (fonte: www.elearningeuropa.info).

⁽⁴²⁾ Parecer do CESE sobre o «Contributo da aprendizagem ao longo da vida baseada nas tecnologias da informação para a competitividade europeia, as mutações industriais e o desenvolvimento do capital social», JO C 318 de 23.12.2006, p. 20.

⁽⁴³⁾ Parecer do CESE sobre «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia», JO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

— a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma protecção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e protecção da saúde humana» (novo artigo 9.º do Tratado sobre o funcionamento da UE);

— «a União tem por objectivo combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual» (novo artigo 10.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE);

— integra as exigências em matéria de protecção do ambiente, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável (Artigo 6.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e mantido no novo Tratado).

As disposições da Carta dos Direitos Fundamentais reconhecidas no Tratado UE (artigo 6.º) devem igualmente ser tidas em consideração na definição e aplicação das políticas estruturais.

4.7.4 O CESE lamenta que a presente consulta não aborde o papel dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada na concepção, elaboração e execução dos fundos estruturais. É indispensável associar estes actores, de forma a adequar os projectos às realidades do terreno e suas necessidades, visto que eles se inscrevem nas orientações estratégicas. «O Comité deseja que, no futuro, sejam preparados indicadores para o processo de consulta sobre os documentos estratégicos e de programação elaborados pelos Estados-Membros. Considera que os Estados-Membros devem explicar como organizam o retorno de informação sobre a forma como o princípio da parceria é aplicado em relação aos comités de acompanhamento O Comité entende que os Estados-Membros e as autoridades regionais devem aproveitar em maior grau o potencial das organizações da sociedade civil e envolvê-las na elaboração dos planos de promoção, bem como apoiar as iniciativas provenientes dos níveis mais próximos dos cidadãos, recorrendo para tal a recursos financeiros adequados disponíveis para as acções de promoção e informação sobre os fundos estruturais. Seria também oportuno promover, no caso de programas transfronteiriços ou inter-regionais, consultas conjuntas e parcerias socioprofissionais igualmente transfronteiriças ou inter-regionais»⁽⁴⁴⁾.

4.7.5 No prolongamento dos *Open Days* e da iniciativa *Regions for Economic Change*, o CESE apoia firmemente:

— a criação de uma Agência Europeia do Turismo, que funcione como observatório europeu para o turismo, com o objectivo de fornecer à Comunidade e aos Estados-Membros informações e dados fiáveis e comparáveis sobre este sector⁽⁴⁵⁾;

⁽⁴⁴⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão: Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego — orientações estratégicas comunitárias da política de coesão (2007 — 2013)», JO C 185 de 8.8.2006, p. 52. e «O impacto e as consequências das políticas estruturais para a coesão da União Europeia», JO C 93 de 27.4.2007, p. 6.

⁽⁴⁵⁾ Parecer do CESE sobre «Turismo e cultura: duas forças ao serviço do crescimento», JO C 110 de 9.5.2006, p. 1.

- a criação de um «prémio europeu para a cidade verde», por forma a otimizar os esforços e comportamentos das autarquias e das entidades públicas e privadas que as compõem ⁽⁴⁶⁾;
- a aplicação de um dispositivo de assistência técnica para os projectos de habitação em cooperação com os representantes e redes de órgãos de poder local e regional e com o apoio da Comissão Europeia e dos Estados-Membros (capitalização dos projectos a executar e dos métodos a aplicar, para integrar da melhor forma os projectos de habitação nos programas de regeneração urbana) ⁽⁴⁷⁾.

Deveria insistir-se especialmente na difusão das experiências e das boas práticas.

4.8 *Quais as novas oportunidades de cooperação entre as regiões, na UE e fora dela?*

4.8.1 O CESE considera que um fórum de encontro entre as áreas metropolitanas e a Comissão poderia promover o policentrismo e melhorar o conhecimento dessas zonas. Poderia ser criado um grupo de trabalho para identificar e difundir as boas práticas ⁽⁴⁸⁾.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2007

4.8.2 As entidades jurídicas criadas no âmbito dos AECT e de outros fundos estruturais devem ser responsáveis pela coordenação das várias fontes de financiamento, bem como pela preparação e realização de projectos de financiamento em apoio da política industrial na região em causa. Teriam acesso ao financiamento os representantes dos diferentes grupos de interesse na região. As entidades jurídicas ajudarão a incentivar a cooperação transfronteiriça e dariam a essas regiões um maior sentimento de identidade e maior vontade de harmonizar as suas regulamentações ⁽⁴⁹⁾.

4.8.3 Neste contexto, é preciso promover consultas conjuntas e parcerias socioprofissionais igualmente transfronteiriças ou inter-regionais e incentivar a esses níveis iniciativas de diálogo social, concretizando o quadro transnacional facultativo para a negociação colectiva, tal como anunciado na agenda social para 2005-2010 ⁽⁵⁰⁾.

4.8.4 Outro sector de colaboração entre as regiões com vista a favorecer a coesão pode ser o energético, tendo em conta a influência que este tem nos custos de produção, nas famílias e no desenvolvimento económico. Esta colaboração pode concretizar-se através de formas de intercâmbio de energia entre regiões com maiores quantidades da mesma e a custos inferiores em relação às mais pobres. Hoje isto é possível utilizando um sistema de redes regulado, mas mais livre e com a activação da «bolsa eléctrica».

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁶⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia temática sobre ambiente urbano», JO C 318 de 23.12.2006, p. 86.

⁽⁴⁷⁾ Parecer do CESE sobre «O alojamento e a política regional», JO C 161 de 13.7.2007, p. 17.

⁽⁴⁸⁾ Ver dois pareceres do CESE sobre «As áreas metropolitanas europeias: implicações socioeconómicas para o futuro da Europa», JO C 302 de 7.12.2004, p. 101 e JO C 168 de 20.7.2007, p. 10.

⁽⁴⁹⁾ Parecer do CESE sobre a «Gestão das mutações industriais nas regiões transfronteiriças após o alargamento da União Europeia», JO C 185 de 8.8.2006, p. 24.

⁽⁵⁰⁾ Parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão: Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego — orientações estratégicas comunitárias da política de coesão (2007 — 2013)», JO C 185 de 8.8.2006, p. 52.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Migração e desenvolvimento — Oportunidades e desafios»

(2008/C 120/18)

Na reunião plenária de 16 de Fevereiro de 2007, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar um parecer sobre

Migração e desenvolvimento — Oportunidades e desafios.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas que emitiu parecer em 3 de Outubro de 2007, sendo relator **Sukhdev Sharma**.

Na 440.ª reunião plenária, realizada em 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 125 votos a favor e 5 abstenções, o seguinte parecer.

1. SÍNTESE

1.1 O presente parecer de iniciativa contém propostas políticas para temas referentes aos domínios da migração e do desenvolvimento, que estão estreitamente interligadas.

1.2 Se se atentar nos exemplos práticos, nas propostas e nos potenciais acordos de cooperação mutuamente benéficos, a migração pode ser considerada uma «ferramenta para o desenvolvimento». Ao introduzir medidas específicas, o Comité pretende transferir o debate da esfera política para o nível programático.

1.3 A aplicação das políticas de imigração e de desenvolvimento terá melhores resultados se se facilitar o envio das remessas (3.4-3.8) de modo a aumentar os níveis de rendimento do beneficiário e, eventualmente, se se regularem os fluxos migratórios em benefício dos países menos desenvolvidos ou de determinados sectores dos países em desenvolvimento com baixos rendimentos (4.2). Os conceitos de co-desenvolvimento têm o potencial de canalizar as remessas privadas para projectos de infra-estruturas que beneficiam a população em geral (5.1-5.2). Outras formas de co-desenvolvimento necessitam da cooperação com as organizações da diáspora para mobilizar os recursos humanos e/ou monetários para o investimento directo estrangeiro, transferência de conhecimento e de tecnologia e fluxos sociais e culturais (5.3-5.8). As políticas de imigração e de desenvolvimento podem reduzir os efeitos negativos da fuga de cérebros através da criação de um fundo de cérebros (*brain trust*) e facilitando os modelos de migração circular e virtual (6.2-6.6.4). Por último, o Comité considera que as políticas de migração e desenvolvimento só podem ter sucesso se forem integradas nos outros domínios políticos relevantes e for assegurada coerência política (7.1-7.3)

1.4 Este parecer complementa o parecer do Comité sobre a «Política comunitária de migração e de cooperação com os países de origem para a promoção do desenvolvimento», de que é relator L. Pariza Castañón⁽¹⁾. Além disso, apoia também a Comunicação da Comissão relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros⁽²⁾.

⁽¹⁾ SOC/268 — Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento, de 4 de Junho de 2007.

⁽²⁾ COM(2007) 248 final, de 16 de Maio de 2007.

2. Migração e globalização

2.1 O processo de globalização conduziu à liberalização da circulação de capital, mercadorias e serviços. A circulação de pessoas, porém, continua a ser a sua vertente mais restrita. Para que as economias menos desenvolvidas possam beneficiar mais do crescimento económico provocado pela globalização, deve prestar-se maior atenção à livre circulação de pessoas. Este parecer segue a opinião de que a migração é a oportunidade de os países em desenvolvimento participarem mais equitativamente na economia globalizada actual. A migração pode efectivamente diminuir a desigualdade, mas não pode ser encarada como um substituto da tradicional ajuda ao desenvolvimento.

2.2 Duas considerações abrirão caminho para a criação de um conceito que valorize a imigração enquanto ligação entre a globalização e o desenvolvimento. Em primeiro lugar, as tendências demográficas indicam que é previsível que o actual défice de mão-de-obra nos países da Europa Ocidental aumente num futuro próximo, especialmente nos sectores dos serviços com forte intensidade de mão-de-obra. Em segundo lugar, o Banco Mundial prevê que uma migração bem gerida pode trazer num futuro próximo um apoio monetário significativo sob a forma de envio de remessas para os países pobres⁽³⁾. Os fluxos de remessas entre os países da OCDE, mas também dos países da OCDE para os países em desenvolvimento estão em constante aumento⁽⁴⁾. Por conseguinte, a migração internacional pode ser um importante componente para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. As remessas bem como os conceitos de co-desenvolvimento e da migração circular representam um potencial de desenvolvimento importante, o qual, convém frisar, é alimentado pelas necessidades do mercado de trabalho da Europa Ocidental.

⁽³⁾ Banco Mundial, 2006. «Perspectivas Económicas Mundiais».

⁽⁴⁾ Segundo o Banco Mundial, entre 2001 e 2005, os fluxos de remessas duplicaram para um recorde de 249 mil milhões de USD em 2005; dos quais os países em vias de desenvolvimento receberam 180 mil milhões — quatro a cinco vezes o montante de ajuda oficial ao desenvolvimento (Banco Mundial (2006), International Migration Agenda and the World Bank — Managing Risks and Enhancing Benefits). A Oxfam calcula que o afluxo anual de remessas para os países em desenvolvimento seja de 80 mil milhões de USD (Oxfam, 2003, International Development Committee Inquiry on Migration and Development). A Comissão Mundial para a Migração Internacional calcula o total anual das remessas recebidas por países em vias de desenvolvimento em 93 mil milhões de USD (Migração e Desenvolvimento, Programa de Investigação e Análise Política, 2003). Na totalidade, as remessas constituem 2,2% do produto interno bruto de todos os países em desenvolvimento (Fundo Monetário Internacional, 2005).

2.3 O presente parecer sublinha a necessidade de uma abordagem das políticas de imigração e de desenvolvimento bem concebida, global e integrada, capaz de criar uma situação vantajosa para todas as partes.

2.4 Uma abordagem desse tipo reconhece o desequilíbrio do impacto positivo e negativo da migração nos países em desenvolvimento e avalia os factores de custo e de benefício. Enquanto para alguns países a migração reduz a pressão da sobrepopulação e do desemprego e a exportação deliberada de mão-de-obra qualificada cria fontes de futuras remessas, investimento directo estrangeiro e transferência de tecnologia, para outros, a permanente saída de recursos humanos dificulta seriamente o desenvolvimento. Por conseguinte, uma migração bem gerida aumenta os efeitos positivos da migração, atenuando, simultaneamente, o seu impacto negativo.

2.5 O Comité apoia as avaliações das principais organizações internacionais de desenvolvimento como o Banco Mundial, o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, a Oxfam e outras, que realçam o potencial de desenvolvimento da migração internacional para reduzir a pobreza e o desenvolvimento económico sustentado nos países de origem. As remessas levam a um aumento considerável do rendimento das famílias que delas beneficiam e são um poderoso instrumento para reduzir a pobreza de curta duração e até mesmo, se forem bem geridas, garantir um desenvolvimento sustentado a longo prazo. Este é apoiado pelos conceitos de «co-desenvolvimento» como a diáspora filantrópica, remessas sociais, transferências de tecnologia e redes de comércio transnacionais.

