ISSN 1977-1010

Jornal Oficial da União Europeia

C 11



Edição em língua portuguesa

Comunicações e Informações

56.º ano

15 de janeiro de 2013

Número de informação | Índice | Página

I *Resoluções, recomendações e pareceres*

RESOLUÇÕES

Comité Económico e Social Europeu

484.ª sessão plenária de 14 e 15 de novembro de 2012

2013/C 11/01 Resolução do Comité Económico e Social Europeu sobre «MAIS EUROPA» a apresentar ao Conselho Europeu de 22 e 23 de novembro de 2012 1

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

484.ª sessão plenária de 14 e 15 de novembro de 2012

2013/C 11/02 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Participação das associações de consumidores no estabelecimento e funcionamento do mercado único» (parecer de iniciativa) 3

2013/C 11/03 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Princípios, procedimentos e ações para a aplicação do artigo 11.º, n.os 1 e 2, do Tratado de Lisboa» (parecer de iniciativa) 8

PT

Preço: 4 EUR

(continua no verso da capa)

2013/C 11/04 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O contributo e a participação dos idosos na sociedade» (parecer de iniciativa) 16

2013/C 11/05 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Capacitação social e integração dos ciganos na Europa» (aditamento a parecer) 21

III *Atos preparatórios*

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

484.ª sessão plenária de 14 e 15 de novembro de 2012

2013/C 11/06 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que respeita ao tratamento dos *vouchers [COM(2012) 206 final – 2012/0102(CNS)]* 27

2013/C 11/07 Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito ao mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA *[COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)]* 31

2013/C 11/08 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) no que respeita à sua interação com o Regulamento (UE) n.º .../... do Conselho que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito *[COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD)]* e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Roteiro para uma união bancária *[COM(2012) 510 final]* 34

2013/C 11/09 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde – Sistema bancário paralelo» *[COM(2012) 102 final]* 39

2013/C 11/10 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma estratégia para a contratação pública eletrónica» *[COM(2012) 179 final]* 44

2013/C 11/11 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais» *[COM(2012) 209 final]* 49

2013/C 11/12 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma Agenda do Consumidor Europeu para incentivar a confiança e o crescimento» *[COM(2012) 225 final]* 54

PT

(continua na página 92)

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RESOLUÇÕES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

484.ª SESSÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE NOVEMBRO DE 2012

Resolução do Comité Económico e Social Europeu sobre «MAIS EUROPA» a apresentar ao Conselho Europeu de 22 e 23 de novembro de 2012

(2013/C 11/01)

Na reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 15 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu (CESE) adotou a presente resolução, por 187 votos a favor, 28 votos contra e 28 abstenções.

O CESE considera que, face às atuais crises, a UE deve restaurar a **confiança num modelo de crescimento** dinâmico e **na legitimidade do seu processo de decisão**. Temos de construir uma Europa **forte, sustentável, social e competitiva**.

O CESE lança, por conseguinte, um apelo:

— a «**Mais Europa**», uma Europa que se reforça mutuamente e que é mais forte do que a soma das suas partes. A UE deve romper com a sua imagem de arauto nefasto da austeridade, do retrocesso social e da pobreza. À união monetária deve agora seguir-se uma união política, com medidas económicas, financeiras, sociais e de emprego coerentes em prol dos cidadãos. O **orçamento da UE** deve ser elaborado de forma a criar os incentivos adequados para promover a competitividade, o crescimento e a criação de emprego. Convém reforçar e apoiar este orçamento através de mecanismos de recursos próprios, uma política de coesão única que envolva ativamente a sociedade civil e um papel mais intervencionista para o Banco Europeu de Investimento. Por conseguinte, o CESE exorta os chefes de Estado e de governo reunidos no Conselho Europeu de 22 e 23 de novembro de 2012 a chegarem a resultados que estejam à altura destas tarefas;

— ao **envolvimento da sociedade civil** no processo de elaboração de políticas e de decisão da UE. Este envolvimento é um instrumento fundamental não só para reforçar a legitimidade democrática das instituições europeias e da ação da UE, mas também para fomentar o aparecimento de uma visão comum sobre o que é a Europa e qual o seu futuro, assim como para restaurar a confiança no projeto europeu, garantindo que os seus cidadãos desempenham plenamente o seu papel na construção da Europa. Para tal, importa implementar rapidamente o disposto no artigo 11.º do Tratado da UE sobre o pilar da democracia participativa;

— à realização de investimentos sustentáveis em competências, infraestruturas, economia social, serviços e produtos, com reflexo nos programas nacionais de reformas, e isto sob a forma de um **pacto de investimento social**, acompanhado de um **plano de relançamento europeu**, centrado na criação efetiva de emprego e coordenado com os planos nacionais de desenvolvimento. Só desta forma poderá a Estratégia Europa 2020 ser bem-sucedida. **Os investimentos na produção energética e industrial que proteja o clima**, aliados à criação de uma economia verde, contribuirão para resolver os problemas a longo prazo provocados pelas alterações climáticas e para assegurar o desenvolvimento sustentável;

— à promoção de ações comuns na zona euro para estabilizar a dívida e apoiar a retoma em toda a UE. O Banco Central Europeu deve ser encorajado a implementar o seu programa de compra de obrigações destinado a estabilizar os custos de empréstimos na zona euro, como anunciado pelo seu presidente. Este programa deve, evidentemente, ser executado no respeito do mandato do BCE. O Banco Europeu de Investimento deve igualmente ser incentivado a emitir obrigações destinadas ao financiamento de projetos, a fim de promover o crescimento. O CESE acolhe favoravelmente a decisão de 11 Estados-Membros de instaurar um imposto sobre as transações financeiras. Neste contexto, solicita à UE

que intensifique os esforços para promover a transparência e combater a economia subterrânea, a fraude e a evasão fiscais e a corrupção, dentro e fora da UE. A atividade na zona euro deve permanecer aberta a todos os Estados-Membros que desejem aderir à união monetária;

— à **criação de uma união financeira, bancária e orçamental**, pilar indispensável de uma **união económica e monetária**. As medidas a aplicar neste sentido requerem **diálogo social** e **diálogo com a sociedade civil organizada**;

— ao apoio às PME para que retomem a via do crescimento norteado pelo *Small Business Act*. Importa libertar todo o potencial do mercado único, abrindo o setor dos **serviços**, reforçando o papel da **economia social**, eliminando os entraves administrativos desnecessários e promovendo o acesso à informação e às novas tecnologias digitais, ao financiamento, ao crédito, aos mercados de capitais, de trabalho e das tecnologias, assim como aos instrumentos financeiros e às garantias de empréstimos da UE para as PME e os empresários;

— ao **respeito da proteção e dos direitos de defesa dos consumidores**, em particular dos mais desfavorecidos, que enfrentam situações de crescente sobre-endividamento, de precariedade, de extrema pobreza e de exclusão;

— à criação, finalmente, de um verdadeiro mercado de trabalho que permita a mobilidade e a utilização de conhecimentos técnicos onde quer que sejam necessários. **A realização de um mercado único do trabalho** deve fazer parte da aplicação da Estratégia Europa 2020;

— a que **se dê uma oportunidade aos nossos jovens**. O CESE continuará a instar a UE a promover uma Europa da investigação e da inovação, a investir nos sistemas de educação europeus e a manter os recursos necessários para financiar e reforçar os programas de mobilidade dos jovens, como o Erasmus. O CESE apela à Comissão para que retire a sua proposta de orçamento da UE, se os Estados-Membros que recorrentemente se declaram a favor do investimento e do crescimento não apoiarem um orçamento da UE e um quadro financeiro plurianual favoráveis aos investimentos no futuro. São necessárias medidas de apoio às PME para que estas contratem jovens trabalhadores que estejam desempregados e que não tenham, eventualmente, experiência;

— ao **aumento da competitividade da economia europeia** através da inovação e de um financiamento estável para a investigação e o desenvolvimento, bem como a uma política de formação e de acompanhamento específico das PME e das microempresas e seus trabalhadores, a uma política de apoio ao investimento, ao acesso aos mercados e à diminuição da burocracia, o que facilitará igualmente a renovação da indústria europeia, um setor importante para o crescimento e o emprego;

— à instauração na UE de um enquadramento jurídico favorável, que não gere custos administrativos e de conformidade desnecessários. A legislação económica deve ser clara, justa e proporcional. Isto é importante para toda e qualquer empresa, mas em especial para as PME;

— a um esforço especial para que a UE seja vista como um **parceiro ativo e global**. Neste sentido, é igualmente importante que a **política comercial internacional** fomente os valores da UE no apoio ao **desenvolvimento sustentável** e à participação da sociedade civil, designadamente através da criação de **órgãos da sociedade civil que acompanhem a aplicação dos acordos comerciais**;

— a que se garanta o equilíbrio entre homens e mulheres, implementando legislação em matéria de género e assegurando a igualdade de oportunidades entre os sexos. Persiste ainda um fosso salarial de 17 % entre homens e mulheres para trabalho equivalente. Além disso, as mulheres e os jovens têm sido os mais afetados pela crise.

Bruxelas, 15 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

484.ª SESSÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE NOVEMBRO DE 2012

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Participação das associações de consumidores no estabelecimento e funcionamento do mercado único» (parecer de iniciativa)

(2013/C 11/02)

Relator: **Bernardo Hernández BATALLER**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a

Participação das associações de consumidores no estabelecimento e funcionamento do mercado único.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 30 de agosto de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 141 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 No contexto atual, em que o regresso aos níveis de crescimento do passado levará o seu tempo, é essencial colocar o consumidor no centro das políticas económicas e financeiras da União, em consonância com a Comunicação da Comissão Europeia «Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo». As organizações de consumidores independentes e sólidas desempenham um papel de suma importância no mercado e devem ser dotadas dos meios humanos, materiais e técnicos necessários ao cumprimento da sua missão, que é a defesa dos direitos e dos interesses dos consumidores.

1.2 O direito dos consumidores de se organizarem com vista a salvaguardar os seus interesses é reconhecido no direito primário pelo artigo 169.° do TFUE, que consagra normativamente, a nível europeu, que as suas organizações desempenham um papel insubstituível como defensoras da confiança e do desenvolvimento do mercado único europeu.

1.3 Não obstante a aplicação do princípio da subsidiariedade, o CESE insta a Comissão a tomar a iniciativa de estabelecer direitos mínimos comuns para as organizações de consumidores, destacando nomeadamente os direitos a serem consultadas e ouvidas pela via representativa, a uma definição jurídica e/ou administrativa dos direitos e dos interesses dos consumidores através de audiência e de consulta prévia sobre medidas que afetem os seus direitos ou interesses juridicamente protegidos, quer a nível nacional, quer a nível da UE, e o direito a participar na regulação dos serviços de interesse económico geral.

1.4 O facto de os prestadores de serviços de interesse económico geral partilharem a mesma base comum de consumidores destes serviços, incluindo muitos consumidores vulneráveis, exige um acompanhamento das especificidades de cada mercado (gás, água, eletricidade, etc.), sem que se perca a visão integrada de todos esses serviços face ao impacto que podem ter, no seu conjunto, na qualidade de vida e nos orçamentos familiares. As organizações de consumidores estão especialmente aptas para tratar estes aspetos. Deveria estabelecer-se para os serviços defeituosos um sistema similar ao que existe para os produtos (RAPEX), de maneira que as associações de consumidores pudessem alertar, em rede, os consumidores sobre a existência desses serviços.

1.5 Há uma grande disparidade no acesso à informação e no conhecimento especializado sobre o funcionamento dos mercados para os serviços de interesse económico geral, na forma de estabelecer os preços, os valores e os elementos que integram o acesso às redes e na maneira como se repercutem nos consumidores, pois a regulamentação é muito técnica e complexa, ainda que de indubitável interesse para os consumidores e as organizações que os representam.

1.6 Normalmente, os consumidores têm mais dificuldade em comparar os serviços do que em comparar os produtos. Esta tarefa é especialmente complexa nos serviços de interesse económico geral. Nestes serviços, não só as condições contratuais são muito variadas, como por exemplo a metodologia para a fixação de tarifas, mas também a incorporação de componentes, além do próprio serviço, têm de ser explicadas adequadamente pelos organismos reguladores, debatidas com as organizações representativas dos interesses dos consumidores e compreendidas por eles.

1.7 O Comité considera que a Comissão deve encorajar os Estados-Membros e os reguladores nacionais a promover a transparência, a informação e a tomada de decisões, fomentando o debate dos interesses em jogo – oferta/procura (setores económicos regulamentados e consumidores) –, apoiando a discriminação positiva das organizações representantes dos interesses dos consumidores para a participação em igualdade de condições com os agentes económicos, nos fóruns de debate e órgãos consultivos do regulador, para garantir a capacitação (*empowerment*) das organizações de consumidores e, assim, do próprio consumidor.

2. **Introdução**

2.1 O CESE, enquanto organismo europeu que dá voz à sociedade civil organizada, pretende, com o presente parecer de iniciativa, sublinhar a necessidade de adotar uma perspetiva humanista do mercado interno e defender a democracia económica ([1]), com todas as implicações daí resultantes, designadamente ao nível da audição, participação e transparência dos processos decisórios, para a regulação de serviços de interesse geral, para o acesso à informação e para a participação, consulta e representação dos consumidores na regulação dos serviços de interesse económico geral, incluindo aqui também os serviços financeiros.

2.2 Em consonância com a comunicação da Comissão «Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», que pretende colocar o consumidor, em pleno usufruto dos seus direitos, no centro do mercado único, os consumidores devem poder confiar em que as suas organizações, nacionais e europeias são capazes de os proteger e dispõem dos meios, dos conhecimentos e dos instrumentos necessários para agir em sua defesa. As normas que se destinam a garantir que a concorrência não seja falseada no mercado interno têm por finalidade última aumentar o bem-estar do consumidor ([2]).

2.3 O CESE constata que, no contexto atual, é essencial colocar o consumo no centro das políticas da UE e da construção do mercado único, pelo que as organizações de consumidores devem ser essencialmente independentes e sólidas. O Comité tomou já conhecimento de que a preservação do equilíbrio económico requer que estas organizações sejam capazes de desempenhar plenamente o seu papel como contrapeso no mercado e recomenda à Comissão que aumente significativamente o financiamento, em particular para que se possam dotar dos meios de especialização requeridos ([3]).

2.4 O CESE sublinha e reconhece que a diversidade entre os Estados-Membros se reflete também no modo como é encarado o papel das organizações de consumidores, na forma como se organizam, nos meios, graus de conhecimento e especialização que possuem ou na representatividade que devem assegurar. E embora existam organizações de caráter europeu (ex. BEUC; ANEC), perante a relevância das organizações nacionais para os consumidores e para o mercado único, o CESE considera fundamental enfrentar os seus problemas dum ponto de vista da UE.

Igualmente, o CESE promove a cooperação entre organizações representativas de profissionais e de consumidores como uma forma privilegiada de diálogo, com utilidade para o encontro das soluções mais equilibradas para o desenvolvimento do mercado, apoiando a existência de fóruns, nacionais e europeus, que visem esse objetivo.

3. **Consumidores europeus – organizações representativas nacionais**

3.1 As instituições europeias têm abundantemente reconhecido a importância da confiança dos consumidores para a realização do mercado único. Desde o primeiro programa para uma política de proteção dos consumidores de 1975 ([4]), no qual os Estados-Membros confirmaram a sua determinação em incrementar os esforços em prol dos consumidores, que se reconhece expressamente o direito dos consumidores à representação e a serem ouvidos. Os sucessivos programas viriam a confirmar os objetivos e direitos aí incluídos, até à aprovação dos Planos Estratégicos de Proteção dos Consumidores, os quais contemplam a participação adequada das organizações de consumidores nas políticas da UE, tanto do ponto de vista do conteúdo como dos procedimentos.

3.2 De acordo com estes programas e planos, os consumidores e os seus representantes deveriam dispor da capacidade e dos recursos necessários para poderem velar pelos seus interesses nas mesmas condições que as demais partes implicadas no mercado, pelo que os mecanismos de participação das organizações deveriam ser revistos no âmbito da elaboração das políticas da UE.

3.3 Contudo, no atual Plano Estratégico ([5]), a valorização das associações de consumidores, a nível europeu, desapareceu como objetivo principal da política de consumo, centrando-se esta no interesse da valorização do movimento do consumo dentro dos Estados-Membros. Lamentavelmente, até ao momento, nunca se avaliou a nível da UE o resultado dos objetivos desses planos no que respeita à participação dos consumidores.

([1]) JO C 175 de 28.7.2009, p. 20.
([2]) Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) de 7 de junho de 2006, Coletânea da Jurisprudência 2006 página II- 01601.
([3]) JO C 181 de 21.6.2012, p. 89.
([4]) Primeiro Programa Preliminar da Comunidade para uma Política de Proteção e de Informação dos Consumidores, aprovado pelo Conselho em 14.4.1975.
([5]) COM(2007) 99 final.

3.4 A Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu apostaram nos últimos anos numa estratégia de capacitação (*empowerment*) dos consumidores considerados individualmente, esperando com ela incutir-lhes a desejada confiança no mercado interno. Para a prossecução desta estratégia, foi associada a revisão do acervo em matéria de proteção dos consumidores à defesa de uma harmonização total em domínios tipicamente relacionados com a política dos consumidores e, por outro lado, foi desenvolvida ao máximo a teoria do consumidor médio ([6]), «o consumidor normalmente informado e razoavelmente atento e advertido ([7])», pelo que a legalidade é construída sobre uma falácia que é a existência de um consumidor ideal, informado e consciente, que as estatísticas demonstram não existir.

3.5 Os dados disponíveis revelam que muitos consumidores estão longe de desempenhar o papel ativo, informado e firme que um mercado competitivo e inovador exige. Na realidade, na sua maioria, os consumidores europeus não se sentem confiantes, conhecedores ou protegidos ([8]).

3.6 Em paralelo, no tocante aos consumidores considerados no seu conjunto, a abordagem europeia tem sido muito comedida. As concretizações da UE em matéria de organizações representativas dos consumidores é escassa, pelo que o CESE encoraja a Comissão a apresentar uma proposta concreta sobre a ação coletiva, instrumento de enorme importância para a defesa dos interesses dos consumidores tanto a nível nacional, como europeu.

3.7 O direito de os consumidores se organizarem a fim de salvaguardar os seus interesses está consagrado no artigo 169.º do Tratado, pelo que é fundamental reconhecer, a nível europeu, que as organizações representativas dos consumidores desempenham um papel ímpar e insubstituível enquanto garantes da confiança e do desenvolvimento do mercado único europeu; há, assim, um fundamento para consagrar alguns direitos e princípios básicos comuns nas políticas nacionais dos Estados-Membros, sem prejuízo da autonomia destes na respetiva formulação.

3.8 Em janeiro de 2011, o Grupo Consultivo Europeu dos Consumidores (GCEC) enumerou, entre as principais razões para a necessidade de constituir organizações de consumidores sólidas, as seguintes:

a) o número de decisões europeias com impacto nos consumidores a nível nacional;

b) o facto de as associações de consumidores serem cada vez mais ouvidas pelas instituições europeias;

c) o direito de os consumidores serem ouvidos nas definições das políticas que lhes digam respeito;

d) a existência de desequilíbrios ao nível dos recursos financeiros entre os representantes dos profissionais e os representantes dos consumidores no âmbito das decisões, dando origem a uma maior ou menor participação, e a influência das próprias associações ([9]).

O CESE, já se pronunciou, e reitera aqui as suas afirmações, sobre os requisitos que deveriam reunir as organizações de consumidores ([10]).

3.9 Sem organizações de consumidores sólidas e independentes do poder político e económico, que contribuam ativamente para um mercado livre e competitivo, reivindiquem a transparência da informação e ajam em defesa dos interesses individuais e coletivos dos consumidores, é mais difícil fomentar a confiança entre os consumidores europeus.

4. **Os direitos de audição e de participação em órgãos reguladores dos serviços económicos de interesse geral**

4.1 As organizações de consumidores são aliadas cruciais na reconstituição da confiança dos consumidores e na construção do mercado interno, pelo que o CESE insta a Comissão a tomar a iniciativa de garantir às organizações de consumidores uma série de direitos mínimos comuns, nomeadamente o direito a serem consultadas e a serem ouvidas através dos seus representantes, a definição jurídica e/ou administrativa dos direitos e interesses dos consumidores através da consulta prévia sobre medidas que afetem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos, a nível nacional ou da UE, e o direito de participar na regulação dos serviços de interesse económico geral.

4.2 Não sendo possível debater, no presente parecer, todos os aspetos que devem ser assegurados às organizações de consumidores relevantes, o CESE destaca:

a) **O direito a serem consultadas e ouvidas** por via representativa, na definição jurídica e/ou administrativa dos direitos e interesses dos consumidores, através da audição e consulta prévias sobre medidas que afetem direitos ou interesses juridicamente protegidos, seja a nível nacional seja a nível da UE;

b) **O direito de participação** no âmbito da **regulação setorial,** em especial dos **serviços de interesse geral**, essenciais à vida em sociedade, relativamente aos quais os consumidores não possuem verdadeiramente a opção entre ter ou não ter.

([6]) Muito criticada pelo CESE nos seus pareceres.

([7]) TJUE C-220/98, de 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics contra Lancaster Group, e Processo C-210/96 de 16.7.1998, Gut Springenheide e Tusky.

([8]) «Consumer Empowerment in the EU» [Capacitação dos consumidores na UE], SEC(2011) 469 final.

([9]) Relatório do GCEC sobre «Monitoring indicators of the consumer movement» [Acompanhar os indicadores do movimento dos consumidores].

([10]) Ver ponto 3.5. do parecer do CESE: personalidade jurídica, ausência de fins lucrativos, defesa e a representação dos interesses dos consumidores como fim estatutário principal, funcionamento interno democrático, autonomia financeira; independência do poder político (JO C 221 de 8.9.2005, p. 153).

4.3 O CESE recorda que o Tratado de Lisboa, no Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, e o artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais assinalam a importância dos serviços de interesse geral para a UE, que estabelece os seus princípios orientadores. Recorda também que a prestação de serviços de interesse económico geral não pode ser assegurada pelo mercado sem intervenção pública (ou pode sê-lo apenas em condições diferentes de qualidade, segurança, acessibilidade, igualdade de tratamento e acesso universal). A obrigação específica de prestar um serviço público é imposta ao prestador do serviço através de um mandato, baseado num critério de interesse geral que garanta que estão reunidas as condições necessárias para que o serviço cumpra a sua missão ([11]).

4.4 Muitos dos serviços de interesse económico geral, como a eletricidade e o gás, a água ou as comunicações, têm sido tradicionalmente prestados pelos Estados, que eram proprietários das redes de abastecimento. Muitas vezes, o debate era abordado em termos do risco (para a saúde, a segurança e o ambiente) das políticas estratégicas relativas aos recursos naturais nacionais ou dos processos de liberalização dos mercados, como, por exemplo, no setor da energia.

4.5 Do ponto de vista do consumidor, as questões centrais colocam-se ao nível das garantias de abastecimento em segurança e do próprio acesso, sendo que o preço constitui o fator determinante e praticamente o único da escolha do consumidor.

Os consumidores têm mais dificuldade em comparar serviços do que produtos, e esta tarefa torna-se especialmente árdua quando se trata de termos contratuais que não costumam ser devidamente explicados, como, por exemplo, a própria metodologia de determinação de tarifas e preços, que é ampla e integra numerosos componentes que transcendem o serviço propriamente dito. Além disso, esta metodologia não é debatida nem compreendida pelas organizações que representam os interesses dos consumidores.

Deveria estabelecer-se para os serviços defeituosos um sistema similar ao que existe para os produtos (RAPEX), de maneira que as associações de consumidores pudessem alertar, em rede, os consumidores sobre a existência desses serviços.

4.6 O Observatório para o Mercado da Energia divide o preço da energia em três grandes componentes: energia, transporte e distribuição (redes), em primeiro lugar, outros impostos, em segundo lugar, e finalmente o IVA, com várias comparações entre os Estados-Membros. Apesar de não identificar, devendo fazê-lo, os elementos específicos que compõem, em cada Estado-Membro, a componente identificada como «outros impostos», este tipo de decomposição do preço é possível noutros serviços de interesse económico geral (água, comunicações), pelo que seria uma informação útil se fosse apresentada também noutros setores.

4.7 A Comissão Europeia levou a cabo estudos detalhados sobre o preço de alguns serviços de interesse económico geral, destacando os dados apresentados pelo Observatório para o Mercado da Energia, que, entre outras coisas, concluem o seguinte:

a) a maioria dos Estados-Membros continua a regular os preços de todos os lares, e as práticas da indústria no que toca à complexidade das contas de eletricidade tornam difícil a entrada no mercado de novos concorrentes e de prestadores que apelem à mudança de fornecedor por parte dos consumidores;

b) as tarifas podem representar uma importante fonte adicional de receitas, cujo valor tem vindo a aumentar e se reflete na fatura imputada aos consumidores domésticos e industriais.

4.8 A verdade é que, apesar de existirem vários organismos reguladores diferentes, e não obstante os incentivos europeus a favor da transparência nas decisões, há uma enorme disparidade no acesso das organizações de consumidores à informação e aos conhecimentos especializados sobre o funcionamento destes mercados de serviços de interesse económico geral, especialmente no que toca à forma como são fixados os preços, aos valores que os preços contemplam, ao acesso às redes e ao modo como esses elementos afetam os consumidores.

4.9 O CESE entende que a Comissão Europeia deve incentivar os Estados-Membros e os reguladores nacionais a não só promoverem a transparência da informação e do processo decisório mas também a incentivarem o equilíbrio dos interesses em confronto – setores económicos regulados e consumidores – apoiando e descriminando positivamente as organizações representativas dos interesses dos consumidores (por exemplo através de formação específica, acompanhamento, suporte financeiro).

4.10 A participação das organizações de consumidores, em igualdade com os agentes económicos, nos fóruns de discussão e órgãos consultivos é, na opinião do CESE, o mecanismo mais adequado para garantir, num mercado concorrencial, a revalorização das organizações de consumidores e, por essa via, a capacitação do próprio consumidor ([12]).

4.11 O CESE entende, contudo, que tais riscos (a começar pelo de as organizações ficarem «cativas») devem perder prioridade face à importância de garantir a aquisição de conhecimentos específicos em áreas complexas que têm impactos significativos na qualidade de vida dos consumidores, que só a efetiva representação dos consumidores acautelará.

([11]) COM(2011) 900 final.

([12]) Refira-se os dados do Eurobarómetro n.º 51.1 de 1999, em que, à pergunta «Na sua opinião, qual das funções seguintes (10 alternativas para uma só resposta, incluindo não sabe) deve ser uma prioridade para as associações de consumidores?», encabeçavam as respostas (média dos 15 Estados-Membros de então): 1.ª a distribuição de informação (26,8 %); 2.ª a assistência e conselhos práticos (25,4 %); 3.ª a proteção dos consumidores (19,2 %) e, 4.ª a representação dos consumidores (7,3 %).

4.12 A participação das organizações de consumidores nos órgãos e fóruns de discussão dos reguladores – com incidência nos fóruns de discussão de tarifas e preços ([13]) – pode e deve ser encorajada pelas instituições europeias, não apenas enquanto manifestação da independência e transparência do processo regulatório, designadamente no tocante à estrutura tarifária, como, também, enquanto contributo para uma cidadania ativa e para a existência de organizações de consumidores fortes.

4.13 É certo que esta problemática é ligeiramente abordada quando se afirma, nas diretivas relativas às regras comuns para o mercado interno da eletricidade e do gás ([14]), que, sem prejuízo da sua independência e das suas competências, e de acordo com o princípio «legislar melhor», a autoridade reguladora deverá consultar, sempre que necessário, os operadores do sistema de transmissão e estabelecer, se for caso disso, uma estreita cooperação com outras autoridades nacionais competentes, com vista a cumprir as obrigações. No entanto, a participação e o debate com as organizações representativas dos consumidores não são recomendados em todas as situações de concorrência.

4.14 Em ambientes concorrenciais, a estrutura tarifária condiciona o acesso não só dos prestadores de serviços mas também dos consumidores, uma vez que influencia diretamente o preço, o que pode gerar a exclusão e a imobilidade por parte dos consumidores ([15]).

4.15 A regulamentação não abordou a questão do preço nem a necessidade de debater as estruturas tarifárias que dão origem a esses preços com os representantes dos consumidores. Estes pontos estão igualmente ausentes dos atos jurídicos da União sobre esta matéria (por exemplo, as referidas diretivas). Contudo, os dados constantes do Observatório para o Mercado de Energia revelam claramente que, sobre o preço desses serviços, incidem custos (impostos e outros) que são imputados aos consumidores e às empresas, prejudicando a competitividade destas e aumentando a vulnerabilidade daqueles no mercado interno.

4.16 Existem opções em matéria de serviços de interesse económico geral que têm efeitos diretos nos custos que são, afinal, repercutidos no preço que é pago pelos consumidores. O CESE considera que a sã concorrência no mercado único e a proteção dos consumidores justificam a intervenção das instituições da UE no sentido de assegurar a maior transparência na formação dos preços de serviços essenciais de interesse económico geral e de acompanhar a evolução das suas várias componentes e tarifas. Para esse efeito, os Estados-Membros e os reguladores nacionais devem ser encorajados a apoiar a participação ativa das organizações representativas de consumidores e das PME nos processos decisórios que conduzem à fixação de tarifas ([16]).

4.17 Cabe finalmente ao CESE recordar que a representação dos consumidores será dificilmente eficaz enquanto não for garantida a possibilidade de ação, mediante recursos coletivos, pelo que insta a Comissão a retomar os trabalhos relativos à implementação de um recurso coletivo europeu.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([13]) Ao nível dos serviços das empresas de serviços públicos, uma vez que a possibilidade de riscos para a saúde e segurança dos consumidores é muito remota – hoje em dia, a questão mal se coloca nos serviços telefónico e de eletricidade –, o preço constitui quase o único fator, e o mais determinante, da escolha do consumidor.

([14]) Diretivas 2009/72/CE e 2009/73/CE (JO L 211 de 14.8.2009, p. 55 e p. 94).

([15]) Ver artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2009/72/CE.

([16]) JO C 318 de 29.10.2011, p. 155.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Princípios, procedimentos e ações para a aplicação do artigo 11.º, n.os 1 e 2, do Tratado de Lisboa» (parecer de iniciativa)

(2013/C 11/03)

Relator: **Luca JAHIER**

Em 14 de julho de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, um parecer de iniciativa sobre os

Princípios, procedimentos e ações para a aplicação do artigo 11.º, n.os 1 e 2, do Tratado de Lisboa.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 3 de setembro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 novembro (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 168 votos a favor, 3 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

«Nada é possível sem os homens, mas nada é duradouro sem as instituições»

Jean Monnet

1. **Conclusões**

1.1 O CESE considera que é de extrema importância desenvolver propostas de ações concretas para que as instituições da UE assumam as iniciativas que lhes competem no âmbito da definição das medidas adequadas à implementação do artigo 11.º, n.os 1 e 2, do TUE. Este processo deve ser entendido como uma oportunidade para ampliar e reforçar as estruturas de diálogo com a sociedade civil tanto a nível europeu como também a nível nacional, regional e local.

1.2 O âmago da democracia continua a ser a democracia representativa. A democracia participativa é uma abordagem complementar e não deve ser entendida como uma alternativa à democracia representativa, alicerce da nossa sociedade. Similarmente, o diálogo civil não está em concorrência com o diálogo social, mas cada um deles desempenha um papel específico e particular, na aceção do Tratado.

1.3 Importa pôr em prática uma democracia participativa eficaz, como prevista no TUE, que respeite os valores e a identidade da União Europeia. Atendendo à atual crise económica, social e política, a necessidade de aplicar plenamente o artigo 11.º é de extraordinária importância para reforçar a legitimidade democrática da União Europeia junto dos cidadãos. Por fim, a Europa só poderá evitar o extremismo, defender os seus valores democráticos e criar uma «comunidade de destino», se houver mais transparência e uma maior apropriação e participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada a nível nacional e europeu.

1.4 A aplicação dos números 1 e 2 do artigo 11.º do TUE deve ser considerada como uma oportunidade decisiva para se ir mais longe nos processos de consulta e de participação da sociedade civil desenvolvidos a nível europeu desde a publicação do Livro Branco sobre a governança europeia, em 2001, havendo já várias práticas de participação da sociedade civil, algumas das quais foram além da mera partilha de informações e podem ser consideradas bons exemplos em que pode assentar um quadro estruturado de diálogo civil europeu, em aplicação dos números 1 e 2 do artigo 11.º.

1.5 O CESE recomenda, portanto, o seguinte:

— a Comissão Europeia deveria elaborar um estudo aprofundado para examinar os processos existentes de participação da sociedade civil na elaboração das políticas a nível europeu. Esse estudo deveria avaliar a eficácia do atual sistema de cooperação estruturada e propor recomendações para um quadro geral que estabeleça como todas as instituições da UE poderão aplicar os números 1 e 2 do artigo 11.º. Caberá solicitar ao CESE e às partes diretamente interessadas que contribuam para esse estudo no que respeita à conceção, realização e divulgação dos resultados;

— o Registo de Transparência, um instrumento comum utilizado pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia deveria ser alargado ao Conselho. No futuro, o registo poderia converter-se numa ferramenta útil para identificar as partes interessadas do diálogo civil europeu;

— as instituições europeias deveriam criar uma base de dados única com informações sobre os contactos, as consultas e o diálogo com a sociedade civil. Cumpre ainda prever a elaboração de um relatório anual, como ferramenta útil de comunicação para demonstrar a dimensão das iniciativas de democracia participativa realizadas na UE;

— o CESE deveria executar uma análise interna para avaliar a eficácia, a relevância e a perceção da sua própria cooperação com as organizações da sociedade civil a fim de identificar melhorias concretas;

— o CESE deveria desenvolver uma base de dados com informações detalhadas sobre as organizações da sociedade civil que foram associadas aos seus trabalhos e em que capacidade;

— o CESE deveria explorar plenamente o novo protocolo de cooperação celebrado com a Comissão Europeia em fevereiro de 2012 para participar mais na definição das prioridades europeias, dos programas de trabalho e das grandes políticas da UE;

— o CESE deveria empenhar-se em reexaminar e dar um novo ímpeto ao seu grupo de ligação com a sociedade civil europeia, para aumentar a participação e contribuir para uma aplicação mais adequada do artigo 11.º, n.º 1;

— o CESE deveria ajudar a organizar, em conjunto com todas as outras partes interessadas relevantes e, em especial, com as instituições da UE, um evento anual de grande escala, para contribuir de forma ativa para a agenda das prioridades da UE. O impacto político de um evento deste tipo seria incrementado se paralelamente se realizasse uma conferência conjunta dos parlamentos nacionais dos 27 Estados-Membros e do Parlamento Europeu. O primeiro destes eventos poderia ser organizado antes das eleições europeias de 2014, o que permitiria consolidar as pontes que unem os cidadãos europeus, o eleitorado e os representantes eleitos.