2.6 A força das políticas de imigração e de desenvolvimento bem geridas deveria ser a sua capacidade de proteger países vulneráveis, a maior parte da África Subsaariana, dos condicionamentos ao desenvolvimento causados pela migração. Os países em desenvolvimento que beneficiam menos das remessas e da filantropia arcam frequentemente com os mais elevados custos da migração — a perda de pessoas altamente qualificadas e talentosas. Os modelos de migração circular e virtual podem colmatar, até certo ponto, as carências de uma emigração não controlada. As políticas de imigração e de desenvolvimento podem dar resposta às necessidades e às especificidades de sectores especialmente vulneráveis à migração, como os sectores da educação ou dos cuidados de saúde. Se não forem aplicados regimes drásticos em matéria de migração que impeçam a saída de pessoal de saúde qualificado de áreas seriamente afectadas pelo HIV/SIDA, todos os outros esforços de desenvolvimento não serão sustentáveis. Parcerias de migração regionais e bilaterais entre os países de origem e os países de destino podem desempenhar um importante papel na protecção desses sectores, que são cruciais para o seu desenvolvimento.

2.7 O Comité tomou nota das variadas formas através das quais a migração causa impactos profundos nos países de origem e de destino. Algumas só são reconhecidas anos após os movimentos migratórios terem começado. Uma questão de crescente preocupação tem a ver com os filhos dos migrantes que permanecem nos países de origem e a sua saúde e educação em famílias monoparentais. De um ponto de vista societal, as áreas

afectadas pela migração revelam sinais de desequilíbrio da proporção entre homens e mulheres, o que muito certamente deixará uma marca nas condições do quadro socioeconómico de desenvolvimento a longo prazo. Estas preocupações devem ser consideradas aquando da execução e planeamento das políticas de migração internacional.

2.8 O Comité realça a interdependência socioeconómica que existe entre o país de acolhimento e o país de origem. Os migrantes que vivem em situação economicamente desafogada nos países de acolhimento tendem a efectuar mais remessas. Também os imigrantes bem integrados socialmente têm potencialmente um maior impacto do que os menos bem integrados no co-desenvolvimento do seu país de origem mercê de acções filantrópicas, remessas sociais e da migração circular ou virtual. Consequentemente, os países de acolhimento devem prever iniciativas que impeçam o desperdício de cérebros — desde uma melhor integração social em geral à harmonização de salários e melhoria das condições de trabalho, incluindo o acesso a sindicatos ou o tratamento da questão muitas vezes problemática do estatuto jurídico dos imigrantes. Esta abordagem maximiza a contribuição dos imigrantes para a sociedade de acolhimento, aumentando ainda mais o seu potencial de desenvolvimento.

2.9 Os conceitos destinados a limitar a migração irregular estão também interligados. A migração irregular prejudica os países de destino devido às suas ligações com o trabalho clandestino. É também uma ameaça para os migrantes (irregulares), porque estes estão, na maior parte das vezes, do lado mais fraco de uma relação de exploração perigosa, confrontando-se com duras condições de trabalho com poucas normas de saúde e segurança. Além disso, a migração irregular tem consequências negativas para o desenvolvimento — existem poucas oportunidades de integração nos países de acolhimento e os elevados custos desta migração diminuem as perspectivas de remessas para os países de origem. Todavia, a regularização dos imigrantes indocumentados integrados nos países de acolhimento mantém-se uma exigência humana e, ao mesmo tempo, uma necessidade económica e social. Aumentar as probabilidades de migração regular melhora o seu potencial de desenvolvimento, reduzindo simultaneamente a necessidade de recorrer a organizações criminosas envolvidas no contrabando e no tráfico de seres humanos. Assim, a migração regular minimiza a exploração.

2.10 O Comité reconhece que a migração Sul-Sul é a forma mais comum de migração internacional. Os países vizinhos ou a região limítrofe são os destinos mais escolhidos pelos migrantes internacionais⁽⁵⁾. Além disso, quando se considera o facto de a migração envolver uma assumpção de riscos e exigir recursos financeiros, qualificações e redes, é óbvio que, especialmente para os pobres, o movimento dentro das fronteiras nacionais é de longe a forma de migração predominante⁽⁶⁾. Por conseguinte, uma abordagem compreensiva da política de migração e desenvolvimento tem também de considerar o impacto potencial da migração interna e regional na redução da pobreza e no desenvolvimento económico.

⁽⁵⁾ Especialmente a África do Sul, que suporta o fardo adicional de ser um país de imigração muito procurado em toda a região.

⁽⁶⁾ V. relatório do DFID «Sair da pobreza — Fazer com que a migração funcione melhor para as populações pobres» (<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/migration-policy-paper-draft.pdf>).

2.11 O Comité insta os Estados-Membros a aplicarem as disposições previstas na Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990).

3. Migração e diminuição da pobreza — facilitar as remessas

3.1 O Comité reconhece o potencial de desenvolvimento das remessas enviadas pelos imigrantes para as famílias que permaneceram no país de origem. A investigação sugere que as remessas aumentam directamente o nível de rendimento dos seus beneficiários e, deste modo, reduzem a pobreza.

3.2 Contudo, uma parte das remessas, não especificada mas significativa — entre um e dois terços — circula por canais informais. Isto tem consequências negativas para o migrante e para o beneficiário, bem como para os países de origem e de acolhimento. Devido à falta de concorrência entre os prestadores de serviços financeiros no sector informal, os imigrantes e os beneficiários não têm outra alternativa senão aceitar custos elevados de transacção que, por sua vez, diminuem o rendimento dos imigrantes. Para os países em desenvolvimento financeiramente débeis, as remessas constituem a fonte principal de divisas estrangeiras e, se forem canalizadas através de instituições bancárias oficiais, promovem o desenvolvimento financeiro aumentando os níveis agregados de depósitos e de crédito operados pelo sector bancário local (?). As remessas geram, assim, desenvolvimento macroeconómico positivo. Os países de acolhimento associam geralmente o sector bancário informal a problemas de segurança; a lavagem de dinheiro ou o financiamento de organizações terroristas efectua-se, a maior parte das vezes, através de transacções financeiras informais.

3.3 Há muitas razões para que os imigrantes escolham frequentemente circuitos irregulares para o envio das remessas em vez dos serviços bancários oficiais. Muitos deles escolhem esses circuitos porque as transferências efectuadas através dos prestadores de serviços oficiais são demasiado dispendiosas, lentas e burocráticas, ou simplesmente inacessíveis. Os migrantes também demonstram ter falta de confiança nas instituições bancárias do seu país de origem ou receio de flutuações nas taxas de câmbio. Os beneficiários pobres, especialmente aqueles que vivem em áreas rurais remotas, não têm acesso físico aos serviços bancários. Muitos outros não conseguem pagar as despesas necessárias para manter uma conta bancária. As despesas das remessas têm um impacto desproporcionado nas famílias com baixos rendimentos que enviam regularmente pequenos montantes pecuniários. Os circuitos bancários não estão acessíveis aos migrantes indocumentados, porque estes não possuem os documentos indispensáveis para a abertura de uma conta.

3.4 O Comité encoraja os Estados-Membros, a Comissão, o Parlamento e o Conselho a considerarem as seguintes iniciativas enquanto ferramentas para criar desenvolvimento:

(?) Consequentemente, os bancos têm a possibilidade de conseguir financiamento mais barato e a longo prazo dos mercados internacionais de capitais dando como garantia as futuras remessas.

3.4.1 As instituições bancárias nacionais dos países de origem deveriam disponibilizar contas de poupança em divisa estrangeira aos migrantes que vivem e trabalham no estrangeiro.

3.4.2 O acesso aos serviços bancários deveria ser dado às famílias de baixos rendimentos mediante a aplicação de taxas acessíveis e também às comunidades que vivem actualmente em zonas não cobertas pelo sistema bancário. Isto pode ser conseguido ligando os serviços bancários a outros sectores de serviços mais amplos como os serviços postais, redes de retalho ou cooperativas de crédito. No entanto, uma diminuição das despesas com as remessas não pode ser compensada com taxas de câmbio desfavoráveis em benefício da instituição bancária.

3.4.3 A concorrência entre os prestadores de serviços de remessas deve ser reforçada de forma a reduzir os custos das transferências. As ONG e as autoridades públicas nos países de acolhimento podem encorajar comparando e divulgando os preços praticados pelos prestadores de serviços. Uma medida exemplar é a página Internet www.sendmoneyhome.org. Por outro lado, aumentar a literacia financeira dos migrantes é uma actividade-chave que a sociedade civil deve facilitar em cooperação com as instituições financeiras.

3.4.4 A actualização da tecnologia bancária nos países de origem poderia reduzir significativamente os custos de transacção, aumentar a velocidade de processamento e reforçar a segurança das transacções. A utilização de tecnologias de informação por satélite em áreas remotas para apoiar uma gestão avançada e sistemas de transferência electrónica aumentaria ainda mais a eficiência. A introdução de cartões de débito ou de serviços complementares de telefonia móvel é uma solução inovadora a desenvolver. Todas estas medidas destinadas a reforçar as capacidades exigem investimentos que podem ser estimulados pela ajuda ao desenvolvimento oficial ou através de parcerias entre o sector público e o privado.

3.4.5 Os requisitos de identificação rigorosos são uma dificuldade para os imigrantes que pretendem abrir uma conta bancária. Os bancos deveriam estudar possibilidades de melhorar o acesso aos serviços bancários para os imigrantes indocumentados. Para isso, é necessário que os Estados-Membros prevejam alterações razoáveis ao quadro regulamentar do sector bancário.

3.5 Diminuir os custos das remessas é o primeiro passo necessário para aumentar o seu impacto no desenvolvimento. O segundo passo é facilitar o fluxo. Os países de destino deveriam, portanto, estabelecer com os países de origem que recebem grandes quantidades de remessas parcerias em matéria de transferência de fundos. Essas parcerias poderiam prever medidas adequadas para melhorar o acesso da população pobre às instituições bancárias, reforçar a capacidade dos prestadores de serviços financeiros de facilitarem os fluxos de remessas e criar incentivos à utilização dos circuitos de transferência formais.

3.6 O Comité exorta as instituições bancárias que operam na União Europeia a definirem políticas para os serviços bancários centradas fortemente na responsabilidade social das empresas que reconheça o papel essencial dos bancos na satisfação das necessidades dos migrantes e suas famílias.

3.7 O Comité recomenda vivamente a criação de parcerias que sejam mentoras de iniciativas para promover a utilização das remessas como fonte de desenvolvimento através da diminuição dos custos e do incremento do acesso. São descritos a seguir dois modelos exemplares:

3.7.1 A divisão comercial do operador de redes móveis GSM Association e a sociedade de processamento de pagamentos MasterCard desenvolveram um sistema que permitirá que os imigrantes transfiram dinheiro para o seu telefone móvel e o enviem para um número de telefone móvel estrangeiro, recebendo o destinatário uma mensagem de texto avisando que o dinheiro chegou.

3.7.2 A instituição bancária Lloyds TSB, com sede no Reino Unido, em colaboração com o banco indiano ICICI permite que os indianos não residentes façam transferências livres de encargos para a Índia desde que seja mantido um saldo mínimo na sua conta do ICICI.

3.8 As remessas provaram que são um meio rápido e eficaz para satisfazer as necessidades dos refugiados e das vítimas nos países de origem, especialmente em tempos de conflito e de crise ou após desastres naturais. As organizações de ajuda humanitária e os socorristas deveriam considerar a possibilidade de integrar o acesso às remessas no conjunto das medidas de auxílio pós-conflito/pós-calamidade previstas.

4. Migração e redução da desigualdade — regularização dos fluxos migratórios regulares em benefício das regiões subdesenvolvidas

4.1 As remessas, embora teoricamente possam minorar em tempo real as condições de pobreza dos seus beneficiários, têm, enquanto transacções privadas, um impacto limitado no desenvolvimento, visto que não são os pobres que geralmente recebem remessas do estrangeiro. Em contraste, as pessoas que podem suportar os custos iniciais da emigração são de famílias com rendimentos médios-baixos. Por outro lado, as remessas são enviadas, em primeiro lugar, para os países de grande emigração com políticas deliberadas de exportação de capital humano. Menos de um terço vai para os países menos desenvolvidos. A entrada contínua de remessas depende bastante da saída contínua de emigrantes e é, portanto, vulnerável às alterações das políticas de imigração ou do crescimento económico nos países de acolhimento.

4.2 Para aumentar o seu impacto na diminuição da pobreza e simultaneamente reduzir as desigualdades, os países de destino devem não só gerir melhor e facilitar o fluxo de remessas, como

foi acima indicado, mas também gerir melhor os fluxos de migrações anteriores. Restrições ao número de imigrantes regulares aceites nos países de destino terão consequentemente um impacto negativo no fluxo de remessas para os países de origem. Além disso, os países de destino podem também determinar de forma eficaz a direcção que tomam os fluxos de remessas, concedendo o «tratamento preferencial de imigrante» a grupos de imigrantes específicos de determinados países ou regiões de origem, o que permite impedir que haja uma distorção regional num país devido à existência de redes de imigrantes ou maiores aumentos dos níveis de desigualdade nos países de origem. Por conseguinte, o país de acolhimento presta proactivamente assistência às regiões menos desenvolvidas nos países de origem e desta forma ajuda a reduzir a desigualdade. Um outro passo ainda para garantir que as remessas chegam aos menos desenvolvidos é escolher os membros dessas famílias de baixos rendimentos e facilitar-lhes o processo de migração.

5. Migração e (co)-desenvolvimento

5.1 Por co-desenvolvimento entendem-se as actividades dos migrantes que complementam, mas não substituem, o desenvolvimento. Estas actividades são caracterizadas pela programação baseada nas necessidades, pela sustentabilidade e pela capacidade de ligar os grupos da diáspora a comunidades nos países de origem. Uma forma de co-desenvolvimento que atinge todos os níveis de rendimento da comunidade beneficiária são os investimentos em infra-estruturas destinadas à educação e aos serviços básicos de saúde realizados graças às remessas enviadas. Por conseguinte, o Comité apoia a incorporação das remessas no co-desenvolvimento.

5.1.1 Uma iniciativa exemplar é o programa de financiamento de contrapartida. Por cada remessa que os emigrantes enviam destinado ao desenvolvimento local no seu país de origem cada um dos parceiros institucionais do programa contribui com um montante igual⁽⁸⁾. Estes parceiros são, de preferência, organizações de ajuda ao desenvolvimento que contribuem para o programa com conhecimentos de gestão e pessoal experiente e colaboram com o poder local de forma a garantir a sustentabilidade das intervenções. Estes programas de financiamento devem ser tornados públicos e estar facilmente acessíveis através de plataformas de informação que também promovam a utilização de circuitos bancários oficiais para o envio das remessas. Uma vez identificados os programas de financiamento de contrapartida que funcionam bem, deverão ser incluídos parceiros «de contrapartida» adicionais do sector privado. Em especial, deverão ser encorajados a participar e a assumir a sua quota-parte de responsabilidade social as empresas que empregam um número significativo de imigrantes, bem como os fornecedores de serviços financeiros que servem de intermediários para as transferências de remessas. Estas parcerias entre o sector público e o sector privado beneficiam todos os participantes — o impacto no desenvolvimento aumenta devido

⁽⁸⁾ Um exemplo é a comunidade imigrante nos Estados Unidos proveniente do Estado de Zacatecas, no México. Ao abrigo do programa «Três por Um», por cada dólar enviado pelas associações de imigrantes o governo federal mexicano e o Estado de Zacatecas contribuem com um dólar cada um. Em todo o caso, para estas iniciativas terem sucesso os imigrantes têm de estar socialmente bem integrados nas comunidades de acolhimento para se poderem por sua vez organizar.

a maiores remessas colectivas e as empresas e os bancos criam laços de confiança com os seus clientes. O Comité está, todavia, convicto de que a cooperação entre países de origem e de acolhimento deveria ter em conta todos os níveis: governos e autoridades institucionais, bem como parceiros sociais e organizações da sociedade civil. O desenvolvimento de práticas e de cartas anticorrupção obstará às práticas predadoras das remessas.

5.2 Outras formas de co-desenvolvimento concentram-se na canalização das remessas para actividades relacionadas com o investimento ou para actividades empresariais.

5.2.1 Os incentivos que os países de origem podem oferecer de modo a aumentar os fluxos globais de remessas para o co-desenvolvimento vão desde isenções ao imposto sobre o rendimento dos imigrantes que investirem em empresas locais a isenções de direitos de importação para investimentos em empresas.

5.2.2 O Comité encoraja as instituições bancárias e as agências de desenvolvimento a testarem programas-piloto que façam a ligação entre as remessas e as instituições de micro-finanças nos países em desenvolvimento.

5.2.3 As instituições bancárias dos países de origem e de acolhimento deveriam ser encorajadas a desenvolver parcerias baseadas nas remessas de forma a facilitar a venda cruzada de serviços financeiros complementares, por exemplo, a concessão de crédito a pequenas empresas ou à habitação juntamente com serviços ligados ao envio das remessas.

5.2.4 A fim de apoiar e incrementar essas actividades, as agências de desenvolvimento e as organizações da sociedade civil deveriam informar as comunidades imigrantes nos países de acolhimento sobre as possibilidades de investimento, dar-lhes formação empresarial e fomentar a criação de redes que ponham em contacto os imigrantes com os empresários que necessitam de capital nos países de origem. Os empresários imigrados dos países de acolhimento e os empresários dos países de origem deveriam agrupar-se em redes estratégicas de empresas e de desenvolvimento.

5.3 Algumas das medidas acima referidas necessitam da cooperação das organizações da diáspora nos países de acolhimento. A rede de ligações entre a diáspora e o país de origem é sobretudo o resultado de indivíduos ou de grupos agindo por iniciativa própria. Estas redes são uma fonte importante de investimento directo estrangeiro, de transferência de conhecimento e de tecnologia, de filantropia e de fluxos sociais e culturais. Podem até desempenhar um papel nos processos de paz e de reconstrução. Contudo, os países menos desenvolvidos não têm capacidade para localizarem os seus emigrantes no estrangeiro e constituírem redes da diáspora para canalizarem estes recursos para o desenvolvimento (remessas, investimentos, qualificações, conhecimentos).

5.4 O desafio reside, portanto, em reforçar as capacidades das organizações da diáspora originária dos países menos desenvolvidos e concentrar o desenvolvimento nos sectores com menores rendimentos.

5.5 O processo de reforço das capacidades deve ter em consideração o facto de as comunidades da diáspora serem, na maior parte das vezes, organizadas de forma informal e pouco estruturada, a sua estrutura corresponder a um país específico e operarem segundo uma dinâmica idiossincrática de interacção com o seu país de origem.

5.6 Identificar os grupos adequados da diáspora e valorizar a sua capacidade para contribuir para o desenvolvimento dos países de origem pode resultar na criação de um «fundo de cérebros». Isto é conseguido através de programas centrados no capital humano que recrutam imigrantes (ou os seus descendentes) para programas de desenvolvimento do sector público ou privado. Estes programas aproveitam tanto as qualificações linguísticas como as competências culturais e põem as qualificações profissionais adquiridas recentemente, os conhecimentos técnicos e os contactos à disposição dos países em desenvolvimento.

5.6.1 Para poder lançar uma acção de reforço das capacidades em prol das organizações da diáspora e dos países de origem menos desenvolvidos é necessário, antes de mais, identificar e fazer o levantamento dessas redes e organizações. Por isso, o Comité recomenda a criação de registos voluntários de imigrantes qualificados provenientes de países afectados pela *fuga de cérebros* e das empresas de imigrantes de países em desenvolvimento de pequena e média dimensão a operar actualmente em países de acolhimento.

5.6.2 Uma vez identificadas, deveria ser dada às organizações da diáspora a possibilidade de estabelecerem relações com os países de origem e contribuir para o seu desenvolvimento. Para facilitar este processo os países de destino e as organizações internacionais de desenvolvimento deveriam providenciar plataformas e fóruns, subsídios de viagem, bolsas de estudo e reuniões de negócios.

5.7 A existência de comunidades da diáspora não garante automaticamente um impacto positivo no desenvolvimento do país de origem. As condições e as estratégias políticas e socio-económicas do país em desenvolvimento desempenham um papel igualmente importante, senão determinante. Todavia, as organizações dos imigrantes deveriam em geral estar mais envolvidas nas questões do desenvolvimento. As organizações de ajuda ao desenvolvimento deveriam, pois, contactar as organizações de imigrantes para debaterem as modalidades de uma cooperação vantajosa.

5.8 O Comité apoia a criação de um fundo específico para a migração e o desenvolvimento a fim de tornar possível as actividades de desenvolvimento acima mencionadas.

6. Migração e atenuação dos efeitos da fuga de cérebros — criação de fundos de cérebros e promoção de uma migração circular e virtual

6.1 O êxodo voluntário de capital humano produz muitas vezes resultados económicos benéficos para os países de origem. A migração internacional alivia a pressão da sobrepopulação e do desemprego em muitos países de origem. Alguns países exportam deliberadamente e com sucesso mão-de-obra para constituir no estrangeiro bases para remessas, investimento directo estrangeiro e transferência de tecnologia. No entanto, a permanente saída de recursos humanos, especialmente os mais qualificados e talentosos, dificulta o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, que não possuem capacidade económica nem institucional para os substituir.

6.2 Por conseguinte, o Comité insta todos os actores a efectuarem o necessário para mitigar os efeitos da *fuga de cérebros* e, em segundo lugar, desenvolverem planos para prevenir uma maior depreciação do capital humano nas economias e nos sectores vulneráveis. A Comissão já salientou numa recente comunicação que para mitigar os efeitos da *fuga de cérebros* é necessário recorrer aos conceitos de migração circular e virtual⁽⁹⁾. Códigos de conduta éticos, salários mais altos e fundos de compensação são formas de impedir que os profissionais qualificados deixem o país. Além disso, a externalização bem organizada de determinadas actividades dos países da OCDE para os países em desenvolvimento pode reduzir a pressão migratória nesses países específicos. No entanto, considerações semelhantes às que estão a ser debatidas para prevenir o *desperdício de cérebros* nos países desenvolvidos de destino deveriam ser aplicadas aos trabalhadores dos sectores objecto de externalização nos países em desenvolvimento.

6.3 Facilitar a migração circular e virtual pressupõe que os grupos da diáspora tenham as competências acima referidas e a capacidade para se relacionarem com os seus países de origem (criação de fundos de cérebros). Os migrantes qualificados que tenham concluído um curso superior ou uma formação profissional nos países de acolhimento podem ser um trunfo para os países de origem se tiverem a possibilidade de transferir as suas competências e serviços.

6.4 A criação de *fundos de cérebros* é um conceito complementar ao da *fuga de cérebros*, visto que teoricamente a perda líquida nos países de origem alimenta o *fundo de cérebros* provenientes da migração nos países de destino. Mas, mais importante, o *fundo de cérebros* pode atenuar alguns dos efeitos nefastos da *fuga de cérebros* nos países de origem. Os imigrantes podem pôr as suas competências ou capacidades de organização à disposição do seu país de origem numa base temporária — retorno temporário — ou virtual — através de aplicações Internet e de plataformas em linha.

6.4.1 O regime de vistos deveria ser ajustado em conformidade, de modo a permitir que os profissionais se «desloquem» mais facilmente entre o país de acolhimento e o país de origem.

As organizações internacionais de desenvolvimento deveriam elaborar programas de desenvolvimento que transferissem *virtualmente* os serviços e o conhecimento dos imigrantes altamente qualificados, como por exemplo, os cardiologistas dos países de acolhimento, que poderiam utilizar a Internet para analisar registos médicos provenientes do país de origem, os geólogos, que disponibilizariam o acesso a laboratórios sofisticados dos países de acolhimento, ou os analistas financeiros, que se pronunciariam sobre os planos empresariais de programas de micro-finanças. A concessão de vistos de entradas múltiplas é um mecanismo que facilitaria a migração circular.

6.4.2 Outro grande incentivo ao retorno ou à migração circular seria a transferibilidade dos direitos à pensão e das prestações da segurança social dos imigrantes do país de acolhimento para o país de origem.

6.4.3 Os países em desenvolvimento precisam de ser esclarecidos sobre as possibilidades de co-desenvolvimento existentes; devem também ser-lhes dados os incentivos e os meios de construir redes de ligações com as suas comunidades da diáspora no estrangeiro.

6.4.4 Obviamente que estes conceitos reclamam uma integração bem sucedida dos imigrantes na sociedade de acolhimento. Os países de destino devem reduzir o actual *desperdício de cérebros* (imigrantes que trabalham em lugares abaixo do seu nível de estudos e formação) através de uma melhor avaliação das suas competências e, consequentemente, do reconhecimento dos diplomas e dos certificados dos países de origem. Isto aumenta a sua contribuição para a sociedade de acolhimento e o impacto no desenvolvimento nos países de origem.

6.5 Regular a emigração deve ser a máxima em sectores particulares como a educação e os cuidados de saúde. Proteger estes sectores particularmente vulneráveis da *fuga de cérebros* exige medidas que influam nas forças de atracção e repulsão da migração.