1.6 Ao empenhar-se de uma forma cada vez mais significativa e resoluta na construção do espaço público europeu, o CESE poderá reivindicar e promover um papel cada mais ativo da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu na aplicação do artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do TUE e produzir deste modo efeitos apreciáveis para o conjunto das instituições europeias e organizações da sociedade civil da Europa, tanto em termos de procedimento como de resultados.

2. **Introdução**

2.1 No decurso dos últimos doze anos, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) alcançou progressos notáveis na definição do diálogo civil europeu, do seu papel complementar relativamente à democracia representativa e da sua natureza distinta relativamente ao diálogo social. O diálogo civil foi definido como um processo democrático e de formação da opinião pública que pode assumir várias formas em função das partes envolvidas. O CESE chegou a uma conclusão quanto à definição dos atores e dos conceitos envolvidos no diálogo civil e à sua ligação com a governação participativa ([1]).

2.2 O CESE reiterou também o princípio da subsidiariedade a nível europeu; propôs uma grelha específica dos 14 critérios quantitativos e qualitativos para avaliar a representatividade das organizações da sociedade civil selecionadas para participar no diálogo civil horizontal, vertical e setorial; definiu minuciosamente as diferenças entre a consulta (processo descendente) e o diálogo civil (processo ascendente ou, mais exatamente, circular). O CESE contribuiu assim para os avanços institucionais hoje consagrados no artigo 11.º do TUE ([2]).

2.3 O TUE, em vigor desde dezembro de 2009, reconhece formalmente o papel da democracia participativa (diálogo civil, consultas, iniciativa de cidadania europeia). O artigo 11.º ([3]) desenvolve e reforça a instituição central que é democracia representativa (artigos 10.º e 12.º) ([4]), constituindo assim um modelo europeu inovador de democracia.

2.4 Trata-se agora de envidar esforços para uma aplicação real do artigo 11.º, sendo, em especial, necessário partir dos números 1 e 2, uma vez que as práticas de consulta referidas no número 3 estão já amplamente desenvolvidas e a iniciativa de cidadania europeia foi já regulamentada ([5]). De facto, a experiência do CESE revelou que é preciso um quadro regulamentar claro e continuidade institucional para haver estruturas de diálogo eficazes.

2.5 Em março de 2010, o CESE convidou a Comissão a apresentar «um Livro Verde sobre o diálogo civil e a aplicação na prática do art. 11.º, n.ºs 1 e 2, a fim de examinar as práticas atuais, definir melhor processos e princípios, avaliá-los e, juntamente com a sociedade civil organizada, propor melhorias, sobretudo com vista à criação de estruturas claras» ([6]). Um ano depois, em 2011, uma reunião extraordinária organizada pelo Grupo III do CESE sobre «As perspetivas da democracia participativa na Europa» relançava esse pedido e aprovava um «Roteiro para a Democracia Participativa» ([7]).

([1]) No documento intitulado «*Participatory democracy in 5 points*» [Democracia participativa em cinco pontos], elaborado pelo Grupo III do CESE em março de 2011, encontra-se uma boa síntese desses conceitos.

([2]) Para informações mais pormenorizadas, ver o compêndio intitulado *Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC* [Democracia participativa: Retrospetiva da história escrita pelo CESE]: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend.

([3]) Artigo 11.º: «1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União. 2. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil. 3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas. 4. Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão a […].

([4]) O artigo 10.º, n.º 1, dispõe que «o funcionamento da União baseia-se na democracia representativa» e o artigo 10.º, n.º 3, que «Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.»

([5]) http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome. De qualquer forma, será oportuno efetuar, no próximo ano, uma ampla avaliação, incluindo também a sociedade civil organizada, do funcionamento concreto da iniciativa de cidadania europeia.

([6]) JO C 354 de 28.12.2010, p. 59.

([7]) http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf

2.6 O CESE nota que, salvo no que respeita às práticas de consulta e à regulamentação da iniciativa de cidadania europeia, em vigor desde 1 de abril de 2012, as instituições nada mais desenvolveram a respeito dos meios adequados ao diálogo civil (artigo 11.º, n.os 1 e 2) e, até ao momento, nem mesmo o apelo à elaboração de um Livro Verde sobre esse tema recebeu uma resposta positiva.

2.7 Além disso, a Europa foi afetada por uma crise económica estrutural, o que põe em causa os próprios fundamentos da construção europeia e contribui, assim, para alimentar um fenómeno perigoso, com duas faces. Por um lado, verifica-se um retorno às negociações intergovernamentais para encontrar soluções para a crise, multiplicando-se as cimeiras europeias; por outro, os cidadãos e as suas organizações estão cada vez mais distantes das instituições da UE. A isto acresce uma perceção geral de que a UE não só não é capaz de encontrar uma saída para a crise, mas também impõe políticas de austeridade que afetam a vida de todos os cidadãos europeus, sendo praticamente inexistente o debate com as diferentes expressões da sociedade civil organizada a respeito das escolhas que têm vindo a ser feitas. A incompreensão e a distância parecem, portanto, estar a aumentar, preparando o terreno para uma perigosa perda de legitimidade pelas instituições da União Europeia.

2.8 O CESE está convicto de que a dinâmica gerada pelo Tratado da União Europeia, bem como a variedade e a extensão dos temas e prioridades agora inscritos na agenda política da União Europeia exigem o relançamento enérgico e determinado do «método comunitário». Tudo isto pode concretizar-se unicamente graças ao reforço e à renovação deste método, ao reforço da democracia parlamentar, que é a base fundamental das instituições europeias, assim como a uma nova etapa de participação direta da sociedade civil, destinada a reforçar a identidade europeia e a suscitar o interesse dos cidadãos. Uma maior participação dos cidadãos através do diálogo civil, diretamente e via organizações representativas, como previsto no artigo 11.º, converte-se assim num desafio crucial para o próprio futuro da construção europeia. No fundo, o que está aqui em jogo é a apropriação, a adesão, a transparência e a legitimidade democrática dos processos de decisão.

2.9 O artigo 11.º e a sua aplicação constituem, portanto, um instrumento importante para concretizar a dinâmica da democracia participativa e o CESE tem, sem dúvida alguma, a experiência necessária para agir como catalisador deste processo de reforço da vida democrática europeia, em estreita ligação com as diferentes instituições da UE e as principais redes europeias e nacionais da sociedade civil organizada.

2.10 O CESE está consciente de que reflete apenas parte da diversidade incluída no conceito de sociedade civil organizada ([8]) e, precisamente por este motivo, com uma abordagem pragmática, tem vindo a adotar um grande número de iniciativas para assegurar uma articulação cada vez mais ampla das suas relações com a sociedade civil organizada europeia. Em tempos de crise, o CESE considera que reforçar uma «ponte» deste tipo entre as instituições e a sociedade civil é extremamente crucial para acompanhar as decisões políticas estruturais e também as reformas institucionais que a UE deve realizar para garantir o seu futuro.

2.11 O artigo 11.º no seu conjunto constitui uma mensagem clara de confiança no valor acrescentado da cidadania ativa, no valor da democracia participativa e no papel que esta pode desempenhar no reforço do sentimento de adesão dos cidadãos ao projeto europeu, gerando uma opinião pública europeia cada vez mais informada e estruturada. O artigo 11.º, que integra a tradição já consolidada do processo de consulta (n.º 3) no contexto do pilar participativo, marca, portanto, com os números 1 e 2 uma transição significativa para um modelo mais avançado de diálogo estruturado.

2.12 Após 15 anos de teorias e de análises importantes, como as incluídas no Compêndio já citado ([9]), são hoje **necessárias ações pontuais e instrumentos específicos para cada instituição da UE**. Ao mesmo tempo, **importa desenvolver um quadro de conjunto coordenado e coerente**, para permitir uma melhor concretização do objetivo global indicado neste artigo.

2.13 O CESE considera que se deve evitar a tentação de transformar o sistema prescritivo do artigo 11.º (em especial os números 1 e 2) numa disposição meramente descritiva, como se tratasse de uma fotografia do panorama existente. Tal não respeitaria de todo a intenção do legislador, nem corresponde às grandes expectativas da sociedade civil organizada.

3. **Utilizar as boas práticas existentes como ponto de partida**

3.1 O CESE considera que para começar a desenvolver ações concretas com vista à aplicação do artigo 11.º, n.os 1 e 2, importa utilizar as boas práticas existentes como ponto de partida.

3.2 Nos últimos dez anos, **multiplicaram-se progressivamente** na União Europeia **as formas de cooperação com as organizações da sociedade civil**. Na sua maioria, a cooperação assume a forma de consultas, promovidas pela Comissão Europeia.

3.3 Na Comissão Europeia, um número cada vez maior de direções-gerais tem vindo a desenvolver uma série de consultas deste tipo, com objetivos, regularidade, formatos e repercussões diferentes. Estas consultas evoluíram, essencialmente, de forma independente e, em certas ocasiões, transformaram-se em autênticos fóruns consultivos. Em certos casos, esta variedade de

([8]) «O Comité Económico e Social é composto por representantes das organizações de empregadores, de trabalhadores e de outros atores representativos da sociedade civil, em especial nos domínios socioeconómico, cívico, profissional e cultural.», artigo 300.º, n.º 2, do TFUE.

([9]) *Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC [Democracia participativa: Retrospetiva da história escrita pelo CESE]* – http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend.

situações e de resultados já deu origem a formas muito estruturadas de diálogo com a sociedade civil ([10]). Não obstante, o CESE considera necessário salientar que não se pode confundir a estrutura jurídica das consultas com o futuro diálogo civil que, além do mais, se deve tornar estruturado e permanente.

3.4 A título de exemplo, refira-se o Fórum da UE sobre a Saúde da Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores (DG SANCO), a Plataforma dos Direitos Fundamentais da Agência da UE para os Direitos Fundamentais, o grupo de contacto da sociedade civil da Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação – EuropeAid (DEVCO) e o diálogo com a sociedade civil lançado pela Direção-Geral do Comércio (TRADE).

3.5 Este último é porventura o mecanismo mais avançado de diálogo setorial estruturado, não só pelo número consideravelmente elevado e estruturado de intervenientes (estão registadas mais de 800 organizações), mas também porque quase metade desses intervenientes está sedeada num dos Estados-Membros, e não em Bruxelas. Também é o único mecanismo cujos resultados foram objeto de uma avaliação externa ([11]), por iniciativa da própria DG TRADE.

3.6 Um segundo exemplo é o Fórum Europeu de Integração ([12]), criado em 2009 por iniciativa conjunta do CESE e da Comissão Europeia e composto, numa base estável, por uma centena de partes interessadas a nível europeu e nacional. Este fórum também conta com a participação constante do Parlamento Europeu, do CR e de representantes dos governos dos Estados-Membros. Apesar de algumas dificuldades iniciais, o Fórum Europeu de Integração é hoje um importante foco de diálogo estruturado sobre a evolução concreta da agenda europeia para as políticas de integração, sobretudo na fase *ex ante*.

3.7 Os fóruns da sociedade civil estabelecidos no quadro do complexo sistema de relações externas da União são um terceiro exemplo. Importa recordar, em especial, o êxito dos comités consultivos mistos inseridos no quadro das negociações de adesão à UE, o papel do Comité Consultivo Cariforum-UE na monitorização do Acordo específico de Parceria Económica entre a UE e o Cariforum e o papel da sociedade civil no âmbito do Acordo de Comércio Livre entre a UE e a Coreia.

3.8 O Acordo de Cotonu ([13]) é possivelmente o exemplo mais complexo e mais estruturado, quer pelo número de países e partes envolvidas, quer pelo número de ações realizadas. Neste acordo reconhece-se formalmente «o papel complementar e o potencial do contributo dos intervenientes não estatais [entendidos como setor privado, parceiros económicos e sociais e sociedade civil], […] para o processo de desenvolvimento» ([14]). Com base num mandato específico, o CESE organiza encontros regulares com os meios socioeconómicos ACP-UE. Além disso, foi desenvolvido um programa específico de apoio financeiro nos diversos países, gerido pelas respetivas delegações da UE, com a crescente participação desses agentes e o investimento no desenvolvimento de capacidades ([15]).

3.9 Por último, é de referir a iniciativa do Parlamento Europeu, que desde 2007 realiza, ainda que de forma irregular e com resultados diferentes, três ágoras dos cidadãos sobre temas específicos, com uma ampla participação de organizações da sociedade civil europeia ([16]). Este trabalho é, de momento, objeto de uma avaliação interna específica no PE, com vista ao seu necessário relançamento num formato mais eficaz nos próximos anos.

3.10 Importa ainda mencionar alguns exemplos a nível internacional de participação efetiva da sociedade civil nos processos decisórios. A Convenção de Aarhus ([17]) da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa é um deles, tal como o «Código de Boas Práticas para a Participação Civil no Processo de Decisão», adotado pela Conferência de Organizações Internacionais Não Governamentais (OING) ([18]).

3.11 A Convenção de Aarhus não só prevê que o público e as organizações pertinentes da sociedade civil tenham o direito «de acesso à informação ambiental» das autoridades públicas, mas também o direito de participação do público nas decisões em matéria de ambiente e, eventualmente, o direito de contestar as decisões públicas. Além disso, os representantes da sociedade civil podem nomear os seus membros para o Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus e podem estar representados na Mesa. Por último, estas organizações da sociedade civil dispõem ainda de apoio financeiro.

3.12 No que respeita ao Conselho da Europa, o Código de Boas Práticas, reconhecido pelo Comité de Ministros, pretende melhorar a participação da sociedade civil no processo decisório a nível local, regional e nacional. O Código de Boas Práticas define quatro níveis diferentes de participação (informação, consulta, diálogo e parceria) que podem ser utilizados como matriz quer pela sociedade, quer pelas autoridades públicas.

3.13 Existem ainda outros bons exemplos a nível regional e nacional. Entre estes, destaca-se o fórum francês «Grenelle Environnement», criada por iniciativa do presidente da República Francesa em 2007 ([19]). Este fórum reuniu representantes do Estado, dos órgãos de poder local, das ONG e dos parceiros

([10]) Seguidamente, serão apresentados apenas alguns dados sucintos.
([11]) http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm.
([12]) http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm.
([13]) Capítulo 2, art. 4.º.
([14]) Capítulo 2, art. 6.º.
([15]) Para se conhecer melhor o trabalho de monitorização do CESE, ver a declaração final do seminário regional de Adis Abeba, realizado de 7 a 10 de julho de 2010. www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876.
([16]) http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00567de5f7/Agora.html.
([17]) Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público e o acesso à justiça no domínio do ambiente, adotada em 1998. http://www.unece.org/env/pp/introduction.html.
([18]) O código foi adotado em outubro de 2009. www.coe.int/ngo.
([19]) «Grenelle Environnement» – http://www.legrenelle-environnement.fr/.

sociais num processo de diálogo e de parceria, que culminou com a elaboração de dois pacotes legislativos importantes no domínio do ambiente, respetivamente em 2008 e 2010. Além disso, em 2008, no seguimento da iniciativa «Grenelle Environnement», o CES francês passou a denominar-se Conselho Económico, Social e Ambiental e foram nomeados representantes do setor ambiental para este órgão ([20]). Por último, importa recordar outros modelos de diálogo civil desenvolvidos a nível nacional e local, sob a forma de «plataformas de cooperação», «pactos», «acordos ou protocolos de cooperação», etc., e que, como tal, merecem ser tidos em conta.

4. **Lições e oportunidades de desenvolvimento**

4.1 A situação atual dá exemplos de extraordinário interesse que, na prática, vão muito mais longe do que as formas comuns de mera consulta, tendo conduzido, em diversos casos, a processos mais estáveis e mais bem estruturados de participação ativa e de consolidação das formas de cooperação que estabelecem possíveis vias para um diálogo civil estruturado, em conformidade com as disposições do artigo 11.º do TUE. Não obstante, na sua maioria, estas práticas não são suficientemente conhecidas fora de cada setor e devem ser mais valorizadas, promovidas em maior escala, ampliadas e transformadas em estruturas mais estáveis.

4.2 A forma como estes fóruns são vistos pelas diferentes partes interessadas, especialmente no que diz respeito à sua eficácia, depende, além disso, de uma série de fatores, nomeadamente os diversos níveis de apropriação dos intervenientes pelo projeto, a perceção do nível de representatividade de cada interveniente ([21]), as condições financeiras que promovem, ou não, a participação dos intervenientes menos estruturados e que não têm presença em Bruxelas, a capacidade técnica de contribuir ativamente para o debate e garantir o seguimento do processo, bem como a continuidade do investimento operacional realizado pelas instituições da UE.

4.3 Importa salientar alguns aspetos relevantes destes processos:

— produziram práticas de trabalho que se foram tornando progressivamente normas amplamente aceites e utilizadas, o que constitui uma riqueza que importa estudar e promover;

— envolvem, na sua maioria, um conjunto muito estruturado de partes interessadas que, normalmente, não pertencem a uma única família ou a um único setor de organizações da sociedade civil organizada e que, muitas vezes, incluem representantes semelhantes aos do CESE, ou seja, membros de organizações de empresários, de trabalhadores e dos demais agentes socioeconómicos, cívicos, profissionais e culturais;

— contam, em muitos casos, com a participação de mais do que uma instituição ou organismo da UE, se bem que com funções diferentes. Por vezes, esta participação gera um efeito de rede entre as diversas instituições, e esse efeito deveria ser aprofundado;

— refletem um número crescente de casos de envolvimento muito diverso neste processo de cooperação estruturada entre representantes das sociedades civis nacionais e das suas organizações, para além dos representantes das organizações europeias. No entanto, há ainda muito por fazer neste domínio para que se consiga uma participação mais ampla, à escala local e nacional, das sociedades civis dos 27 Estados-Membros ([22]).

4.4 Estas características denotam um potencial de massa crítica que, se sistematizada e adequadamente divulgada, poderia representar uma importante peça na construção da democracia participativa a nível europeu. Em qualquer caso, isso permitiria chamar a atenção para este pilar da democracia europeia, tanto junto da opinião pública como nas instituições. O volume do contributo das organizações europeias de cidadãos e o compromisso já assumido pela UE tornar-se-iam, assim, mais reconhecíveis e apreciáveis.

4.5 **O CESE propõe, como tal, que a Comissão Europeia**, com a colaboração efetiva de todas as outras instituições, **promova um estudo mais vasto e estruturado**.

4.6 Dez anos após a publicação do Livro Branco sobre a governança europeia ([23]), tal estudo deverá apresentar elementos mais completos de uma avaliação global dos resultados alcançados, do impacto concreto no processo legislativo, das consequências inesperadas que foram verificadas e experimentadas, dos nós problemáticos que surgiram, das insuficiências e incoerências e dos custos incorridos, definindo, por fim, os elementos necessários para tornar a participação mais apropriada e alargada. O estudo deverá, além do mais, valorizar a eficácia concreta e a extensão do conjunto das cooperações estruturais existentes com a sociedade civil, quais os parâmetros e as condições para aumentar a sua eficácia, quais as boas práticas a promover como exemplo e como desenvolvê-las posteriormente. Por último, deveria também avaliar em que medida e de que forma esta massa significativa de trabalho é conhecida e vista do exterior e como contribui para o alargamento da participação democrática, para a adesão ao projeto europeu e, como tal, para a construção do espaço público europeu. Tal estudo deveria resumir os elementos de avaliação do impacto, quer do ponto de vista das instituições, quer das diferentes partes interessadas da sociedade civil organizada.

([20]) Para outros exemplos de participação da sociedade civil, ver a audiência realizada no contexto da elaboração deste parecer http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty.

([21]) Verificam-se, no entanto, amplas divergências quanto aos critérios de representatividade aplicados nas várias situações. Por isso, remete-se o leitor para os critérios quantitativos e qualitativos definidos no parecer do CESE (relator: Jan Olsson), (JO C 88 de 11.4.2006, pp. 41-47).

([22]) A este respeito, importa também recordar a enorme quantidade de organizações locais, nacionais e regionais que participaram, recentemente, em projetos europeus concretos e específicos e que, se devidamente incentivadas e incluídas na rede, poderiam intervir ativamente numa dinâmica de participação e de diálogo civil mais ampla, capaz de reforçar a adesão dos cidadãos ao processo europeu de forma generalizada nos territórios nacionais e locais da União.

([23]) JO C 193 de 10.7.2001, p. 117; JO C 125 de 27.5.2002, p. 61, e COM(2001) 428 final.

4.7 Se elaborado com base na perspetiva indicada no artigo 11.º ([24]), implicando direta e ativamente as organizações da sociedade civil, tal estudo poderá tornar-se uma boa base de trabalho para determinar linhas diretrizes e modalidades práticas complementares para o desenvolvimento do diálogo estruturado na aceção do artigo 11.º do TUE. Desta forma, poderia proporcionar os elementos necessários à definição de propostas operacionais sucessivas e mais concretas por parte da Comissão e das outras instituições da UE, nomeadamente em consonância com o Livro Verde referido no ponto 2.5, cuja importância o CESE salienta. Em especial, haverá que determinar as possíveis linhas e práticas comuns a todas as instituições, sem prejuízo da respetiva autonomia, com vista a desenvolver um processo homogéneo, efetivo, inclusivo e transparente para a participação estruturada da sociedade civil na construção do projeto europeu.

4.8 O CESE pode certamente contribuir com os seus trabalhos, a sua competência e as suas redes, participando ativamente na realização do estudo, tanto na fase de conceção e de realização como na divulgação subsequente dos resultados, sobretudo nos 27 Estados-Membros.

4.9 Além disso, em 23 de junho de 2011, **a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu introduziram o Registo de Transparência**, que substituiu o registo instituído pela Comissão em 2008. Este registo inclui já vários milhares de organizações, provenientes dos vários setores da sociedade civil europeia, as quais devem fornecer um leque muito estruturado de informações e se comprometem a respeitar um código de conduta comum ([25]). Um único registo, comum a ambas as instituições (sendo que o Conselho já manifestou interesse em aderir), dá testemunho de uma orientação concreta e de uma vontade de proceder de forma coordenada entre as instituições da UE sobre este tema tão relevante e sensível para as relações com a sociedade civil.

4.10 O CESE considera que esse registo, de momento destinado exclusivamente a alcançar um objetivo de transparência no que respeita às relações com as instituições europeias com vista a influenciar as suas políticas, poderia converter-se progressivamente num instrumento de trabalho para a identificação das partes interessadas do diálogo civil no que toca à questão dos critérios de representatividade. Como tal, também deveriam ser exploradas as possibilidades de um registo deste tipo para o desenvolvimento do diálogo civil estruturado no quadro do estudo acima referido.

4.11 O Tratado de Lisboa abre, além disso, **novas oportunidades ao Conselho Europeu**. Este constitui agora uma estrutura permanente e o presidente do Conselho Europeu é eleito para um mandato renovável de dois anos e meio. Isso permite uma perspetiva a mais longo prazo e relações mais estáveis com a sociedade civil organizada. Efetivamente, também o Conselho Europeu deve cumprir o artigo 11.º do TUE, e o facto de ser atualmente a instituição responsável pela definição das orientações políticas gerais da UE torna ainda mais fundamental desenvolver uma cooperação que evolua progressivamente com vista a um diálogo civil estruturado. O CESE tem para si que o Conselho deve criar uma unidade especial responsável pelo diálogo com a sociedade civil, e o CESE está disponível, no âmbito das suas funções específicas, para cooperar estreitamente com o Conselho para dar expressão concreta a esta ideia.

5. **Papel do CESE**

5.1 Nos últimos dez anos, o CESE alterou profundamente o seu modo de funcionamento e, mais importante ainda, alargou em grande medida a participação nos seus trabalhos a atores, peritos e organizações da sociedade civil europeia.

5.2 Todas as vertentes do Comité foram afetadas por estas reformas, desde o aspeto mais tradicional dos seus trabalhos (a elaboração de pareceres), que agora conta com a participação crescente de peritos e a realização mais frequente de audiências, com diferentes dimensões, à criação do Grupo de Ligação com as Organizações e Redes Europeias da Sociedade Civil, aos diversos encontros e eventos organizados no âmbito dos programas das secções especializadas, dos grupos e das presidências, não só em Bruxelas mas também nos vários países da União, ao trabalho relativo à Estratégia Europa 2020, feito em parceria com os conselhos económicos e sociais e instituições similares dos diversos Estados-Membros, ou ainda ao amplo leque de atividades realizadas no âmbito das relações externas do Comité.

5.3 O resultado é uma rede sólida e em constante crescimento de relações e de diálogos, que envolve um leque mais amplo e diversificado de intervenientes da sociedade civil organizada europeia. Trata-se de uma evolução relativamente estruturada, com uma forte componente setorial, no âmbito da qual, muitas vezes, cada interveniente conhece mal as ações dos restantes e, sobretudo, uma evolução cujo potencial global ainda não foi suficientemente explorado.

5.4 Como tal, o CESE deve empenhar-se em:

— promover uma **análise mais aprofundada da evolução e das perspetivas do seu sistema de relações com a sociedade civil organizada**, a fim de avaliar a eficácia, a pertinência e a perceção do trabalho realizado e de dar início às alterações possíveis e às inovações necessárias, com vista não só a melhorar continuamente a sua missão específica de órgão consultivo da UE, mas também a apoiar o processo de aplicação do artigo 11.º do TUE. Este estudo deve ser levado a cabo com a colaboração de institutos de investigação de alto nível e deve prever modalidades adequadas de participação e cooperação ativas das organizações da sociedade civil que tenham representatividade ao nível europeu, permitindo assim recolher também as suas opiniões e orientações gerais;

— promover **uma base de dados específica que reúna todos os contactos, competências e organizações** que, de uma forma ou de outra, participam anualmente nos trabalhos do Comité, e que defina também o tipo de cada organização e permita avaliar que iniciativas podem ser desenvolvidas para assegurar uma comunicação concertada ou um diálogo anual com todas as partes interessadas, de forma a consolidar este sistema de relações;

([24]) «As instituições estabelecem um diálogo aberto […]», p. 2.
([25]) http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm.

— propor às diversas instituições da UE a criação de **uma base de dados única de toda a rede de relações e de diálogos mantidos com as organizações da sociedade civil por todas as instituições da União Europeia**, com vista, eventualmente, a elaborar também um relatório anual correspondente, acessível a todas as partes interessadas nacionais e europeias ([26]).

5.5 O CESE deve criar todas as sinergias úteis com as outras instituições da União, para assegurar uma implementação adequada do artigo 11.º. Para tal, o CESE renova o seu compromisso de abrir novas perspetivas de trabalho com o Conselho Europeu e de reforçar e ampliar todas as oportunidades de cooperação já estabelecidas com o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Comité das Regiões.

5.6 **O novo protocolo de cooperação entre o CESE e a Comissão Europeia** ([27]), que consolida e reforça o papel do CESE como intermediário privilegiado entre a sociedade civil organizada e as instituições da UE, oferece inúmeras oportunidades neste sentido, que devem ser desenvolvidas com convicção. O protocolo consolida e reforça a cooperação desenvolvida nos anos precedentes e estabelece novas e ambiciosas vias concretas para proceder a uma aplicação progressiva e de conjunto do artigo 11.º do TUE, para desenvolver a «democracia participativa na União com o propósito de reforçar a sua legitimidade democrática» ([28]). Em especial, «a Comissão considera esta cooperação como um instrumento privilegiado para organizar um diálogo aberto, transparente e regular com associações representativas e a sociedade civil, tal como referido no artigo 11.º do TUE» ([29]).

5.7 Em especial, o protocolo define dois momentos privilegiados para o desenvolvimento da cooperação, que podem converter-se num quadro estável e estruturado onde incluir progressivamente uma rede cada vez mais ampla de organizações representativas da sociedade civil europeia, dando assim uma forma complementar ao desenvolvimento concreto do diálogo civil estruturado, de acordo com o estipulado no artigo 11.º, n.º 2:

— No quadro da definição das prioridades políticas da UE, o CESE tem a possibilidade de influenciar as prioridades políticas e o programa anual de trabalho da Comissão. Para tal, o CESE deverá dar a conhecer as suas propostas de prioridades à Comissão para o ano seguinte e, no final de cada ano, o CESE organizará um debate sobre o futuro da UE, durante o qual a Comissão apresentará as suas próprias prioridades estratégicas.

— No quadro do semestre europeu e da Estratégia Europa 2020, o protocolo institucionaliza a apresentação de um relatório anual por parte do CESE, em estreita cooperação com a rede de conselhos económicos e sociais ou instituições similares, sobre a participação da sociedade civil na preparação dos programas nacionais de reforma. Esse relatório será debatido antes do Conselho Europeu da Primavera e a Comissão deverá participar no debate e apresentar uma «Análise Anual do Crescimento».

5.8 O CESE deve comprometer-se ainda a criar as sinergias mais oportunas com as organizações da sociedade civil, tanto a nível nacional, como a nível europeu, desenvolvendo uma cooperação estruturada a ambos os níveis.

5.9 Tal cooperação estruturada pode ser desenvolvida especialmente a nível nacional, de acordo com o protocolo, que solicita agora que o CESE avalie «a execução da legislação da UE, em particular no tocante às cláusulas horizontais, como preveem os artigos 8.º a 12.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)» ([30]). Para este fim, a cooperação já existente com os CES nacionais e as instituições similares deve ser reforçada.

5.10 Por fim, em 2004 o CESE criou **o Grupo de Ligação** com as organizações e as redes europeias da sociedade civil, que é também mencionado no protocolo revisto. No âmbito das perspetivas delineadas, o CESE considera necessário rever, reestruturar e relançar o papel do grupo de ligação, em especial abrindo-o a todos os setores da sociedade civil organizada e no que se refere a estruturar melhor a composição dos três grupos do CESE. Uma perspetiva de reforço deste género poderia representar assim um contributo específico para um avanço decisivo na aplicação concreta do artigo 11.º, n.º 1, do TUE (relativo ao diálogo civil horizontal), tornando o CESE numa plataforma facilitadora desse processo. O grupo de ligação assim revisto e reforçado poderá desempenhar um papel cada vez mais importante no CESE, em especial na monitorização da aplicação do artigo 11.º do TUE.

6. **Construir um espaço estruturado para o diálogo civil europeu**

6.1 O CESE considera que se deve assumir cada vez mais como centro de excelência do diálogo civil europeu, desenvolvendo e melhorando progressivamente os instrumentos existentes, estimulando novas formas de diálogo estruturado e de fóruns abertos, que sejam um espaço de participação para as partes interessadas. Tal deve enquadrar-se numa estratégia global e contar com uma participação cada vez mais adequada das organizações da sociedade civil europeia, com o objetivo de multiplicar as boas práticas de diálogo civil a todos os níveis. Desta forma, o CESE poderá contribuir de forma decisiva para a aplicação do artigo 11.º.

([26]) Ver também o ponto 21 da «Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de Janeiro de 2009, sobre as perspetivas de desenvolvimento do diálogo civil no âmbito do Tratado de Lisboa» (P6_TA(2009)0007).
([27]) http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469.
([28]) Protocolo, Preâmbulo, sexto parágrafo.
([29]) Protocolo, Preâmbulo, sétimo parágrafo.
([30]) Protocolo, Preâmbulo, quinto parágrafo.

6.2 O CESE é ainda da opinião de que se deve começar a trabalhar para criar um espaço que dê visibilidade a esta nova fase da democracia participativa, que seja inovador em termos de conteúdo e de metodologia, que impulsione o processo no seu conjunto e que, por último, seja um espaço de comunicação. Trata-se de dar forma e substância à construção de uma esfera pública europeia, como proposta pelo filósofo Jürgen Habermas, enquanto condição fundamental do próprio projeto europeu, mas que está ainda longe de ser uma realidade. Esse trabalho é ainda mais necessário no contexto da crise e dos riscos já evidenciados de enfraquecimento da adesão democrática à construção europeia.

6.3 A proposta de um espaço desse género foi já apresentada pelo CESE ([31]) numa sua conferência e num recente e influente parecer sobre a renovação do método comunitário ([32]).

6.4 O CESE entende que este espaço estruturado destinado ao diálogo civil europeu poderia assumir **a forma de um evento anual**, com as seguintes características e objetivos:

— ter por objeto a recolha, transmissão e síntese dos principais contributos da sociedade civil organizada europeia para o programa anual da Comissão e para as prioridades das várias instituições, conforme as considerações apresentadas no ponto 5.7;

— estender-se progressivamente por vários dias, segundo o princípio dos «Open Days» que o CR organiza com êxito ([33]), com ateliês e reuniões temáticas que conduziriam, por fim, a uma reunião geral de encerramento;

— constituir um ponto de encontro ao qual o CESE daria uma base preparatória sólida, instituindo um comité específico com representantes das organizações europeias da sociedade civil, que definiria as prioridades temáticas dos trabalhos, bem como as modalidades de participação ([34]);

— assegurar uma participação tão alargada quanto possível, incluindo ao nível das organizações nacionais e setoriais;

— prever igualmente formas de associar diretamente os cidadãos europeus, em virtude das disposições do artigo 11.º, n.º 1, do TUE, que exige também um diálogo direto com os cidadãos nos vinte e sete países da UE, através da utilização dos amplos recursos proporcionados pelas novas tecnologias da comunicação;

— concluir com uma declaração final cujo formato seria gerido e coordenado pelo comité preparatório, segundo o método que o CESE já empregou com sucesso em várias ocasiões, tanto nos seus trabalhos internos como externos.

6.5 O CESE tem para si que esse evento constituiria um impulso construtivo para que todas as instituições da UE convertam o diálogo civil numa tarefa transversal que diga respeito a todas as direções-gerais da Comissão, todos os grupos de trabalho do Conselho e todas as comissões do Parlamento, de forma transparente e equilibrada, no que respeita aos diferentes setores da sociedade civil organizada europeia, como foi já solicitado pelo Parlamento Europeu ([35]).

6.6 Com vista a imprimir mais coerência e a reforçar esta perspetiva, o CESE volta a apelar a que a Comissão elabore uma proposta precisa e conclusiva sobre o estatuto europeu para as associações europeias, como firmemente solicitado pelas organizações da sociedade civil europeia e reiterado em diversos pareceres do CESE.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([31]) Ver número 4 final, no documento adotado pelas principais organizações da sociedade civil organizada na conferência do CESE, em 10 de fevereiro de 2010: A organização de uma conferência anual da sociedade civil organizada com vista a contribuir para a elaboração da agenda política europeia.