6.5.1 O Comité exorta os países desenvolvidos a não recrutarem capital humano dos países em desenvolvimento vulneráveis. O Governo do Reino Unido implementou um código de conduta exemplar sobre recrutamento ético, que proíbe as instituições médicas públicas e privadas de recrutarem pessoal novo nos países em desenvolvimento que se defrontam com uma crise de recursos humanos no sector dos cuidados de saúde.

6.5.2 Da mesma forma, as políticas dos países de destino em matéria de imigração laboral podem ser ajustadas de forma a reduzir ao máximo o fluxo de pessoal altamente qualificado de países cujo desenvolvimento está em risco.

6.6 Dependendo dos recursos disponíveis nos países em desenvolvimento particularmente vulneráveis e em risco, existem várias opções para contrariar o impacto da *fuga de cérebros*.

⁽⁹⁾ Comunicação da Comissão relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros.

6.6.1 Uma delas é a criação de um excedente de capital humano, que permita prosseguir uma estratégia (humana) de desenvolvimento orientada para a exportação. Estes esforços de formação poderiam ser financiados por taxas de saída aplicáveis aos profissionais altamente qualificados que decidam emigrar. Estas taxas podem ser cobradas ao emigrante ou ao país de destino.

6.6.2 Acordos de reembolso (fundos de compensação) entre o emigrante e o país de origem concluídos antes da partida podem desencorajar a emigração permanente, sendo o país de origem reembolsado dos custos suportados com a formação e o ensino ministrado ⁽¹⁰⁾.

6.6.3 A criação de *fundos de cérebros* para os países de origem seriamente afectados pela *fuga de cérebros*.

6.6.4 Os países de acolhimento deveriam prever para os profissionais altamente qualificados que imigrem para prosseguir a sua formação ou efectuar uma especialização em países desenvolvidos cláusulas de readmissão ou vistos de curta duração, que eles pudessem obter facilmente. Este mecanismo da migração *circular* pode encorajar o retorno da migração aos países de origem.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

7. Integração das políticas de migração e desenvolvimento e coerência política

7.1 O Comité reconhece, como foi inicialmente mencionado, que a migração Sul-Sul bem como a migração regional têm uma dimensão migratória significativamente mais ampla do que a migração internacional entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Por conseguinte, deve-se prestar mais atenção às abordagens regionais em matéria de migração e desenvolvimento já adoptadas pela União Africana.

7.2 O Comité pretende realçar a necessidade de integrar «as políticas de migração e de desenvolvimento» nas políticas de imigração e integração dos países de acolhimento e nas estratégias de desenvolvimento nacional dos países de origem, bem como nas estratégias das organizações internacionais de desenvolvimento para reduzir a pobreza.

7.3 O Comité observa que a coerência política é altamente benéfica para os resultados que se esperam das políticas de migração e de desenvolvimento. As políticas comerciais e de segurança não deverão comprometer os esforços a favor do desenvolvimento das políticas de imigração e de desenvolvimento. O Comité exorta ainda os Estados-Membros a garantirem a coerência política, abstando-se de defender políticas diferentes a nível nacional e a nível da União Europeia.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitrid DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Para mais informações sobre os fundos de compensação entre migrantes e países de origem consultar o parecer exploratório do CESE sobre saúde e migrações (relator Sukhdev Sharma e co-relatora Agnes Cser), JO C 256, 27.10.2007.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As relações UE-Moldávia: Que papel para a sociedade civil organizada?»

(2008/C 120/19)

Na reunião plenária de 15 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre

«As relações UE-Moldávia: Que papel para a sociedade civil organizada?».

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida da elaboração dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 15 de Novembro de 2007 (Relatora: Evelyne PICHENOT).

Na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 117 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 Favorecer o papel da sociedade civil nas relações UE-Moldávia

1.1.1 O ano de 2005 constituiu **uma viragem** nas relações entre a União Europeia e a Moldávia. Com a adopção do Plano de Acção UE-Moldávia (2005-2008), a instalação de uma delegação da UE na capital e a designação de um alto representante para as negociações do conflito na Transnístria, foram sensivelmente melhoradas as condições de aplicação do acordo de parceria e cooperação. Neste contexto, este primeiro parecer do CESE sobre a cooperação UE-Moldávia visa favorecer o papel da sociedade civil para reforçar esta dinâmica e preparar num futuro próximo uma agenda comum através de diferentes iniciativas.

1.1.2 Uma colaboração reforçada entre a União Europeia e a Moldávia só poderá basear-se numa compreensão mútua dos valores comuns, nomeadamente em matéria de respeito das liberdades fundamentais, de empenho a favor de uma sociedade democrática aberta a todos e de aceitação do princípio de um diálogo baseado na independência dos parceiros da sociedade civil. A sociedade civil constitui o elemento de futuro da identidade própria da Moldávia, na medida em que se nutre da riqueza humana acumulada numa terra de confluência intercultural e linguística. Esta riqueza constitui um considerável trunfo.

1.1.3 Não se pode negar que, à semelhança de outros países da CEI que passaram pela mesma experiência histórica, a Moldávia carece de uma tradição de organizações da sociedade civil independentes, bem como de experiência neste âmbito. Não obstante e considerando as evoluções em curso, o Comité considera que é indispensável considerar a possibilidade de estabelecer contactos para encontrar parceiros abertos a uma perspectiva de progresso, no respeito por estes valores comuns.

1.1.4 O CESE insiste no facto de que o êxito do Plano de Acção UE-Moldávia ⁽¹⁾ no quadro da Política Europeia de Vizinhaça, depende da capacidade **de associar e de fazer participar as organizações da sociedade civil** na sua aplicação. Por este motivo, seria desejável que a Comissão transmitisse um sinal claro neste sentido, propondo critérios, procedimentos e instrumentos que tornem possível um maior envolvimento da sociedade civil. No entanto, o CESE congratula-se com os

esforços da delegação europeia em Chisinau, pela atenção que concede ao conhecimento da sociedade civil moldávia. Esta é uma condição que favorece uma participação formal dos representantes da sociedade na avaliação do plano de acção que será realizada em Abril de 2008, bem como nas próximas etapas de uma parceria reforçada.

1.1.5 O CESE preconiza a construção de uma relação permanente com a sociedade civil moldávia numa perspectiva de progresso, começando por uma estruturação das nossas relações. Para o efeito, é oportuno organizar uma **conferência** em 2008, que seria preparada por uma missão prévia para encontrar os parceiros cujo funcionamento é regido por uma vontade de transparência. Este acontecimento, no qual devem participar actores locais e regionais, teria por objectivo a construção em conjunto de um programa de trabalho com base nas propostas seguintes:

- A avaliação dos mecanismos de **informação e consulta** existentes na Moldávia, tanto da parte do governo como da UE, incluindo a avaliação da aplicação do Plano de Acção (2005-2008);
- A preparação e a **formação da sociedade civil** para prosseguir com a parceria depois de 2008;
- A familiarização das organizações moldávias com os **mecanismos do instrumento financeiro** europeu.

Este programa de trabalho exige um compromisso de financiamento das iniciativas da sociedade civil através dos programas da União Europeia.

1.1.6 Depois da avaliação da conferência de 2008 com a sociedade civil moldávia, convém adoptar novas iniciativas e manter, ao nível do «grupo de vizinhança do Comité», os contactos baseados numa **abordagem de progresso**, ou seja, numa abordagem que tenha em consideração os princípios fundamentais da boa governação e do desenvolvimento sustentável. Esta iniciativa basear-se-á nos princípios já estabelecidos no acordo SPG +, a saber:

- As 16 principais convenções da ONU e da OIT ⁽²⁾ sobre os direitos humanos e os direitos dos trabalhadores;

⁽¹⁾ Cf. Anexo A.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre a Proposta de Regulamento do Conselho relativa à aplicação de um Sistema de Preferências Pautais Generalizadas para o período entre 1 de Janeiro de 2006 e 31 de Dezembro de 2008, do relator Pezzini, adoptado em 9 e 10 de Fevereiro de 2005. (JO C 221/15 de 8 de Setembro de 2005).

— As 11 principais convenções sobre o ambiente e os princípios da boa governação ⁽³⁾.

1.1.7 Deste modo, a União Europeia estimulará as organizações da sociedade civil moldávia a contribuírem para a adesão aos padrões europeus de independência, de representatividade e de transparência. Convém que a Comissão continue a integrar, em cada relatório intercalar do plano de acção, uma vertente específica consagrada ao respeito dos direitos fundamentais, nomeadamente a liberdade de associação e de expressão, e a enriqueça através de uma análise do direito sindical.

1.1.8 Segundo o CESE, as prioridades devem ser orientadas para a reapropriação progressiva, pelos próprios moldávios, dos instrumentos e das competências técnicas que as instituições internacionais e europeias puseram à sua disposição. O CESE defende o apoio solicitado à sociedade civil na luta contra a corrupção (princípio incluído na iniciativa do GRECO ⁽⁴⁾) do Conselho da Europa e apela à cooperação transfronteiriça na luta contra a grande criminalidade.

1.1.9 O CESE apoia a iniciativa dos doadores europeus e internacionais de se concertarem para coordenarem as suas acções. Preconiza que estes programas de redução da pobreza incluam acções prioritárias a favor dos serviços sociais de base, e insiste em particular na melhoria das condições de vida dos orfanatos, na redução do preço dos medicamentos anti-retrovirais e no apoio à reinserção das vítimas do tráfico de seres humanos.

1.1.10 A seca prolongada do Verão de 2007 colocou o país numa situação difícil como consequência das más colheitas que levaram a falências e ao sobreendividamento. O governo apelou à ajuda alimentar internacional e solicitou o apoio técnico da FAO. Por seu lado, o Comité dá grande importância ao reatar de relações com as organizações da sociedade civil do sector agroalimentar. A Comissão Europeia atribuiu 3 milhões de ajudas humanitárias ao meio rural dos países mais vulneráveis para o curto prazo.

1.1.11 O CESE considera do maior interesse a criação de redes e de projectos comuns em que participam todos os moldávios, incluindo as organizações de habitantes da Transnístria. O Comité encoraja a UE a perseverar nos seus esforços para encontrar uma solução para este conflito que preserve a unidade territorial, e que mantenha a sua missão de assistência nas fronteiras (EUBAM).

1.1.12 O CESE recomenda que se favoreçam os intercâmbios de práticas democráticas entre as organizações da sociedade civil, dando a conhecer aos nossos interlocutores moldávios as publicações do CESE disponíveis na Internet (designadamente em romeno), bem como os trabalhos dos CES nacionais através do acesso à rede CES Link. O CESE insta os CES nacionais dos Estados-Membros (em especial da Roménia e Bulgária) e a AICESIS ⁽⁵⁾ a colaborarem para aproximar a sociedade civil

moldávia dos instrumentos e das práticas da sociedade civil europeia.

1.1.13 O CESE deseja uma maior participação da sociedade civil moldávia no diálogo com os Balcãs Ocidentais e no diálogo regional do Mar Negro, nomeadamente através da cooperação inter-regional e transfronteiriça sobre este espaço estratégico num futuro próximo. A cooperação entre a União Europeia e a Moldávia inscreve-se no quadro de uma cooperação consolidada com os países vizinhos, e em particular com a Rússia.

1.2 *Consolidar o apoio específico às organizações portadoras de futuro e reconciliação*

1.2.1 Estabelecer um diálogo social construtivo

Perante a fragilidade das relações profissionais, o CESE recorda o compromisso da Moldávia não só com as convenções da OIT, mas também com a Carta Social do Conselho da Europa, e o recurso ao seu mecanismo de reclamações. Preconiza que a OIT proponha assistência técnica para tratar os conflitos laborais através de jurisdições específicas.

1.2.2 Concretizar o compromisso de favorecer os contactos com a sociedade europeia

O CESE apoia com determinação a conclusão do acordo sobre vistos e a readmissão que instaurará um sistema que facilita a obtenção de vistos, para aumentar, em particular, os intercâmbios entre cidadãos portadores de futuro como os estudantes e professores universitários, os cientistas, os jornalistas e os representantes da sociedade civil. Recomenda uma maior abertura dos programas comunitários, em especial à juventude, através do programa Erasmus Mundus. Assim, a simplificação dos procedimentos de concessão de vistos e de readmissão, assinado em Outubro de 2007 ⁽⁶⁾, pode também contribuir para resolver a questão do afluxo de pedidos apresentados pelos cidadãos moldávios que procuram adquirir a cidadania romena.

O CESE solicita ao governo moldávio que associe a sociedade civil aos eventos europeus e internacionais (OMC, OSCE, Conselho da Europa e Francofonia) e encoraja os Estados-Membros a procurarem e a financiarem contactos e intercâmbios com a sociedade civil moldávia (bolsas universitárias, gemação de cidades e cooperação transfronteiriça).

1.2.3 Ter em consideração o balanço ecológico

O CESE recomenda que se apoiem as organizações ambientais empenhadas na destruição dos arsenais de armamento e de munições intransportáveis, no tratamento dos resíduos militares e industriais, bem como no saneamento da poluição das águas.

⁽³⁾ Lista anexa.

⁽⁴⁾ Grupo de Estados contra a Corrupção (Conselho da Europa).

⁽⁵⁾ Associação Internacional dos Conselhos Económicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS).

⁽⁶⁾ Ratificação prevista para antes do fim de 2007.

2. Principais características da situação socioeconómica da Moldávia

2.1 Com um PIB por habitante de aproximadamente 1 000 dólares, a Moldávia é o país mais pobre do continente europeu e o único que figura na classificação dos países com baixos rendimentos do Banco Mundial. A população moldávia está em regressão (menos de 4 milhões em 2004), o que resulta de um aumento da mortalidade (especialmente dos homens), de um declínio da natalidade e de um importante fluxo migratório.

2.2 A pobreza diminuiu depois de ter atingido níveis dramáticos entre 1999 e 2005, mas ainda hoje se situa num nível elevado próximo de uma média de 30 %. A evolução processa-se de maneira irregular, o que provoca bolsas de pobreza absoluta (dois dólares por dia), de que são vítimas muitas crianças e pessoas idosas. Há zonas rurais e pequenas cidades em que as taxas de pobreza atingem 40 a 50 % da população.

2.3 A exploração infantil constitui uma ameaça para um grande número de menores, devido à falta de domicílio fixo, ao trabalho infantil, ao tráfico de seres humanos e à prostituição. Este nível de pobreza também aumentou consideravelmente o fenómeno dos chamados «órfãos sociais», que são crianças entregues aos orfanatos pelas famílias que não têm condições financeiras para sustentá-las.

2.4 A deterioração da situação social agrava a discriminação das mulheres, que são afectadas por elevadas taxas de desemprego, pela falta de qualificações e por baixos salários, sujeitando-se a trabalhos sazonais na agricultura. As mulheres estão mais expostas à pobreza do que os homens, devido sobretudo à redução das prestações sociais (saúde, educação e família) e ao nível das pensões de reforma. Estas situações levam algumas mulheres, que são mães de família, a aceitarem propostas ilegais ou perigosas, correndo o risco de serem vítimas do tráfico de seres humanos. A maior parte destas vítimas são mulheres jovens à procura de emprego.

2.5 Em 2004, a Moldávia adoptou um programa de crescimento e de luta contra a pobreza apoiado pelo Banco Mundial, pelo PNUD e por outros doadores. Em Dezembro de 2006, os doadores de diferentes instituições financeiras e a UE criaram um método de coordenação exemplar para conseguir uma gestão coerente e eficaz das condicionalidades, e comprometeram-se com um montante de mil milhões de euros sob a forma de dádivas e de empréstimos durante os próximos quatro anos.

2.6 Um mercado de trabalho deteriorado

2.6.1 A situação do mercado do trabalho da Moldávia deteriorou-se consideravelmente durante a década de 90, em paralelo com o colapso da economia. Na esteira da crise russa de Agosto de 1998, as taxas de emprego diminuíram sensivelmente para retomar um crescimento positivo a partir de 2003. Assim, a taxa de desemprego passou de 11 % em 1999 a cerca de 7,4 % da população activa recenseada em finais de 2006. Aproximadamente 35 % da população activa exerce actividades informais (7).

2.6.2 Embora os salários reais tenham continuado a crescer, o nível médio continua a ser muito baixo, sendo equivalente a 129 dólares (8) em 2006. Contudo, é necessário ter em conta outras fontes de rendimentos. Por um lado, uma grande percentagem de famílias recebe divisas de um membro expatriado. Por outro, a quantidade de empregos não declarados ainda é consi-

derável: segundo o organismo oficial das estatísticas, mais de 200 000 trabalhadores (ou seja 15 % da população activa) estão empregados em empresas não registadas, enquanto que 35 % do pessoal das empresas registadas não é declarado pelos empregadores (sobretudo nos sectores da construção, agricultura e serviços florestais).

2.6.3 Muitos cidadãos moldávios abandonaram o país para trabalhar no estrangeiro, na maior parte dos casos ilegalmente. Calcula-se que este êxodo, em parte sazonal, ascende a um milhão de adultos e representa cerca de 30 % da mão-de-obra total. A perda de capital humano e as suas consequências no financiamento da protecção social são algumas das consequências negativas desta onda migratória. Dado o nível de pobreza, é de resto provável que a emigração económica continue a ser uma realidade nos próximos anos.

2.7 As fragilidades da economia moldávia

2.7.1 Uma economia enclavada na esfera de influência russa

2.7.2 O colapso gravíssimo do PIB moldávio nos anos 1990 foi o resultado de causas exógenas como a perda de mercados, a dependência energética, a emigração de mão-de-obra qualificada e a secessão da região industrial da Transnistria.

2.7.3 Não obstante uma recuperação significativa do crescimento a partir de 2000 (até 6-8 % por ano), a economia continua muito vulnerável (crescimento de 4 % em 2006) e a tendência provavelmente continuará a acentuar-se em 2007. A principal causa deste abrandamento é a duplicação do preço do gás em 2006 imposta pelo distribuidor Gazprom.

2.7.4 Irritada com a orientação pró-europeia do Presidente da Moldávia, a Rússia utilizou a proibição de exportação do vinho moldávio para o seu mercado como medida de pressão política. Assim, em 2006, a Moldávia foi privada de uma das suas principais fontes de rendimentos provenientes da exportação (o vinho moldávio representa 35 % das exportações, das quais 85 % são destinadas ao mercado russo).

2.8 Uma economia dominada pelo sector agro-alimentar

2.8.1 A Moldávia continua a ser um país predominantemente rural. O sector agro-alimentar representa mais de 30 % do PIB (9) e uma parte considerável das exportações (65 %), enquanto que a agricultura familiar assegura uma grande parte da auto-subsistência das zonas urbanas e rurais. A indústria agro-alimentar também ocupa um lugar importante na economia. A qualidade e quantidade das colheitas exercem influência nos sectores das indústrias ligeiras, tanto a jusante como a montante da cadeia de produção (adubos químicos, garrafas e embalagens).

2.9 O papel decisivo das remessas de divisas dos emigrantes para as suas famílias

2.9.1 Depois desta profunda recessão, é forçoso reconhecer que os escassos resultados económicos positivos não se devem à reconstrução da economia, mas a uma injeção maciça de divisas (30 % do PIB moldávio) efectuada pelos moldávios que emigraram para trabalhar no estrangeiro: entre 600 000 e um milhão de pessoas trabalham na Europa Ocidental (19 % em Itália) ou na Rússia (60 %). Estes moldávios enviaram para o país mil milhões de euros em 2006.

(7) Dados estatísticos das autoridades públicas moldávias.

(8) Dados estatísticos das autoridades públicas moldávias.

(9) Dados estatísticos das autoridades públicas moldávias.

2.9.2 Não havendo um clima favorável aos investimentos, estes contributos não servem para financiar novas actividades económicas. Este afluxo financeiro provoca um encarecimento do sector imobiliário, uma forte procura de produtos importados e, em última análise, tensões inflacionistas.

3. Democracia, respeito dos direitos humanos e boa governação

3.1 Desenvolvimento humano

3.1.1 Em 2006, a Moldávia ocupava o 114.º lugar nos indicadores de desenvolvimento humano do PNUD, ou seja, o mais baixo da Europa, mas também um dos mais baixos das repúblicas da ex-União Soviética.

3.1.2 A falta de independência dos meios de comunicação social, de respeito dos direitos humanos e os problemas do funcionamento do sistema judiciário obstam às iniciativas dos cidadãos moldávios e à capacidade de organização da sociedade civil.

3.1.3 A independência dos meios de comunicação social é uma dos grandes questões sublinhadas no recente relatório do Conselho da Europa (Setembro de 2007) ⁽¹⁰⁾. É certamente importante a reforma da legislação sobre o direito de expressão, mas tal não basta para, na prática, assegurar esse direito. Imparcialidade e deontologia são também condições necessárias no ofício de jornalista, o que supõe que esses profissionais não sofram pressões por parte das autoridades políticas, em particular nos meios audiovisuais.

3.2 Um nível elevado de corrupção

3.2.1 A criminalidade organizada é um problema crucial de segurança que paralisa as instituições e os investimentos. As actividades dos criminosos são muito nefastas, pois constituem um incentivo à evasão fiscal e facilitam o contrabando e a corrupção. No índice de corrupção mundial de 2006 estabelecido por *Transparency International*, a Moldávia (81.º lugar) obtém a classificação de 3,2 numa escala de 10, em igualdade com de outros países considerados muito corruptos. Uma pequena subida nesta classificação reflecte a vontade do governo e da sociedade civil de lutar contra este flagelo.

3.3 Fragilidade dos acervos democráticos perante um poder tradicionalmente autoritário

3.3.1 O CESE solicita às autoridades moldávias que tenham em conta as conclusões dos observadores internacionais (um grande grupo da OSCE composto por uma centena de pessoas) apresentadas por ocasião das eleições locais de Junho de 2007, na mira de resolver todos os aspectos não conformes com as normas europeias em matéria de eleições, para que as eleições legislativas de 2009 se desenrolem em condições mais democráticas.

3.3.2 Os relatórios do Conselho da Europa encorajam a Moldávia a continuar os seus esforços, nomeadamente em matéria de independência e de eficácia da justiça, de pluralismo dos meios de comunicação social e de consolidação da democracia local. A Moldávia beneficiou da assistência da Iniciativa

Europeia para a Democracia e os Direitos do Homem (IEDDH) no quadro dos projectos regionais para 2002-2004 e a partir de 2007. A IEDDH apoiou iniciativas da sociedade civil destinadas a promover a democracia e os direitos humanos.

3.4 A Transnístria como repto geopolítico regional

3.4.1 A Transnístria, que conta com o apoio da Rússia e com a presença de um contingente do exército russo, continua a ser uma fonte de tensões e de insegurança nas fronteiras da UE, constituindo uma peça do puzzle geopolítico da região.

3.4.2 A procura de uma solução política para a questão da secessão da Transnístria constitui igualmente uma prioridade do plano de acção da UE. Com efeito, esta começou a manifestar mais interesse pelo diferendo à medida que se aproximava a adesão da Roménia e da Bulgária, que faz da Moldávia um país fronteiriço da UE. Sobre esta problemática, o envolvimento da UE foi reforçado em 2005 graças à nomeação de um representante especial (Kalman MIZSEI, a partir de Março de 2007), que tem um estatuto de observador no quadro do chamado formato de negociações «5+2». Actualmente, as negociações encontram-se num impasse.

3.4.3 Por outro lado, esta zona é considerada como uma placa giratória da criminalidade organizada (tráfico de armas e material estratégico, branqueamento de capitais, droga e tráfico de seres humanos) que beneficia não só as organizações criminosas locais, mas também da Rússia, da Ucrânia e de outros países.

3.5 Missão Europeia de Assistência nas Fronteiras para a Ucrânia e a Moldávia (EUBAM)

3.5.1 Enquanto enclave situado no território ucraniano, a relação da Moldávia com a Ucrânia complica-se por causa do conflito da Transnístria e das relações entre a UE e a Rússia, podendo esta situação ser qualificada de verdadeiro «imbróglio moldavo». A Moldávia é simultaneamente um local de passagem e de ponto de partida de vários tipos de tráfico, na medida em que as suas fronteiras são muito permeáveis e constituem uma saída para o Mar Negro através do porto de Odessa.

3.5.2 A Missão Europeia de Assistência nas Fronteiras para a Ucrânia e a Moldávia (EUBAM), criada pela UE em Dezembro de 2005, a pedido conjunto dos Presidentes da Ucrânia e da Moldávia, constituiu um passo decisivo para a estabilização do país e para a luta contra o contrabando. Uma escassa centena de autoridades aduaneiras e de guardas de fronteira oriundos de 17 países da UE fazem de observadores e prestam assistência aos seus colegas moldávios e ucranianos, exercendo assim uma pressão significativa sobre o governo autoproclamado da Transnístria. Esta missão concentra os seus esforços nas pessoas e nas zonas de risco e conseguiu alguns êxitos reais.

3.5.3 Em Novembro de 2006, esta missão foi dotada de um sistema automatizado de intercâmbio de informações para reforçar a eficácia do controlo das fronteiras. Esta missão foi recentemente prorrogada até Novembro de 2009. O CESE deseja que se mantenha um esforço constante para garantir a segurança desta fronteira.