([32]) JO C 51 de 17.02.2011, p. 29, ponto 5.6, relatores: Henri Malosse e Georgios Dassis.

([33]) Os *Open Days* do CR, que comemoram em 2012 o seu décimo aniversário, são um fórum de debate político e um espaço de intercâmbio de boas práticas e de cooperação. Atualmente, atraem mais de 6 000 participantes e incluem uma centena de ateliês, três assembleias temáticas gerais e uma sessão final, que conta com a presença de representantes de alto nível de todas as instituições europeias.

([34]) Neste contexto, refira-se, como exemplo de uma boa prática, o «Programa para a Europa: As propostas da sociedade civil», apresentado pelo CESE na primavera de 2009.

([35]) Resolução do Parlamento Europeu (P6-TA(2009)0007), de 13 de janeiro de 2009, sobre as perspetivas de desenvolvimento do diálogo civil no âmbito do Tratado de Lisboa, relatora: Genowefa Grabowska.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O contributo e a participação dos idosos na sociedade» (parecer de iniciativa)

(2013/C 11/04)

Relatora: **Maureen O'NEILL**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

O contributo e a participação dos idosos na sociedade

(parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 23 de outubro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 144 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 *Conclusão*

1.2 Os idosos são membros dinâmicos, capazes e vitais da nossa sociedade Transmitem conhecimento, competências e experiência para as próximas gerações. Contribuem, individualmente e em conjunto, para a nossa economia, para as nossas comunidades e para a transmissão da nossa história. Enquanto membros de uma família, as pessoas idosas são responsáveis por encorajar a coesão e a solidariedade na nossa sociedade.

1.3 *Recomendações*

1.3.1 O CESE recomenda que:

— se coloque a tónica na capacidade e no contributo dos idosos, e não na sua idade cronológica, e que os governos, as ONG e os meios de comunicação social realcem estes elementos através de declarações positivas;

— se apoie a participação ativa de todos os grupos etários na sociedade e o aumento da solidariedade e da cooperação intergeracional e dentro de cada uma das gerações;

— os governos e organismos estatais assumam um compromisso positivo de promoverem a participação ativa dos idosos no processo de decisão e o seu papel nas comunidades;

— os governos cooperem com os parceiros adequados na supressão de todas as barreiras que impeçam a participação plena dos idosos na sociedade;

— todas as partes interessadas desenvolvam uma abordagem que promova a aprendizagem ao longo da vida junto dos idosos, dos empregadores e das comunidades;

— os governos assegurem a inclusão e a formação digital dos idosos;

— os idosos se candidatem a eleições, votem e participem como membros do conselho de administração em empresas, organismos públicos e ONG;

— o contributo dos prestadores e recetores de cuidados informais seja reconhecido e que os seus direitos e responsabilidades sejam devidamente apoiados;

— os idosos sejam encorajados a voluntariar-se de acordo com as orientações de boas práticas;

— se preveja a possibilidade de os trabalhadores idosos permanecerem no posto de trabalho até à idade legal de reforma ou mesmo depois, se assim o desejarem;

— os trabalhadores adaptem o ambiente de trabalho e definam disposições contratuais para satisfazer as necessidades dos trabalhadores idosos; e

— os idosos sejam reconhecidos como consumidores e as empresas sejam encorajadas a produzir bens e a prestar serviços que respondam às necessidades de uma sociedade em envelhecimento.

2. **Introdução**

2.1 No entender do Grupo de Pilotagem para o Envelhecimento Ativo da Comissão Europeia, um envelhecimento ativo e saudável é um processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança para melhorar a qualidade de vida das pessoas à medida que vão envelhecendo. Tal aplica-se tanto aos indivíduos como aos grupos populacionais. A seu ver, o termo «saúde» refere-se ao bem-estar físico, mental e social, enquanto o termo «ativo» abrange não só a capacidade de estar fisicamente ativo ou participar no mercado laboral, mas também a participação contínua nos assuntos sociais, económicos, culturais, espirituais e cívicos ([1]).

2.2 O objetivo deste parecer é chamar a atenção para a participação ativa dos idosos na Europa, analisar os obstáculos que impedem a participação ativa de mais cidadãos e destacar que essa participação é constante ao longo da vida. A construção de uma Europa adaptada aos idosos ([2]) começa desde que os cidadãos nascem e requer uma visão de longo prazo. Este parecer tem por base pareceres anteriores do CESE sobre os idosos e o envelhecimento ([3]).

2.3 Atualmente, há 85 milhões de pessoas com mais de 65 anos na Europa, e este número atingirá os 151 milhões em 2060. É importante não colocar a tónica apenas na idade cronológica, mas reconhecer e melhorar também a capacidade de participação dos cidadãos de todas as idades e compreender que mesmo as pessoas idosas (que são, no contexto deste parecer, as pessoas com 65 anos ou mais) que padecem de problemas de saúde podem participar.

2.4 A participação ativa dos idosos nos domínios social, cultural, económico e político exige que se tenha uma imagem correta da terceira idade ([4]). Importa desencorajar o uso de linguagem demasiado dramática pelos meios de comunicação social e governos para descrever uma sociedade em envelhecimento.

2.5 As atitudes discriminatórias com base na idade têm de ser eliminadas, uma vez que prejudicam a imagem dos idosos e os desencorajam de participar. Tal implica a perda de contributos vitais e aumenta as tensões intergeracionais. Há que celebrar a possibilidade de sermos mais saudáveis por mais tempo, como resultado de uma melhor educação e nutrição, bem como de uma maior importância atribuída ao contrato social entre gerações.

2.6 As atitudes negativas relativamente aos idosos não têm em conta o seu papel enquanto trabalhadores, consumidores, participantes em projetos comunitários e prestadores de cuidados a terceiros. As imagens negativas dos idosos são nefastas, já que a discriminação compromete a autoestima e impede uma maior participação e o seu contributo para a economia. A esperança de vida aumentou graças aos novos desenvolvimentos na medicina, na farmacologia e na tecnologia, bem como devido a uma maior consciencialização e educação em matéria de saúde. Estudos mostram que as próprias pessoas de idade muito avançada dizem ter uma qualidade de vida frequentemente muito melhor do que geralmente se pensa. Há que mudar as atitudes relativamente à terceira idade, demasiadas vezes dominadas por ideias erróneas e preconceitos negativos ([5]).

2.7 A evolução demográfica abre oportunidades ao crescimento da «economia grisalha», já que os idosos são consumidores em muitos setores e contribuintes através do emprego.

2.8 O combate à discriminação com base na idade através de legislação, liderança e construção de numa nova dinâmica na elaboração de políticas deve, pois, ser uma prioridade na promoção do envelhecimento ativo e na exploração do potencial que os idosos têm de desempenhar um papel pleno no desenvolvimento do capital social e económico do seu país.

2.9 Há que desconstruir a ideia de que, aos 65 anos, as pessoas passam a receber serviços em vez de contribuírem. As barreiras da idade devem ser abolidas. Os idosos não se transformam num grupo homogéneo em razão da sua idade, mantendo antes as suas diferentes visões, energias, experiências, preconceitos, necessidades e ambições. Todas as pessoas estão a envelhecer e, para cumprirmos as expectativas em 2060, serão necessárias adaptações constantes.

2.10 Os dados estatísticos relacionados com os idosos devem ser utilizados com cautela a fim de evitar que se parta do princípio de que as condições de saúde, os índices de participação, etc., são os mesmos para todas as pessoas entre os 65 e os 100 anos, uma vez que as necessidades e capacidades variam. Temos de evitar fazer juízos com base na idade e criar grupos isolados.

2.11 É impossível considerar a dignidade e o bem-estar dos idosos separadamente das estratégias relacionadas com os rendimentos, os cuidados de saúde, a assistência social e a preservação das redes sociais locais e das iniciativas comunitárias. Estas questões destacam-se no âmbito dos obstáculos à participação que **poderiam** surgir. A capacidade de aceder a serviços e participar ativamente depende, em grande medida, da suficiência de rendimentos, o que deve ser parte integrante da reforma do regime de pensões.

3. **Questões cívicas**

3.1 No recente relatório intitulado *Gold Age Pensioners* ([6]), os idosos são descritos como «elo de ligação social». O relatório realça o seu contributo para a família e para as comunidades através do voluntariado e da participação em instituições democráticas.

([1]) *Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership* [Plano de Aplicação Estratégica para a Parceria Europeia de Inovação], Comissão Europeia, 7.11.2011.

([2]) *Stakeholder Manifesto for an Age Friendly European Union by 2020* [Manifesto das partes interessadas a favor de uma União Europeia adaptada aos idosos em 2020], Plataforma AGE Europa, 2011.

([3]) JO C 228 de 22.9.2009, p. 24; JO C 51 de 17.2.2011, p. 55; JO C 181 de 21.6.2012, p. 150.

([4]) 6.º relatório sobre a situação da geração mais velha na República Federal da Alemanha.

([5]) Kirkwood, Tom *et al*, *New Ways of Looking at Age* [Novas formas de encarar o envelhecimento], Blackstaff Press, 2011.

([6]) *Gold Age Pensioners* [Reformados da terceira idade], WRVS, 2011.

3.2 Os idosos têm o registo mais elevado de adesão às urnas em todas as eleições. Segundo um relatório do Eurostat ([7]), 50 % dos cidadãos com mais de 55 anos votaram, e o interesse pela política é mais forte entre as pessoas mais velhas. O número crescente de pessoas idosas na nossa sociedade traz consigo uma influência política considerável, apelidada *grey power* («poder grisalho») nos EUA. Esta influência é efetivamente exercida.

3.3 A média de idades dos deputados eleitos para o Parlamento Europeu é de 54 anos e o deputado mais velho tem 84 anos. Isto verifica-se também noutras instituições governamentais e no CESE, o que realça que a idade não deve ser um obstáculo à participação a nenhum nível.

3.4 Muitos idosos transportam a experiência e os conhecimentos adquiridos ao longo da sua vida ativa para os conselhos de administração de ONG, organismos públicos e empresas.

4. **Participação no processo decisório**

4.1 Dado o alcance do contributo multifacetado dos idosos para a sociedade poder-se-ia tirar conclusões em relação à inclusão social dos idosos e à sua participação nos processos de decisão. No entanto, os idosos sentem-se muitas vezes excluídos no que diz respeito à tomada de decisões que dizem respeito ao seu próprio bem-estar ou à comunidade em que vivem. As pessoas precisam de um incentivo pessoal, e as organizações devem desenvolver mecanismos que incluam os pontos de vista dos idosos.

4.2 A Plataforma Europeia de Idosos publicou um relatório em 2010 ([8]) que explicou os métodos desenvolvidos nos vários Estados-Membros que incluíam conselhos locais e nacionais e consultas públicas de pessoas idosas. É uma condição fundamental do processo europeu de inclusão social que as partes interessadas participem no desenvolvimento de soluções para os problemas que enfrentam. Para gerar a mudança, é tão importante participar como ser ouvido ativamente.

4.3 Há que garantir que as pessoas que enfrentam a exclusão social como consequência de saúde fraca, deficiência ou pobreza recebem apoio e que o papel dos cidadãos é reforçado. O Grupo de Trabalho Escocês de Pessoas com Demência é um exemplo a seguir de pessoas diagnosticadas com demência, determinadas a manter o seu poder de escolha e o controlo sobre as suas vidas. Conquistou uma reputação impressionante a nível nacional e internacional graças às suas campanhas entusiásticas e destemidas para melhorar a perceção da demência e exercer pressão (*lobbying*) em prol de melhores serviços. Estão à frente da organização pessoas com demência que participam como oradores principais em conferências ou no diálogo com o governo ([9]).

4.4 Uma participação eficaz requer estruturas de acolhimento e um empenho sério de organismos governamentais e ONG, empregadores e outras instituições, em ouvir os idosos enquanto partes interessadas. Além disso, é necessário que a linguagem utilizada não contenha jargão, que os locais de encontro sejam acessíveis e que as pessoas consigam participar nesses encontros e usar os meios de transporte. Os idosos devem estar cientes dos seus direitos e obrigações, bem como ter a oportunidade de se familiarizarem com as questões a debater, pelo que a formação, incluindo no domínio das TIC, é um ingrediente essencial ([10]).

4.5 A ênfase é colocada cada vez mais na coprodução, que envolve indivíduos, comunidades e organizações que têm as competências, os conhecimentos e a capacidade para trabalharem em conjunto, criando oportunidades e solucionando problemas ([11]). Os princípios envolvidos são os subjacentes a todas as atividades participativas e podem ser aplicados desde o nível individual, na conceção de um pacote de cuidados, até aos governos nacionais, na elaboração das políticas.

5. **Investigação**

5.1 O CESE congratulou-se com o apoio da Comissão Europeia a iniciativas de programação conjunta e com a elaboração de roteiros para futuras atividades de investigação no domínio do envelhecimento e das alterações demográficas, que integram o «Horizonte 2020 – Roteiros para o envelhecimento» ([12]).

5.2 A investigação contínua de todos os aspetos da vida para os idosos é importante, a fim de assegurar que são adequadas as decisões políticas que afetam a saúde, a assistência social, a educação, os rendimentos e a participação. Os idosos devem ser envolvidos na identificação das questões e participar na análise das mesmas. Isto é particularmente importante para a realização de ensaios clínicos adequados com os idosos.

6. **Prestação de cuidados**

6.1 À medida que a população envelhece, a responsabilidade pela prestação de cuidados caberá a um número cada vez mais elevado de mulheres idosas, podendo causar dificuldades financeiras devido à perda do salário e aos direitos de pensão reduzidos. As pessoas mais velhas dão um contributo significativo enquanto prestadores de cuidados informais aos parentes mais idosos e frágeis, o que possibilita uma poupança considerável nos orçamentos estatais de proteção social. Há que reconhecer a experiência e as competências dos prestadores de cuidados informais e a necessidade de proporcionar oportunidades de formação.

6.2 Além disso, muitos avós cuidam dos netos por necessidade em famílias com dificuldades ou para possibilitar que os seus filhos trabalhem e sejam, assim, economicamente ativos.

([7]) *Active ageing and solidarity between the generations* [Envelhecimento ativo e solidariedade intergeracional], Eurostat, 2012.

([8]) *Guide for Civil Dialogue on Promoting Older People's Social Inclusion* [Guia para o diálogo civil sobre a promoção da inclusão social dos idosos], Plataforma AGE Europa, 2010.

([9]) *Perspectives on ageing with dementia* [Perspetivas sobre o envelhecimento com demência], Joseph Rowntree Foundation, 2012.

([10]) Ver nota 8.

([11]) *A guide to co-production with older people* [Guia sobre a coprodução com idosos], NDTI.

([12]) Ver parecer do CESE sobre o «Horizonte 2020 – Roteiros para o envelhecimento», adotado em 23 de maio de 2012 (JO C 229, de 31.7.2012, p. 13).

6.3 Ainda há espaço para a inovação social no domínio dos cuidados informais, e os Estados-Membros devem envidar mais esforços no sentido de responderem aos desafios e responsabilidades crescentes que recaem sobre os prestadores de cuidados informais, no contexto de escassez ou inadequação dos serviços de cuidados.

7. **Voluntariado**

7.1 Há um notável leque de atividades de voluntariado dos idosos que vão muito além dos domínios associados tradicionalmente ao envelhecimento, como o apoio a idosos frágeis ou doentes ([13]). Estas atividades abarcam domínios como cuidados sociais e de saúde, lazer, ambiente, organizações religiosas, cultura e política.

7.2 Os idosos participam em atividades voluntárias porque isso lhes possibilita conservar e desenvolver as suas competências e contactos sociais, prevenir o isolamento e a exclusão sociais e servir a sua comunidade. O voluntariado traz benefícios mútuos. Segundo um estudo realizado em 2009, 78 % da população da UE-27 eram de opinião que os idosos dão um contributo substancial como voluntários em organizações de beneficência e comunitárias ([14]).

7.3 Na ausência ou redução de serviços estatais, dever-se-ia apreciar o facto de os idosos participarem em atividades voluntárias para preencher as lacunas. Além disso, há que apoiá-los.

7.4 Importa assinalar que o reconhecimento e o leque de atividades de voluntariado variam consideravelmente entre os Estados-Membros e que, tendencialmente, os voluntários idosos praticaram voluntariado toda a sua vida. Há margem de manobra para incentivar os indivíduos a participarem em atividades de voluntariado ao longo da vida, bem como para lhes permitir fazê-lo, o que traz benefícios mais tarde, prevenindo o isolamento e exclusão sociais e estimulando os contactos e as amizades.

8. **Contributo económico**

8.1 O contributo dos idosos para a economia pode ser mensurado não só em termos de consumo, mas também através do pagamento dos impostos sobre o rendimento e sobre aquisições, da prestação de cuidados informais a familiares, o que representa uma poupança para o estado, da assistência aos netos, permitindo que os filhos regressem ao mercado de trabalho, ou do valor do voluntariado e da permanência na vida ativa. Além disso, há transferências de ativos para os parentes mais jovens a fim de os ajudar a cumprir compromissos financeiros importantes ([15]).

8.2 Um maior reconhecimento de uma população envelhecida deverá aumentar o potencial das empresas e de outras entidades de desenvolvimento e comercialização de produtos e serviços que servem esta parte da população no contexto de uma sociedade em envelhecimento, estimulando assim o crescimento na produção e no emprego ([16]).

8.3 Os idosos não são suficientemente reconhecidos como consumidores, o que justifica as atitudes negativas relativamente aos mais velhos. As visões estereotipadas dos idosos transmitem tendencialmente a ideia de que os mais velhos não precisam nem querem oportunidades ou serviços diferentes e de que o «mercado jovem» é muito mais importante ([17]).

9. **Emprego**

9.1 Cerca de 60 % dos trabalhadores creem que estarão em condições de continuar a exercer a sua atividade profissional quando chegarem aos 60 anos ([18]).

9.2 Dado o aumento da longevidade, é importante que os idosos tenham a capacidade e a possibilidade de escolherem permanecer ativos até à idade legal da reforma e, se assim o desejarem, para além dela. Isto requer um reconhecimento das capacidades dos idosos, adaptação ao ambiente e horário de trabalho (o que é uma vantagem em todo o ciclo de vida), capacidade de participar em ações de formação que permitam acompanhar os métodos em mudança e esforços no combate à discriminação etária no local de trabalho. O CESE adotou recentemente um parecer que propunha um pacote de medidas específicas para incluir estes requisitos e salientava a importância de os parceiros sociais desempenharem um papel fundamental para assegurar as políticas e adaptações adequadas ([19]).

9.3 Importa reconhecer que existe uma diferença entre as pessoas que trabalham depois da idade da reforma porque assim o **desejam** e as que o fazem porque **precisam**, quando a sua pensão de reforma não é suficiente.

9.4 Os idosos trazem uma riqueza de experiências e competências para o local de trabalho, o que é essencial numa altura de escassez de competências e garante um contributo contínuo para a economia. As empresas devem ser incitadas a desenvolver boas práticas em estratégias de gestão do envelhecimento.

9.5 Os idosos têm potencial para se tornarem trabalhadores independentes e empresários, o que lhes confere maior autonomia e controlo sobre as suas condições de trabalho. O contributo dos idosos neste contexto está a aumentar. De acordo com os dados do Eurostat relativos a 2010, 50 % dos trabalhadores com mais de 65 anos trabalham por conta própria ([20]). O estímulo ao desenvolvimento de novos projetos e serviços que reflitam a evolução demográfica pode ser dado pelos próprios idosos ainda no ativo, devendo encorajar-se os indivíduos a aproveitar estas oportunidades ([21]).

([13]) *Volunteering by Older People in the EU* [Voluntariado pelos idosos na UE], Eurofound 2011.
([14]) Ver nota 6.
([15]) *Gold Age Pensioners* [Reformados da terceira idade], WRVS, 2011.
([16]) JO C 44 de 11.2.2011, p. 10.
([17]) *The Golden Economy* [A economia sénior], AGE UK, 2011.
([18]) *Living Longer Working Better* [Viver mais tempo, trabalhar melhor], Eurofound, 2011.
([19]) JO C 318 de 29.10.2011, p. 1.
([20]) *Active Ageing and Solidarity between the generations* [Envelhecimento ativo e solidariedade intergeracional], Eurostat, 2011.
([21]) *Golden opportunities* [Oportunidades para os idosos], UnLtd., 2012.

10. **Aprendizagem ao longo da vida**

10.1 O CESE tem vindo a sublinhar há já alguns anos a importância da aprendizagem ao longo da vida enquanto uma condição prévia para a inclusão social, a permanência no local de trabalho, o desenvolvimento pessoal e a capacidade de participar eficazmente ([22]).

10.2 Cada vez mais idosos tiram partido das oportunidades educacionais, embora a situação não seja igual em todos os Estados-Membros ([23]). A participação dos idosos em grupos comunitários e ONG proporciona uma fonte significativa de aprendizagem informal.

11. **Papel das TIC**

11.1 A utilização das TIC tem uma relevância cada vez maior na vida de todos os cidadãos. O uso da Internet e do correio eletrónico permite aos idosos manterem contacto com a realidade fora de casa e comunicarem regularmente com familiares que não moram perto. Isto pode ser potenciado através da utilização do Skype ou de outros programas semelhantes para manter o contacto visual. O recurso a salas de conversa em linha (*chat rooms*) supervisionadas pode ajudar os idosos confinados ao seu lar a entrar em contacto com outras pessoas que tenham os mesmos interesses, o que atenua o seu isolamento.

11.2 Os serviços de saúde em linha trazem importantes vantagens no que diz respeito ao acompanhamento das situações clínicas e à resposta a situações de emergência. Tais métodos não devem substituir o contacto humano pessoal regular e os sistemas de saúde em linha devem ter em conta a necessidade de relações reais com os indivíduos.

11.3 Outras aplicações mais controversas das TIC têm a ver com sistemas de vigilância pessoal em casas «inteligentes», segurança pessoal ou dispositivos para vigilância de indivíduos com demência. A intenção é proporcionar uma autonomia contínua e uma liberdade de escolha das atividades em segurança. A utilização desses métodos deve ter por base decisões e práticas éticas e atuar claramente no interesse do idoso, e não como mecanismo de controlo ou forma de reduzir o pessoal que presta assistência.

11.4 Apesar de a utilização da Internet para fazer compras em linha trazer vantagens às pessoas com problemas de mobilidade, ela deve ser moderada, não devendo impedir o convívio e a realização de atividades fora de casa. Há que garantir a proteção dos dados e a privacidade.

11.5 A utilização das TIC requer formação e apoio, bem como acesso a equipamento. Estas questões foram realçadas no parecer do CESE sobre «Melhorar a literacia, as competências e a inclusão digitais» ([24]).

12. **Obstáculos à participação**

12.1 Embora se tenha salientado a participação dos idosos num leque de atividades com impacto na vida social e económica, ainda persistem importantes obstáculos para muitos idosos que os impedem de participar mais plenamente.

12.2 A idade cronológica é uma das muitas características que definem uma pessoa. O conhecimento, as competências e a experiência reunidas por diferentes grupos etários são recursos vitais na sociedade. Uma sociedade inclusiva para todas as idades exige que a responsabilidade coletiva seja assumida pelos decisores políticos, pelas partes interessadas e pelos próprios cidadãos quando da definição de políticas e práticas que assegurem a equidade e a inclusão, independentemente da idade.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([22]) JO C 161 de 13.7.2007, p. 1; JO C 204 de 9.8.2008, p. 89; JO C 228 de 22.9.2009, p. 24; JO C 77 de 31.3.2009, p. 115; JO C 51 de 17.2.2011, p. 55.

([23]) Ver nota 20.

([24]) JO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Capacitação social e integração dos ciganos na Europa» (aditamento a parecer)

(2013/C 11/05)

Relator: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Em 17 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um aditamento a parecer sobre a

Capacitação social e integração dos ciganos (*) *na Europa*

(aditamento a parecer).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 23 de outubro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 127 votos a favor, 1 voto contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE acolhe com agrado e enorme esperança as medidas recentemente tomadas pela Comissão Europeia, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho, por outras instâncias da UE e pelos vários Estados-Membros em prol da integração dos ciganos europeus, com destaque para a estratégia-quadro da Comissão Europeia e para a adoção das estratégias nacionais de integração dos ciganos.

1.2 Ao mesmo tempo, o Comité chama a atenção para o facto de «estes esforços, no seu conjunto, não terem permitido dar uma resposta decisiva à discriminação sofrida por muitos ciganos nem melhorar a sua qualidade e perspetivas de vida».

1.3 Já em 2011, num parecer exploratório sobre a matéria ([1]), o CESE expressou as suas preocupações quanto à adesão das organizações da sociedade civil e de ciganos às estratégias nacionais de integração dos ciganos e apresentou uma série de propostas.

1.4 As conclusões do estudo encomendado pelo CESE e levado a cabo nos 27 Estados-Membros (conclusões que corroboram as dos estudos realizados pela Coligação para uma Política Europeia dos Ciganos – CPEC – e por outras organizações da sociedade civil) chamam a atenção não só para a grande falta de informação e para a enorme insatisfação como também para uma frustração e uma desconfiança generalizadas entre os porta-vozes da comunidade cigana, as organizações da sociedade civil e os seus representantes. Aparentemente, as estratégias nacionais de integração dos ciganos não corresponderam às expectativas crescentes desta comunidade e à sua esperança sincera de que a estratégia contribua para melhorar visivelmente a integração dos ciganos na sociedade.

1.5 Os meios e os recursos disponíveis para concretizar os objetivos das estratégias nacionais de integração dos ciganos parecem insuficientes para neutralizar o impacto persistente da discriminação e da exclusão e suas repercussões negativas para a qualidade de vida e as oportunidades dos cidadãos ciganos. Por esse motivo, o Comité chama a atenção para a importância de coordenar as políticas e prever recursos adequados aos objetivos a alcançar.

1.6 O CESE entende que a planificação e a execução das estratégias nacionais de integração dos ciganos devem seguir sempre uma abordagem assente nos direitos, a fim de assegurarem o respeito dos direitos do Homem e dos direitos fundamentais.

1.7 O Comité insiste na importância de dar prioridade à luta contra a discriminação em todas as áreas da vida social.

1.8 O Comité reitera que é necessário favorecer uma atitude positiva em relação à situação social dos ciganos e que, de um modo geral, um fator decisivo para a implementação de políticas de integração é que as pessoas tenham a capacidade, os instrumentos e o poder para construírem o seu próprio destino.

1.9 O CESE apoia a criação da rede de pontos de contacto nacionais para os ciganos, dotada de competências adequadas, prevista pela Comissão Europeia e salienta que a sociedade civil organizada, e em particular as organizações de ciganos e os representantes dos interesses dessa comunidade, deve ser plenamente associada ao processo de implementação das estratégias nacionais de integração dos ciganos no seu todo (elaboração, execução, acompanhamento e avaliação).

1.10 O acompanhamento e a avaliação das estratégias nacionais de integração dos ciganos devem ser reforçados de forma sustentável, com base em argumentos científicos e recorrendo a avaliadores independentes. Importa criar um sistema que permita o financiamento desses processos.

(*) N.d.T.: «Cigano» é o termo utilizado nos documentos da Comissão e do Conselho; o seu uso é recomendado mesmo por representantes das organizações de ciganos em Portugal e por decisão interinstitucional passou a ser usado igualmente nos textos do CESE. Em anteriores pareceres, porém, surgem ainda os termos alternativos «rome» ou «romani»; uma vez que esses pareceres são citados no presente parecer, esses termos alternativos poderão surgir ao longo do texto.

([1]) Parecer do CESE de 16 de junho de 2011 sobre o tema «Empoderamento e integração social dos Romes na Europa» (JO C 248 de 25.8.2011, pp. 16-21).

2. **Historial**

2.1 Em abril de 2011, a Comissão Europeia adotou um documento estratégico de grande importância intitulado «Um quadro europeu para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020» ([2]). A comunicação, pela primeira vez na história da UE e em estreita ligação com os grandes pontos da Estratégia Europa 2020, as disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e as conclusões do vade-mécum «Dez princípios de base comuns para a inclusão dos ciganos» ([3]), define os principais objetivos estratégicos. A comunicação agrupa os desafios políticos em quatro domínios: acesso à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde e à habitação. Além disso, atribui uma importância especial à cooperação com as organizações da sociedade civil e com as organizações de ciganos. A comunicação preconiza a criação e a aplicação de um mecanismo de acompanhamento e avaliação robusto e solicita, ao mesmo tempo, que os Estados-Membros preparem, adotem e enviem à Comissão até ao final de 2012 os seus documentos estratégicos nacionais.

2.2 Nas suas conclusões ([4]), o Conselho apoia os pontos destacados pela Comissão Europeia na sua comunicação ([5]) e conclui que:

[O Conselho saúda] a comunicação da Comissão […], na qual os Estados-Membros são incentivados a estabelecerem **objetivos nacionais específicos que possam ser realizados** […], bem como a estabelecerem um sistema de supervisão e a tornarem os fundos da UE mais acessíveis para projetos de inclusão dos ciganos» e salienta a necessidade de que os Estados-Membros:

— «acompanhem e avaliem de forma adequada o impacto das estratégias [nacionais] de inclusão dos ciganos ou conjuntos integrados de medidas […]» (ponto 23);

— «promovam […] um melhor envolvimento da sociedade civil e de todos os outros interessados» (ponto 41).

3. O CESE publicou, em 16 de junho de 2011, um parecer exploratório sobre o tema «Empoderamento e integração social dos Romes na Europa» ([6]). As principais conclusões desse parecer são as seguintes:

3.1 O CESE acolhe com agrado e enorme esperança as medidas tomadas pelo Parlamento Europeu, pela Comissão, pelo Conselho Europeu, por outras instâncias da UE e pelos vários Estados-Membros em prol da inserção social e da integração dos ciganos europeus, bem como os seus esforços, que têm vindo a intensificar-se recentemente;

3.1.1 chama, por outro lado, a atenção para o facto de «estes esforços, no seu conjunto, não terem permitido dar uma resposta decisiva à discriminação sofrida por muitos romes nem melhorar a sua qualidade e perspetivas de vida. Aliás, em alguns aspetos, a sua situação piorou mais ainda»;

3.1.2 alerta, por isso, para a necessidade de uma estratégia integrada, coordenada e coerente à escala europeia, bem como de um programa de ação determinado e sistemático que abranja todos os domínios políticos e se aplique à escala nacional, a fim de dotar os indivíduos e as respetivas comunidades das competências e do poder de decisão necessários para forjarem o seu próprio destino (empoderamento);

3.1.3 considera que «os elementos a seguir indicados poderiam ser propostos aos Estados-Membros como os três pilares, a executar de forma coordenada, de uma política de integração dos Romes realista e exequível que refletisse específica mas não exclusivamente a natureza dos problemas e as prioridades estratégicas para a sua abordagem»:

a) uma «política de integração sem distinção de raça e etnia», focada na concentração dos problemas sociais e na redução da pobreza e da privação extremas;

b) uma política em prol do empoderamento dos ciganos, em particular dos que se consideram membros de qualquer comunidade cigano;

c) «políticas gerais e publicidade contra o racismo».

3.2 realça a «necessidade vital de envolver ativamente representantes e membros das comunidades romani na planificação e na aplicação a todos os níveis possíveis (UE, nacional, regional e local)».

3.3 «O CESE gostaria de participar no acompanhamento e na avaliação destas políticas com base no mandato da sociedade civil de que é detentor e nas ligações inerentes que o unem às organizações da sociedade civil dos Estados-Membros. Pretende participar na mediação entre as instituições da UE e a sociedade civil organizada e ser um parceiro ativo na Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos, bem como noutras formas de diálogo estruturado.»

([2]) COM(2011) 173 final.
([3]) Os dez princípios de base comuns para a inclusão dos ciganos foram apresentados na primeira reunião da plataforma, em 24 de abril de 2009. Destacamos em especial os princípios seguintes: «Uma focalização específica mas não exclusiva», «Uma abordagem intercultural» e «Um objetivo final de plena inclusão dos ciganos na sociedade em geral».
([4]) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lsa/122150.pdf.
([5]) Um quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos até 2020 – Conclusões do Conselho.
([6]) JO C 248, de 25.8.2011, pp. 16-21.

4. **Estudos e inquéritos**

4.1 Nesta linha, o presente parecer procura coligir os conhecimentos, as experiências e as opiniões relativas ao quadro estratégico e às estratégias nacionais de integração dos ciganos que vêm sendo acumulados desde há algum tempo pelos observadores no terreno, pelos serviços competentes da Comissão, pelas associações de ciganos, pelas organizações da sociedade civil que defendem os interesses da comunidade cigana e por lóbis e diferentes movimentos. Indubitavelmente, as conclusões deste exercício influenciarão consideravelmente as possibilidades de concretização, nos Estados-Membros, dos objetivos definidos no quadro estratégico. De entre estas diferentes análises podemos designadamente referir:

— os vários documentos da Comissão relativos ao processo de elaboração de estratégias nacionais e ao seu conteúdo;

— os documentos referentes às atividades de participação/observação e de difusão das informações do OSI, sobretudo nos novos Estados-Membros ([7]);

— os questionários da Coligação para uma Política Europeia dos Ciganos (CPEC);

— os relatórios sobre o conteúdo das estratégias e o seu processo de elaboração redigidos pelas organizações da sociedade civil que tratam as questões relativas aos ciganos, como o Centro Europeu de Informação sobre os Ciganos (CEIC) ou o Centro Amalipe;

— os resultados do questionário em linha elaborado pelo CESE respeitante aos 27 Estados-Membros.

4.2 A Comissão Europeia efetuou uma avaliação rápida das estratégias nacionais que lhe foram enviadas ([8]). De uma maneira geral, o CESE concorda com as críticas circunspectas ([9]), e em especial com a necessidade de associar mais estreitamente os órgãos de poder local e regional, colaborar de forma mais aprofundada com a sociedade civil, prever fontes de financiamento que estejam mais à altura das tarefas e dos objetivos, desenvolver mais a montante o seguimento das políticas e a sua avaliação adequada e combater a discriminação de forma mais intensa do que o previsto nas estratégias.

4.3 Praticamente em simultaneidade com o questionário preparado a pedido do CESE, a CPEC lançou um inquérito com base numa metodologia similar e que continha questões do mesmo género. Os resultados foram publicados juntamente com uma avaliação das estratégias de integração dos ciganos num estudo comum ([10]).

4.3.1 Recorrendo também às possibilidades oferecidas pela própria rede, a CPEC recebeu 90 respostas analisáveis (das quais 78 provenientes dos Estados-Membros) aos questionários que tinham sido enviados a um vasto leque de organizações de ciganos ou de defesa dos interesses desta comunidade. Ainda que com diferenças de país para país, de uma forma geral os respondentes salientaram que a participação no processo de elaboração de estratégias era reduzida e que o impacto da participação, quando ocorria, era baixo. Segundo o inquérito da CPEC, na maior parte dos Estados-Membros esse nível reduzido de participação e de impacto relaciona-se com o facto de o processo de elaboração das estratégias e a publicação dos resultados serem limitados e carecerem de transparência ([11]).