⁽¹⁰⁾ Relatório da Comissão sobre o respeito das obrigações e compromissos do Conselho da Europa da Moldávia, Setembro de 2007.

4. Panorama geral da sociedade civil na Moldávia e das suas actividades

4.1 Principais observações da missão do CESE em 2004

4.1.1 Neste contexto difícil do ponto de vista político e económico, as circunstâncias não têm sido propícias às actividades da sociedade civil. O número de pessoas que poderiam disponibilizar-se para desenvolver acções nas organizações da sociedade civil, quer ao nível nacional quer ao nível local, diminuiu sensivelmente, nomeadamente devido à emigração, sobretudo de jovens adultos com um bom nível de estudos. Os organismos estatais apenas têm mantido relações esporádicas com estas organizações. A centralização das estruturas administrativas impediu o desenvolvimento de movimentos sociais. Em resumo, o paternalismo que está claramente enraizado na sociedade faz do Estado o principal responsável pelo bem-estar da população. A função presidencial encarna manifestamente a vontade da maioria da população de ser dirigida por um homem forte.

4.1.2 Exceptuando o estatuto dos partidos políticos, a Constituição não inclui qualquer referência às organizações da sociedade civil nem ao direito de reunião. Não obstante, estabelece o direito de «criar sindicatos e de aderir a estes órgãos» (artigo 42.º) e reconhece a liberdade de associação (artigo 40.º). As condições de existência das organizações não governamentais melhoraram graças à «lei sobre os organismos públicos e as fundações» (1997). Na prática, foi possível notar sobreposições entre, por um lado, as personalidades que exercem funções no aparelho do Estado e os partidos no governo e, por outro lado, os organismos que representam os interesses económicos e políticos.

4.1.3 Na opinião de alguns observadores, em particular do Conselho da Europa ⁽¹¹⁾, a legislação sobre o sistema judiciário foi reformada para garantir o respeito do Direito em geral e em particular para a sociedade civil. Todavia, a Moldávia continua a ser objecto de um processo de avaliação por parte do Conselho da Europa, nomeadamente para garantir a independência do sistema judiciário.

4.2 Dados actualizados sobre a situação da sociedade civil em 2007, com base em estudos de peritos ⁽¹²⁾

4.2.1 Segundo várias fontes, verifica-se um aumento impressionante do volume global de ONG. Estas passaram de aproximadamente 3 000 em 2004, segundo as estimativas do estudo do CESE, para mais de 7 000 em 2007 ⁽¹³⁾, embora o estudo do PNUD esclareça que «não é possível estabelecer contacto com 54 % destas organizações». Segundo estas estimativas, estão actualmente em actividade menos de 20 % das organizações registadas. Além disso, verifica-se um aumento substancial das

⁽¹¹⁾ Respeito das obrigações e dos compromissos da Moldávia (Conselho da Europa, 14 de Setembro de 2007).

⁽¹²⁾ Estudos sobre a sociedade civil Moldávia: A UE e a sociedade civil na Moldávia — conclusões da Conferência AETI e ECAS, Junho de 2006; Reforçar o diálogo entre o governo e a sociedade civil moldávia sobre a aplicação do plano de actividades UE. Moldávia, conclusões da conferência «Eurasia Foundation», Ministério dos Negócios Estrangeiros e US Aid, Abril de 2006; Reforçar o sector não-governamental na zona de conflito da República da Moldávia, IMAC, Fevereiro de 2007; Estudo sobre o desenvolvimento das organizações não-governamentais na Moldávia para a reunião dos doadores, Projecto PNUD, Maio de 2007; Inquérito sobre a ONG da área social na República da Moldávia, Projecto UE, TRANSTEC, Maio-Junho de 2006; Incrementar a sustentabilidade financeira das organizações da sociedade civil moldávia, PNUD & SOROS, 2005; Sondagem sobre o desenvolvimento das organizações não-governamentais na República da Moldávia; Relatório de acompanhamento do Conselho da Europa, Setembro de 2007; Países em transição 2007: Moldávia, CEPES, George Dura e Nio Popescu 2007; Situação na Transnístria, People in Need C2, Novembro de 2006.

⁽¹³⁾ Estudo do PNUD de Maio de 2007.

ONG ao nível local e regional, incluindo na região da Transnístria.

4.2.2 As ONG continuam a concentrar-se predominantemente em redor da capital Chisinau, embora esta concentração geográfica tenha registado uma diminuição relativa: «Durante os últimos quatro anos, 67 % das ONG registadas instalaram-se ao nível nacional e 82 % ao nível local» ⁽¹⁴⁾. Os domínios de actividades das ONG abrangem todas as categorias da sociedade moldávia, mas as suas actividades prioritárias são frequentemente orientadas por doadores externos.

4.2.3 Aparentemente, continuam a ser escassos os contactos entre as organizações sindicais e patronais e as ONG que representam interesses diversos devido ao desconhecimento e à desconfiança mútua. Está a surgir uma excepção na Transnístria, com o estabelecimento de relações entre algumas ONG e um grupo de empresários.

4.2.4 A entrada em vigor do plano de acção entre a UE e a Moldávia em 2005 deu um novo impulso à sociedade civil, nomeadamente no tecido associativo, e possibilitou a aplicação de múltiplos projectos, apesar de não terem sido realizadas consultas no momento da preparação deste plano.

5. Evolução da estruturação dos parceiros sociais

5.1 Apresentação das organizações de empregadores

5.1.1 A Câmara de Comércio e Indústria (CCI), relacionada com a Eurochambres, tem sido a representação mais importante das empresas desde 1999, e representa mais de 1 500 empresas de todos os sectores. A CCI da Moldávia já não emite os certificados de origem para os produtos comercializados na CEI, nem controla as exportações para a UE, que passaram a depender das alfândegas para beneficiarem do SPG. Esta instância converteu-se sobretudo numa câmara de comércio ao serviço das empresas. A CCI ajuda, nomeadamente, a apoiar a exportação dos produtos moldávios e a criar empresas mistas com empresas estrangeiras, oferecendo numerosos serviços às empresas ⁽¹⁵⁾. A CCI faz parte da representação oficial junto da OIT e alberga um centro de informação europeu. Tarlev, Primeiro-Ministro desde 2001, exerceu anteriormente funções importantes na CCI da Moldávia. As pequenas e médias empresas com menos de 30 trabalhadores formaram uma associação à parte, mas em ligação estreita com a CCI no plano financeiro e organizativo.

5.1.2 Actualmente, existe uma Confederação Nacional dos Empregadores que faz parte igualmente da representação moldávia nas conferências internacionais da OIT e representa os empregadores nos encontros sociais convocados pela presidência moldávia. Em 2006, o governo concedeu a isenção fiscal das contribuições dos empregadores às suas organizações, reagindo de maneira positiva a uma reclamação apresentada à OIT.

⁽¹⁴⁾ Estudo do PNUD, 2007, pág. 3.

⁽¹⁵⁾ Nota informativa da CCI, Maio de 2007.

5.1.3 Os parceiros sociais celebraram três novas convenções colectivas no plano nacional e 11 convenções colectivas sectoriais e locais. Mas o seu impacto real no diálogo social continua limitado, já que a CCI, mesmo sendo reconhecida pela OIE, continua a ser sobretudo uma câmara de comércio ao serviço das empresas.

5.2 *Balanço da evolução da situação sindical*

5.2.1 Até 2000, os trabalhadores na Moldávia eram representados pela Federação Geral dos Sindicatos da República da Moldávia (FGSRM), que é uma federação unitária constituída em 1990 com base na organização dos sindicatos da União Soviética. Em 2000, esta estrutura adoptou a designação de «confederação», passando a ser a Confederação dos Sindicatos da República da Moldávia (CSRM). Posteriormente, surgiram tensões no interior desta organização, resultantes de oposições entre os sectores da agricultura, da indústria e dos serviços, entre a população de língua moldávia e a população de língua russa, e entre a direita nacional e o Partido Comunista. Em 2000, um certo número de federações profissionais — 14 federações industriais e as federações da cultura e da administração pública — abandonam a CSRM e fundam uma nova confederação chamada CSL SOLIDARITATEA. Após a demissão da direcção da CSRM, a organização passa a ter um novo líder, Petru Chiriac. Houve uma tentativa de reunificação que fracassou apesar dos esforços de mediação enviados pela Confederação Internacional dos Sindicatos (ex-CISL) — de que a CSRM era membro desde 1997. Na origem desta situação estiveram conflitos pessoais e divergências sobre a divisão do património sindical e, sobretudo, diferenças de sensibilidades políticas entre a CSRM, mais próxima dos partidos de língua moldávia, de direita, cristãos-democratas e democratas, e a Solidaritatea, que se afirmou desde o início como simpatizante do Partido Comunista e cujos membros são predominantemente russófonos.

5.2.2 A divisão sindical complicou-se a partir de 2001, com o êxito eleitoral do Partido Comunista e a eleição do seu líder, Vladimir Voronin, para a Presidência da República. A preferência da Solidaritatea por uma atitude de cooperação na mira de alcançar progressos sociais, e o empenho da CSRM numa via mais reivindicativa e crítica, dificultaram as relações entre o poder e as duas organizações sindicais. Graças às suas relações com o Partido Comunista e com a administração, o governo optará por privilegiar sistematicamente a Solidaritatea e por enfraquecer a CSRM.

5.2.3 A repetida e sistemática ingerência das autoridades públicas conduziram a CSRM, apoiada nesta iniciativa pela ex-CISL, e algumas federações profissionais (UITA e ISP) a apresentarem, em Janeiro de 2004, uma reclamação por violação da liberdade de associação ao Comité da Liberdade Sindical (CLS) da Organização Internacional do Trabalho (OIT). No seu relatório intercalar de 2006, o CLS solicitou a realização de inquéritos independentes sobre as diferentes situações de interferência mencionadas pelos queixosos; neste relatório também se referia que a Moldávia não dispunha de um mecanismo capaz de sancionar de modo dissuasivo as violações dos direitos sindicais e de assim garantir o respeito das normas internacionais na matéria. Em 2005, foi organizada uma missão do Escritório da OIT. A CISL chamou a atenção da Comissão Europeia para a situação na Moldávia, ao apresentar um relatório crítico, em 2005, no quadro do SPG concedido a este país. Até hoje, não foi adoptada qualquer medida pelo governo da Moldávia para regularizar a sua legislação, nem para se conformar com as reco-

mendações do CLS. Para as autoridades da Moldávia, e apesar dos factos alegados na reclamação ao CLS, o problema resume-se a uma rivalidade entre duas organizações sindicais.

5.2.4 De facto, as autoridades apelaram cada vez mais abertamente (discurso do Presidente Voronin perante o congresso da Solidaritatea em 2005) à reconstituição de uma central sindical única. Desde 2005-2006, a relação de forças entre as duas organizações tem vindo a inverter-se progressivamente (em 2001, a CSRM representava 450 000 membros e a Solidaritatea 200 000). Em 2006, a Solidaritatea tornou-se claramente a organização mais representativa. Em Junho de 2007, um congresso reunificou as duas organizações. A Confederação Sindical Internacional (CSI) já lhes comunicou que não tencionava transferir a filiação da CSRM para a nova organização «reunificada». Esta deverá demonstrar previamente a sua independência em relação às autoridades públicas e manifestar claramente o seu empenho a favor dos princípios da liberdade de associação e da liberdade de negociação colectiva.

6. **Anotações sobre os movimentos associativos e das ONG**

6.1 *Principais ensinamentos do estudo do CESE de 2004*

6.1.1 O número de ONG registadas na Moldávia ao nível local e nacional terá atingido cerca de 2 800 desde a independência em 1991. Muitas ONG inscritas no registo do Estado, em particular as que foram criadas por agentes económicos ou pelas autoridades, tiveram de cumprir uma missão provisória no início da transição. Por este motivo, não podem considerar-se como agentes independentes da sociedade civil. Também é preciso ter em conta as organizações que realizaram grandes manifestações em associação com a oposição ao governo comunista desde 2001.

À semelhança de outros países em transição, as actividades das ONG concentram-se na capital do país para tentar exercer influência sobre os dirigentes no poder. No contexto político actual, estão a aumentar as dificuldades enfrentadas pelas ONG, nomeadamente nos seus novos domínios de actividades, a saber, a política da juventude e a protecção dos consumidores e do ambiente. Na Transnístria, as respectivas actividades são limitadas por um controlo político rigoroso.

6.1.2 Alguns grandes mutuantes (Soros, USAID, Eurasia, Hebo e British Peace Building) intervêm nos domínios da educação, da cultura e dos direitos humanos.

6.1.3 As organizações de juventude, cuja filiação está a diminuir devido ao aumento da emigração, reclamam ao governo uma política pró-europeia que não seja só declamatória. Anseiam por que a UE lhes dê a possibilidade de participar em programas de intercâmbio. Segundo a maioria dos representantes da sociedade civil, a negociação e aplicação dos futuros programas comunitários de auxílios não deveriam ser feitas apenas com o governo (como foi o caso de TACIS), mas também com os representantes das ONG activas.

6.2 *Observações sobre a evolução recente do tecido associativo, baseadas em estudos de peritos*

6.2.1 Durante as últimas eleições que tiveram lugar em 2005, cerca de 200 ONG formaram pela primeira vez uma coligação unida e independente para realizar uma campanha de

observação no país. Esta «Coligação Civil 2005»⁽¹⁶⁾, muito visível e influente nos meios de comunicação social, impôs-se novamente nas eleições de 2007, tendo contribuído para aumentar a credibilidade das ONG junto da população.

6.2.2 Esquemáticamente, podemos distinguir na Moldávia três categorias distintas de ONG. A primeira agrupa as grandes organizações bem equipadas e conhecidas, implantadas na capital e fazendo parte das redes internacionais⁽¹⁷⁾. A segunda abarca uma grande quantidade de ONG menos desenvolvidas, muitas vezes de tipo «one man show», com pouca capacidade operacional, mas que procura financiamento. Um terceiro grupo é formado por algumas ONG «Gongos» fictícias («testas de ferro» de personalidades no poder) que, como acontece noutros países, foram criadas e são financiadas totalmente pelos governos correspondentes.

6.2.3 Na Transnístria, o grupo destas «Gongos» está omnipresente, na medida em que o regime Smirnow continua a procurar aliados na sociedade civil que apoiem a sua estratégia e o mantenham no poder. Um estudo recente de origem checa, realizado por uma ONG, menciona igualmente mais duas categorias de entre as 900 ONG existentes na Transnístria⁽¹⁸⁾, a saber, algumas organizações tradicionais como movimentos de trabalhadores, de mulheres e de jovens, bem como pequenas ONG abertas aos contactos com Chisinau e com as redes internacionais. Algumas destas ONG optam por registar-se junto das autoridades moldávias, o que lhes permite ter acesso aos auxílios europeus.

6.3 Mecanismos actuais de consulta da sociedade civil e negociação com os parceiros sociais

6.3.1 A partir de 2005, vários ministérios iniciaram ou reforçaram um diálogo com uma parte da sociedade civil através de uma reunião consultiva mensal no Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Integração Europeia e de uma conferência nacional, que foi realizada em Abril de 2006 e na qual foram redigidas 18 conclusões para melhorar a colaboração entre o governo e a sociedade civil. Simultaneamente, outros ministérios, nomeadamente da justiça, agricultura e finanças, mantiveram contactos regulares com elementos da sociedade civil. Há vários projectos em curso, em particular com o PNUD, para facilitar os procedimentos de registo e melhorar a situação financeira precária de numerosas ONG.

6.3.2 Sob o impulso de Marian Lupu, o Parlamento Moldávio introduziu em 2006 um «conceito de cooperação entre o Parlamento e a sociedade civil» com objectivos muito ambiciosos,

que propõe uma série de mecanismos e modalidades de cooperação, como a consulta permanente em linha, reuniões *ad hoc* ou audições públicas com as comissões parlamentares e uma conferência anual.

6.3.3 Há dois anos que várias ONG se esforçam por participar concretamente na aplicação do Plano de Acção com a UE nos seus diferentes domínios de acção, animadas em particular pelas experiências positivas dos seus vizinhos romenos e ucranianos. Esta iniciativa também é encorajada pelo Parlamento Europeu, que adoptou um relatório na matéria em Maio de 2007.

6.3.4 Relativamente às relações profissionais, não é de estranho que o diálogo social na Moldávia esteja a marcar passo. Existiu uma Comissão Republicana para a Negociação Colectiva que funcionava mais como um ponto de informação sobre as decisões adoptadas noutras instâncias, do que como um verdadeiro espaço de consulta e diálogo. Não tendo os parceiros sociais influência sobre a ordem do dia desta comissão, não foi possível analisar a reclamação apresentada nem o seguimento a dar às recomendações do CLS. Esta comissão não dispunha de secretariado próprio, nem de estruturas descentralizadas ao nível regional ou sectorial. É de assinalar, por outro lado, que a CGSRM tinha desenvolvido vários programas de cooperação com a confederação da Transnístria, com o apoio da ex-CISL e de organizações sindicais europeias.

6.3.5 Em 2006, foi adoptada uma lei sobre a organização e o funcionamento de uma comissão nacional para a negociação colectiva, com comissões sectoriais e territoriais. Dos 18 membros desta comissão nacional, 12 são designados pelos parceiros sociais.

Para concluir, ainda é demasiado cedo para avaliar a realidade dos recentes mecanismos de consulta e negociação criados recentemente, bem como a eficácia desta cooperação iniciada pelo governo. Esta avaliação apenas poderá ser feita a prazo, com base em princípios e modalidades claramente definidos.

Considerando a evolução em curso das relações UE-Moldávia, e tendo em conta as premissas que constituem estas novas formas de diálogo social e civil, o CESE está interessado em realizar intercâmbios com a sociedade civil moldávia.

O Comité solicita a organização de uma conferência já em 2008, para que o início dos intercâmbios entre a sociedade civil coincida com a preparação de um novo quadro de cooperação entre a UE e a República da Moldávia.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Relatório de avaliação da Fundação Eurasia (Outubro de 2005).

⁽¹⁷⁾ Ver os exemplos referidos no relatório «NGO scores for Moldova», 2005, publicado por US AID.

⁽¹⁸⁾ Ondrej Soukop, ONG «People in need», Praga 2007.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Aplicação da Estratégia de Lisboa — Situação actual e perspectivas futuras»

(2008/C 120/20)

Em 27 de Setembro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre a:

Aplicação da Estratégia de Lisboa — Situação actual e perspectivas futuras.

A Mesa do Comité decidiu incumbir o grupo eventual da Mesa «Grupo de Lisboa» da preparação dos correspondentes trabalhos, sendo relator-geral J. van IERSEL e co-relator geral M. BARABÁS.

Dada a urgência o Comité decidiu designar relator-geral J. van IERSEL e co-relator M. BARABÁS na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 13 de Dezembro), tendo adoptado por 122 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE considera desejável que a sociedade civil organizada dos Estados-Membros, especialmente os Conselhos Económicos e Sociais (CES) nacionais, onde estes existam ⁽¹⁾, esteja envolvida na aplicação da Agenda de Lisboa enquanto parceira activa. Para isso, o CESE propõe o seguinte:

1.1.1 Além dos governos, cabe aos círculos societários promover abordagens criativas e tomar medidas práticas e concretas eficazes com vista à mudança. São necessárias mais parcerias e novas alianças para fazer do processo de Lisboa um sucesso e apoiar a sua aplicação ⁽²⁾. Nesse sentido, o presente parecer trata essencialmente da contribuição dos CES nacionais e da sociedade civil organizada.

1.1.2 De acordo com as boas práticas em vários Estados-Membros -é preciso haver informação, consultas e transparência para elaboração e aplicação dos Programas Nacionais de Reforma (PNR) e na aplicação das recomendações específicas para cada país.

1.1.3 Também é fundamental para a sociedade civil organizada ser implicada, numa fase precoce, na elaboração das futuras perspectivas para o próximo ciclo após 2010, que terá por base o crescimento, empregos, a coesão social e o desenvolvimento sustentável.

1.1.4 O CESE sublinha que uma aplicação eficaz aumentará a desejada visibilidade e a consistência a longo prazo da Agenda de Lisboa.

⁽¹⁾ A este respeito, o quadro institucional varia muito na UE: os CES existem num número significativo de Estados-Membros, na maioria dos «novos» Estados-Membros há as chamadas «Comissões Tripartidas» (parceiros sociais e governo), num pequeno número de Estados-Membros não há CES. O CESE está a tentar reunir o máximo de contribuições possível de órgãos representativos. Estas serão anexadas no presente parecer no âmbito do relatório conjunto que será apresentado no Conselho Europeu.

⁽²⁾ Ver resolução do CESE sobre «A aplicação da Estratégia de Lisboa renovada», JO C 97 de 27.4.2007.

1.1.5 As trocas de pontos de vista e de práticas entre os CES nacionais sobre os PNR e a Agenda de Lisboa podiam ser muito úteis. O CESE podia dar apoio a este processo.

1.1.6 Todos os CES nacionais deviam ser incluídos nas rondas de consultas anuais da Comissão. Os CES nacionais e as organizações da sociedade civil podiam convidar representantes da Comissão para discutir ideias e abordagens desejáveis no contexto nacional.

1.1.7 Quanto ao trabalho no Conselho, o CESE gostaria de participar no Grupo de Trabalho sobre a Metodologia de Lisboa, sob os auspícios do Comité de Política Económica do Conselho.

1.1.8 O CESE sugere que o Conselho Europeu dê mandato ao CESE para publicar anualmente um relatório com informação sobre o envolvimento da sociedade civil organizada e dos CES, onde os haja, sobre o progresso da Estratégia de Lisboa, incluindo sugestões concretas e melhoramento desejáveis ⁽³⁾.

1.1.9 A abordagem do CESE corresponde às acções decididas pelo Parlamento Europeu e pelo Comité das Regiões em relação aos parlamentos nacionais e às regiões. O CESE é a favor de um reforço da cooperação.

2. Introdução

2.1 Desde 2005, o processo de Lisboa tem feito progressos tanto em termos de conteúdo, como institucionalmente. Os Estados-Membros são cada vez mais unânimes em afirmar que são necessários ajustamentos estruturais no tocante à competitividade (uma sociedade baseada no conhecimento), ao crescimento sustentável e ao emprego.

⁽³⁾ O CESE assinala que não está de modo algum a interferir nos Estados-Membros, nomeadamente na Espanha, nos processos existentes de consulta, nas competências ou na legitimidade dos parceiros sociais.

2.2 A nível institucional, a metodologia da Estratégia de Lisboa renovada tem sofrido transformações benéficas, nomeadamente:

- uma agenda clara para orientações integradas;
- Programas Nacionais de Reforma (PNR) detalhados;
- a clarificação do papel da Comissão;
- o acompanhamento dos processos nacionais pela Comissão;
- recomendações específicas para cada país;
- pressão dos pares.

2.3 A experiência demonstra que a combinação de uma agenda europeia acordada e bem definida com o relançamento de um valioso método aberto de coordenação que respeita a subsidiariedade começa a dar frutos. Entre os Estados-Membros, há cada vez maior abertura à compreensão mútua e à troca crítica de pontos de vista sobre ajustamentos. Como resultado da nova metodologia, um número crescente de Estados-Membros está mais disposto a olhar para lá das fronteiras nacionais e a analisar as boas práticas.

2.4 Apesar disso, há um fosso entre a retórica e a realidade. O verdadeiro problema é a aplicação que é muitas vezes incompleta ou imprecisa. Em muitos casos faltam objectivos concretos e mensuráveis, assim como calendários.

2.5 Além disso, há diferenças substanciais entre os Estados-Membros. Nem todos os Estados-Membros aceitam facilmente comentários críticos de países parceiros ou da Comissão. De momento, há um certo grau de análise recíproca dos PNR pelos Estados-Membros no contexto do exercício de supervisão multilateral.

2.6 Na maioria dos governos foi nomeado um «Sr.» ou «Sra. Lisboa» como coordenadora. Esta disposição devia ser benéfica para a transparência e para simplificar e tornar mais eficaz a cooperação entre os governos e a Comissão. No entanto, na maior parte dos casos, este ministro/secretário de Estado ainda tem de definir o seu papel dentro do governo, bem como em relação ao Parlamento e à sociedade.

2.7 Diz-se que a Estratégia de Lisboa é o segredo mais bem guardado da Europa, uma vez que a expressão «Estratégia de Lisboa» raramente é usada. No entanto, desde o seu relançamento em 2005, estão a ser realizadas gradualmente nos Estados-Membros reformas que obedecem a linhas acordadas em comum, o que muito se deve aos ajustamentos na metodologia.

2.8 O processo está agora no bom caminho, mas os próximos dois anos serão críticos para a sua continuação e aprofundamento. Acima de tudo, é crucial que o processo de Lisboa tenha uma estrutura clara e aceite, que seja reconhecido como uma estratégia à escala europeia (também pelos actores

não-governamentais) e que leve a ajustamentos e à convergência das políticas governamentais.

3. Co-responsabilidade do CESE, dos CES nacionais e da sociedade civil organizada no processo de Lisboa

3.1 A Agenda de Lisboa visa permitir à sociedade europeia lidar com os desafios do século XXI e assegurar a sua posição e o seu papel face a um número crescente de actores mundiais. Tem também que ver com o espírito e a atitude.