4.3.2 Para encorajar uma maior e mais eficaz participação da sociedade civil, a CPEC recomenda a implementação a todos os níveis de uma cultura de diálogo permanente que vá além da simples obrigação de consulta, a criação de mecanismos de participação adequados, a garantia de um alto nível de transparência das ações dos governos, assim como um retorno regular de informação sobre as decisões tomadas. Nas suas conclusões, observa que as estratégias nacionais de integração dos ciganos revelam que há diferenças óbvias e preocupantes quanto à vontade política de combater a discriminação e os preconceitos de que os ciganos são vítimas e de alterar as políticas nacionais de forma a integrar os ciganos em todos os âmbitos coletivos da sociedade.

4.4 *Resultados do questionário em linha elaborado pelo CESE* ([12])

4.4.1 O questionário em linha, que incluía perguntas organizadas em categorias fechadas, foi enviado pelos investigadores a cerca de 2 000 organizações da sociedade civil e defensores das questões relativas aos ciganos ([13]). À imagem do que aconteceu com o inquérito da CPEC, o número de respostas foi extremamente baixo ([14]).

4.4.2 O nível médio de satisfação acerca do conteúdo das estratégias europeias e nacionais, medido segundo 14 critérios analíticos diferentes ([15]) e numa escala de um a cinco, foi

([7]) *Review of EU Framework NRIS* [Revisão do quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos]. OSI, 2012, http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf.

([8]) «Estratégias nacionais de integração dos ciganos: um primeiro passo para a aplicação do quadro da UE» (COM(2012) 226) e SWD(2012) 133, 21 de maio de 2012.

([9]) «[…] os Estados-Membros estão a desenvolver esforços para elaborar uma abordagem global nesta matéria [integração dos ciganos]. No entanto, há muito mais a fazer a nível nacional. A inclusão socioeconómica dos ciganos continua a incumbir em primeiro lugar e sobretudo aos Estados-Membros, devendo estes redobrar os seus esforços para assumir as suas responsabilidades através da adoção de medidas mais concretas, objetivos claros que permitam atingir resultados quantificáveis, financiamento claramente afetado a nível nacional e um sistema nacional rigoroso de controlo e avaliação.»

([10]) *Analysis of National Roma Integration Strategies* [Análise das estratégias nacionais de integração dos ciganos]. CPEC, março de 2012.

([11]) Uma grande maioria dos respondentes dos Estados-Membros descreve o processo de elaboração das estratégias nacionais de integração dos ciganos como pouco transparente. Na maior parte dos casos, a participação das partes interessadas, e nomeadamente dos ciganos, carece de clareza no que respeita à aplicação das estratégias nacionais de integração.

([12]) «Une étude sur la participation et les activités des Roms et/ou des organisations non gouvernementales dans le développement et l'adoption des stratégies nationales d'intégration des Roms» [Estudo sobre a participação e as atividades dos ciganos e/ou de organizações não governamentais no desenvolvimento e adoção de estratégias nacionais de integração dos ciganos]. Kontra Ltd., Budapeste, 2012. Manuscrito.

([13]) Os pedidos enviados a cerca de 800 endereços chegaram, por efeito «bola de neve», a quase 2 000 endereços. Os investigadores pediram a opinião dessas organizações em três ocasiões.

([14]) Em ambos os casos, foram recebidos 78 questionários no total. As respostas provieram de cada Estado-Membro mas, no que respeita ao total de respostas, existem diferenças relativamente importantes entre países. Verifica-se que grande parte das respostas provinha dos países que têm uma maior população cigana.

([15]) Os critérios analíticos avaliaram, por um lado, a satisfação face aos conteúdos dos domínios essenciais das estratégias e, por outro, a satisfação face à transparência do processo de elaboração da estratégia e das diferentes possibilidades de participação.

inferior a dois ([16]). Consequentemente, para a maioria dos respondentes, as estratégias nacionais de integração dos ciganos não foram, até ao momento, um êxito nem o reflexo de uma vontade política convincente. Esta opinião fortemente negativa é provavelmente um dos motivos do reduzido número de respostas.

4.4.3 Em geral, este inquérito reflete, para além de uma grande falta de informação e de uma grande insatisfação, uma certa frustração e desconfiança de um grande número de porta-vozes da comunidade cigana e das organizações da sociedade civil e dos seus representantes: as estratégias nacionais de integração dos ciganos não responderam às crescentes expectativas desta comunidade, nem à esperança sincera de que a estratégia pudesse melhorar sensivelmente a sua integração social. Os reduzidos níveis de resposta e de satisfação também indiciam que, apesar das intenções declaradas, as organizações pertinentes não foram associadas de forma adequada à planificação da estratégia e não foram criados os mecanismos fundamentais de participação. Ao mesmo tempo, por vezes devido a séculos de discriminação e de segregação, os processos atuais não conseguiram inspirar confiança de maneira decisiva aos representantes da comunidade cigana.

4.4.4 Os resultados destes estudos confirmam e apoiam em grande medida as recomendações do parecer exploratório do CESE sobre o reforço da participação da sociedade civil.

5. **Considerações gerais**

5.1 Nos últimos anos, os órgãos e as instituições da União Europeia envidaram enormes esforços e fizeram sacrifícios para reforçar a integração social dos ciganos e reduzir a exclusão e a frequente pobreza extrema de que muitas vezes são vítimas, com vista à integração politica, económica e social dos ciganos na coletividade enquanto cidadãos europeus e nacionais de pleno direito.

5.2 No entanto, até ao momento todos esses esforços deram resultados, quando muito, «limitados». As análises das estratégias nacionais de integração dos ciganos parecem mostrar de forma coerente que se trata de um processo indispensável, mas de modo algum suficiente. Ao mesmo tempo, por um lado, as pessoas implicadas não estão suficientemente informadas e, em grande medida, não confiam no processo e, por outro lado, estão largamente insatisfeitas quanto aos objetivos e às possibilidades de os concretizar. Por esta razão, a adoção de programas estratégicos deve ser encarada como o início do processo de inclusão, e não o seu resultado.

5.3 Em linhas gerais, o CESE recomenda a implementação, tanto ao nível dos Estados-Membros (e, nestes, ao nível regional e local) como da UE, de mecanismos institucionais que reflitam um acordo de princípio alargado e um forte consenso político. Estes mecanismos devem ser integrados, nomeadamente, nas diferentes políticas, ser transparentes e baseados em dados factuais, atingir os resultados esperados de forma racional e previsível, ser dotados de um sistema de funcionamento previsível e garantir uma ampla participação da sociedade e, sobretudo, dos ciganos e dos fatores sociais que os favorecem.

([16]) Consoante as perguntas, o valor médio foi de entre 1,6 e 2,7.

5.4 Há que ter em conta que, apesar de a maioria das estratégias definir objetivos adequados, os instrumentos e recursos disponíveis para a realização dos mesmos não parecem ser suficientemente capazes de contrabalançar o impacto negativo e contínuo da discriminação e exclusão nas vidas e oportunidades dos que delas são alvo. Isto é particularmente evidente em período de crise económica e social, uma vez que o seu impacto negativo se reflete sobretudo nos grupos sociais mais vulneráveis – é um facto por si só óbvio, mas que as investigações também corroboram. Nestes grupos, a exclusão é de uma dimensão tal que amputa a qualidade de vida e as oportunidades sociais, desprovendo-as de sentido.

5.5 *Recomendações políticas*

5.5.1 É grande o risco de que o clima favorável que existe na UE em torno das questões relativas aos ciganos permaneça por explorar e dê lugar a um novo fracasso de graves consequências. Neste contexto, o Comité considera particularmente importante que as políticas públicas sejam objeto de acompanhamento e avaliação contínuos no que toca às estratégias nacionais de integração dos ciganos, de modo a que os seus eventuais efeitos negativos ou nefastos não se sobreponham aos efeitos positivos pretendidos pelas estratégias. Há que implementar mecanismos eficazes de coordenação e de correção das políticas.

5.5.2 Uma análise das estratégias nacionais de integração dos ciganos demonstra que há disparidades inquietantes entre a vontade política declarada de pôr termo à discriminação e à exclusão social de que são vítimas os ciganos, por um lado, e a eficácia dos instrumentos, recursos e mecanismos efetivamente postos à disposição, por outro. O Comité recomenda uma atitude mais resoluta do que até à data contra a exploração política desta questão.

5.6 *A política de luta contra a discriminação e sua divulgação*

5.6.1 O Comité considera que é essencial que as estratégias nacionais de integração dos ciganos tenham sempre uma visão alicerçada no direito, garantindo que os cidadãos dos Estados-Membros possam gozar plenamente dos mesmos direitos fundamentais consagrados na legislação europeia, bem como nos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos do Homem.

5.6.2 Há que dar prioridade à luta contra a discriminação em todas as áreas da vida social. O Comité considera que as políticas da UE e dos Estados-Membros em matéria de luta contra a discriminação deveriam favorecer mais a denúncia dos casos de discriminação e a sua sanção, em conformidade com as tradições jurídicas europeias.

5.6.3 É necessário defender os direitos humanos dos migrantes ciganos e permitir o seu pleno exercício. Destes direitos fazem parte o direito à educação e a cuidados de saúde adequados. Ao invés de uma política de expulsão, há que, tanto quanto possível, pôr em prática uma política mais equilibrada de integração dos migrantes ciganos originários dos Estados-Membros (cidadãos da UE).

5.6.4 Devem envidar-se esforços especiais para que a integração dos ciganos nos meios de comunicação social, no mundo escolar e em outros domínios da vida pública se torne numa prática corrente. Há que lançar programas de divulgação da história e da cultura cigana, sensibilizando para os problemas que estes cidadãos enfrentam devido à discriminação e exclusão de que são alvo. É importante que a própria comunidade cigana participe neste processo de sensibilização da sociedade.

5.6.5 Há que denunciar, de forma coerente, todos os casos de racismo e de xenofobia e aplicar, se necessário, as devidas sanções judiciais. Os formadores de opinião, nomeadamente a elite política e mediática, têm, a este respeito, uma grande responsabilidade.

5.6.6 Há que abster-se de criminalizar os ciganos enquanto grupo étnico, bem como de um discurso que os associe a fenómenos sociais negativos (criminalidade, comportamentos não conformes às regras gerais da sociedade, etc.). Há também que erradicar este tipo de discurso. É necessário assegurar que isto se aplica particularmente ao sistema judicial e penal, bem como à comunicação social.

5.6.7 O CESE considera que se deveria generalizar uma abordagem positiva à situação social dos ciganos. O Comité recomenda que as instituições da UE e as suas redes evitem dar visibilidade aos ciganos e às suas comunidades exclusivamente num contexto social problemático e enquanto «fonte» de problemas, optando antes por divulgar na Europa os indivíduos e as comunidades ciganos orgulhosos da sua etnia que são casos de sucesso e que constituem um modelo de ascensão e integração social cigana.

5.6.8 Um fator decisivo na implementação de políticas de integração é que as pessoas tenham a capacidade, os instrumentos e o poder para construírem o seu próprio destino. Por conseguinte, a política, no seu todo e nas suas vertentes mais específicas, deve contribuir para que os visados possam decidir, nos limites impostos pelo Estado de direito, o seu próprio futuro e para que a sociedade, na sua grande maioria, tenha a capacidade de o aceitar, graças a uma convergência de interesses.

5.7 *Participação*

5.7.1 O Comité sublinha que a sociedade civil não deve desempenhar um papel passivo nos processos das estratégias nacionais de integração dos ciganos, mas assumir-se como um agente ativo.

5.7.2 O Comité apoia a implementação da rede de pontos de contacto nacionais para as questões relativas aos ciganos prevista pela Comissão Europeia, mas salienta que a mesma apenas fará sentido se dispuser de prerrogativas apropriadas e de recursos, nomeadamente financeiros, adequados. Estes pontos de contacto devem funcionar na base de uma colaboração estreita e institucionalizada com as organizações da sociedade civil.

5.7.3 A Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos deve ser associada à avaliação dos programas estratégicos, devendo para isso reforçar-se a sua atividade.

5.7.4 A sociedade civil organizada, incluindo as organizações e lóbis ciganos, deve participar plenamente em todos os processos das estratégias nacionais de integração dos ciganos (planeamento, implementação, acompanhamento e avaliação), não só a nível nacional, mas também regional e local. Esta abordagem deve ser aplicada a todos os níveis do processo de tomada de decisão, sendo necessário definir os respetivos processos de funcionamento, canais de concertação, meios para garantir a transparência, instrumentos e recursos.

5.7.5 O Comité salienta que deve ser implementada uma política que facilite a participação na sociedade de todos os cidadãos que se considerem membros de qualquer comunidade cigana e que promova a sua integração social. Para este efeito, deve também ser criado um sistema de apoio.

5.8 *Acompanhamento e avaliação*

5.8.1 Dado que as estratégias nacionais de integração dos ciganos habitualmente não contemplam o acompanhamento e a avaliação, ou o fazem de forma muito limitada, o Comité recomenda que cada Estado-Membro complete o seu programa no que a isto diz respeito, definindo as entidades organizacionais competentes e os processos institucionais, os indicadores para os objetivos, o método de avaliação, as fontes de informação, etc.

5.8.2 As estratégias nacionais de integração dos ciganos devem também ser objeto de um reexame e de um acompanhamento contínuo para assegurar que proponham, nos cinco principais domínios de intervenção do quadro estratégico, políticas abrangentes e coerentes, colmatem as deficiências atuais e prevejam, para este efeito, programas de ação adequados e os respetivos instrumentos financeiros.

5.8.3 Os Estados-Membros devem assegurar que as estratégias nacionais de integração dos ciganos se coadunem com as políticas de desenvolvimento nacional, regional e local e que é possível travar ou contrabalançar os efeitos perversos destas políticas nos objetivos estipulados nas estratégias nacionais de integração dos ciganos.

5.8.4 O Comité recomenda que a Comissão crie, em cada Estado-Membro, uma rede de peritos independentes, a fim de assegurar uma avaliação fundamentada das estratégias nacionais de integração dos ciganos. Ademais, propõe que os Estados-Membros consagrem, nomeadamente nos programas operacionais, recursos destinados ao acompanhamento comunitário e à avaliação (independente) pelas organizações da sociedade civil. É imperativo integrar o elemento «acompanhamento e avaliação» no financiamento dos programas.

5.8.5 O Comité recomenda que, para além da coordenação do Eurostat, os peritos dos institutos nacionais de estatística criem também os indicadores necessários a um acompanhamento baseado em elementos factuais das estratégias relativas aos ciganos, bem como um método estatístico uniforme para a definição dos indicadores.

5.9 *Recursos*

5.9.1 O Comité sublinha que os recursos afetados devem estar à altura dos objetivos adotados nos documentos políticos e provir de rubricas orçamentais distintas.

5.9.2 A situação de crise afeta, em primeira instância, os mais vulneráveis. Para que os objetivos da Estratégia Europa 2020 sejam atingidos há que ajustar a política relativa aos recursos e adaptar as prioridades em função da evolução da situação. Estes ajustes devem, no entanto, ser decididos de forma transparente e no quadro de um processo de tomada de decisão que assegure o consenso com os representantes dos visados.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

484.ª SESSÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE NOVEMBRO DE 2012

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que respeita ao tratamento dos *vouchers*

[COM(2012) 206 final – 2012/0102(CNS)]

(2013/C 11/06)

Relator: **Viliam PÁLENÍK**

Em 24 de maio de 2012, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que respeita ao tratamento dos vouchers

COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 2 de outubro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 116 votos a favor, sem votos contra e 18 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Síntese das conclusões e recomendações do Comité**

1.1 A 10 de maio de 2012, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que respeita ao tratamento dos *vouchers*. O seu objetivo é tributar os *vouchers* de uma forma global, neutra e transparente.

1.2 A Comissão pretende introduzir regras comuns destinadas a evitar a dupla tributação e a evasão fiscal, pois está convicta de que a persistência da situação atual agravará os desequilíbrios no mercado único, provocando uma distorção da concorrência resultante das diferentes condições a que estão sujeitos os intervenientes nesse mercado.

1.3 Nos últimos tempos, em especial, tem-se assistido a um aumento substancial da utilização de *vouchers*. As suas várias aplicações e utilizações geram ambiguidades quanto às obrigações fiscais. Por conseguinte, há que definir regras tão claras quanto possível para todos os Estados-Membros, de forma a evitar desequilíbrios no mercado único.

1.4 O CESE acolhe favoravelmente os esforços no sentido de definir, com a maior precisão possível, os vários tipos de *vouchers*, a fim de evitar tentativas de evasão fiscal quando estes são utilizados. Ao mesmo tempo, as regras garantem que os emitentes de *vouchers* não ficam em desvantagem relativamente aos seus concorrentes.

1.5 O CESE saúda especialmente os esforços da Comissão no sentido de eliminar sobrecargas administrativas na distribuição de *multi-purpose vouchers* (vouchers que servem para uma multiplicidade de bens ou serviços), em que apenas quem procede ao resgate deverá pagar imposto, uma vez que é a única pessoa a saber quando e como foi utilizado o *voucher*.

1.6 Só haverá vantagem em definir as regras relativas às obrigações fiscais relacionadas com o tratamento dos *vouchers* se forem respeitadas por todos os Estados-Membros. Assim, é essencial que estes optem por uma regulamentação comum e eliminem as várias isenções que distorcem a concorrência e adulteram o ambiente concorrencial.

1.7 A Comissão pretende alterar a Diretiva IVA no que respeita aos *vouchers*, devido à expansão nos serviços de telecomunicações, em que os créditos de telecomunicações pré-pagos representam uma parte significativa do volume total dos *vouchers*.

1.8 O CESE gostaria de chamar a atenção para várias questões a resolver antes da entrada em vigor da diretiva. Entre elas contam-se, sobretudo, eventuais problemas relacionados com as diferenças nos limites para a isenção fiscal entre os vários Estados-Membros, quando os *vouchers* são emitidos gratuitamente, a falta de disposições transitórias e a ausência de regras aplicáveis caso os *single-purpose vouchers* não sejam resgatados.

2. **Elementos principais e contexto do parecer**

2.1 A Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado estabelece regras relativamente ao momento e ao lugar do fornecimento de bens ou da prestação de serviços, matéria coletável, exigibilidade do IVA e direito a dedução. Contudo, estas regras não são suficientes para garantir a coerência em todos os aspetos relacionados com a tributação dos *vouchers*. O resultado disso são desequilíbrios no mercado suficientemente graves para terem consequências negativas sobre o bom funcionamento do mercado único.

2.2 A abordagem não coordenada entre os Estados-Membros que prevalece atualmente dá origem a desequilíbrios de mercado que deverão ser eliminados. Por esta razão, a Comissão propõe a introdução de regras comuns que garantam um tratamento seguro e uniforme, evitem incoerências, distorções de concorrência, dupla ou não tributação e reduzam o risco de evasão fiscal relacionada com os *vouchers*.

2.3 Os *vouchers* apresentam uma série de características que os tornam problemáticos em termos de tributação. Em consequência, é necessário distinguir os vários tipos de *vouchers* e estabelecer regras claras para a sua classificação.

2.4 O objetivo da diretiva é distinguir os instrumentos de pagamento dos *vouchers* e definir o conceito de *voucher*, que pode ser em papel ou em suporte eletrónico, dependendo da utilização. As obrigações que recaem sobre o emitente de *vouchers* também são especificadas.

2.5 Um *voucher* é um direito a receber bens ou serviços ou a beneficiar de um desconto. Porém, estes direitos são muitas vezes transferidos de uma pessoa para outra sem serem resgatados. Para evitar o risco de dupla tributação, se o serviço relativo a esse direito for tributado, é necessário considerar a concessão desse direito e o fornecimento ou a prestação subsequente do bem ou serviço em troca do *voucher* como uma única operação.

2.6 A fim de garantir a neutralidade, a obrigação fiscal deve estar associada a uma operação única de bens ou serviços fornecidos em troca do *voucher*.

2.7 A diretiva prevê que os *vouchers* emitidos por agentes de viagens sejam tributados no Estado-Membro onde o agente está estabelecido. Para contrariar eventuais tentativas de mudança do lugar de tributação, os bens e serviços fornecidos através destes *vouchers* também são abrangidos por esta disposição.

2.8 Nos casos em que os *vouchers* são veiculados através de uma rede de distribuição, a Comissão propõe que o valor final seja fixado no momento da emissão, o que significa que o nível de IVA permanecerá invariável ao longo de todo o processo de distribuição dos *multi-purpose vouchers*.

2.9 Se os *vouchers* forem distribuídos por um sujeito passivo que atue em seu nome próprio mas por conta de outra pessoa, considera-se que foi o sujeito passivo em questão que recebeu e forneceu os *vouchers*. Se a distribuição envolve *multi-purpose vouchers* em que a tributação ocorra apenas quando o *voucher* for resgatado, são necessários ajustamentos em todas as fases da cadeia de distribuição, o que gera pouca ou nenhuma receita fiscal. Para evitar encargos administrativos excessivos, um sujeito passivo que distribui tais *vouchers* não deve ser considerado como tendo recebido ou fornecido ele próprio os *vouchers*.

2.10 A Comissão define que a tributação dos *multi-purpose vouchers* seja feita no momento da distribuição. Quando o distribuidor obtém lucro com a venda a outro distribuidor, o serviço de distribuição deve ser tributado com base na margem realizada pelo distribuidor.

2.11 A proposta de diretiva prevê a abolição de todas as isenções defendidas pelos Estados-Membros em relação à tributação do fornecimento de bens ou da prestação de serviços além fronteiras. Esta disposição excluirá a possibilidade de dupla tributação ou de não tributação.

2.12 A Comissão divide os *vouchers* em *single-purpose* (com uma só aplicação) e *multi-purpose* (com várias aplicações), dependendo da utilização. Os *single-purpose vouchers* representam o direito de adquirir bens ou serviços em que o lugar das prestações e o montante recebido pelo *voucher* são conhecidos. No caso dos *single-purpose vouchers*, é devido o IVA sobre o montante recebido pelo *voucher*, mesmo que o pagamento tenha sido efetuado antes do fornecimento dos bens ou da prestação dos serviços. No caso dos *multi-purpose vouchers*, a obrigação fiscal só se aplica se o *voucher* for resgatado.

2.13 Quando os *vouchers* conferem o direito de usufruir de um desconto sobre o fornecimento de bens ou a prestação de serviços, a Comissão considera que o fornecedor prestou um serviço ao emitente do *voucher* se este for resgatado.

2.14 Quando é concedida uma redução no preço de bens e serviços em troca de um *voucher*, o reembolso recebido do emitente do *voucher* por quem procede ao resgate constitui o valor tributável da promoção que o responsável pelo resgate do *voucher* concede ao emitente.

2.15 No caso dos *multi-purpose vouchers*, só quem procede ao resgate do *voucher* sabe o que foi fornecido, quando e onde. Para garantir que o IVA é pago, só aquele que procede ao resgate do *voucher* deve ser o responsável por pagar às autoridades fiscais o IVA incidente sobre os bens ou serviços fornecidos.

2.16 A Comissão aborda a questão de garantir que a aplicação e a receção do IVA sejam feitas de modo correto, quando os *vouchers* são distribuídos além fronteiras, se esta distribuição der lugar a um serviço distinto dos bens ou serviços adquiridos pelo *voucher*.

2.17 Atendendo a que a simplificação, harmonização e modernização das regras do IVA aplicáveis aos *vouchers* não podem ser realizadas pelos Estados-Membros *de per si*, a Comissão propôs a presente diretiva ao nível da União, em conformidade com o artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE saúda a tentativa da Comissão no sentido da simplificação, harmonização e modernização das regras do IVA no mercado único. Atualmente, quando os Estados-Membros se ocupam cada um *de per si* da tributação relacionada com os *vouchers*, criam-se situações de dupla tributação ou evasão fiscal que distorcem o mercado único.

3.2 O CESE avalia positivamente a abordagem da Comissão de alargar a Diretiva IVA no que respeita ao tratamento dos *vouchers*, mas convida-a a analisar também, num futuro próximo, outros mercados de bens e serviços com um inegável impacto económico, como os transportes, os telefones inteligentes, a internet e as redes sociais.

3.3 As alterações à diretiva não abordam o problema dos vales de desconto, que são utilizados de maneira semelhante aos *vouchers*. Se as regras forem alteradas apenas para os *vouchers*, é de esperar um aumento da utilização de instrumentos de natureza semelhante mas para os quais não há regras claramente definidas. Deve-se, por conseguinte, adicionar à diretiva o conceito de «vale de desconto» e definir as regras que lhe são aplicáveis.

3.4 A diretiva é alterada, sobretudo, devido ao aumento da utilização de *vouchers* no domínio das telecomunicações, em que a sua quota do mercado é maior. O CESE recomenda que a Comissão defina a utilização de *vouchers* de telefone que têm amplas possibilidades de utilização graças às tecnologias modernas.

3.5 O CESE concorda com o alargamento do âmbito da diretiva de modo a abranger o IVA aplicável aos *vouchers*. Nem a Sexta Diretiva IVA [1], nem a Diretiva IVA [2] estabelecem regras para o tratamento das operações que envolvem *vouchers*, o que causa problemas quanto à matéria coletável e ao período ou local da operação. No caso da distribuição transfronteiras de *vouchers*, tem havido incertezas em torno das operações e dificuldades de interpretação, quer por parte dos emitentes quer dos distribuidores de *vouchers*.

3.6 As regras comuns do IVA remontam já a 1977, tendo o mercado único agora de lidar com várias alterações surgidas entretanto em consequência das novas formas de fazer negócios. Por esta razão, é essencial atualizar as regras do IVA em consonância com as mudanças de comportamento dos operadores do mercado. Os *vouchers* e a forma como são tributados constituem uma das mudanças que não foram previstas no passado e que agora têm de ser reguladas.

3.7 A definição de regras claras resolverá várias das questões com que se depara o Tribunal de Justiça da União Europeia. O Tribunal já apresentou várias orientações parciais sobre esta matéria, mas estas não a abordaram na sua totalidade. Assim, o CESE acolhe favoravelmente a definição de condições sobre o IVA relacionado com os *vouchers*, que estabelecem regras claras para a atividade empresarial e põem termo à dupla tributação e à não tributação.

3.8 O CESE congratula-se com a definição de *single-purpose vouchers*, *multi-purpose vouchers* e *vouchers* de desconto, visto contribuir para clarificar as regras a seguir pelos operadores do mercado num domínio tão vasto.

4. **Observações na especialidade**

4.1 O CESE saúda a distinção feita entre serviços de pagamentos e *vouchers*. Congratula-se também com a distinção feita no artigo 30.º da proposta de diretiva entre *single-purpose vouchers*, *multi-purpose vouchers* e *vouchers* de desconto. Esta extensão significa que estão agora classificados os vários tipos de *vouchers*.

4.2 Importa estabelecer um prazo máximo para o resgate do *voucher* pelo consumidor, visto que sem o mesmo haverá problemas quanto ao reembolso do IVA, caso a taxa deste imposto seja alterada.

---

[1] Diretiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios — sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria coletável uniforme (JO L 145 de 13.6.1977, p. 1) (Sexta Diretiva IVA).

[2] Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1) (Diretiva IVA) que substitui a Sexta Diretiva IVA a partir de 1 de janeiro de 2007.

4.3 A definição, no artigo 30.º-B, de operação única como sendo o fornecimento de um *voucher* que confere o direito a um fornecimento de bens, ou a uma prestação de serviços, e o fornecimento ou a prestação subsequente do bem ou serviço, é de acolher positivamente, visto simplificar o cumprimento das obrigações fiscais. Este artigo devia também ser relacionado com o artigo 74.º-C.

4.4 O artigo 65.º, que define o momento em que o IVA é exigível e a matéria coletável, simplifica consideravelmente a utilização dos *single-purpose vouchers*.

4.5 Há que especificar o procedimento a seguir quanto aos *single-purpose vouchers*. Os *single-purpose vouchers* são tributados no momento da sua venda. Contudo, se um *single-purpose voucher* não for resgatado nesse momento, como confirma uma decisão do Tribunal de Justiça, neste caso não há direito a reembolso do imposto por parte do emitente. No entanto, o emitente já pagou o IVA.

4.6 É necessário um maior grau de pormenor relativamente ao processo a seguir no caso de *multi-purpose vouchers*, em que a margem realizada pelo distribuidor é inexistente ou negativa e em que alguns Estados-Membros têm bases tributáveis diferentes ou taxas zero – como é o caso dos produtos farmacêuticos, por exemplo.

4.7 A Comissão determina que, na medida em que os bens ou serviços fornecidos em troca de um *voucher* são tributados, o sujeito passivo tem direito à dedução do IVA sobre as despesas relacionadas com a emissão do *voucher*. Importa clarificar que este montante de IVA é dedutível mesmo que esses bens ou serviços sejam fornecidos por alguém que não seja o emitente do *voucher*.

4.8 O CESE considera que os n.os 1 e 2 do artigo 74.º-A podem causar problemas, devido a eventuais complicações no caso da utilização transfronteiras de *multi-purpose vouchers*. Poderá ser difícil quantificar a matéria coletável e o valor nominal da operação devido às diferentes taxas de IVA praticadas nos países onde os *vouchers* forem usados.

4.9 O CESE identifica ainda outro problema no atinente às disposições transitórias necessárias quando forem introduzidas regras fiscais uniformes aplicáveis aos *vouchers* – em especial a duração dessas disposições, dado que muitos *multi-purpose vouchers* têm prazos de resgate longos.

4.10 A realização de partes da operação em Estados-Membros diferentes poderá resultar numa sobrecarga administrativa. Um exemplo disso seria o consumo parcial em Estados-Membros diferentes de créditos para os serviços de telecomunicações.

4.11 Várias questões se levantam também quando os *vouchers* são oferecidos como forma de promover bens ou serviços. Neste caso, muitas vezes não são resgatados ou são-no sem o conhecimento do emitente, o que torna difícil a tributação.

4.12 Na situação atual, há Estados-Membros que impõem limites máximos de isenção para os diversos tipos de *vouchers* promocionais de bens e serviços destinados a empresas. Estes limites variam muito em função da capacidade económica e da dimensão dos mercados dos diversos países que terão de abolir as referidas isenções para evitar distorções no mercado único. Isso acabará com a eventual especulação por empresas que pretendam otimizar as suas obrigações fiscais produzindo e distribuindo *vouchers* promocionais em países onde estes beneficiam de isenção fiscal. Embora se possa manter um limite, este deverá ser igual para todos e circunscrever-se provavelmente aos *vouchers*, já que seria problemática a aplicação de um limite generalizado aos materiais promocionais.

4.13 O CESE espera que a criação de regras comuns em todos os Estados-Membros e a erradicação de oportunidades de evasão fiscal aumentem a cobrança de IVA proveniente dos *vouchers* e, consequentemente, a receita fiscal dos Estados-Membros, reforçando o âmbito, a neutralidade e a transparência desta forma de tributação. A alteração à diretiva terá, assim, um impacto sobre o orçamento da União Europeia que – embora seja muito difícil de quantificar – o CESE espera seja positivo.

4.14 Sobretudo nos últimos anos, tem-se assistido a um aumento significativo da utilização de *vouchers* – ou *vouchers* de desconto – para bens ou serviços. Os tipos e as utilizações destes *vouchers* estão em constante expansão, e a tendência é claramente para assim continuar. Por esta razão, presume-se que serão necessárias novas regras para novos tipos de *vouchers* com utilizações ainda não claramente definidas.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito ao mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA

[COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)]

(2013/C 11/07)

Relator-geral: **Viliam PÁLENÍK**

Em 5 de setembro de 2012, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 113.° do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito ao mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

Em 17 de setembro de 2012, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 15 de novembro), designou relator-geral Viliam PÁLENÍK e adotou, por 112 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O presente parecer do Comité Económico e Social Europeu (CESE) diz respeito à proposta de diretiva do Conselho que introduz um mecanismo de reação rápida que permitirá aos Estados-Membros combaterem mais eficazmente a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), sobretudo reduzindo o tempo necessário à introdução de uma derrogação relativa à determinação da pessoa responsável pelo pagamento do IVA. A medida elimina também o risco de que se introduzam medidas nacionais de combate à fraude no IVA desprovidas de base jurídica na legislação europeia.

1.2 O CESE apoia o objetivo da proposta, a saber, tornar o combate à fraude fiscal mais eficaz, e considera que o método apresentado é um progresso em relação à atual situação jurídica. Por outro lado, assinala no presente parecer algumas lacunas da proposta e apresenta observações e propostas alternativas que poderão ajudar a melhorar a situação no futuro.

1.3 A fraude no IVA é uma prática extremamente danosa que desvia montantes avultados da receita fiscal dos Estados-Membros, contrariando os seus esforços para consolidar as finanças públicas. As formas de fraude no domínio do IVA evoluem com relativa rapidez, pelo que a legislação destinada a eliminar estas atividades deve ser desenvolvida com o máximo de eficácia possível.

1.4 O CESE congratula-se por a proposta de diretiva permitir aos Estados-Membros reagirem de forma flexível à fraude num determinado setor e introduzirem, quase de imediato, medidas que evitem potenciais perdas de receita fiscal. A redução do tempo necessário para conceder derrogações ao sistema comum do IVA contribui para combater a fraude e evasão fiscais.

1.5 O CESE tem certas apreensões quanto à introdução de uma derrogação ao procedimento de exame consagrado no artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 182/2011, especialmente dado que o procedimento proposto quase impossibilita que um pedido de derrogação ao sistema comum do IVA apresentado por um Estado-Membro seja debatido por peritos numa reunião do comité competente.

1.6 No atinente à necessidade de combater eficazmente a fraude no domínio do IVA, que assume novas formas com relativa rapidez, o CESE propõe também que se conte com os conhecimentos técnicos dos peritos profissionais – muitos dos quais trabalham na sociedade civil organizada – sempre que se procurem e elaborem novas medidas. São necessárias reuniões de grupos de peritos em que se debata o assunto da forma mais ampla possível.

1.7 A fraude no IVA é uma atividade criminosa de natureza sofisticada e internacional que prejudica as finanças públicas. Por isso, o CESE assinala a necessidade de uma colaboração eficaz entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros, com vista à sua eliminação. Assim sendo, acolheria favoravelmente um maior esforço das instituições europeias para organizar atividades que contribuíssem de forma positiva para esta colaboração.

2. **Fundamentação**

2.1 No atual período difícil, em que todos os países da União Europeia (UE) estão a empreender grandes esforços para consolidar efetivamente as finanças públicas, o Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente qualquer iniciativa que contribua para esses esforços, tanto do lado da receita como do lado da despesa dos orçamentos públicos. Com esta proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, a Comissão Europeia tenciona melhorar a eficácia do combate à fraude e evasão fiscais e, assim, facilitar a consolidação do lado da receita.

2.2 A economia da União Europeia enfrenta o seu período mais difícil desde a criação da União. Uma tributação eficaz é, atualmente, um elemento muito importante da tentativa de consolidar, de forma célere, as finanças públicas dos Estados-Membros.

2.3 Segundo a Análise Anual de Crescimento de 2012, uma consolidação orçamental sólida é a melhor forma de alcançar resultados e tem uma importância fundamental para restaurar a estabilidade macrofinanceira, na qual assenta o crescimento e a garantia do futuro do modelo social europeu. Melhorar a eficácia da cobrança de impostos e combater a evasão fiscal ajudarão a aumentar as receitas dos orçamentos de Estado de vários Estados-Membros. Uma aplicação mais eficaz das regras relativas a todos os tipos de impostos poderá também ajudar neste sentido.

2.4 De acordo com o anexo IV ao documento COM(2011) 815 final, a coordenação fiscal, que diz respeito essencialmente a operações transfronteiras, pode tornar o mercado único da UE mais eficiente. Essa afirmação baseia-se na presunção de que a maioria dos obstáculos ao mercado único ainda existentes advém da falta de coordenação das políticas fiscais. A introdução de um mecanismo de reação rápida poderia eliminar parcialmente estas diferenças, mas o Comité assinala que a aplicação desse mecanismo poderá também prejudicar consideravelmente as receitas fiscais de certos Estados-Membros.

2.5 Um dos principais desafios no domínio fiscal com que os Estados-Membros da UE se deparam atualmente é o combate à fraude e evasão fiscais. Medidas eficazes de combate destes fenómenos poderão ajudar a melhorar a cobrança dos impostos e ser importantes para aumentar a receita fiscal, sendo uma melhor cobrança do IVA uma das medidas de consolidação orçamental possíveis neste contexto.

2.6 A Europol estima que a fraude e evasão no domínio do IVA associadas às licenças de emissão de gases com efeito de estufa provocaram perdas de cerca de 5 mil milhões EUR nos orçamentos de vários Estados-Membros da UE em 2008 e 2009. Segundo Rob Wainwright, diretor da Europol, «a fraude organizada no domínio do IVA continua a ser uma atividade criminosa importante na Europa, responsável por afastar das receitas dos governos centrais montantes muito elevados e por minar o objetivo de transformar a Europa numa economia mais ecológica e competitiva.»

2.7 O Livro Verde sobre o futuro do IVA concluiu que, em 2006, as falhas na cobrança do IVA representaram 12 % das receitas teóricas provenientes deste imposto, ao passo que, em certos Estados-Membros, as perdas estimadas elevaram-se a mais de 20 %. Parte destas falhas deve-se a fraudes que se aproveitam das deficiências do sistema atual, em especial a possibilidade de adquirir bens e serviços transfronteiras com isenção de IVA. Um mecanismo eficaz que elimine a fraude fiscal permitirá combater os enormes danos económicos provocados por estas atividades, ajudando, ao mesmo tempo, a consolidar as finanças públicas.

2.8 As medidas especiais adotadas ao abrigo do artigo 395.º-A tornarão o combate à fraude no domínio do IVA mais operacional e eficaz, já que levarão em conta as especificidades do sistema de IVA do país requerente e da respetiva administração. Estas medidas ajudarão a criar um sistema eficaz de procura e deteção de novas formas de fraude e evasão fiscais. Todavia, a possível perda de importantes competências nacionais no domínio da tributação suscita alguma apreensão.

2.9 Com base nas informações reunidas através do processo de concessão de derrogações à diretiva relativa ao sistema comum do IVA, a Comissão recolherá informações concretas e ideias importantes provenientes «das bases», que lhe permitirão melhorar a diretiva. Essas informações serão utilizadas para eliminar lacunas e disposições desatualizadas, bem como para atualizar aspetos obsoletos da diretiva.

3. **Observações na generalidade**

3.1 A proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado alarga as competências da Comissão em matéria de concessão de derrogações para evitar a fraude no IVA, que é responsável por avultadas perdas orçamentais e que distorce a concorrência e o funcionamento do mercado único. O CESE acolhe favoravelmente qualquer tentativa de melhorar o funcionamento do mercado único e tornar o combate à fraude e evasão fiscais mais eficaz.

3.2 O CESE assinala que, ao abrigo do segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE, «as medidas destinadas a simplificar a cobrança do imposto não podem influir, a não ser de modo insignificante, no montante global da receita fiscal do Estado-Membro cobrada na fase de consumo final». No contexto da proposta em apreço, o CESE receia que o impacto dos pedidos de derrogação no montante total de impostos cobrados pelos Estados-Membros não seja examinado de forma adequada.

3.3 O CESE acolhe favoravelmente os efeitos que a proposta terá na duração do processo de aprovação de medidas especiais solicitadas por um Estado-Membro para combater a fraude e evasão fiscais, o que aumentará a probabilidade de essas atividades serem contrariadas eficazmente.

3.4 Uma vez que a fraude no domínio do IVA ocorre principalmente no contexto do comércio transfronteiras (a chamada fraude de tipo «carrossel» ou de tipo «operador fictício»), a possibilidade de empreender ações eficazes, concedendo derrogações num único Estado-Membro, será bastante limitada. Assim, será necessário continuar a coordenar os processos das autoridades fiscais dos Estados-Membros.

3.5 O CESE refere igualmente que as competências que a Comissão assumiria ao abrigo da proposta em análise são altamente especializadas e complexas. Assim, o grupo que analisará as futuras propostas de medidas a tomar ao abrigo do procedimento criado pelos novos artigos propostos da diretiva deverá ser constituído por profissionais dotados de um nível de conhecimento sólido, adquirido sobretudo com a prática. A sociedade civil organizada é uma boa fonte de pessoas com estas qualificações.

4. **Observações na especialidade**

4.1 Na sua forma atual, a proposta só permite uma aprovação célere (no prazo de um mês) de medidas especiais de derrogação à Diretiva 2006/112/CE nos casos em que o Estado-Membro solicite uma derrogação à designação do beneficiário como pessoa responsável pelo pagamento do IVA sobre prestações específicas de bens e serviços em derrogação ao artigo 193.º (que, atualmente, parece ser uma forma eficaz de combater a fraude). Noutros casos, é necessário o acordo unânime no Conselho, o que poderá enfraquecer significativamente os esforços de combate à fraude no domínio do IVA. O CESE assinala também que, hoje em dia, os autores das fraudes trabalham eficazmente em conjunto, pelo que seria útil que as autoridades fiscais e policiais de vários países fossem informadas das derrogações concedidas ao abrigo dos novos artigos da proposta de diretiva e que participassem nessas concessões. Esta observação aplica-se especialmente aos países para os quais as atividades ilegais poderão eventualmente ser transferidas no caso da concessão de uma derrogação.

4.2 O CESE propõe também que o processo de aprovação seguido pelo comité competente, ao abrigo do artigo 395.º-B, n.os 2 e 3, não exclua a possibilidade de um membro desse comité solicitar o encerramento do procedimento escrito sem resultados, essencialmente para assegurar a proteção efetiva dos interesses legítimos desse membro, que poderão ser prejudicados pelo pedido de autorização de medidas especiais apresentado por outro Estado-Membro. Outra forma de lidar com esta lacuna seria introduzir um mecanismo de confirmação pelo Conselho de Ministros da medida especial, sendo a medida revogada se não for aprovada.

4.3 Ao introduzir o Mecanismo de Reação Rápida, a proposta de diretiva reduzirá significativamente o tempo necessário à aprovação de medidas especiais de combate à fraude e evasão fiscais, passando dos oito meses anteriormente necessários para que a Comissão elaborasse uma proposta favorável e o Conselho a aprovasse por unanimidade para um mês, transferindo-se para a Comissão o poder de aprovação. O CESE apoia esta aceleração do processo, como forma de melhorar o combate à fraude fiscal. No entanto, os Estados-Membros devem, se tal for necessário, poder debater antecipadamente uma proposta de concessão de derrogação no comité consultivo, evitando, assim, eventuais recursos para o Tribunal de Justiça da União Europeia.

4.4 O CESE considera que as «medidas de controlo adequadas pelo Estado-Membro» não estão definidas com suficiente clareza no artigo 395.º-A, n.º 1, da proposta. Assim, propõe que o Conselho elimine esta discrepância e alargue o âmbito de aplicação dessas medidas de modo a abranger as medidas referidas no artigo 395.º-A, n.º 1, alínea b), da proposta.

4.5 Caso uma derrogação concedida com base no procedimento definido no artigo 395.º se revele, durante o seu período de vigência, eficaz no combate à fraude e evasão fiscais, o CESE propõe que se crie um mecanismo que permita aplicar esta medida a outros Estados-Membros – como forma de disseminar boas práticas – através de um processo simplificado semelhante ao apresentado na proposta em análise.

Bruxelas, 15 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) no que respeita à sua interação com o Regulamento (UE) n.º …/… do Conselho que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito

[COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD)]

e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Roteiro para uma união bancária

[COM(2012) 510 final]

(2013/C 11/08)

Relator-geral: **Carlos Trias PINTÓ**

Em 12 de setembro de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Roteiro para uma união bancária

COM(2012) 510 final.

Em 27 de setembro de 2012 e em 22 de outubro de 2012, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Bancária Europeia) no que respeita à sua interação com o Regulamento (UE) n.º …/… do Conselho que confere ao Banco Central Europeu atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito

COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD).

Em 17 de setembro de 2012, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu decidiu incumbir a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 15 de novembro), designou relator-geral Carlos TRIAS PINTÓ e adotou, por 194 votos a favor, 15 votos contra e 22 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE concorda com a Comissão em que o extenso programa regulamentar de reformas financeiras aplicado até ao atual Pacote «União Bancária» é essencial, embora insuficiente, para responder à crise e estabilizar a União Económica e Monetária (UEM) ([1]), restaurar a confiança no euro e no futuro da UE, bem como para melhorar a governação e combater a crescente fragmentação dos mercados bancários da União. Assim, o CESE considera adequado o pacote de medidas sintetizado no roteiro COM(2012) 510 e nos dois atos legislativos COM(2012) 511 e COM(2012) 512, sendo este último também objeto do presente parecer.

1.2 O CESE felicita o trabalho exaustivo levado a cabo pela Comissão e apoia o seu apelo para que as medidas sejam adotadas antes do final de 2012 e cuidadosamente preparadas, tendo em atenção as repercussões para a banca e as economias nacionais. Será imprescindível que os nossos governos disponham de uma visão alargada para **construir mais e melhor Europa**, cedendo competências e apoiando a sua aplicabilidade no âmbito de uma supervisão de elevada qualidade e de uma maior integração, com vista a uma verdadeira governação europeia, socialmente útil e economicamente eficiente.

1.3 A urgência e a insuficiência de tais medidas devem-se ao facto de os custos ultrapassarem de longe os 4,5 biliões EUR dos contribuintes utilizados até agora para resgatar os bancos da UE. A crise financeira originou a pior recessão mundial desde a Grande Depressão, principalmente na área do euro,

([1]) Ver 8 medidas já aprovadas pela UE, 14 em processo de codecisão e uma outra proposta antes do Pacote «União Bancária»: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm.

onde a restauração da confiança no euro e a governação das suas instituições se tornou, por conseguinte, mais imperativa e urgente. Regras novas, mais rigorosas, trarão segurança aos cidadãos e aos mercados, embora possa surgir uma incerteza ainda maior por se colocar em questão as regras atuais, pela indefinição das novas regras e pela demora na sua aplicação. Por isso, os prazos para os ajustes das instituições que suportam o euro devem ser também mais curtos e precisos.

1.4 O CESE insta especialmente a um rápido acordo para a entrada em vigor do Mecanismo Único de Supervisão (MUS). Isso implica começar por uma unificação já em 2013, sem definir metas que ainda seriam incertas, uma vez que o seu objetivo inicial é salvar o euro, de forma a minimizar os custos para os contribuintes de eventuais reestruturações ou encerramentos, disponibilizando fundos suficientes *ex ante* e imputando aos acionistas e credores os custos da gestão da crise.

1.5 O CESE acolhe favoravelmente o facto de, para tal, o BCE contar desde o início com um órgão de supervisão, a fim de evitar potenciais conflitos de interesses com as suas atividades monetárias.

1.6 O CESE defende que o BCE deve assumir a responsabilidade de supervisionar todos os bancos da União por mais pequenos que sejam, e em particular os balanços consolidados das atividades transfronteiras, devendo aplicar-lhes o conjunto único de regras em vigor. Concorda também que lhe sejam atribuídas as funções, as competências e os recursos indispensáveis para assegurar a deteção dos riscos que ameaçam a sua viabilidade e para exigir que os bancos tomem medidas corretivas adequadas, prevendo a participação ativa das autoridades nacionais de supervisão no MUS. Além disso, considera correto que estas continuem a ser responsáveis pela proteção dos consumidores, ainda que a proposta da Comissão não aborde a questão de como enfrentar os possíveis conflitos de interesses entre o nível europeu de supervisão prudencial e as competências conferidas às autoridades nacionais.

1.7 Relativamente às políticas macroprudenciais, o CESE advoga um papel mais importante para o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) e o BCE, no âmbito de um sistema financeiro mais integrado, e solicita à Comissão que apresente informações mais precisas sobre a interação entre as autoridades nacionais e o BCE.

1.8 O CESE aplaude a intenção de promover a participação dos países fora da área do euro que exerçam a cláusula *opt in*, com direitos equivalentes aos dos países do euro, através de processos de participação fáceis e atrativos, sem violar o TFUE.

1.9 O CESE considera imprescindível uma boa articulação entre a Autoridade Bancária Europeia (ABE) e o BCE, embora reconheça que numa primeira fase haverá algumas sobreposições entre as funções de ambos. No que toca à tomada de decisões, a revisão das modalidades de votação através das alterações ao Regulamento ABE e os poderes de decisão mais alargados conferidos ao painel independente devem ser mais detidamente examinados e ponderados, a fim de ter em conta de forma mais equilibrada os interesses bancários no mercado interno dos Estados-Membros que não participam no MUS e de acautelar o risco de que a integração da área do euro seja paralisada por minorias de bloqueio. Importa evitar um mercado dos serviços financeiros a duas velocidades, e é por isso que o CESE chama a atenção para esta questão.

1.10 Além disso, o BCE, o CERS e as novas autoridades europeias de supervisão financeira, incluindo o seu painel independente, deveriam envolver as organizações da sociedade civil nos seus trabalhos, particularmente as organizações de consumidores e os sindicatos ([2]), garantindo o mais possível a sua independência, transparência e resistência a pressões políticas.

1.11 O ritmo de transferência da supervisão das instituições de crédito e as alterações pertinentes introduzidas na ABE, cujo papel se deve centrar em garantir a coerência e a harmonização da regulamentação e das normas técnicas a fim de alargá-las a toda a UE, são elementos tão essenciais como os requisitos prudenciais mais rigorosos para os bancos ([3]), as medidas destinadas a reforçar e melhorar o sistema comum de garantia de depósitos ([4]) e a gestão integrada da crise com instrumentos de recuperação e resolução de bancos ([5]) a fim de reforçar o setor na Europa e evitar efeitos indiretos futuros, em especial os decorrentes do aumento do risco assumido pelos clientes de bancos de investimento. O CESE insta a Comissão a fixar objetivos temporais e funcionais concretos ao conjunto único de regras.

1.12 O Comité insta a Comissão a propor um calendário e pormenores para o Mecanismo Único de Resolução (MUR) ([6]), bem como para outras etapas relevantes a concretizar, como por exemplo, a gestão de eventuais situações de crise nas ações de supervisão partilhadas. Deste modo, a **união bancária** ganharia credibilidade e converter-se-ia numa base comum de todo o mercado único. Evitar-se-ia que fracassos relativamente pequenos originem danos sistémicos transfronteiriços ou desconfianças que causem o levantamento de fundos noutro país e debilitem qualquer sistema bancário nacional. O CESE está convicto de que o MUR pode, posteriormente, assumir funções adicionais de coordenação na gestão de situações de crise. Contudo, a supervisão e a resolução devem andar de mãos dadas, a fim de evitar que eventuais decisões de dissolução de um banco a nível europeu e os custos do pagamento de depósitos recaiam sobre o Estado-Membro.

([2]) Consultar o parecer do CESE sobre o tema «Como associar a sociedade civil à regulamentação dos mercados financeiros», (JO C 143 de 22.5.2012, p. 3).

([3]) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

([4]) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:PT:PDF.

([5]) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

([6]) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en//ec/131201.pdf.

1.13 O CESE insta as restantes instituições da UE a cumprirem os princípios básicos que devem estar na base de todas as regulamentações derivadas e do restante acervo, por força do direito e não do poder. O seu cumprimento é particularmente imperativo na área do euro, a fim de contribuir para a união bancária a partir da união fiscal, através de um mecanismo comum de emissão de títulos de dívida e outro de transferências fiscais, para contrariar os ciclos que geram choques assimétricos como os que se fizeram sentir com maior intensidade nos países da área do euro nos últimos anos. O MUS pode ser financiado por quotas de supervisão cobradas às instituições, que deverão refletir o perfil de risco das instituições a supervisionar. O CESE é de opinião que a Comissão deveria lançar um Livro Verde ou Branco sobre a forma de financiar a união bancária de maneira harmonizada, permitindo-lhe decidir em relação às taxas e aos impostos sobre transações financeiras e bancárias, que são necessários mas constituem atualmente uma fonte de fragmentação.

1.14 A união bancária será o primeiro passo para que a área do euro e a UE no seu conjunto entrem num círculo virtuoso que supere as suas falhas de conceção e permita ao mercado único retomar a senda da competitividade para cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020. Assim, seria possível evitar a vaga de inovação financeira ligada ao «sistema bancário paralelo» (*shadow banking*) que deu origem ao Acordo de Basileia III, tal como indicam os relatórios do FMI. O CESE solicita à Comissão que reveja mais rapidamente os novos modelos da banca de investimento e da banca comercial, uma vez que, em muitos países, o sistema bancário paralelo tende a tornar-se mais importante do que a banca tradicional e regulada.

1.15 O CESE recomenda à Comissão e aos colegisladores europeus que convertam este projeto num instrumento de inclusão financeira e digital. Os responsáveis pela execução do MUS devem agir com responsabilidade e ser controlados democraticamente, colaborando com o Parlamento Europeu regularmente ou sempre que sejam solicitados a prestar contas da sua gestão. Tal aumentaria a visibilidade política destes assuntos e ajudaria a aumentar o apoio dos cidadãos às instituições europeias.

1.16 Por último, o alcance da união bancária não deve centrar-se unicamente na área do euro e na União no seu conjunto, mas deve também projetar os seus objetivos de cooperação e de competitividade especialmente em áreas externas onde o euro exerce influência e no resto do mundo.

2. **Contexto e introdução**

2.1 Em 1 de janeiro de 2011, a autoridade bancária criada pelo Regulamento (UE) n.º 1093/2010, com base nas recomendações contidas no relatório Larosière, começou a funcionar com o intuito de reformar a estrutura das autoridades de supervisão e criar um sistema europeu integrado composto por três autoridades (para a banca, os mercados bolsistas, os seguros e fundos de pensões) e um Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS).

2.2 Paralelamente, a proteção do consumidor e a confiança nos serviços financeiros têm vindo a ser reforçadas desde julho de 2010, através de regimes de garantia de depósitos para bancos (MEMO/10/318), sistemas de indemnização dos investidores (MEMO/10/319) e regimes de garantia de seguros (MEMO/10/320), e ainda em 6 de junho de 2012 a Comissão anunciava novas medidas de gestão da crise com vista a evitar futuras operações de resgate bancário. A Comissão propôs esse quadro de supervisão na sua comunicação intitulada «Impulsionar a retoma europeia», de 4 de março de 2009, explanando posteriormente em maior pormenor a nova estrutura na sua comunicação sobre a «Supervisão financeira europeia», de 27 de maio de 2009. Ambas foram confirmadas pelo Conselho Europeu de 19 de junho de 2009, segundo o qual o sistema deveria estar orientado para melhorar a qualidade e a coerência da supervisão nacional, reforçar a supervisão de grupos transfronteiriços e estabelecer um conjunto único de regras aplicável a todas as instituições financeiras no mercado interno. Salientou igualmente que as novas autoridades europeias de supervisão deveriam ter autoridade sobre as agências de notação (para esse efeito, o Regulamento (CE) n.º 1060/2009 foi alterado pelo Regulamento (UE) n.º 513/2011).

2.3 Para culminar este árduo processo legislativa, na sua comunicação sobre o «Roteiro para uma união bancária» a Comissão propõe estabelecer os pilares para **regulamentação prudencial comum de alto nível** aplicável a todos os bancos e às demais instituições financeiras em toda a UE, unificando os mecanismos de supervisão, resolução e garantia de depósitos, sob a alçada de um conjunto de regras comuns.

2.4 Para tal, solicita que sejam acordadas **cinco ações fundamentais** antes do final de 2012. Três delas são propostas de **atos legislativos que foram já objeto de parecer do CESE ou que se encontram em fase de exame**: garantir a aplicação dos requisitos de capital aos bancos («DFP 4») [7], a Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos e a Diretiva relativa à recuperação e resolução de bancos. **Outras duas, juntamente com o roteiro, dizem respeito ao presente parecer**: um novo regulamento que atribui ao BCE funções de supervisão prudencial bancária e uma alteração ao Regulamento (UE) n.º 1093/2010, que cria a Autoridade Europeia de Supervisão (EBA), o que é necessário para uma melhor coordenação entre a Autoridade e o futura autoridade de supervisão única, bem como para equilibrar a tomada de decisões entre países pertencentes e alheios ao mecanismo único de supervisão, com vista a preservar a integridade do mercado único. Além dessas cinco ações, a Comissão anuncia um Mecanismo Único de Resolução (MUR) e a coordenação dos instrumentos de resolução.

2.5 Este roteiro surge numa altura em que o modelo de integração financeira baseada no euro se esgotou, perante a crise que teve início em 2007. Os êxitos alcançados na rápida integração europeia dos mercados acionistas e obrigacionistas demoraram a manifestar-se no setor bancário, mais nos mercados grossistas (interbancários, de títulos, etc.) do que nos mercados retalhistas de empréstimos e depósitos bancários. No entanto,

[7] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

com a crise, os mercados retalhistas foram afetados pelas recentes tendências de fragmentação e subsequente renacionalização dos mercados grossistas, devido ao caráter ainda nacional das autoridades de supervisão, dos quadros de resolução e das garantias de depósitos ([8]). A renacionalização dos mercados de dívida está a ser processada com particular rapidez.

2.6 Os ajustes e os planos de austeridade na sequência da crise, que levaram à queda do PIB e da taxa de emprego, foram muito superiores na área do euro. Neste contexto, em 23 de outubro de 2011 o presidente da Comissão declarou aos líderes europeus que a UE perdera dois biliões EUR em crescimento económico entre 2007 e 2010 devido à crise ([9]).

2.7 Segundo o FMI, no final de 2010, havia sido recuperado quase um terço do custo público dos resgates bancários desde o início da crise (1,8 de 5,2 biliões de dólares) nos EUA e em sete países europeus. O restante poderia ser recuperado quase inteiramente nos próximos anos, através de impostos ou outras iniciativas, a não ser que o efeito de outra recessão induzida por uma nova crise bancária relacionada com a dívida o impeça.

2.8 O roteiro estabelece datas concretas para a entrada em vigor da supervisão na área do euro ([10]), mas não o faz totalmente para o MUS ou o MUR, embora a Comissão considere que o primeiro é especialmente importante para estabilizar a situação e uma condição para a capitalização direta da banca pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade.

2.9 Por último, para culminar o processo da união bancária é imprescindível acelerar e reforçar as iniciativas que a Comissão tem entre mãos: regulamentar o sistema bancário paralelo (IP/12/253), reforçar a credibilidade das notações de risco de crédito (IP/11/1355), tornar mais rigorosas as regras em matéria de fundos especulativos (IP/10/1126), vendas a descoberto (IP/10/1126) e derivados (IP/10/1125), travar as práticas irresponsáveis de remunerações bancárias (IP/09/1120), bem como reformar os setores da auditoria (IP/11/1480) e da contabilidade (IP/11/1238). É também indispensável atender às recomendações do CESE no sentido de erradicar os paraísos fiscais ([11]).

([8]) Consultar o relatório do Banco Central Europeu (BCE), *Financial Integration in Europe* [Integração financeira na Europa], de abril de 2012, o documento de trabalho da Comissão Europeia (CE), *European Financial Stability and Integration Report 2011* [Relatório sobre estabilidade e integração financeiras na Europa], de abril de 2012, e o mesmo relatório do ano anterior EFSIR 2010, de maio de 2011.

([9]) http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_pt.pdf.

([10]) Em 1 julho de 2013 para os bancos europeus de importância sistémica europeia mais significativos, e em 1 de janeiro de 2014 para todos os restantes; por conseguinte, a partir de 1 de janeiro de 2014, todos os bancos da área do euro estarão sujeitos a uma supervisão centralizada.

([11]) Ver o parecer do CESE sobre «Paraísos fiscais e financeiros: uma ameaça para o mercado interno da UE» *in* JO C 229 de 31.7.2012, p. 7.

3. **Observações na generalidade**

3.1 Os maiores custos da crise na UE ([12]) agravaram os desequilíbrios e assimetrias existentes, levando à perda de eficácia de políticas tão importantes – e consagradas nos Tratados – como a política monetária, comercial, de coesão e de sustentabilidade, bem como à subsequente fragmentação dos mercados financeiros e bancários e o afastamento dos objetivos da Estratégia Europa 2020 de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e de uma melhor governação económica ([13]). Enquanto alguns reduziram a sua carga de juros, os países mais afetados pela crise financeira e pela dívida viram aumentada a sua despesa pública com os juros em proporções muito superiores e tiveram de reduzir os salários públicos, as pensões, as despesas com a educação e a saúde e os investimentos em infraestruturas técnicas e sociais ([14]).

3.2 A necessária melhoria dos procedimentos democráticos deve ser compatível com o objetivo da união bancária de facilitar a intermediação entre poupança e investimento, a função primordial da banca, a par do controlo da eficiência técnica e da eficiência na afetação dos recursos, o que contribui para os princípios do direito da UE e influencia as liberdades e os interesses do conjunto dos cidadãos.

3.3 Ainda que desde o início da crise tenham sido adotadas inúmeras medidas para evitar que a perda de confiança nas instituições financeiras contaminasse a dívida pública dos países da área do euro, ainda não foi quebrado esse círculo vicioso. Como tal, para que as instituições financeiras voltem a cumprir a sua função de intermediário entre poupança e investimento, a teoria económica aconselha a recorrer a políticas redistributivas de caráter positivo e não negativo, como mecanismos comuns de emissão de títulos de dívida e de transferências fiscais para contrariar os ciclos que geram choques assimétricos ([15]).

3.4 As tarefas de promover a transparência e reduzir os riscos que afetam o sistema financeiro mundial, segundo as recomendações dos últimos relatórios do FMI e do Banco Mundial, são altamente compatíveis com a linha de inclusão financeira e digital e a proteção dos direitos dos consumidores, empreendidas pela UE e reforçadas através da sua Estratégia Europa 2020.

3.5 Assim, o reforço do controlo democrático deverá ajudar a promover não só a conformidade com os Tratados e os princípios, mas também a **alinhar a união bancária com a Estratégia Europa 2020**, vital para o futuro do nosso projeto político.

([12]) Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, *Assessing the Cost of Financial Regulation* [Avaliação do custo da regulação financeira], FMI.

([13]) http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm.

([14]) FMI, *Safer Global Financial System Still Under Construction* [Sistema financeiro global mais seguro ainda em construção], *Global Financial Stability Report* [Relatório sobre a estabilidade financeira global], 2012.

([15]) Enderlein et al., *Completing the Euro, Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group* [Completar o euro. Relatório do Grupo Tommaso Padoa-Schioppa], junho de 2012.

4. **Observações na especialidade**

4.1 O CESE considera o **roteiro** proposto pela Comissão **um contributo adequado para a governação europeia** e apoia a necessidade e a **urgência dos dois novos atos legislativos**, bem como as futuras ações anunciadas, todas elas imprescindíveis para superar a falta de confiança no euro e no futuro da UE.

4.2 A principal finalidade do MUS deve ser uma supervisão centralizada das instituições bancárias, mais eficiente do que a efetuada pela atual rede de autoridades nacionais, além de sintonizar a sua operação com o MUR, evitando as componentes políticas associadas à decisão de dissolver um banco.

4.3 De entre os muitos motivos pelos quais o BCE é a entidade mais idónea para centralizar a supervisão, destacam-se a sua rede, a sua independência e o facto de estar contemplado no TFUE, pelo que não seria necessário reformá-lo para alcançar uma supervisão de qualidade.

4.4 O CESE preconiza que permaneça da competência das autoridades nacionais de supervisão a luta contra o branqueamento de capitais e o terrorismo, em conformidade com a Diretiva 2005/60/CE ([16]), bem como a supervisão de instituições de crédito de países terceiros. Porém, o Comité solicita que se excluam do mecanismo único de resolução os países que, por razões várias, não apliquem rigorosamente a diretiva. Além disso, para facilitar a função de supervisão centralizada, deveria instar-se à adaptação dos estatutos dos bancos centrais nacionais afetados, a fim de assegurar um fluxo de informação sem interferências.

4.5 Relativamente a organismos recentemente criados, devem ser adotadas regras de voto que prevejam a exclusão de membros que possam estar expostos a situações de conflito de interesses. A independência e a responsabilidade dos dirigentes e gestores que não cumpriram as suas obrigações devem estar submetidas a um regime de sanções, tendo em conta os prejuízos causados por tal incumprimento aos bancos e ao bom funcionamento do sistema financeiro, assim como à economia, às empresas e aos cidadãos.

4.6 O setor financeiro está a reagir ao novo quadro regulamentar através da configuração de produtos inovadores que contornam as novas regras. Nos seus relatórios mais recentes, o FMI alerta para uma nova vaga de inovações financeiras, em alguns casos semelhantes à que desencadeou a atual crise, pelo que os custos da supervisão centralizada deveriam ter em conta o perfil de risco dos diversos operadores, para não prejudicar as instituições que se mantenham alheadas de tais práticas.

4.7 Por conseguinte, o CESE adverte para o risco certo de expansão do sistema bancário paralelo na UE, que iria novamente contra as funções do setor financeiro e os princípios, valores e direitos da cidadania europeia.

4.8 Para explorar ao máximo as suas oportunidades, a nova união bancária europeia deveria cooperar mais estreitamente com outras uniões já existentes ou futuras, a fim de aproveitar melhor as suas instituições financeiras, sobretudo as mais globalizadas, e em especial com as mais próximas geograficamente e já associadas ao euro ou dependentes dele (direta ou indiretamente, o euro já é a moeda de mais de 50 países).

Bruxelas, 15 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([16]) Ver igualmente os pareceres do CESE sobre o branqueamento de capitais: JO C 75 de 15.3.2000, p. 22, e JO C 267 de 27.10.2005, p. 30.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Livro Verde – Sistema bancário paralelo»

[COM(2012) 102 final]

(2013/C 11/09)

Relator: **Juan MENDOZA CASTRO**

Em 19 de março de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Livro Verde – Sistema bancário paralelo

COM(2012) 102 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 25 de outubro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 15 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 208 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE manifesta o seu apoio ao Livro Verde, que considera um passo na direção certa.

1.2 Apesar de ser indiscutível a necessidade de liquidez do sistema financeiro, que, mesmo antes da crise financeira, já dependia em boa medida do sistema bancário paralelo, a experiência da crise aconselha que, no processo regulamentar, se dê prioridade à estabilidade imprescindível do sistema financeiro.

1.3 Embora isso não esteja previsto na legislação, na prática os governos, os bancos centrais e as instituições públicas seguradoras tiveram de enfrentar as perdas geradas pelos «bancos sombra» (*shadow banks*).

1.4 Evitar o risco de arbitragem regulamentar deve ser um dos objetivos centrais do Livro Verde.

1.5 Os primeiros Acordos de Basileia foram a força motriz por detrás do desenvolvimento do setor bancário paralelo, uma vez que, enquanto os balanços dos bancos foram objeto de regulamentação rigorosa, as atividades exteriores ao balanço não foram sujeitas a controlo. Na opinião do CESE, os Acordos de Basileia posteriores, transpostos pela Comissão Europeia nas Diretivas RFP III e RFP IV, colmatarão essas lacunas. No fim de contas, não devem existir atividades «paralelas», pelo que o sistema bancário paralelo deve estar sujeito às mesmas exigências regulamentares e prudenciais que o conjunto do sistema financeiro.

1.6 A nova regulamentação deve ter também como objetivo um elevado nível de proteção dos consumidores europeus.

1.7 O CESE destaca a importância de coordenar a supervisão global e a troca de informações.

1.8 O sistema financeiro, sob todos os seus aspetos, deve estar ao serviço da economia real e não da especulação.

1.9 O CESE chama a atenção para a função fundamental do sistema financeiro para o investimento, a criação de emprego e o bem-estar da sociedade.

1.10 A nova regulamentação dos mercados financeiros é fundamental para restaurar uma economia sustentável.

2. **Contexto**

2.1 O sistema bancário paralelo (*shadow banking*) pode ser definido, em termos gerais, como «um sistema de intermediação de crédito que envolve entidades e atividades exteriores ao sistema bancário normal» (*Financial Stability Board* – Conselho de Estabilidade Financeira, CEF).

2.2 Dois fatores contribuíram diretamente para o desenvolvimento do sistema bancário paralelo. O primeiro decorre da desregulamentação do sistema financeiro que teve início na década de 1980 e que também teve como consequência uma forte concentração da atividade bancária em entidades de grandes dimensões. O segundo foi consequência dos primeiros Acordos de Basileia que, ao regulamentar os balanços dos bancos, fizeram com que a atividade especulativa decorresse à margem do balanço.

2.3 Nos EUA, os «bancos sombra» tiveram um crescimento explosivo como consequência do enfraquecimento das normas que proibiam os bancos de intervir nos mercados de valores e, a partir de 1999, devido à reforma substancial da lei Glass-Steagall (de 1933).

2.4 Em determinados países da Europa, os bancos e sucursais *offshore* operaram no contexto da reforma do Acordo de Basileia I e tornaram-se importantes investidores em títulos e obrigações com garantia real (*Collateralised Debt Obligations* – CDO) com a notação máxima AAA, que exigem menos capital.

2.5 *Dimensão do sistema bancário paralelo*

Mundialmente: 46 mil milhões EUR, ou seja, entre 25 % e 30 % do total do sistema financeiro (CEF). Zona euro: 10,9 mil milhões EUR, o que representa 28 % do total (BCE, final de 2011).

2.6 No contexto internacional, as respostas políticas à crise surgiram no quadro do G20, que solicitou a colaboração do CEF durante as Cimeiras de Seul (novembro de 2010) e Cannes (novembro de 2011). O Livro Verde, a resposta europeia, centra inicialmente a sua análise em:

— duas atividades:

a) titularização;

b) empréstimos de títulos e acordos de recompra («acordos repo»); e

— cinco tipos de entidades:

a) as que procedem a transformações de liquidez e/ou prazo de vencimento,

b) os fundos do mercado monetário (MMF),

c) os fundos de investimento,

d) as sociedades financeiras e outras que procedem a transformações de créditos ou liquidez sem estarem sujeitas à mesma regulamentação que os bancos,

e) as companhias de seguros e de resseguros que emitem ou garantem produtos de crédito.

2.6.1 Por outro lado, o CEF propôs cinco linhas de ação que se traduzirão em relatórios ao longo de 2012 sobre:

— as interações entre os bancos e as entidades do sistema bancário paralelo (a cargo do Comité de Supervisão Bancária de Basileia – BCBS),

— os riscos sistémicos colocados pelos fundos do mercado monetário (a cargo da Organização Internacional das Comissões de Valores – IOSCO),

— os requisitos aplicáveis em matéria de titularização (IOSCO e BCBS),

— outras entidades do sistema bancário paralelo (CEF) e

— os empréstimo de valores mobiliários e os «acordos repo» (CEF).

3. **Parecer do CESE**

3.1 O CESE considera que o Livro Verde é um passo importante na direção certa e representa uma análise oportuna dos problemas relacionados com o sistema bancário paralelo.

3.2 Tradicionalmente, os bancos financiavam as suas operações com capitais próprios e depósitos comerciais. De molde a aumentar a sua capacidade de empréstimo, a titularização da carteira de empréstimos tornou-se prática corrente. Em certos casos, a titularização é útil, mas abusou-se dela no período que precedeu a crise, dado que as carteiras de empréstimos eram de baixa qualidade (*subprime*) e as carteiras de títulos eram repetidamente recicladas (derivados financeiros) para inflacionar os lucros dos bancos. O volume de negócios dos bancos é determinado pelo valor pelo qual os seus ativos são alavancados. Enquanto os Acordos de Basileia regulamentavam o balanço da alavancagem, a alavancagem à margem do balanço era de grande dimensão e estava desregulamentada. O abuso dos créditos hipotecários de alto risco e a alavancagem excessiva foram executados através do sistema bancário paralelo. Além disso, o principal negócio dos bancos – a transformação de maturidades –, que consiste em transformar ativos de curto prazo em empréstimos de longo prazo, tornou-se excessivamente arriscado uma vez que os bancos se tornaram demasiado dependentes do financiamento interbancário de curto prazo. Esta dependência precipitou a crise de liquidez quando o mercado dos derivados financeiros entrou em colapso. Como era de esperar, os novos Acordos de Basileia regulamentarão os derivados financeiros, a alavancagem e a liquidez.

3.3 Em consequência da desregulamentação, houve uma transformação profunda nas atividades bancárias. Com a crise, a banca comercial tradicional, que contribuiu para a prosperidade e para o aumento do nível de vida da população durante décadas, ficou bastante debilitada. Ao eliminarem os excessos do sistema bancário paralelo, as autoridades reguladoras devem agora dar prioridade à estabilidade imprescindível do sistema financeiro.

3.4 Os «bancos sombra» têm vindo a desenvolver uma atividade de transformação, maturação e liquidez dos créditos semelhante à dos bancos normais. Embora, ao contrário destes, não tenham acesso formalmente aos mutuantes de última instância (bancos centrais), na prática, como demonstrado pela experiência recente, as instituições públicas tiveram de enfrentar, através de diversos mecanismos, as perdas geradas pelos «bancos sombra». O grande prejudicado foi o contribuinte.

3.5 O sistema bancário paralelo não tem estado sujeito às mesmas regras prudenciais que os bancos normais. Há, porém, diversas formas de os «bancos sombra» funcionarem como uma «réplica» dos bancos normais, e a maioria dos «bancos sombra» tem sido controlada por bancos normais. Evitar o risco de arbitragem regulamentar deve ser um dos objetivos centrais do Livro Verde.

3.6 O relatório do CEF foca, acertadamente, o papel que a supervisão macroprudencial pode desempenhar na deteção de uma acumulação de riscos sistémicos. É importante vigiar de perto as interligações e os canais através dos quais o risco pode passar do sistema bancário paralelo para o setor regulamentado. O CESE considera apropriado ter em mente a seguinte distinção:

— Sistema bancário normal.

— Sociedades financeiras não bancárias.

— Sistema bancário paralelo.

Não devem existir atividades «paralelas», pelo que o sistema bancário paralelo – se as novas regulamentações o permitirem – deve estar sujeito às mesmas exigências regulamentares e prudenciais que o conjunto do sistema financeiro. As reformas já em curso ou em elaboração – Diretiva RFP III, Diretiva RFP IV, Diretiva-Quadro Solvência II e Acordo de Basileia III – devem contribuir para esse objetivo.

3.7 O CESE considera que a regulamentação do sistema bancário paralelo deve também ter como objetivo a **proteção dos consumidores europeus** mediante a transparência dos produtos disponibilizados. Os clientes têm direito a um aconselhamento imparcial e justo. O Comité pronunciou-se anteriormente a favor da criação de uma Agência Europeia de Proteção dos Consumidores de Serviços Financeiros, uma entidade análoga ao *Bureau of Consumer Financial Protection* (Agência de Proteção Financeira dos Consumidores) instituído pela lei Dodd-Frank ([1]), a fim de reforçar a proteção dos consumidores, melhorando a transparência e estimulando a resolução dos litígios de forma eficaz.

3.8 Por outro lado, o CESE apoiou igualmente a proteção e medidas de estímulo para as pessoas que denunciam, contribuindo para o saneamento do sistema financeiro, através de disposições jurídicas que garantam a sua imunidade quando as autoridades tomarem conhecimento da prática de atos ilícitos.

3.9 Convém adotar uma abordagem global dos problemas do sistema bancário paralelo e propor respostas políticas. Deve-se destacar a coordenação da supervisão global e a troca de informações. Em todo o caso, a falta de acordo no contexto internacional não deve ser um obstáculo a que a UE defina medidas legislativas adequadas.

3.10 Uma lição a tirar da grande crise financeira é que o sistema financeiro, sob todos os seus aspetos, deve estar ao serviço da economia real. O abandono das regras tradicionais que regeram a atividade bancária durante décadas deu lugar a um crescimento explosivo dos produtos especulativos, o que se revelou extremamente prejudicial para a economia.

3.11 Historicamente, os bancos e o conjunto de instituições financeiras reguladas pelo Estado cumprem uma função vital na economia, enquanto entidades de depósito e canalização das poupanças dos cidadãos e empresas, a fim de financiar o investimento, criar emprego e, em suma, contribuir para o bem-estar da sociedade. Esta função nem sempre prevaleceu nos anos que antecederam a crise.

3.12 O CESE propõe que a responsabilidade social do setor financeiro e o objetivo de assegurar «que todas as atividades financeiras contribuam para o crescimento económico» façam parte dos objetivos do Livro Verde. A nova regulamentação dos mercados financeiros é um instrumento indispensável para restaurar uma economia sustentável.

3.13 Tendo em conta a legislação que entrou em vigor nos últimos anos ou que entrará em breve em vigor, o CESE recorda o objetivo de **legislar melhor**, com a ênfase na simplicidade e na clareza. Convirá evitar duplicações e distorções que possam envolver incerteza regulamentar, bem como o risco de arbitragem.

3.14 As estruturas criadas para a supervisão prudencial – entre elas, principalmente o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) – devem ser responsáveis por monitorizar a evolução do sistema financeiro e das atividades dos «bancos sombra», em particular, a fim de identificar o aparecimento de riscos sistémicos e propor medidas para os atenuar.

3.15 O CESE sublinha a necessidade de a União Europeia contribuir para o trabalho do CEF em matéria de «bancos sombra» e coordenar as suas iniciativas com o referido organismo, a fim de assegurar a sua coerência tanto em termos de conteúdo como de calendário.

3.16 O CESE deve insistir na necessidade de as normas regulamentares prudenciais e a supervisão impedirem a concorrência desleal no âmbito do sistema financeiro.

4. **Respostas às perguntas do Livro Verde**

4.1 O que é o sistema bancário paralelo («bancos sombra»)?

a) Concorda com a definição proposta de sistema bancário paralelo?

Sim. A amplitude dos termos permite incluir na definição o conjunto complexo de entidades e atividades financeiras que caracterizam o sistema bancário paralelo. Em todo o caso, a ausência de uma definição aceite não deve impedir as autoridades de levar a cabo ações de regulamentação e supervisão.

([1]) JO C 248 de 25.8.2011, p. 108.

b) Concorda com a lista preliminar de entidades e atividades do sistema bancário paralelo? Deverão ser analisadas outras entidades e/ou atividades? Em caso afirmativo, quais?

— Incluir as agências de notação, dada a sua responsabilidade no processo de titularização.

— Precisar se os *swaps* de risco de incumprimento (*credit default swaps* – CDS) e os instrumentos emitidos por mutuantes com um privilégio de primeiro ou segundo grau (*first and second lien lenders*) estão especificamente incluídos.

— Também convém chamar a atenção para o mercado de apólices de seguros com fins lucrativos («fundos em euros») existentes em alguns países da UE e que podem ser utilizados muitas vezes como depósitos à ordem pelos tomadores de seguros.

4.2 Quais são os riscos e benefícios associados ao sistema bancário paralelo?

a) Concorda com a afirmação de que o sistema bancário paralelo pode contribuir de forma positiva para o sistema financeiro? Essas atividades apresentam mais algum aspeto benéfico que deva continuar a ser assegurado e promovido no futuro?

O sistema bancário paralelo contribuiu para a financeirização da economia e para a bolha imobiliária que, a partir de 2007, afetaram vários países desenvolvidos, colocando as suas economias à beira do colapso e, consequentemente, deve-lhe ser atribuída uma responsabilidade fundamental, embora não exclusiva, na grande recessão que afetou os EUA e muitos países da UE.

O sistema financeiro no seu conjunto deve estar ao serviço da economia real.

b) Concorda com a descrição dos canais pelos quais as atividades do sistema bancário paralelo estão a criar novos riscos ou a transferir esses riscos para outras partes do sistema financeiro?

Sim. Os quatro grupos de risco correspondem à experiência adquirida com a crise financeira.

c) Deverão ser analisados outros canais pelos quais as atividades do sistema bancário paralelo estejam a criar novos riscos ou a transferir esses riscos para outras partes do sistema financeiro?

— Entre outros, a reutilização das garantias financeiras e uma nova hipoteca sobre as mesmas.

4.3 Quais são os desafios para as autoridades de supervisão e de regulação?

a) Concorda com a necessidade de um controlo e regulamentação mais rigorosos das entidades e atividades do sistema bancário paralelo?

b) Concorda com as sugestões apresentadas em relação à identificação e controlo das entidades relevantes e das respetivas atividades? Pensa que a UE poderá precisar de assegurar em permanência processos para a recolha e intercâmbio de informações sobre as práticas de supervisão e identificação junto de todos os supervisores da UE, da Comissão, do BCE e de outros bancos centrais?

c) Concorda com os princípios gerais de supervisão do sistema bancário paralelo acima definidos?

d) Concorda com os princípios gerais de resposta regulamentar acima definidos?

A resposta às quatro perguntas precedentes é afirmativa. O CESE realça a necessidade, por um lado, de uma supervisão global que contemple todas as áreas do sistema financeiro e, por outro, de organismos de controlo e regulamentação a todos os níveis adequadamente dotados de pessoal qualificado e meios materiais.

e) Que medidas poderiam ser previstas para assegurar a coerência internacional no tratamento do sistema bancário paralelo e para evitar a arbitragem regulamentar a nível mundial?

A coordenação e a plena sintonia no seio do G20 são fundamentais. Segundo a proposta do CEF (8.6.2012), o Identificador das Entidades Jurídicas (*Legal Entity Identifier* – LEI) contribuirá para colmatar as insuficiências estatísticas, melhorar a gestão dos riscos nas empresas, melhorar a avaliação do risco macro e microprudencial, limitar os abusos de mercado e travar a fraude financeira.

4.4 Quais são as medidas regulamentares aplicáveis ao sistema bancário paralelo na UE?

a) O que pensa das medidas já tomadas a nível da UE para fazer face às questões ligadas ao sistema bancário paralelo?

O CESE apoiou, em pareceres anteriores, as medidas adotadas pela UE, entre as quais: Diretiva MIF ([2]), Diretiva GFIA ([3]), regulamentos relativos às agências de notação de risco ([4]), etc. Dentre estas, cabe destacar: a Diretiva RFP III ([5]), a Diretiva RFP IV ([6]) e a Diretiva-Quadro Solvência II ([7]).

([2]) JO C 220 de 16.9.2003, p. 1.
([3]) JO C 18 de 19.1.2011, p. 90.
([4]) JO C 277 de 17.11.2009, p. 117, e JO L 145 de 31.5.2011, p. 30.
([5]) JO C 228 de 22.9.2009, p. 62.
([6]) JO C 68 de 6.3.2012, p. 39.
([7]) JO C 224 de 30.8.2008, p. 11.

4.5 *Questões pendentes*

a) Concorda com a análise das questões atualmente abrangidas pelas cinco áreas fundamentais em que a Comissão continua a estudar eventuais novas opções de ação?

Sim. É fundamental que o reforço da eficiência regulamentar seja efetuado não só na Europa, mas também ao nível internacional. Os fundos do mercado monetário (MMF), por exemplo, estão sedeados essencialmente nos EUA.

b) Existem questões adicionais que devam ser abrangidas? Em caso afirmativo, quais?

c) Será necessária alguma alteração do atual enquadramento regulamentar da UE para enfrentar adequadamente os riscos e as questões acima descritos?

Resposta a b) e c): a lista de dez medidas proposta por Paul Tucker, vice-governador do Banco de Inglaterra e membro do CEF (Conferência de Bruxelas, 27.4.2012):

— Os veículos ou fundos de investimento do sistema bancário paralelo que sejam patrocinados ou geridos por bancos devem ser inscritos nos balanços consolidados dos bancos.

— A redução da notação, hipótese em que se baseia o coeficiente de cobertura de liquidez previsto no Acordo de Basileia III, deve ser mais elevada para as linhas de crédito autorizadas de entidades financeiras do que para as de entidades não financeiras. Isto significa que os bancos devem manter mais ativos líquidos para fazer frente aos riscos a que estão expostos.

— As autoridades de supervisão bancária devem limitar a possibilidade de os bancos se financiarem a curto prazo com fundos monetários dos EUA e de outras fontes frágeis ou voláteis, incluindo os fundos monetários CNAV (*constant net asset value* – valor patrimonial líquido constante) sedeados noutros locais.

— Caso se financiem com dívida a curto prazo, devem estar sujeitos a uma regulamentação de tipo bancário e a um controlo da capacidade de resistência dos seus balanços financeiros.

— Apenas os bancos devem ser autorizados a utilizar o dinheiro dos seus clientes e ativos livres de encargos para financiar as suas próprias atividades de forma significativa. Para isso deve haver uma relação principal clara. A forma jurídica deve ser adaptada ao conteúdo económico.

— No atinente às entidades não bancárias, o dinheiro dos clientes e os ativos livres de encargos devem ser separados e não devem ser utilizados para financiar as suas atividades de forma significativa. No entanto, deve-se permitir a estas entidades conceder empréstimos aos clientes com base em garantias para financiar a sua detenção de valores (empréstimo com imposição de margens).

— É necessário aumentar a transparência do mercado, o que poderia ser feito, idealmente, através de um registo das operações com acesso aberto aos dados agregados para que todos possam ver o que se passa nestes mercados financeiros, que são muito importantes mas pouco transparentes. (Isto seria útil, inclusivamente, para os próprios participantes no mercado.)

— As empresas e os fundos financeiros não devem poder emprestar com base em valores que não lhes pertençam de pleno direito ou que não sejam capazes de manter na totalidade.

— Convém regulamentar a forma como as entidades não bancárias utilizam as garantias líquidas.

— As autoridades devem ter a possibilidade de intervir e estabelecer cortes ou níveis de margens mínimos para os mercados de financiamento com base em garantias (ou segmentos desses mercados). (Tal deve ser feito a nível internacional e pode estar associado a cortes dos bancos centrais).

d) Que outras medidas deverão ser consideradas, nomeadamente em matéria de aumento do controlo ou de medidas não vinculativas?

O CESE sugere:

— A proteção dos consumidores de produtos financeiros deste tipo de produtos e serviços perante possíveis práticas comerciais desleais, tais como as vendas promocionais enganosas ou os sistemas de promoção em pirâmide, bem como contratos que não contenham cláusulas abusivas em contratos com os consumidores.

— Ter em consideração a proposta dos professores da Universidade de Chicago Eric A. Posner e E. Glen Weyl, apresentada em *An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets [Uma administração dos dados financeiros para a inovação financeira: Aplicar a doutrina do juro segurável aos mercados financeiros do século XXI]*, de 23 de fevereiro de 2012, de todos os novos produtos terem, como requisito prévio para o seu lançamento, a aprovação governamental, que será concedida caso o produto esteja ao serviço da economia real e negada se o seu propósito for meramente especulativo.

Bruxelas, 15 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma estratégia para a contratação pública eletrónica»

[COM(2012) 179 final]

(2013/C 11/10)

Relator: **Edgardo Maria IOZIA**

Em 20 de abril de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma estratégia para a contratação pública eletrónica

COM(2012) 179 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 25 de outubro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 120 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a comunicação da Comissão e dá grande importância a uma transição célere para um sistema generalizado de contratos públicos eletrónicos, a exemplo das experiências bem-sucedidas já realizadas em alguns Estados-Membros. O mercado dos contratos públicos eletrónicos atinge valores extremamente elevados, rondando os 20 % do PIB da UE.

1.2 Numa conjuntura tão negativa como a atual, caracterizada por processos de ajustamento orçamental de grande severidade para os cidadãos, a Europa e as suas iniciativas são também alvo de uma perceção muito negativa. Convém que as instituições europeias se esforcem mais no sentido de uma maior abertura, clarificando e expondo melhor os motivos que estão na base de determinadas decisões. A Comissão – a única instituição europeia com direito de iniciativa no processo legislativo – detém uma responsabilidade particular, cabendo-lhe não só informar mas também persuadir os cidadãos da utilidade das suas propostas. O CESE envida esforços neste sentido e considera que a Comissão deveria cooperar mais com as restantes instituições europeias, inclusive com as de caráter consultivo.

1.3 O CESE salienta que os cortes lineares nos orçamentos públicos, com a saída precoce do mercado de trabalho das pessoas mais velhas e experientes envolvidas nas atividades de contratação pública, estão pouco a pouco a empobrecer o capital humano da administração pública. Convida os Estados-Membros a evitarem cortes indiscriminados que apenas produzem um benefício orçamental de curto prazo e implicam amiúde o recurso a serviços externos, pois o pessoal que permanece ao serviço não possui ainda as competências profissionais necessárias.

1.4 O CESE destaca a importância da contratação eletrónica, tendo em conta os seus benefícios potenciais em matéria de:

— transparência e luta antifraude;

— eficiência do mercado;

— alargamento do mercado da contratação pública às PME;

— economias generalizadas para a administração pública;

— integração e desenvolvimento do mercado interno;

— modernização da administração pública e desenvolvimento da Agenda Digital para a Europa;

— novas oportunidades para as empresas que prestam serviços tecnológicos;

— desenvolvimento profissional para o pessoal da administração pública e das empresas.

1.5 A Comissão reputa exequível o objetivo de concluir a transição em meados de 2016 (provavelmente em 2017, tendo em conta os dois anos necessários para a transposição), o que implica acelerar apreciavelmente o ritmo dos trabalhos em

comparação com o que se realizou nos últimos oito anos. O CESE considera que este objetivo é justo e ambicioso, mas entende que só será atingido respeitando determinadas condições para a normalização, a interoperabilidade e a acessibilidade invocadas no presente parecer, sob pena de se poder gerar uma maior fragmentação do mercado.

1.6 O CESE apoia os objetivos propostos, observando, contudo, que a percentagem de contratos públicos eletrónicos ainda é, por enquanto, muito modesta, não obstante todos os esforços realizados. A Comissão está a concluir um estudo, com publicação prevista para este ano, que indicará os níveis alcançados em cada país – em Itália, por exemplo, esse valor corresponde a 4 %.

1.7 O CESE critica vivamente a falta de espírito de cooperação de alguns Estados-Membros, que resistem à mudança e não fazem tenção de abrir o mercado dos contratos públicos à concorrência, a fim de protegerem as empresas nacionais e de não abdicarem de um poder económico e político de peso.

1.8 Na sua comunicação, a Comissão apelida esta atitude de «inércia». O CESE entende que se trata antes de «resistência passiva» à mudança e de permeabilidade às pressões nacionais de caráter protecionista. A publicação de todos os contratos públicos em formato eletrónico tornará inútil e prejudicial a fixação de um limiar para os contratos de tipo europeu, o que é fortemente desejado pelas PME, em particular.

1.9 O CESE considera que a manutenção de limiares prejudica o desenvolvimento do mercado interno e compromete a existência de condições de concorrência equitativas.

1.10 **Comunicação** – Há que convencer os cidadãos, as empresas e as autoridades locais e nacionais da utilidade destes instrumentos. Para tal, convém investir recursos na informação, na comunicação e na formação de maneira integrada, evitando iniciativas isoladas.

1.11 **Transparência** – Um dos efeitos imediatos da publicação eletrónica dos contratos públicos é o de aumentar o nível de transparência. O CESE propõe que, para além da publicação do concurso, se divulguem informações sobre o progresso dos trabalhos no tocante aos prazos previstos e à data de conclusão das empreitadas adjudicadas ou do fornecimento de bens e de serviços. A transparência contribuirá para dificultar as fraudes, permitirá às administrações públicas obter economias adicionais e melhorará a eficiência do mercado.

1.12 **Interoperabilidade e normalização** – O CESE põe uma tónica particular nas questões relativas à interoperabilidade entre as diferentes plataformas (muitas vezes portais) e à normalização dos processos e dos documentos eletrónicos permutados ao longo das várias fases do processo de adjudicação. A proliferação de plataformas isoladas e de formatos e processos díspares constitui um entrave à desmaterialização dos contratos públicos e desencoraja a participação dos fornecedores, em particular das PME. Cabe à Comissão recomendar, sem demora, a utilização de uma *norma única europeia* (ou internacional) para os processos relativos aos contratos públicos, levando em conta, nomeadamente, o trabalho realizado no âmbito da oficina CEN BII [*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Interfaces de interoperabilidade empresarial (BII) para a contratação pública na Europa] [1] e a aplicação dos perfis BII nas especificações do projeto PEPPOL [*Pan-European Public Procurement On-Line* (contratos públicos pan-europeus em linha)].

1.13 **Fragmentação** – A ausência de uma estratégia europeia levou à adoção – tanto a nível nacional como local ou regional (nomeadamente, na Alemanha e em Itália) – de plataformas e instrumentos de identificação que não comunicam entre si. Segundo as associações de PME, isto fez com que as empresas quase sempre se abstivessem de apresentar propostas, para além de, por vezes, ocasionar custos de gestão excessivos e injustificados, em particular para as PME. O CESE entende que a UE deve combater com eficácia a fragmentação do mercado.

1.14 **Acessibilidade e simplicidade** – O CESE salienta que só haverá benefícios para o mercado, as administrações públicas e os cidadãos se os sistemas forem acessíveis, assegurando custos baixos, de fácil gestão e manutenção, com módulos, procedimentos e soluções normalizados, um glossário comum e um instrumento válido (também acessível e de uso fácil) para resolver o problema linguístico, em conformidade com os princípios que a própria Comissão se comprometeu a respeitar na Lei das Pequenas Empresas (*Small Business Act*).

1.15 **Empresas sociais** – O CESE recomenda a máxima atenção na transição para os instrumentos eletrónicos, a fim de garantir a sua acessibilidade às empresas sociais, porquanto elas prestam atualmente inúmeros serviços sociais e constituem uma realidade muito importante no panorama das empresas que fornecem serviços de assistência e de prestação de cuidados.

1.16 A legislação europeia em matéria de contratos públicos que superem o limiar deveria apoiar as PME no sentido de reunirem as condições de capital e de experiência requeridas, inclusive através de consórcios ou de associações temporárias de empresas. O caso de Portugal é emblemático – as PME obtiveram 87 % dos contratos, mas o seu valor corresponde apenas a 19 %.

2. **Síntese do documento**

2.1 A comunicação refere a importância estratégica dos contratos públicos eletrónicos (contratação eletrónica) e expõe as principais ações através das quais a Comissão tenciona apoiar a transição para uma contratação pública integralmente eletrónica na UE.

[1] http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html.

2.2 As administrações que já transitaram para a contratação eletrónica conseguiram obter economias que se situam entre 5 % e 20 %. Mesmo aplicando a percentagem mais baixa a todos os contratos da UE, a poupança obtida seria, ainda assim, superior a 100 mil milhões EUR, tendo em conta o volume total dos contratos públicos.

2.3 Em matéria de contratação pública ([2]), conforme previsto no Ato para o Mercado Único, de 2011 ([3]), a Comissão apresentou algumas propostas destinadas a consumar a transição para os contratos públicos eletrónicos na UE até meados de 2016 ([4]). O objetivo final é a «contratação eletrónica do princípio ao fim», sendo todas as fases do procedimento, desde a notificação até ao pagamento, realizadas eletronicamente ([5]).

2.4 A contratação eletrónica pode contribuir para melhorar a transparência e o acesso a oportunidades de obtenção de contratos públicos, especialmente para as PME, estimulando, assim, a concorrência transfronteiriça, a inovação e o crescimento no mercado único.

2.5 A Comissão aponta dois obstáculos principais à divulgação dos contratos públicos eletrónicos:

— a «*inércia*» manifestada por certas partes interessadas. O desafio consistirá em persuadir os adquirentes e os fornecedores relutantes em alterar hábitos já arreigados;

— a *fragmentação dos mercados*, que pode resultar da grande variedade de sistemas, por vezes de extrema complexidade técnica, adotados na UE.

2.6 Para realizar os objetivos propostos, a Comissão definiu um plano de ação articulado em torno de 15 ações-chave.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) reconhece a importância de uma revisão do quadro jurídico em matéria de contratos públicos e de uma transição gradual para a sua total desmaterialização, tornando obrigatória a utilização de meios de comunicação eletrónicos para algumas fases do processo de contratação.

3.2 O roteiro proposto pela Comissão para a aplicação gradual dos contratos eletrónicos é muito ambicioso e, se devidamente adotado, será extremamente benéfico para todos os participantes no mercado dos contratos públicos. Perante as disparidades existentes ao nível do desenvolvimento da contratação pública eletrónica nos vários países, onde já se assiste a um fenómeno de fragmentação de soluções e plataformas, a ausência de orientações estratégico-operacionais – não se respeitando quaisquer condições mínimas de base – poderá contribuir para aumentar a fragmentação do mercado.

3.3 O desenvolvimento da contratação pública eletrónica não deverá, no entanto, ocorrer em detrimento do princípio da «oferta mais vantajosa», como prevê a proposta de diretiva relativa aos contratos públicos ([6]).

3.4 O CESE põe uma tónica particular nas questões relativas à interoperabilidade entre as diferentes plataformas (muitas vezes portais) e à normalização dos processos e dos documentos eletrónicos permutados ao longo das várias fases do processo de adjudicação. Convém prever uma norma europeia (ou internacional) aberta para as soluções de suporte lógico utilizadas na contratação pública eletrónica. A proliferação de plataformas isoladas e de formatos e processos díspares constitui um entrave à desmaterialização dos contratos públicos e desencoraja a participação dos fornecedores, em particular das PME. O trabalho desenvolvido pelo Comité Europeu de Normalização (CEN) no âmbito da oficina CEN BII produziu «perfis normalizados interoperáveis» para a aplicação de soluções de suporte lógico normalizadas.

3.5 A fim de superar os obstáculos atuais, o CESE concorda que a Comissão recorra a ações específicas destinadas a tornar obrigatória a utilização de normas abertas internacionais ou europeias para a implementação de soluções técnicas interoperáveis. Conviria elaborar orientações com vista à execução correta das normas abertas com base no trabalho realizado pela oficina CEN BII e nas aplicações correspondentes no âmbito do projeto PEPPOL. A Agenda Digital para a Europa prevê explicitamente ([7]) uma ação em prol da normalização dos contratos eletrónicos recorrendo a técnicas específicas passíveis de aplicação por todos os fornecedores de soluções e de serviços TIC.

3.6 O CESE destaca o contributo fundamental que a contratação eletrónica pode dar para assegurar a transparência nos processos de adjudicação do setor público e para combater a fraude. Os instrumentos eletrónicos permitem acompanhar e avaliar a totalidade do processo, assim como o desempenho do fornecedor. Esta informação é essencial para garantir a máxima transparência (transparência eletrónica) do setor público e pode constituir um incentivo importante à adoção dos instrumentos de contratação eletrónica, particularmente para as PME. Portugal constitui um exemplo de boas práticas neste domínio ([8]), juntamente com a Lituânia, onde a utilização da notificação, do acesso e da apresentação por via eletrónica passou a ser obrigatória, com vantagens em termos de redução de preços (14-55 %) dos bens e serviços adquiridos, de aumento do número de fornecedores que participam nos concursos entre 20 e 90 % e de redução de 46 para 11 do número de dias necessários para o processo de contratação.

([2]) Propostas de 20 de dezembro de 2011: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final e COM(2011) 897 final.

([3]) O Ato para o Mercado Único aponta uma série de medidas destinadas a incentivar a economia europeia e a criar emprego.

([4]) As propostas preveem a utilização obrigatória de contratação eletrónica, o mais tardar, dois anos após o termo do prazo para transposição, o que, de acordo com o calendário atual de adoção, deverá permitir o cumprimento deste requisito até meados de 2016.

([5]) São duas as fases principais dos processos de contratação: a fase pré-adjudicação e a fase pós-adjudicação. A primeira subdivide-se nas subfases da contratação até à adjudicação do contrato (publicação de avisos, acesso aos documentos relativos ao concurso, apresentação de propostas, avaliação das propostas e adjudicação do contrato). A segunda subdivide-se nas subfases da contratação após a adjudicação do contrato (encomenda, faturação e pagamento).

([6]) Parecer do CESE: JO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

([7]) http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181.

([8]) www.base.gov.pt/.

3.7 Além disso, é importante que as iniciativas de contratação eletrónica apoiem ações de formação das PME para utilização das tecnologias e reconhecimento das suas vantagens. O investimento na formação dos trabalhadores do setor público e do privado será fundamental. O CESE reputa extremamente útil prestar apoio a este nível, podendo as PME recorrer, para o efeito, às respetivas associações profissionais.

3.8 As barreiras linguísticas são uma realidade que a comunicação em apreço não tem devidamente em conta. As informações constantes das plataformas de contratação eletrónica deveriam estar disponíveis em, pelo menos, uma outra língua europeia para além da nacional. Contudo, tal poderá acarretar custos adicionais excessivos. Uma solução poderia ser o desenvolvimento pela Comissão Europeia de uma ferramenta de tradução em linha específica para os processos de adjudicação eletrónicos.

3.9 A Comissão não se detém no problema da visibilidade das aquisições inferiores ao limiar em todo o mercado único, o que é importante sobretudo para as PME e as microempresas. O CESE defende que está na hora de refletir sobre a pertinência de manter os limiares, tendo em conta que, com a publicação eletrónica, todos os contratos passarão a ser universalmente acessíveis.

4. **Observações na especialidade sobre as ações previstas**

4.1 O CESE concorda com a necessidade de uma transição para a desmaterialização dos contratos públicos. Embora a Comissão ponha a tónica nas fases iniciais do processo de contratação (publicação de avisos, acesso aos documentos relativos ao concurso, apresentação de propostas, avaliação das propostas e adjudicação do contrato), também importa integrar as várias fases que se seguem à adjudicação do contrato (encomenda, faturação e pagamento) e publicar informações sobre a evolução do contrato, problemas eventuais, prazos de execução e custos.

4.2 A harmonização dos requisitos técnicos é fundamental para o desenvolvimento de soluções e de serviços informáticos que possam ser adotados e utilizados a nível local, nacional e transfronteiras. O CESE exorta vivamente a Comissão a avançar com a ação-chave n.º 2, prevista para esse efeito. As suas implicações são de especial relevância não só para as administrações públicas mas sobretudo para os fornecedores, que poderão recorrer a soluções normalizadas e interoperáveis a nível europeu.

4.3 A utilização de assinaturas eletrónicas é uma questão complexa no que respeita às transações transfronteiriças, pelo que conviria tomar medidas destinadas a facilitar a interoperabilidade de tais soluções. Todavia, importa notar que países como Portugal, por exemplo, assinalam como dificuldades na utilização da contratação eletrónica o excesso de requisitos em matéria de assinaturas eletrónicas e o custo dos serviços de carimbo eletrónico da hora, para além da questão da interoperabilidade das várias plataformas de contratação eletrónica ([9]).

([9]) http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416.

4.4 A promoção de soluções simples e de boas práticas contribui, sem dúvida, para apoiar cabalmente projetos de desmaterialização dos contratos públicos. Ao desenvolver soluções neste âmbito importa considerar as necessidades das PME, em particular na fase de apresentação eletrónica das propostas. Os resultados do grupo de peritos da Comissão para os concursos eletrónicos (*e-Tendering Expert Group* – e-TEG) são, por conseguinte, essenciais e poderiam ser sujeitos a uma avaliação pelas partes interessadas.

4.5 A ação mais relevante em que a Comissão se deverá focar diz respeito às modalidades de implementação das várias soluções para os contratos eletrónicos no mercado interno. O projeto PEPPOL [*Pan-European Public Procurement On-Line* (contratos públicos pan-europeus em linha)], em particular, contou com a participação de 11 países que desenvolveram técnicas específicas com vista à elaboração de soluções normalizadas para as fases mais críticas do processo de contratação e de uma plataforma aberta para o intercâmbio dos documentos normalizados, logrando a interoperabilidade plena entre as diferentes plataformas europeias.

4.5.1 Do projeto PEPPOL constam, nomeadamente, os seguintes elementos: instrumentos de validação das assinaturas eletrónicas baseadas em certificados eletrónicos emitidos pelas autoridades europeias; um Dossiê Virtual da Empresa para uma apresentação normalizada das informações relativas à empresa (certificados e declarações); um catálogo eletrónico para apresentação das ofertas de produtos e serviços num formato normalizado; encomendas e faturação eletrónica para adquirentes e fornecedores, com procedimentos definidos para a partilha de informação sobre atividades comuns. Por último, uma infraestrutura de transporte de documentos eletrónicos (a rede) com base em normas comuns compatíveis a nível nacional, que interligue comunidades/sistemas isolados de contratação eletrónica.

4.5.2 O sistema europeu de Dossiê Virtual da Empresa (DVE) fornece, à semelhança do *e*Certis [sistema de informações que ajuda a identificar os diferentes certificados e declarações frequentemente requeridos nos processos de adjudicação dos 27 Estados-Membros, na Croácia (país aderente), na Turquia (país candidato) e em três países do EEE (Islândia, Listenstaine e Noruega)], informações relativas aos critérios e provas ou declarações necessárias para a participação em concursos públicos nos Estados-Membros. Todavia, enquanto o *e*Certis é atualmente concebido como uma base de dados de informações, o DVE fornece mais interfaces para permitir a ligação a outros serviços, pelo que o *e*Certis também deveria adotar um conceito idêntico. Cumpre à Comissão velar pela conformidade e atualizar o sistema correspondente de informações de caráter jurídico, disponibilizando esse serviço e fornecendo assistência técnica.

4.5.3 O CESE preconiza um empenho forte da Comissão e dos Estados-Membros para reforçar o papel da associação OpenPEPPOL e sublinha a importância de assegurar a manutenção, o desenvolvimento e a adoção das técnicas específicas desenvolvidas nesse âmbito pelo setor público europeu para a contratação pública, garantindo a normalização e a interoperabilidade nas diversas fases do processo de contratação – não só nas fases anteriores à adjudicação mas também nas que se lhe seguem –, a fim de evitar a fragmentação do mercado.

4.6 O CESE está de acordo quanto à necessidade de financiar e apoiar o desenvolvimento de uma infraestrutura de contratação pública eletrónica através do Mecanismo Interligar a Europa, tendo por base o trabalho já realizado pelos Estados-Membros do consórcio PEPPOL com a atual infraestrutura de transporte (a rede) para interligar os diferentes sistemas na Europa. O CESE destaca a importância de manter uma infraestrutura aberta, acessível e segura assente em normas comuns. Os fundos estruturais podem ser utilizados para facilitar a adoção dos contratos públicos.

4.7 O CESE recomenda a aplicação de uma estratégia de comunicação integrada, apoiando-se nas comunidades existentes, particularmente a OpenPEPPOL, em colaboração com a Rede Europeia de Empresas, e utilizando programas para o estabelecimento de redes de contactos entre regiões e municípios. A estratégia de comunicação poderia ser partilhada pela Comissão, a OpenPEPPOL e o novo projeto-piloto A (ICT PSP CIP – Programa de apoio à política das TIC, que faz parte do Programa para a Competitividade e a Inovação) *Basic Cross Sector Services* (BCSS), na parte que diz respeito à contratação pública eletrónica.

4.8 O CESE subscreve a decisão da Comissão de informatizar todo o processo de contratação no âmbito das próprias estruturas e de disponibilizar as soluções de fonte aberta que forem desenvolvidas.

4.9 O CESE concorda com a necessidade de monitorizar os instrumentos eletrónicos para os contratos públicos adotados e de definir os seus benefícios. Após a adoção da diretiva, a Comissão deveria publicar trimestralmente informações sobre a evolução quantitativa e qualitativa dos contratos em cada Estado-Membro, a fim de dar conta do estado dos progressos na matéria.

4.10 Ao mesmo tempo, impõe-se um diálogo a nível internacional sobre a utilização dos instrumentos eletrónicos na contratação pública, a fim de reforçar a transparência e a concorrência. A utilização de normas internacionais confirma-se como um instrumento necessário para o efeito, sendo, por isso, desejável realizar um acompanhamento dos progressos nesse domínio. Cabe, em particular, acompanhar e recomendar a utilização de normas (CEN BII e especificações PEPPOL) na aplicação de contratos eletrónicos pelo setor público europeu.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais»

[COM(2012) 209 final]

(2013/C 11/11)

Relatora: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Em 8 de maio de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Modernização da política da UE no domínio dos auxílios estatais

COM(2012) 209 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 25 de outubro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 128 votos a favor, com 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusão e recomendações**

1.1 Numa economia globalizada altamente concorrencial, a política europeia no domínio dos auxílios estatais reveste-se de uma importância estratégica para a UE.

1.2 O CESE considera que a reforma proposta pela Comissão na sua comunicação deve ser apoiada, atendendo aos seus objetivos de:

— fazer com que a política europeia no domínio dos auxílios estatais contribua para a Estratégia Europa 2020;

— lograr uma nova repartição de tarefas, mais eficaz, entre a Comissão e os Estados-Membros;

— conseguir várias melhorias processuais.

1.3 O CESE concorda com a Comissão quanto à necessidade de reforçar a ligação positiva entre auxílios estatais eficazes e o objetivo de crescimento sustentável e inclusivo. Uma política direcionada em matéria de auxílios estatais permitirá estimular a inovação (incluindo a inovação social), a utilização de tecnologias verdes e o desenvolvimento do capital humano sem causar danos ambientais. Bem direcionada, uma política dinâmica de auxílios estatais pode contribuir ativamente para atingir níveis elevados de emprego e de coesão social.

1.4 Esta reforma, ambiciosa nos seus objetivos, na sua substância e no seu calendário, necessita, no entanto, que alguns pontos sejam clarificados.

1.5 O CESE solicita à Comissão que esclareça alguns conceitos mencionados na comunicação.

1.5.1 O conceito fundamental de «deficiência do mercado», tal como aplicado pela Comissão, deve também ser definido de forma mais precisa, uma vez que a sua aceção varia segundo os contextos – acesso ao crédito, financiamento de redes de banda larga, reconversão de zonas industriais para fins comerciais, acesso à inovação, formação, desenvolvimento do empreendedorismo feminino, etc. Além disso, estas deficiências podem estar associadas a causas variadas, tais como externalidades negativas, informação deficiente, problemas de coordenação, existência de um poder de mercado, entre outras.

1.6 O CESE levanta uma série de questões sobre as reformas propostas.

1.6.1 A reforma proposta pela Comissão confere aos Estados-Membros uma responsabilidade acrescida na atribuição e no controlo dos auxílios estatais. Que meios jurídicos e práticos são previstos pela Comissão para convencer os Estados-Membros a cooperar plenamente na aplicação do direito dos auxílios estatais?

1.6.2 Um aumento das responsabilidades dos Estados-Membros em matéria de controlo dos auxílios estatais pode conduzir a uma aplicação subjetiva das regras pelos mesmos e a atitudes desleais entre estes, com o retorno de um certo patriotismo económico que engendraria maior incerteza jurídica para as empresas.

1.6.3 Baseando-se num relatório da OMC, a Comissão concluiu que o nível de auxílios estatais concedidos pelos nossos principais concorrentes mundiais é comparável ao da UE. Não obstante, a política europeia neste domínio baseia-se num quadro mais transparente do que o dos sistemas vigentes nos Estados Unidos, na Índia, na Coreia ou no Brasil. Estes dados são obsoletos e terão de ser atualizados para que a Comissão possa dispor de uma visão completa e precisa da situação atual.

1.6.4 A Comissão aborda a questão das características do sistema da UE em comparação com os outros sistemas de controlo dos auxílios estatais existentes, mas não retira daí nenhuma conclusão particular. Por que razão a Comissão não reafirma, por essa ocasião, ser necessário abordar, no plano económico, as condições de equidade a nível mundial, de modo a permitir uma atribuição equilibrada destes auxílios? O CESE salienta a necessidade de remediar com eficácia às consequências específicas de subvenções estrangeiras ilegais que põem em causa a competitividade das empresas europeias em relação às suas concorrentes mundiais.

1.7 O CESE propõe, por fim, algumas alterações que, na sua opinião, se impõem à luz da necessidade, reconhecida pela Comissão e pelo Conselho, de apoiar as PME, nomeadamente, quando estas estejam sob a pressão concorrencial de empresas de países terceiros que beneficiem de auxílios estatais diretos e indiretos mais elevados, atribuídos de forma pouco transparente.

1.7.1 Tendo em conta o seu montante reduzido, os seus efeitos positivos para as PME e para as microempresas, bem como o seu impacto limitado no mercado interno, o CESE propõe que se aumente, de forma permanente, o limite máximo dos auxílios *de minimis* de 200 000 EUR para 500 000 EUR, calculado com base num período de três anos consecutivos para cada empresa, à semelhança do que acaba de ser decidido para os serviços de interesse económico geral.

1.7.2 Dada a necessidade de apoiar a internacionalização das PME europeias, o CESE propõe uma alteração ao artigo 27.º, n.º 3, do Regulamento geral de isenção por categoria (Regulamento (CE) n.º 800/2008) para declarar compatíveis com o mercado único os auxílios estatais de apoio à participação das PME em feiras e exposições durante um período limitado a três anos consecutivos.

1.8 À luz da sua experiência, o CESE faz três recomendações práticas à Comissão, a saber:

1.8.1 A elaboração de um guia prático de divulgação com as definições, as proibições e os procedimentos, disponível em todas as línguas oficiais da UE, que ajude à compreensão e à boa utilização dos auxílios estatais pelas empresas, órgãos jurisdicionais e poderes públicos.

1.8.2 A organização de seminários de formação suplementares para as autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros, de modo a garantir uma aplicação tão uniforme quanto possível do direito comunitário relativo aos auxílios estatais em todos os Estados-Membros.

1.8.3 Dada a importância das alterações previstas, o CESE pede para ser consultado sobre a revisão do Regulamento *de minimis*, do Regulamento de habilitação e do Regulamento geral de isenção por categoria.

2. **Síntese da comunicação**

2.1 A Comissão pretende reformar a política europeia no domínio dos auxílios estatais visando três vertentes principais:

a) promover o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo num mercado interno concorrencial, em conformidade com a Estratégia Europa 2020;

b) centrar o controlo *ex ante* da Comissão nos casos com maior impacto no mercado interno;

c) simplificar as regras processuais e acelerar o processo de decisão.

2.2 Esta reforma parte da constatação das limitações da política atual, a saber:

— as regras atuais são difíceis de compreender, de aplicar e de controlar. O próprio Comissário Joaquín Almunia declarou em 23 de fevereiro de 2012, no CESE, que havia 37 atos (regulamentos, comunicações e orientações) diferentes;

— os atuais resultados do acompanhamento da aplicação das medidas abrangidas por uma isenção por categoria revelam lacunas indubitáveis no que respeita à conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais;

— a Comissão não dispõe de regras que permitam estabelecer prioridades claras em termos de tratamento das denúncias;

— a relação entre os Estados-Membros e a Comissão em matéria de intercâmbio de informação e cooperação no âmbito dos procedimentos de notificação poderia funcionar melhor.

2.3 Para corrigir esta situação num contexto em que se deve explorar todo o potencial do mercado único (energia, transportes e tecnologias digitais), a Comissão propõe a adoção de uma reforma ambiciosa nos seus objetivos, na sua substância e no seu calendário.

2.4 A reforma proposta é ambiciosa nos seus objetivos, porque pretende, por um lado, colocar ao serviço do crescimento europeu uma das mais antigas e mais integradas políticas comunitárias e, por outro, obter melhorias processuais bastante radicais, ainda que estas não sejam nem quantificadas, nem detalhadas na comunicação.

2.5 A reforma proposta é ambiciosa na sua substância, porque a Comissão propõe proceder simultaneamente a um conjunto coerente de revisões no quadro de uma estratégia integrada, a saber:

— uma revisão do Regulamento *de minimis*;

— alterações ao Regulamento de habilitação do Conselho relativo à definição de categorias de auxílio consideradas compatíveis com o mercado único e, portanto, isentas de notificações;

— uma revisão do Regulamento geral de isenção por categoria para as categorias de auxílio abrangidas pelo Regulamento de habilitação em vigor;

— uma clarificação jurídica do conceito de auxílio estatal;

— uma modernização do Regulamento processual relativo aos auxílios estatais.

2.6 A reforma proposta é ambiciosa no seu calendário, pois a Comissão pretende que as propostas de revisão dos regulamentos processual e de habilitação sejam adotadas no outono de 2012, e que a revisão dos outros elementos do pacote o seja no final de 2013, isto é, antes da entrada em vigor das perspetivas financeiras para 2014-2020.

3. **Observações na generalidade**

3.1 *Controlo dos auxílios estatais no contexto mais geral do direito europeu da concorrência*

3.1.1 O CESE subscreve os objetivos apresentados pela Comissão na sua comunicação, os quais visam «facilitar o tratamento dos auxílios bem concebidos, orientados para suprir as deficiências reconhecidas do mercado e prosseguir objetivos de interesse comum», mercê de uma «concentração dos controlos nos processos que produzem o maior impacto no mercado interno», de uma «simplificação das regras» e de uma «aceleração do processo de tomada de decisões».

Esta iniciativa inscreve-se no contexto de uma evolução geral do direito da concorrência, tanto do direito de práticas anticoncorrenciais (*antitrust*) como do controlo das concentrações.

3.1.2 Quanto às práticas anticoncorrenciais, a modernização do direito da concorrência levada a cabo pelo Regulamento (CE) n.º 1/2003 ([1]) e pelos documentos que o acompanham deram início a uma descentralização na aplicação do direito da concorrência com a supressão do sistema de notificação prévia. A Comissão está, assim, em condições de centrar a sua ação na luta contra as restrições e os abusos mais graves, nomeadamente, os cartéis. Esta modernização acompanhou-se do reforço da cooperação entre as autoridades nacionais da concorrência organizadas em rede e a Comissão.

([1]) JO L 1 de 4.1.2003, p. 1.

3.1.3 No que às concentrações diz respeito, o Comissário Joaquín Almunia anunciou recentemente a possibilidade de uma futura reforma do sistema europeu de controlo das concentrações nomeadamente para que a Comissão se possa centrar nas concentrações mais suscetíveis de afetar o mercado ([2]). A curto prazo, tratar-se-ia de simplificar o tratamento dos casos menos problemáticos, melhorando o procedimento simplificado, e de rever o procedimento de notificação prévia. A longo prazo, poder-se-ia rever o próprio regime de controlo das concentrações, através de uma análise das aquisições minoritárias que não implicam o controlo e de uma melhor articulação entre os sistemas nacionais e europeu no que toca aos limiares e às remessas.

3.2 *Critérios que devem nortear um enquadramento geral dos auxílios estatais*

3.2.1 O CESE reitera o seu apoio a um enquadramento geral dos auxílios estatais que se articule em torno dos critérios seguintes ([3]):

— concentração e seleção das ajudas;

— coerência com as estratégias de concretização do mercado único;

— simplificação, transparência e segurança jurídica processual e regulamentar;

— diálogo reforçado com os Estados-Membros nos processos de decisão e de aplicação, bem como nas fases de avaliação e de controlo da eficácia;

— reforço da informação destinada às empresas sobre as regras e os procedimentos aplicáveis aos auxílios estatais;

— responsabilidade partilhada através da instituição de níveis nacionais de coordenação;

— adaptação das regras europeias em matéria de auxílios estatais às estratégias de ajuda adotadas pelos principais parceiros comerciais da UE, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas em relação ao resto do mundo ([4]).

3.3 *Responsabilidades acrescidas dos Estados-Membros na aplicação das regras relativas aos auxílios estatais*

3.3.1 O CESE tem presente que uma concentração dos controlos da Comissão nos casos mais problemáticos passaria sobretudo por um alargamento das medidas de auxílios isentos da obrigação de notificação, o que implicaria necessariamente uma

([2]) http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN.
([3]) JO C 65 de 17.3.2006, p. 1, ponto 3.1.
([4]) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf

responsabilização acrescida dos Estados-Membros. Assinala, todavia, a necessidade de ter em conta as especificidades da legislação em matéria de auxílios estatais. Com efeito, o Estado e, de um modo geral, as entidades estatais e públicas passíveis de conceder auxílios estatais são de alguma forma «juízes em causa própria».

3.3.2 Um aumento das responsabilidades dos Estados-Membros em matéria de controlo dos auxílios estatais pode conduzir a uma aplicação subjetiva das regras pelos mesmos e a atitudes desleais entre estes, com o retorno de um certo patriotismo económico que engendraria maior incerteza jurídica para as empresas.

3.3.3 Podem-se considerar diferentes formas de minimizar este tipo de risco:

— Um reforço da transparência impondo aos Estados-Membros obrigações em matéria de comunicação de informações. Poder-se-ia publicar, no sítio Web da Comissão, um relatório anual sucinto sobre a aplicação do Regulamento *de minimis* e do Regulamento geral de isenção por categoria.

— Financeiramente, o risco associado a uma desigualdade/incompatibilidade recai unicamente sobre o beneficiário do auxílio estatal, a quem incumbe reembolsar o montante em causa acrescido de juros. Por conseguinte, poder-se-ia atribuir maior responsabilidade financeira aos Estados-Membros impondo, por exemplo, o pagamento de uma coima à autoridade pública que concedeu o auxílio em causa.

— Pode ponderar-se a criação de agências nacionais independentes encarregadas da política dos auxílios estatais, que funcionariam como ponto de contacto tanto para a Comissão como para as empresas.

— A Comissão deve levar a cabo controlos *ex post* mais eficazes e promover ativamente as melhores práticas.

3.4 *Simplificação e transparência dos procedimentos*

3.4.1 A Comissão e os Estados-Membros demonstraram a sua capacidade de reação à crise económica e financeira entre 2008 e 2011 ao adotarem um conjunto de documentos específicos ([5]). Mercê nomeadamente de uma maior cooperação por parte dos Estados-Membros e de uma grande mobilização dos serviços da Comissão, foi possível tomar decisões num curto espaço de tempo, o que foi motivo de satisfação para os Estados-Membros e para as empresas.

([5]) Ver regras temporárias em matéria de auxílios estatais adotadas no contexto da crise económica e financeira.

3.4.2 No entanto, de um modo geral, os procedimentos continuam a ser excessivamente longos e complexos para as partes interessadas. O CESE apoia, por conseguinte, a intenção da Comissão de pôr cobro à morosidade dos prazos de tratamento dos dossiês, melhorando as práticas administrativas e apelando à responsabilidade dos Estados-Membros para garantir transparência e eficácia. Os prazos devem estar em linha, tanto quanto possível, com o ritmo dos processos económicos.

3.4.3 O procedimento simplificado para tratar alguns tipos de auxílios ([6]) pode, assim, ser alargado, mantendo-se o seu enquadramento. Em virtude deste procedimento, a Comissão limita-se a verificar se a medida de auxílio está em conformidade com as disposições e com as práticas em vigor.

3.5 *Uma melhor aplicação e controlo do direito*

3.5.1 A aplicação efetiva do direito dos auxílios estatais é essencial. Não obstante, o CESE constata que, amiúde, as jurisdições nacionais não têm capacidade para assegurar uma aplicação eficiente do direito dos auxílios estatais que garanta, nomeadamente, os direitos das empresas vítimas da atribuição de auxílios estatais ilegais a entidades concorrentes. Podem-se invocar diversas causas, como o domínio insuficiente que os magistrados têm do direito europeu da concorrência ou as exigências processuais inerentes a qualquer ação contenciosa.

3.5.2 Devem-se conceber soluções que permitam reforçar a aplicação do direito dos auxílios estatais no terreno. Tanto as empresas como as jurisdições nacionais devem dispor de instrumentos e de procedimentos mais eficazes.

4. **Observações na especialidade**

4.1 *Clarificação do conceito de «deficiência do mercado»*

4.1.1 O CESE concorda com o objetivo de aprovar apenas as medidas de auxílio que (i) contribuam para apoiar o crescimento procurando corrigir uma deficiência do mercado (a atribuição do auxílio estatal não deve substituir mas completar uma despesa privada) e que (ii) tenham um efeito de estímulo, isto é, que incitem o beneficiário a levar a cabo atividades às quais renunciaria caso não houvesse auxílio.

4.1.2 Neste contexto, o conceito de «deficiência do mercado» deve ser imperativamente clarificado e ilustrado com exemplos de âmbitos distintos, com base, nomeadamente, na jurisprudência europeia existente, a fim de ajudar as autoridades públicas e as empresas a assimilá-lo de modo uniforme e a integrá-lo na fase de conceção das medidas de ajuda.

([6]) JO C 136 de 16.6.2009, p. 3.

4.2 *Aprofundar e atualizar as comparações internacionais no domínio dos auxílios estatais*

4.2.1 A comunicação evoca, nos pontos 16 e 17, a política de concorrência levada a cabo em países terceiros. A Comissão conclui que a UE dispõe de um quadro mais transparente, permitindo, ao mesmo tempo, atingir níveis comparáveis de auxílio. Esta afirmação baseia-se numa análise comparativa realizada pela OMC em 2006. O CESE apela à Comissão que solicite à OMC a realização de um estudo mais recente, tendo em conta que, no atual contexto de crise, diversos países membros da OMC não pertencentes à UE recorreram a subvenções massivas, nomeadamente nos setores da indústria transformadora. Convém, com efeito, que a futura política de concorrência aplicável a partir de 2013 se baseie num retrato recente e preciso da situação de países como os Estados Unidos, a China, a Índia e o Brasil (incluindo os auxílios atribuídos pelas entidades federadas), num contexto de concorrência económica exacerbada pela crise mundial.

4.2.2 A aplicação das regras no domínio dos auxílios estatais deve permitir o reforço da competitividade das empresas nos mercados interno e internacional. Há que ter presente que as empresas europeias enfrentam a concorrência de empresas sedeadas em países terceiros onde a legislação não prevê, por vezes, qualquer limite em matéria de auxílios estatais. Esta situação pode dar azo a graves distorções da concorrência em prejuízo das empresas europeias, tal como mencionado na comunicação da Comissão ([7]).

4.2.3 No respeito das suas competências, a Comissão leva a cabo iniciativas para estabelecer condições de equidade à escala mundial, em torno do conceito de lealdade. Qualquer reforma do direito dos auxílios estatais deve, portanto, ser coordenada com as ações levadas a cabo noutros âmbitos pela Comissão ao nível dos instrumentos de política comercial (regras da OMC e acordos bilaterais de comércio livre).

4.3 *Rever a política em matéria de auxílios à exportação*

4.3.1 Na proposta de regulamento que institui o Programa para a Competitividade das Empresas e das pequenas e médias empresas (2014-2020) (COM(2011) 834 final), a Comissão reconhece a necessidade de ajudar as PME a exportarem para o mercado interno e para o resto do mundo, de modo a encontrarem oportunidades de crescimento. Está prevista a prestação de apoio e de serviços de assistência às PME com perspetivas de crescimento através da Rede Europeia de Empresas.

4.3.2 No entanto, a política da Comissão é, ao mesmo tempo, demasiado restritiva uma vez que, por exemplo no que toca à participação das PME nas feiras e exposições, o artigo 27.º do Regulamento (CE) n.º 800/2008, de 6 de agosto de 2008, impõe diversas condições cumulativas: os auxílios devem representar, no máximo, 50 % dos custos elegíveis, ser atribuídos às PME, tal como definidas pela UE, e exclusivamente para a sua primeira participação numa feira ou exposição.

4.3.3 Este critério da primeira participação é considerado desajustado quando se pretende estabelecer uma estratégia de desenvolvimento internacional, a qual implica a presença num mesmo mercado durante pelo menos três anos, antes de se poder definir a estratégia de desenvolvimento (agente, implantação e distribuição). Pelo exposto, o CESE propõe substituir o critério da «primeira participação», enunciado no artigo 27.º, n.º 3, pelo critério da «participação numa feira e exposição limitada a três anos consecutivos» sem alterar os outros dois critérios.

4.4 *Assegurar que os auxílios estatais contribuem para um crescimento sustentável e inclusivo*

4.4.1 Cabe à UE garantir que os auxílios estatais estimulam a inovação – inclusive no plano social, mercê dos auxílios à inovação social já reconhecidos na iniciativa «União da Inovação» –, a utilização de tecnologias verdes e o desenvolvimento do capital humano no âmbito de um modelo de desenvolvimento sustentável. O CESE congratula-se com o reconhecimento progressivo dos auxílios à inovação social enquanto auxílios compatíveis com o mercado único ([8]) e gostaria de, no futuro, ver reforçada esta tendência no quadro do processo de modernização dos auxílios estatais.

4.4.2 O CESE subscreve igualmente uma conceção de auxílios estatais destinados à investigação e ao desenvolvimento que inclui a conceção, a produção e a comercialização de produtos, programas e serviços acessíveis às categorias sociais vulneráveis (designadamente, as pessoas com deficiência) ([9]).

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([7]) Ver o ponto 17 da comunicação.

([8]) COM(2012) 546 final; COM(2011) 609 final; JO L 7 de 11.1.2012, p. 3.

([9]) JO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma Agenda do Consumidor Europeu para incentivar a confiança e o crescimento»

[COM(2012) 225 final]

(2013/C 11/12)

Relatora: **Reine-Claude MADER**

Em 22 de maio de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Uma Agenda do Consumidor Europeu para incentivar a confiança e o crescimento

COM(2012) 225 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 25 de outubro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 143 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 A Comissão Europeia adotou em 22 de maio de 2012 a Agenda do Consumidor Europeu. Este documento define o quadro estratégico para a política dos consumidores em torno de quatro objetivos principais: reforçar a segurança dos consumidores; melhorar a informação; reforçar as medidas adotadas para assegurar o respeito dos direitos e o acesso a meios de ação; e adaptar os direitos e as principais políticas sobre a evolução económica e social. A Agenda inscreve-se no quadro da Estratégia Europa 2020.

1.2 O CESE subscreve a análise da Comissão sobre o papel essencial que cabe aos consumidores enquanto agentes do crescimento e sobre a necessidade de ter em conta o seu campo de ação.

1.3 O CESE apoia os objetivos fixados na Agenda mas questiona-se sobre a articulação desta com o Programa Consumidores, bem como sobre a adequação dos meios que lhe são dedicados, os quais lhe parecem ser notoriamente insuficientes para os objetivos visados.

1.4 O CESE lembra que os interesses dos consumidores devem ser tidos em consideração quando da conceção e aplicação de todas as políticas da UE. Congratula-se com o facto de a Comissão Europeia, através da Agenda do Consumidor, pretender reunir num único texto a maior parte das iniciativas da UE em matéria de política europeia dos consumidores, até agora dispersas. Esta Agenda constitui um passo crucial no sentido de destacar a importância atribuída às necessidades e às expectativas dos consumidores quando da elaboração das políticas da UE.

1.5 O CESE congratula-se com o facto de se reconhecer a importância do papel das associações de consumidores, que devem dispor de meios correspondentes às missões de que são incumbidas. Felicita-se, em particular, por a Comissão Europeia exprimir na Agenda a intenção de cooperar com os governos nacionais tendo em vista assegurar um melhor reconhecimento do papel destas associações.

1.6 O CESE atribui especial importância a que se preste atenção às pessoas vulneráveis, muito em particular no atual contexto económico e social. Por conseguinte, apoia as iniciativas previstas na Agenda em prol da inclusão financeira e do acesso aos serviços essenciais.

1.7 O CESE insiste na necessidade de dar ênfase a todas as ações que dizem respeito ao desenvolvimento sustentável. Partilha, portanto, as preocupações da Comissão quanto a uma melhor gestão da energia e à tomada em consideração da conceção ecológica. Por outro lado, frisa a necessidade de adotar medidas eficazes para estabelecer mais normas éticas e ecológicas aplicáveis à produção e distribuição de bens, em particular no que se refere aos produtos importados de países terceiros.

1.8 O CESE considera que o reforço da segurança alimentar é essencial para garantir a segurança dos produtos ao longo de toda a cadeia que vai da produção ao consumo e para permitir uma concorrência livre e leal. As medidas a tomar contribuirão também para restaurar a confiança dos consumidores que foi abalada por várias crises sanitárias.

1.9 O Comité saúda todas as iniciativas no sentido de os consumidores beneficiarem de informações adaptadas às suas necessidades. Lembra, contudo, que a educação dos consumidores não deverá exonerar os profissionais das suas obrigações.

1.10 O CESE apoia as iniciativas destinadas a assegurar o respeito da legislação respeitante aos consumidores, a permitir a sua evolução e a estabelecer meios de ação eficazes. Nesse sentido, lembra que os sistemas alternativos de resolução de litígios devem ser independentes em relação às partes envolvidas. Por último, como assinalado em anteriores pareceres, o Comité defende a possibilidade de uma ação coletiva e considera que a introdução de um instrumento de alcance europeu não pode ser mais adiada.

2. **Síntese da proposta da Comissão**

2.1 A Comissão Europeia adotou em 22 de maio de 2012 a Agenda do Consumidor Europeu. Este documento define o quadro estratégico em matéria de política dos consumidores para os próximos anos. Inscreve-se no âmbito da Estratégia Europa 2020 e completa outras iniciativas, entre as quais a respeitante ao Programa Consumidores para 2014-2020.

2.2 A Comissão pretende colocar no centro do mercado único os 500 milhões de consumidores europeus, cujas despesas de consumo representam 56 % do PIB da União Europeia, por considerá-los essenciais para o crescimento, argumentando que «o incentivo da procura pode desempenhar um papel fundamental para a saída da UE da crise».

2.3 Para alcançar este objetivo e aumentar a confiança dos consumidores, a Agenda articula-se em torno de quatro objetivos:

2.3.1 Reforçar a segurança dos consumidores

A fim de responder aos desafios ligados à comercialização de produtos e serviços independentemente do seu local de produção, a Comissão pretende melhorar o quadro normativo sobre a sua segurança e reforçar o quadro de fiscalização do mercado através de controlos na origem no domínio da segurança e da conformidade dos produtos.

Insiste na necessidade de reforçar a segurança ao longo da cadeia alimentar.

Para a realização destes objetivos, a Comissão instará os Estados-Membros a reforçarem a sua cooperação.

2.3.2 Melhorar a informação

A Comissão considera que os consumidores devem dispor de informações claras, fiáveis e comparáveis, bem como de instrumentos que lhes permitam conhecer melhor os seus direitos. Por conseguinte, crê que convém melhorar a informação e sensibilização dos consumidores no que se refere aos seus direitos e interesses. Entende que estas ações de sensibilização devem igualmente ser levadas a cabo pelos operadores económicos e afirma que tomará as iniciativas necessárias no âmbito da responsabilidade social que lhe incumbe. Reconhece o importante papel que as associações de consumidores desempenham tanto na difusão desta informação como na representação e defesa dos consumidores.

2.3.3 Reforçar as medidas de execução e garantir os meios de ação

A Comissão pretende fazer cumprir eficazmente a legislação respeitante aos consumidores e oferecer aos consumidores formas eficazes de resolução de litígios. Pretende igualmente melhorar os mecanismos existentes para resolver os litígios além-fronteiras, independentemente do modo de comercialização, e reforçar a cooperação com países terceiros e as principais organizações internacionais.

2.3.4 Alinhar os direitos e as políticas fundamentais para a evolução económica e societal

A Comissão considera que as suas propostas se devem adaptar à evolução dos padrões de consumo, nomeadamente à era digital. Insiste na necessidade de levar em conta as necessidades dos consumidores vulneráveis e de encorajá-los a fazer escolhas sustentáveis.

2.4 Os objetivos fixados na Agenda referem-se essencialmente a cinco setores: setor digital, serviços financeiros, setor dos alimentos, setor da energia e viagens e transportes.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE subscreve a análise da Comissão sobre o papel essencial que cabe aos consumidores enquanto agentes do crescimento, bem como sobre os desafios dos próximos anos e a necessidade absoluta de ter em conta o contexto em que vivemos. O poder de compra dos consumidores foi fortemente afetado pela crise. Além disso, os padrões de consumo estão a evoluir, o que requer maiores conhecimentos técnicos e acarreta, frequentemente, custos elevados.

3.2 Não obstante a base regulamentar sólida da União, persistem dificuldades no que toca à sua aplicação: inadequação dos meios colocados à disposição dos consumidores para fazerem valer os seus direitos, precisamente quando o número de queixas não para de aumentar, e falta de informações fiáveis para os consumidores que são, por outro lado, bombardeados com informação sob diversas formas.

3.3 O CESE, embora concorde com as afirmações de princípio feitas na Agenda, interroga-se sobre a articulação entre esta e o Programa Consumidores, bem como sobre o modo como será aplicada a política preconizada.

3.4 Neste contexto, o CESE sublinhara no seu parecer de 28 de março de 2012 [1] a falta de meios atribuídos à política dos consumidores, tendo expressado dúvidas quanto à viabilidade deste programa ambicioso, dado o claro desfasamento entre o montante da dotação orçamental e a ambição demonstrada.

[1] JO C 181 de 21.6.2012, p. 89.

3.5 A Comissão apresentou uma lista substancial das iniciativas que serão tomadas para a realização dos objetivos da Agenda. Contudo, o importante é que estas iniciativas sejam bem concebidas e aplicáveis de molde a serem suficientemente eficazes para assegurar um nível de proteção do consumidor realmente elevado. Os consumidores só começarão a sentir os efeitos das medidas da Agenda depois da sua adoção e execução pelos Estados-Membros e por outras partes interessadas.

3.6 Neste contexto, o CESE constata a falta de um processo transparente e eficaz para avaliar a aplicação e os resultados da Agenda. Solicita à Comissão Europeia que estabeleça mais critérios de avaliação e indicadores de qualidade para avaliar anualmente os progressos realizados, e que publique de 18 em 18 meses um relatório sobre a aplicação da Agenda.

3.7 A Agenda demonstra o vasto âmbito da política dos consumidores, o que corrobora a necessidade, já assinalada pelo CESE, de ter em conta os interesses dos consumidores na elaboração e na aplicação de todas as políticas europeias. Contudo, o CESE mostra-se surpreendido com o facto de a Agenda não incluir os elementos de proteção dos consumidores no domínio da medicina, nomeadamente os produtos farmacêuticos e os dispositivos médicos, tanto mais que estes foram alvo de notícias em vários Estados-Membros pelos danos causados a consumidores e a pacientes. O CESE considera que uma política global de proteção dos consumidores deverá igualmente incluir o campo médico e farmacêutico, em termos de segurança, de informação e de exercício dos direitos dos consumidores.

3.8 O CESE felicita a Comissão por pretender que os operadores económicos adiram às políticas concebidas para a proteção dos consumidores. Neste contexto, torna-se urgente instruir as empresas sobre os direitos dos consumidores. As redes das organizações de empresas abrangidas por uma tal medida são encorajadas a proporcionar com a maior brevidade possível, e com o apoio da Comissão Europeia, módulos de formação específica para as PME.

3.9 O CESE convida a Comissão Europeia a incluir as partes interessadas na aplicação da Agenda e a reforçar a concertação, nomeadamente com as organizações de consumidores, para assegurar uma participação adequada na elaboração das políticas que lhes digam respeito.

4. **Observações na especialidade**

4.1 *Segurança*

4.1.1 O CESE apoia firmemente a revisão do quadro legislativo no que diz respeito à segurança dos produtos, com o objetivo de garantir aos consumidores produtos e serviços seguros.

4.1.2 Considera que a aplicação de regras de controlo, de práticas modernas e unificadas e de métodos de cooperação, incluindo também as autoridades competentes nos locais de produção, permitirá melhorar a fiscalização do mercado, tendo em vista criar uma concorrência leal que beneficiará tanto empresas como consumidores. Por outro lado, o CESE questiona-se sobre o lugar que cabe à normalização e os meios que lhe são atribuídos.

4.1.3 Para o CESE, é essencial reforçar a segurança para restaurar a confiança dos consumidores que foi abalada pelas várias crises sanitárias. Nesse sentido, torna-se fundamental melhorar as medidas de aplicação da legislação e a coordenação dos Estados-Membros.

4.2 *Informação*

4.2.1 O CESE compartilha da opinião da Comissão de que existe um grande desfasamento entre a informação disponível e as necessidades dos consumidores. Estes terão de dispor de informações fiáveis, claras e comparáveis, acessíveis não só por via eletrónica mas também através de outros meios.

4.2.2 O CESE congratula-se com o reconhecimento do papel que cabe às organizações de consumidores e lembra que a sua concretização depende de uma afetação de recursos, tanto pelas autoridades europeias como nacionais, adequada aos objetivos almejados, em particular a realização de testes aos produtos e serviços fornecidos ao consumidor.

4.2.3 O Comité aprova as medidas tomadas para divulgar a informação destinada aos consumidores, desde que sejam pertinentes e tenham um verdadeiro impacto.

4.2.4 O Comité apoia todas as iniciativas relativas à educação dos consumidores e insiste sobretudo na necessidade não só de informá-los, mas também de ampliar os seus conhecimentos, logo na escola, por exemplo, no que respeita às competências informáticas e financeiras. Trata-se de um processo gradual, que não pode ser de forma alguma um substituto da informação que os operadores económicos terão de prestar.

4.3 *Aplicação da legislação e meios de ação*

4.3.1 O CESE toma nota da decisão da Comissão de fazer respeitar o direito ao consumo, que corresponde a uma aspiração de primeira ordem, uma vez que a proliferação de textos legislativos não constitui uma resposta válida para atingir um elevado nível de proteção dos consumidores.

4.3.2 O Comité apoia a existência de redes europeias, a mais antiga das quais, a Rede Judicial Europeia, foi criada em 2001. Para assegurar a sua eficácia, solicita que se proceda a uma avaliação regular das mesmas para se retirarem as necessárias ilações.

4.3.3 O CESE apoia todas as iniciativas que permitam aprofundar o conhecimento da situação da legislação na União Europeia.

4.3.4 O Comité apoia as iniciativas de autorregulamentação e corregulamentação, como a publicação de orientações, desde que persigam com êxito objetivos de interesse público. Além disso, o controlo regular e as avaliações destas iniciativas devem assegurar a aplicação de medidas vinculativas, caso esses objetivos não tenham sido alcançados.

4.3.5 O CESE apoia as medidas da Comissão para facilitar modos alternativos de resolução de litígios conquanto, tal como assinalado no seu parecer ([2]), sejam independentes e imparciais em relação às partes envolvidas e não impeçam recursos judiciais.

4.3.6 O CESE convida a Comissão Europeia a promover medidas eficazes para facilitar as transações comerciais eletrónicas, conjugadas com sistemas de resolução em linha de litígios de consumo. Além disso, considera positivo que se preveja a criação de uma plataforma reunindo as partes interessadas para debater a questão de uma marca de confiança (*trust mark*) europeia para os sítios Internet.

4.3.7 Quanto à ação coletiva, o CESE lamenta que a Agenda não faça claramente alusão à possibilidade de introduzir um tal instrumento de exercício do direito dos consumidores e considera que, dada a situação existente em alguns países e os litígios além-fronteiras, e depois de todas as consultas realizadas, chegou o momento de agir e não adiar mais a sua introdução.

4.4 *Alinhamento dos direitos e das políticas fundamentais para a evolução económica e societal*

4.4.1 O CESE toma nota da intenção da Comissão de dar seguimento ao projeto de regulamento relativo a um direito europeu comum da compra e venda, instituindo um regime facultativo, pese embora a oposição de quase todas as organizações de consumidores e de algumas empresas. Reitera a sua posição ([3]) pelo facto de esta proposta não se adequar a certos objetivos pretendidos, nomeadamente atingir um nível mais elevado de proteção dos consumidores. Insiste na necessidade de fazer evoluir o direito europeu dos consumidores.

4.4.2 Setor digital

O Comité subscreve as diferentes propostas apresentadas no domínio digital à luz da evolução das tecnologias. Toma nota de que a Comissão envidará esforços para assegurar aos consumidores um mesmo nível de proteção neste domínio, iniciativa esta indispensável para acompanhar o seu desenvolvimento.

4.4.3 Serviços financeiros

4.4.3.1 O CESE assinala que a Comissão decidiu reforçar a sua vigilância sobre os serviços financeiros propostos aos consumidores e, em particular, aos mais vulneráveis. Apoia esta orientação que permitirá uma maior transparência e comparabilidade das ofertas e das tarifas.

4.4.3.2 O Comité lembra que segue atentamente todos os aspetos relativos à inclusão financeira.

4.4.4 Setor dos alimentos

4.4.4.1 O Comité aprova, sem reservas, a adoção dos regulamentos relativos à informação sobre os alimentos e sobre as alegações nutricionais por razões de saúde pública, às quais os consumidores atribuem muita importância.

4.4.4.2 Os problemas recentemente surgidos em alguns Estados-Membros em consequência da distribuição ilegal de bebidas alcoólicas ilustram mais uma vez a importância da fiscalização e do controlo do mercado.

4.4.4.3 O CESE acolhe favoravelmente a ideia de uma ação orientada para os diversos elos da cadeia agroalimentar, com o objetivo de evitar o desperdício de alimentos.

4.4.5 Setor da energia

4.4.5.1 O Comité tem especialmente em conta a importância essencial da energia para todos os consumidores, especialmente para os mais vulneráveis, que devem poder aceder a este serviço em condições aceitáveis.

4.4.5.2 O CESE encoraja as iniciativas que visam promover a gestão do consumo de energia, não só por ser um bem raro mas também pela carga que representa para o orçamento familiar. Chama a atenção para a necessidade de avaliar as soluções técnicas colocadas à disposição dos consumidores para que sejam verdadeiramente inovadoras e produtivas.

4.4.6 Viagens e transportes

4.4.6.1 O CESE considera importante inscrever na Agenda a questão dos transportes, tanto no que diz respeito aos transportes aéreos como aos transportes públicos. Partilha a preocupação da Comissão no que respeita à melhoria dos direitos dos passageiros, que devem ser adaptados às ofertas das companhias e dos operadores turísticos. O CESE salienta que, em particular no domínio dos transportes aéreos, a revisão prevista das normas europeias em vigor e as respetivas medidas enunciadas no Ato para o Mercado Único ([4]) devem visar o reforço dos direitos dos passageiros e a redução das práticas contratuais e comerciais desleais.

4.4.6.2 O CESE assinala que é urgente adotar medidas destinadas a proteger os passageiros bloqueados devido à falência de uma companhia aérea, um problema omitido na Agenda do Consumidor.

([2]) JO C 286 de 17.11.2005, p. 1.
([3]) JO C 181 de 21.6.2012, p. 75.
([4]) COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 O Comité apoia a ideia do desenvolvimento de uma estratégia em prol de «veículos limpos» para combater as emissões de CO_2.

4.4.7 Produtos sustentáveis

4.4.7.1 O CESE já salientou em anteriores ocasiões a importância fundamental do desenvolvimento sustentável para o futuro da Europa. Consequentemente, apoia as orientações formuladas pela Comissão para aumentar a longevidade dos produtos e encorajar a aplicação da conceção ecológica a todos os produtos.

4.4.7.2 O CESE saúda os esforços continuados da Comissão Europeia para promover as políticas de responsabilidade social das empresas, mas considera necessário tomar medidas mais rigorosas a fim de assegurar a transparência e a responsabilidade por uma produção e distribuição de bens mais éticos e ecológicos, em particular no que se refere aos produtos originários de países terceiros. Importa introduzir medidas vinculativas aplicáveis a países terceiros para assegurar que bens deste tipo sejam conformes às normas europeias, como, por exemplo, a obrigação de apresentação de um certificado da sua conformidade com as normas laborais internacionais.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre os documentos de informação fundamental para produtos de investimento

[COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD)]

(2013/C 11/13)

Relator: **Edgardo Maria IOZIA**

Em 10 de setembro de 2012 e 11 de setembro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre os documentos de informação fundamental para produtos de investimento

COM(2012) 352 final — 2012/0169 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 25 de outubro de 2012.

Na sua 484.ª reunião plenária, de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 138 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) aplaude a proposta de regulamento da Comissão e considera-a coerente com os compromissos assumidos de preencher o vazio legislativo europeu em matéria de proteção dos pequenos investidores.

1.2 O CESE sublinha a importância de um ato legislativo que, pela primeira vez, regulamenta todos os casos de produtos financeiros complexos e determina a sua comparabilidade independentemente do tipo de entidade criadora, sejam bancos, seguradoras ou sociedades de investimento, e reconhece o esforço da Comissão para encontrar soluções equilibradas que possam ser aplicadas simultaneamente por todos.

1.3 Em pareceres anteriores, o CESE já havia solicitado a adoção de requisitos uniformes claros, simples e comparáveis, pelo que avalia positivamente o regulamento e espera que sejam aceites as observações apresentadas no presente parecer, para o tornar mais claro, imediatamente obrigatório e aplicável.

1.4 Apesar da quantidade considerável de regulamentação produzida nos últimos três anos, o CESE assinala que ainda não foram concretizados dois objetivos fundamentais: um mercado que recupere na sua totalidade um perfil de integridade absoluta e um mercado realmente integrado e aberto a todos os atores. Infelizmente, os recentes escândalos financeiros demonstraram que continua a faltar uma ação firme e decidida das autoridades de supervisão nacionais para impedir concretamente novos atos que provoquem perdas consideráveis aos aforradores, como no caso da manipulação do índice LIBOR. As barreiras à realização plena do mercado interno continuam a ser levantadas para proteger as posições vantajosas das empresas nacionais. Não se verificam progressos significativos no que respeita aos créditos imobiliários, à comparabilidade e à transparência das despesas das contas correntes e dos serviços principais, ao conteúdo dos produtos de base, ao acesso aos serviços bancários para grupos desfavorecidos específicos, às ações coletivas, ao reconhecimento da capacidade de agir das associações de utentes e de consumidores, à proteção dos contratos transfronteiras e aos procedimentos harmonizados de resolução de conflitos, embora se deva sublinhar que a Comissão está empenhada em colmatar os vazios legislativos existentes.

1.5 O CESE assinala que nada foi previsto no que respeita à possibilidade de aplicar sanções aos criadores de países terceiros, contra os quais é difícil agir em caso de incumprimento das normativas europeias. Nestes casos, sugere que sejam os intermediários a assumir o ónus e a responsabilidade de responder por eventuais infrações ao regulamento. Haveria ainda que propor aos países terceiros, sede das principais praças financeiras, que adotem regulamentações semelhantes e as integrem no âmbito das orientações elaboradas pelo Conselho de Estabilidade Financeira (*Financial Stability Board* – FSB).

1.6 Embora o CESE compreenda as razões enunciadas pela Comissão para a coexistência dos «documentos de informação fundamental» ou KID (*key information document*) propostos neste regulamento e do documento de «informações fundamentais destinadas aos investidores» (KIID – *key investor information document*), previsto pela Diretiva 2009/65/CE e incluído no Regulamento n.º 583/2010 da Comissão, de 1 de julho de 2010, considera necessário antecipar a avaliação sobre a conveniência de manter dois documentos diferentes para investimentos financeiros e sugere que a Comissão, no prazo de dois anos após a entrada em vigor do Regulamento relativo aos produtos de investimento, possa propor a fusão dos dois modelos distintos, uniformizando as disposições relativas aos organismos de investimento coletivo em valores mobiliários (OICVM) e as previstas para os «documentos de informação fundamental» (KID).

1.7 O CESE discorda da opção da Comissão de utilizar atos delegados para conteúdos essenciais do regulamento, que deveriam ser obrigatórios de imediato após a adoção do regulamento. Em especial, o conteúdo do artigo 8.º, n.º 2, remete para os atos delegados: os pormenores da apresentação e o conteúdo de cada um dos elementos de informação fundamental que devem ser incluídos no documento, bem como eventuais conteúdos adicionais e o modelo comum, isto é, na prática 90 % do regulamento. A delegação solicitada no artigo 10.º, n.º 2, refere-se ao conteúdo e às normas de reexame das informações e às possíveis reformulações. Por último, a delegação solicitada no artigo 12.º, n.º 4, refere-se às condições para satisfazer o requisito de disponibilizar o documento, bem como ao método e ao prazo para a disponibilização do documento.

1.8 O CESE recomenda vivamente a revisão destas propostas e das expressões que podem gerar confusão ou ambiguidade, como «em tempo útil» ou «pôr seriamente em risco», e convida a Comissão a especificar melhor os procedimentos que devem ser adotados em caso de infrações cometidas em vários Estados-Membros e a definir as autoridades delegadas para sancionar as infrações, que noutros casos são determinadas pelas autoridades europeias de supervisão.

1.9 O CESE considera necessário harmonizar a proposta incluída no artigo 15.º em matéria de instrumentos para a resolução alternativa de litígios com as soluções apresentadas no âmbito da revisão da proposta de Diretiva RAL [COM(2011) 793 final] e a criação, mediante um regulamento, de um sistema para a resolução de litígios de consumo em linha [COM(2011) 794 final], sobre os quais o CESE já se pronunciou ([1]). A Comissão deveria referir explicitamente a possibilidade de apresentar recursos coletivos ou ações coletivas por comportamentos incorretos, que deveria ser incluída no artigo 11.º.

1.10 O CESE sugere que se inclua no texto do regulamento uma referência ao direito de retratação dos compradores de produtos financeiros à distância, previsto na Diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros (DMIF) e na legislação em vigor.

1.11 O CESE considera útil ponderar a possibilidade de incluir num portal único os KID dos produtos financeiros, pois isso permitiria comparar melhor os diferentes produtos e reforçaria a transparência do mercado.

1.12 O CESE não está de acordo com as derrogações propostas relativamente à disponibilização do KID. Pelo contrário, considera que se deverá, sem dúvida, eliminar a derrogação prevista para as vendas à distância e refletir muito bem sobre as restantes. Os clientes de bancos ou seguradoras devem receber o KID em tempo útil, antes de concluírem uma compra por telefone.

([1]) JO C 181 de 21.6.2012, p. 93 e JO C 181 de 21.6.2012, p. 99.

1.13 O CESE considera necessário incluir também no conteúdo do KID o custo real para o utilizador final.

2. **Síntese da proposta**

2.1 A proposta de regulamento em análise tem por objetivo melhorar a transparência do mercado de investimento para os pequenos investidores. Atualmente não existem regras claras que definam os requisitos de divulgação de informações e os investidores não têm a possibilidade de compreender plenamente os riscos a que os seus investimentos estão expostos.

2.2 Com a falta de informações adequadas, simples e compreensíveis, os pequenos investidores podem pagar preços injustificados, inadequados ao seu perfil de risco, ou perder outras oportunidades de investimento.

2.3 Um sistema homogéneo, simplificado e normalizado permite comparar e compreender as informações, aumentando a transparência do mercado e a sua eficiência.

2.4 Para ultrapassar esta carência e seguindo uma experiência adquirida através do documento de «informações fundamentais destinadas aos investidores» (KIID – *key investor information document*) dos OICVM, a Comissão propõe adotar um documento contendo informações sucintas, comparáveis e normalizadas, elaboradas pelo criador de produtos de investimento.

2.5 O regulamento deve ser aplicável a todos os produtos complexos, independentemente da sua forma ou estrutura, que são elaborados pelo setor dos serviços financeiros para oferecer oportunidades de investimento aos pequenos investidores, sempre que a contrapartida oferecida ao investidor dependa do desempenho de um ou mais ativos ou valores de referência que não sejam uma taxa de juro.

2.6 O KID deve ser elaborado de acordo com as indicações estabelecidas no regulamento e a Comissão reserva-se o direito de, através da adoção de atos delegados, prever outras especificações e informações. O incumprimento da legislação ou a não conformidade com os requisitos exigidos implica a obrigação, por parte do criador, de compensação pelos danos causados ao pequeno investidor.

2.7 O regulamento prevê os procedimentos para apresentar reclamações e recursos, bem como para uma cooperação pronta e ativa entre as autoridades competentes. Os Estados-Membros definirão sanções e medidas administrativas que sejam eficazes, proporcionadas e dissuasivas.

2.8 As disposições transitórias e finais incluem, entre outros aspetos, a possibilidade de manter inalterada a legislação relativa aos KIID dos OICVM durante cinco anos a partir da entrada em vigor do regulamento. O regulamento proposto será reexaminado quatro anos após a sua entrada em vigor, altura em que se decidirá da manutenção ou não das disposições da Diretiva 2009/65/CE ([2]), que define precisamente os requisitos de informação dos OICVM.

3. **Observações na generalidade**

3.1 Desde janeiro de 2008, em parecer sobre o «Livro Verde sobre os serviços financeiros de retalho no mercado único» ([3]), o Comité Económico e Social Europeu (CESE) tinha solicitado medidas para que as informações a disponibilizar aos pequenos investidores fossem claras, exaustivas, essenciais e transparentes, em especial no que se refere aos pacotes e aos produtos estruturados.

3.2 A adoção de medidas capazes de reduzir significativamente a assimetria informativa entre os criadores dos produtos financeiros e os pequenos investidores é uma das condições indispensáveis para criar um mercado único financeiro, onde circulem informações claras, precisas, simples e comparáveis. A proposta da Comissão aponta na direção correta.

3.3 A possível arbitragem regulamentar entre legislações menos rigorosas e onerosas e outras mais prescritivas constitui uma distorção do mercado que cria obstáculos à realização de um mercado único financeiro autêntico, transparente e eficiente.

3.3.1 A adoção de um modelo informativo normalizado da UE é indispensável para facilitar o desenvolvimento de um mercado transfronteiriço integrado. A diversidade de normas existentes atualmente nos vários países cria uma vantagem competitiva injustificável para as empresas que operam em países que não preveem qualquer obrigação e que podem tranquilamente propor produtos suscetíveis de apresentar elevados riscos ocultos.

3.4 Por estas razões de ordem geral, o CESE apoia a referência ao artigo 114.º do TFUE e a opção de adotar um regulamento. O CESE tem-se manifestado, em muitas ocasiões, a favor deste instrumento como a melhor opção para estruturar a regulamentação no domínio financeiro e evitar os fenómenos de *goldplating* (sobrerregulamentação) e de *cherry picking* (seleção de determinados elementos apenas) típicos da transposição das diretivas que regulam as atividades financeiras. Afigura-se justificada e motivada a aplicação do artigo 5.º do Tratado da União Europeia sobre os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade.

3.5 Conviria disponibilizar informações sobre os possíveis rendimentos, incluindo as eventuais taxas e comissões associadas ao produto. Se o produto financeiro for baseado em divisas diferentes, há que ter em conta o risco cambial e calcular o historial do produto e da divisa oficial em que está expresso. As informações sobre o produto devem incluir o preço na divisa de origem e na divisa do país em que o produto é comercializado. Isto daria aos pequenos investidores a possibilidade de melhor compreender e comparar os produtos em causa.

3.6 O CESE considera indispensável reforçar a atividade de controlo por parte das autoridades competentes, tanto a nível nacional como europeu. Preocupam-no sobremaneira as considerações da Comissão em relação ao facto de as autoridades europeias não necessitarem de qualquer reforço relativamente ao papel que lhes é atribuído pelo presente regulamento. O aumento das responsabilidades que lhes são confiadas não é acompanhado por uma avaliação adequada dos recursos disponíveis. Por exemplo, a Autoridade Bancária Europeia (ABE) dispunha, em 9 de outubro de 2012, de um total de 84 pessoas para fazer face às suas inúmeras responsabilidades. Acrescentar responsabilidades sem ter em conta o permanente estado de emergência em que se encontram as autoridades poderia ser interpretado como um sinal contrário ao que a legislação em apreço se propõe gerir.

3.7 O CESE sublinha a importância que a regulamentação sobre prospetos informativos teve para os investidores do OICVM. Na Europa, o mercado recebeu um estímulo importante e a transparência dos instrumentos de informação (KIID) permitiu melhorar o seu funcionamento. As informações contidas no KID são mais avançadas e o Comité defende uma rápida convergência para um modelo único.

3.8 O CESE lamenta que não haja qualquer referência às implicações para os produtos dos países terceiros e convida a Comissão a refletir sobre a necessidade de introduzir explicitamente uma disposição sobre esta matéria no regulamento. Os mediadores destes produtos, e não os seus criadores, é que deveriam ser considerados responsáveis.

3.8.1 A crise financeira de 2007/2009 caracterizou-se essencialmente por produtos tóxicos concebidos pelas grandes sociedades financeiras americanas. Os empréstimos hipotecários de alto risco (*subprime*) revelaram-se ativos tóxicos extremamente arriscados e as três grandes agências de notação cometeram um erro ao considerá-los fiáveis. Para poderem vender produtos produzidos em países terceiros, convém que os retalhistas assumam a responsabilidade do criador do produto, que não pode ser diretamente obrigado pelo regulamento europeu a elaborar o documento de informação fundamental.

3.9 A fragmentação do mercado financeiro é um outro problema que este regulamento ajuda a superar. Até agora, as diferentes regulamentações impediram um processo de verdadeira integração dos mercados nacionais, e o mercado transfronteiriço sofre com essa «manta de retalhos» regulamentar, que aumenta os custos e promove a ilusão de legislações mais estritas e mais orientadas para a defesa do consumidor.

([2]) JO L 302 de 17.11.2009, p. 32.
([3]) JO C 151 de 17.6.2008, p. 1.

3.9.1 É fundamental apoiar os programas de educação financeira dirigidos aos consumidores. Afirma o CESE num parecer de iniciativa ([4]) que «a educação financeira é, sem dúvida, um aspeto essencial para manter a confiança no sistema financeiro e exercer um consumo responsável de produtos financeiros».

3.10 O CESE recomenda que as próprias avaliações de impacto tenham em conta o conjunto da legislação que está a ser elaborada e os custos a ela associados, já que um excesso injustificado de regulamentação causaria danos incalculáveis não só ao setor financeiro mas a toda a economia. Se o motor da finança paralisasse, poderia gerar uma crise sem precedentes, como o demonstram as experiências recentes, que custaram centenas de milhares de milhões EUR e espoletaram uma crise económica dramática em alguns países.

3.11 Na proposta da Comissão, faz-se referência aos vendedores exclusivamente em termos da sua responsabilidade e dos procedimentos sancionatórios. Não há qualquer menção à necessidade de formar os funcionários das empresas que vendem os produtos financeiros, nem à de restringir fortemente a ligação entre a venda de produtos específicos e os bónus atribuídos aos funcionários com melhores resultados. Uma vez que este tema é abordado na nova Diretiva DMIF e se reveste de importância fundamental, o CESE propõe que se introduza no regulamento uma referência explícita à diretiva em causa.

3.11.1 O CESE já por várias vezes fez notar que uma das principais causas da venda indiscriminada de produtos tóxicos, inadequados ou de alto risco, omitindo informação correta sobre as suas características – o que causou perdas enormes para os aforradores –, foi a política insensata seguida pelas instituições financeiras e bancárias de conceder aos gestores bonificações astronómicas para recompensar a obtenção de resultados de muito curto prazo.

3.11.2 Para obter tais resultados, recorreu-se a práticas enganosas que são atualmente alvo de sanções penais, obrigando alguns bancos e instituições financeiras ao reembolso de somas extremamente avultadas aos próprios clientes. Em causa estão, nomeadamente, instituições com regimes remuneratórios baseados na venda a qualquer preço de produtos de elevado rendimento para o vendedor, fixando valores a atingir para cada ponto de venda. Será porventura um sistema de comercialização adequado para uma charcutaria, mas não para um banco que gere as poupanças de uma vida inteira!

3.11.3 Não obstante todas as iniciativas adotadas, cumpre constatar com amargura que determinadas práticas enganosas continuam a vigorar, imperturbáveis, a ponto de se manipularem os parâmetros de referência, como no recente caso da LIBOR, para obter ganhos extraordinários. Estes comportamentos, que dizem respeito a uma minoria ínfima do setor financeiro europeu, lesam a reputação de todo o sistema e o património de confiança adquirido ao longo de anos de trabalho. A comunidade financeira no seu conjunto deverá reger-se por um código ético de rigor e exigência inexcedíveis. Cabe às associações bancárias sancionar severamente as empresas e os indivíduos que violam os princípios gerais de comportamento, inclusive excluindo-os e banindo-os do setor bancário em caso de infração grave. Com demasiada frequência se calaram perante comportamentos manifestamente ilícitos ou, amiúde, até ilegais.

3.12 O CESE recomenda vivamente à Comissão que vigie a eficácia das sanções que cabe aos Estados-Membros prever. As legislações nacionais divergem muito quanto à perceção da gravidade das infrações ou dos delitos cometidos no setor financeiro. Tais divergências prendem-se com a diversidade de culturas económicas e jurídicas dos Estados-Membros. Apesar de, no plano administrativo e penal, não ser possível promulgar leis europeias com sanções correspondentes, convém que a Comissão assuma o compromisso de uniformizar ao máximo tanto a legislação como o regime sancionatório. Em causa está o perigo real de se passar de um *dumping* regulamentar para um sancionatório – com leis idênticas, mas sanções muito diferentes –, permitindo assim aos operadores agir onde o risco for menor. É indispensável uma ação de coordenação e orientações comuns para assegurar a eficácia e a eficiência da regulamentação. O CESE recomenda igualmente que se tenham em consideração os diferentes tipos de sanções, que são de caráter administrativo em alguns países e noutros de caráter judicial.

4. **Observações na especialidade**

4.1 O CESE entende que, na globalidade, a proposta em apreço é equilibrada, podendo ser melhorada nos aspetos lacunares assinalados nas observações na generalidade.

4.2 O CESE concorda que se ponha a tónica nos produtos com perfil de risco mais elevado, a fim de não sobrecarregar desnecessariamente o setor financeiro com obrigações em matéria de elaboração de documentos de informação que, em última análise, se revelariam inúteis.

4.3 O CESE congratula-se com o facto de o regulamento expor com clareza a cadeia de responsabilidades e definir a quem compete elaborar o KID. No passado, a incerteza quanto à definição de tais responsabilidades limitava a possibilidade de pedir reparação às entidades que haviam fornecido informações erróneas e enganadoras, gerando perdas consideráveis para os pequenos investidores.

4.4 O CESE subscreve a opção da Comissão, há muito aguardada, e na esteira da solução adotada para o OICVM, por um documento de informação curto, redigido com concisão em linguagem isenta de termos técnicos e de jargão, e apresentado num formato comum que permita a sua comparação com outros produtos. O artigo 8.º contém uma lista clara e exaustiva dos dados que deverão constar do KID, acrescentando os custos reais que os pequenos investidores terão de suportar.

([4]) JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

4.5 Em todo o caso, esta opção não invalida a necessidade de avançar medidas em prol de uma educação financeira ([5]) na escola, no âmbito dos programas escolares, na educação informal, junto da população idosa e das donas de casa. Os aforradores especialmente vulneráveis nem sempre dispõem dos conhecimentos de base necessários para compreenderem plenamente até mesmo os documentos de informação fundamental simplificados. O CESE recomenda à Comissão que acentue – porventura nos novos considerandos da proposta de regulamento – a necessidade de prosseguir esforços no sentido de introduzir uma educação financeira para todos.

4.6 O CESE aprecia esta primeira tentativa de promover transparência mediante a apresentação dos custos, do perfil de risco e dos dados relativos aos desempenhos anteriores do produto em causa ou de produtos considerados idênticos.

4.7 Para assegurar a eficácia do regulamento proposto, é indispensável prever a obrigação de fornecer o KID atempadamente, a fim de os pequenos investidores ficarem plenamente informados e cientes dos riscos associados. O CESE chama a atenção para o facto de não serem indicados prazos certos para a entrega do documento. A formulação escolhida – «em tempo útil, antes da conclusão de uma transação relacionada com o produto de investimento» – não se afigura apropriada para garantir que o pequeno investidor dispõe de todas as informações úteis. O CESE discorda de derrogações para a entrega do KID, em particular no tocante às compras à distância.

4.8 O CESE reputa útil introduzir no texto do regulamento uma referência ao direito de retratação para as transações à distância, tal como previsto para as transações financeiras.

4.9 O CESE recomenda vivamente que se adote um prazo concreto e razoável, introduzindo-o diretamente no texto do regulamento, em vez de o deixar à discrição de atos delegados posteriores, gerando incerteza no setor financeiro quanto à sua aplicação. Ademais, nos termos do artigo 5.º, o documento deve de ser elaborado antes da comercialização do produto e publicado previamente na Internet. É pouco judicioso não definir desde já um prazo imperativo cujo incumprimento constitua violação substancial dos objetivos e das obrigações do regulamento. O prazo mínimo de uma semana antes de se poder concluir a operação, por exemplo, afigura-se razoável, permitindo obter todas as informações necessárias e solicitar conselhos e esclarecimentos. Deste modo, o investidor dispõe de proteção suficiente e de tempo para comparar propostas de compra da concorrência. A este respeito, o CESE não concorda com a adoção de atos delegados, que caberia reduzir ao mínimo, no respeito da forma e do conteúdo do artigo 29.º do TFUE, destinando-os assim a elementos não essenciais para os quais não sejam possíveis outros instrumentos.

4.10 O CESE subscreve as disposições do artigo 9.º sobre a necessidade de manter os elementos de promoção comercial separados do documento de informação fundamental, e de que tais elementos não estejam em contradição com as informações contidas no KID. Com demasiada frequência, anunciaram-se produtos tóxicos como sendo seguros – e isto com o assentimento das tão diligentes agências de notação de crédito, que concederam triplos A a esmo. Não espanta, pois, que estes produtos tenham acabado por ir parar às mãos dos aforradores europeus.

4.11 No capítulo III, a Comissão introduziu as disposições em matéria de queixas, reparação e cooperação, consagrando o capítulo IV a medidas e sanções administrativas. Sem prejuízo das considerações anteriores de caráter geral, o CESE acolhe muito positivamente a decisão de definir em pormenor procedimentos, métodos e condições para a adoção de processos não judiciais de resolução de litígios no caso de investimentos de retalho em produtos financeiros.

4.11.1 A cooperação entre as autoridades competentes é absolutamente indispensável, no entender do CESE, que já em diversos pareceres preconizou a elaboração de recomendações e de regras vinculativas que obriguem as autoridades nacionais a prestarem o máximo de cooperação possível permitida pelas legislações e pelos procedimentos nacionais. À luz do princípio da subsidiariedade, em caso de contradição flagrante, as normas nacionais em conflito deverão ser declaradas nulas.

4.12 O CESE considera que o artigo 22.º também contém uma frase que se poderá prestar a futuras controvérsias. A sanção adicional de publicação do tipo de infração cometida e da identidade das pessoas por ela responsáveis, que o CESE subscreve por completo, é acompanhada da seguinte reserva: «a menos que tal revelação ponha seriamente em risco os mercados financeiros». Não se esclarece a quem competirá avaliar a gravidade do risco – à Comissão? Às autoridades nacionais? Às Autoridades Europeias de Supervisão? Além disso, o documento é omisso em relação a casos de violação das obrigações previstas no regulamento que ocorram em vários Estados-Membros em simultâneo. Quem decide? O que acontece se uma autoridade considera que a publicação não põe em causa os mercados financeiros mas outra sim? Qual o procedimento a adotar? Todas as questões terão de estar resolvidas antes da publicação do regulamento que, pela sua natureza, deverá ser simples, claro e imediatamente aplicável, e redigido de forma a eliminar qualquer risco de controvérsias inúteis e negativas para o interesse europeu.

4.13 A Comissão continua a apresentar propostas que contêm inúmeras referências a atos delegados. O CESE tem questionado recorrentemente a legitimidade e a necessidade efetiva desta prática, assim como a sua coerência com o disposto no artigo 290.º do TFUE sobre os atos delegados, e no artigo 291.º sobre os atos de execução. Também neste caso entende que a Comissão deve propor soluções que digam respeito aos elementos essenciais da regulamentação. Por exemplo, o artigo 8.º, n.º 2, define os pormenores da apresentação e o conteúdo de cada um dos elementos de informação fundamental a incluir no documento, bem como eventuais conteúdos adicionais e

([5]) JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

o modelo comum – na prática, 90 % do regulamento. A delegação solicitada no artigo 10.º, n.º 2, refere-se ao conteúdo e às modalidades de reexame das informações e a possíveis revisões. Por último, a delegação solicitada no artigo 12.º, n.º 4, refere-se às condições para satisfazer o requisito de disponibilizar o documento, bem como ao método e ao prazo para a disponibilização do documento, já analisado no presente parecer.

4.14 O CESE pergunta-se se os atos delegados são verdadeiramente necessários e se se coadunam com o alcance do regulamento em apreço. Embora se compreenda que os atos delegados são muito mais fáceis de gerir, eles deverão respeitar estritamente as disposições do Tratado. Na comunicação da Comissão sobre esta matéria ([6]), afirma-se o seguinte: «O artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, tal como previsto no Tratado assinado em Lisboa em 13 de dezembro de 2007 (a seguir designado «novo Tratado»), permite ao legislador delegar na Comissão o poder de adotar atos não legislativos de alcance geral que **completem ou alterem certos elementos não essenciais do