3.2 Este processo não pode ficar simplesmente limitado aos responsáveis políticos, legisladores e grupos de alto nível. Deve ser um **processo para todos, com todos e por todos**, por duas razões:

- para definir as melhores abordagens é desejável o contributo de muitos círculos da sociedade;
- a aplicação nos Estados-Membros depende muito da cooperação entre todas as partes interessadas. A co-propriedade é fundamental.

3.3 A co-responsabilidade e um empenho activo dos parceiros sociais e de outros parceiros da sociedade civil organizada reforçariam o processo, uma vez que este combinaria uma abordagem «do topo para a base» com uma abordagem «da base para o topo». Provocariam também um indispensável apoio público de alta qualidade.

3.4 Em muitos Estados-Membros, até agora, os CES nacionais e a sociedade civil tiveram pouco ou nenhum acesso ao processo de Lisboa. São necessárias mais pessoas para promover a co-responsabilidade deles. Nos Estados-Membros em que não existem CES nacionais devem ser desenvolvidas outras vias institucionalizadas de participação.

3.5 Os parceiros sociais e a sociedade civil organizada têm de participar em todas as fases do processo de Lisboa ao longo do ano civil, a saber: avaliação (do ciclo a decorrer), preparação, aplicação e acções de acompanhamento dos PNR e recomendações específicas para o país a longo prazo.

3.6 O CESE considera desejável que os CES nacionais se dediquem à Agenda de Lisboa de quatro formas:

- através de informação e consultas satisfatórias;
- através de uma análise crítica da aplicação nacional;
- fazendo propostas concretas;
- dando mais visibilidade à Agenda de Lisboa ao dar maior destaque ao debate nacional.

3.7 Nos países onde não há CES, nem Comissões Tripartidas têm de ser encontradas outras formas de envolver os parceiros sociais no processo de consulta. O mesmo se aplica à sociedade civil organizada ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Um exemplo é a Suécia, onde o governo está a consultar os parceiros sociais várias vezes por ano (como preparação para o PNR), bem como, em reuniões separadas, a sociedade civil organizada.

3.8 É de realçar que o mesmo método deve ser usado a nível local e regional, sendo estes os níveis muitas vezes decisivos para a verdadeira aplicação. Devem ser, igualmente, encorajadas parcerias, a nível regional, com os parceiros sociais e com as organizações da sociedade civil, com vista à coesão territorial e social.

3.9 Além disso, para que os planos de acção da Estratégia de Lisboa se tornem realidade a nível local e regional devem assentar numa gestão e aplicação eficientes dos fundos estruturais.

3.10 No que toca ao CESE, são quatro as suas tarefas:

- Deve apresentar os pontos de vista da sociedade civil organizada.
- Servirá como um canal para informar e transmitir os pontos de vista dos CES nacionais e de outras organizações da sociedade civil, trazendo valor acrescentado para o debate na Comissão e no Conselho.
- O CESE poderá ser um fórum para a troca de pontos de vista e boas práticas a fim de coordenar o diálogo entre os CES nacionais e constituir um fórum de discussão entre estes e a Comissão ⁽⁵⁾.
- O CESE poderá ajudar a difundir os objectivos e os resultados do processo de Lisboa.

4. Trabalho em temas prioritários decididos pela Cimeira da Primavera de 2006

4.1 Na sua plenária de Julho último, o CESE adoptou, conforme solicitado, quatro pareceres de iniciativa:

- «O Emprego para as categorias prioritárias» ⁽⁶⁾
- «O investimento no conhecimento e na inovação» ⁽⁷⁾
- «O potencial das empresas, especialmente das PME» ⁽⁸⁾
- «A definição de uma política energética para a Europa» ⁽⁹⁾

Os CES nacionais participaram na preparação destes pareceres de iniciativa e as suas contribuições estão apensas aos pareceres. Em seguida, o CESE adoptou um novo parecer sobre a melhor integração da estratégia das alterações climáticas na Estratégia de Lisboa.

4.2 Estes pareceres de iniciativa, que apresentam contributos temáticos dos CES nacionais sobre questões fundamentais identificadas pelo Conselho, contribuíram de forma concreta para o relatório da Comissão e servirão para lançar um debate mais amplo com vista à Cimeira de Lisboa de Março de 2008.

4.3 O presente parecer de iniciativa é, em primeiro lugar, um contributo para o debate no Conselho. O seu objectivo é, essen-

⁽⁵⁾ A este propósito, é de salientar que o Parlamento Europeu estabeleceu também recentemente uma estrutura de coordenação em conjunto com os parlamentos nacionais.

⁽⁶⁾ «O Emprego para as categorias prioritárias (Estratégia de Lisboa)», JO C 256 de 27.10.2007, p. 93. (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

⁽⁷⁾ «O investimento no conhecimento e na inovação (Estratégia de Lisboa)», JO C 256 de 27.10.2007, p. 17. (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

⁽⁸⁾ «O potencial das empresas, especialmente das PME (Estratégia de Lisboa)», JO C 256 de 27.10.2007, p. 8. (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

⁽⁹⁾ «A definição de uma política energética para a Europa (Estratégia de Lisboa)», JO C 256 de 27.10.2007, p. 31. (http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/index_en.asp).

cialmente, precisar o papel dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil no processo.

4.4 Para a elaboração do parecer do CESE foi igualmente útil o contributo do Grupo de Ligação com as organizações e redes da sociedade civil. Esse contributo vem anexo ao presente parecer.

5. O envolvimento dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada

5.1 É da maior importância que a Agenda de Lisboa seja discutida publicamente por toda a sociedade como uma agenda europeia desejável adaptada às circunstâncias, aos procedimentos e aos requisitos legais nacionais.

5.2 Os documentos da Comissão têm de se concentrar nos temas importantes para fomentar um debate mais alargado na sociedade. A procura de novas e proveitosas parcerias exige, por um lado, um centro de interesse e identificação e, por outro, informação e comunicação.

5.3 Mais debate e mais transparência significam maior sensibilização do público. Podem também ser um estímulo à criatividade e à abertura a propostas e soluções não convencionais. Em muitos países, medidas e práticas benéficas e/ou negociações entre parceiros sociais ao nível sectorial ou das empresas resultam, muitas vezes, em desenvolvimentos microeconómicos interessantes.

5.4 Mais importante ainda é a forma como os parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil que têm competências para participar no processo estão envolvidos nos PNR e na aplicação das recomendações da UE.

5.5 O envolvimento de todos estes intervenientes pode igualmente provocar uma maior convergência entre as agendas internas, o que é desejável devido à cada vez maior interdependência económica na Europa, bem como aos correspondentes efeitos colaterais.

5.6 Há provas concretas de que o processo de Lisboa funciona melhor nos casos em que os parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil assumem activamente a co-responsabilidade. A Estratégia de Lisboa pressupõe uma cultura de cooperação não antagonista. Há indícios de que esse tipo de cooperação está a decorrer nos Estados-Membros.

5.7 O nível de envolvimento dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil varia de um Estado-Membro para outro ⁽¹⁰⁾, em parte devido às diferenças das regras por que se regem os CES e organizações semelhantes e, também em parte, devido ao grau de informação e de consulta, ainda pouco desenvolvidos.

⁽¹⁰⁾ Ver nota de pé-de-página 3.

5.8 A Comissão devia encorajar todos os Estados-Membros a incluir as organizações da sociedade civil e, nos países em que existam, os CES nacionais, nas consultas nacionais.

5.9 Durante as rondas de consultas com alguns Estados-Membros a Comissão também se reúne com os parceiros sociais. Esta prática devia ser gradualmente alargada. Podia permitir à Comissão desempenhar um papel de acompanhamento mais intenso. Além disso, nos países onde o governo faz parte do CES ou da Comissão Tripartida, seria recomendável que a Comissão se reunisse com os parceiros sociais separadamente.

5.10 Os CES nacionais ganhariam com trocar experiências sobre consultas e envolvimento ⁽¹⁾, nomeadamente:

- informação e consulta sobre a Agenda de Lisboa no contexto nacional;
- a forma como os CES apresentam a sua opinião ao governo;
- até que ponto as políticas governamentais reflectem essas opiniões.

5.11 Para promover práticas convergentes entre os CES nacionais, as reuniões bilaterais ou trilaterais (fóruns, mesas redondas) podem ser igualmente úteis.

5.12 O CESE podia contribuir coleccionando exemplos de boas práticas por toda a Europa em matéria de informação e consulta, assim como compilando uma lista de práticas e medidas interessantes promovidas pelos parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil nos Estados-Membros.

5.13 No que diz respeito aos contributos dos Estados-Membros que não têm CES, o CESE pode cooperar directamente com as organizações da sociedade civil nacionais através dos seus membros que utilizam as missões de informação para vários fins, por exemplo organizando audições públicas no plano nacional.

6. Partilhar boas práticas

6.1 Tem certamente um valor acrescentado apresentar exemplos concretos, no campo microeconómico, onde os objectivos nacionais foram atingidos (ou se espera que sejam atingidos) com a participação dos parceiros sociais e da sociedade civil organizada nos Estados-Membros.

6.2 Alguns exemplos:

Investigação, inovação e conhecimento

- Promoção de uma sociedade baseada no conhecimento;

⁽¹⁾ Um exemplo elucidativo do acompanhamento de PNR é dado pelo CES grego que constituiu um observatório para a Estratégia de Lisboa. Isto cria uma ferramenta visível para acompanhar os seus progressos ou a falta deles. Outros CES estão interessados em seguir o exemplo.

- Educação a todos os níveis, incluindo formação profissional
 - Novas competências para novas oportunidades;
- Novo começo para pactos de aprendizagem ao longo da vida e centros de aprendizagem aberta;
- Cooperação entre universidades/institutos de investigação e PME;
- Criação do Instituto Europeu de Tecnologia;
- Plataformas de inovação com a participação do sector privado.

Empreendedorismo e competitividade

- Promoção da criação de novas empresas e do empreendedorismo;
- Atenção especial às PME: enquadramento jurídico; capital de risco;
- Balcão único para empresas;
- Redução dos encargos administrativos e, em particular, identificação de áreas onde essa redução seria mais eficaz;
- Administração pública em linha;
- Subsídios à inovação para as PME («cupões de inovação»)
- Medidas fiscais específicas.

Mercado de trabalho e emprego

- Ideias inovadoras e objectivos mensuráveis para criar emprego para os jovens e para as pessoas idosas;
- Inclusão social de grupos vulneráveis;
- Igualdade entre homens e mulheres;
- Promover a criação de postos de trabalho sustentáveis;
- Abordagens desejáveis quanto ao trabalho a tempo parcial;
- Novas ideias e formas de aplicar a «flexigurança»;
- Novas parcerias a nível local e regional;
- Empresas da economia social.

Além disso, é preciso discutir medidas eficazes e concretas, incluindo calendários, em matéria de energia e alterações climáticas.

Em todo estes casos, estão já a decorrer debates entre as partes interessadas num ou mais Estados-Membros. Os CES nacionais e a sociedade civil organizada têm as suas próprias opiniões sobre as aplicações na prática. Os debates entre funcionários do governo e políticos seriam certamente enriquecidos por propostas bem canalizadas «da base para o topo» que ilustrariam as múltiplas potencialidades da sociedade europeia.

6.3 Uma discussão mais ampla, envolvendo as partes interessadas, ajudaria a definir novos objectivos concretos para o método aberto de coordenação. Isto pode incluir um sistema de aferição, indicadores e avaliação pelos pares para medir o grau de empenho da sociedade civil organizada.

6.4 Seria também interessante para a Comissão e o Conselho saber quais as questões que os CES estão a discutir entre eles. O CESE podia listar aquelas que têm importância europeia a nível horizontal. Quanto mais estas discussões lidarem com aborda-

gens e medidas concretas para promover os objectivos de Lisboa, mais atrairão as atenções dos círculos governamentais.

6.5 A aplicação é fundamental. É igualmente essencial a forma como essa aplicação é assegurada pelos objectivos, pelos objectivos mensuráveis e pelos calendários. A sociedade civil organizada no seu todo, e especialmente os CES nacionais, podem desempenhar um papel eficaz na identificação de deficiências e ajudando a encontrar soluções sustentáveis.

Bruxelas, 13 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à estrutura e taxas de impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufacturados»

COM(2007) 587 final

(2008/C 120/21)

Em 24 de Outubro de 2007, o Conselho da União Europeia decidiu, de harmonia com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de directiva do Conselho relativa à estrutura e taxas de impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufacturados».

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e não suscita quaisquer observações, o Comité, na 440.ª reunião plenária de 12 e 13 de Dezembro de 2007 (sessão de 12 de Dezembro) decidiu, por 129 votos a favor e 6 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 12 de Dezembro de 2007

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS
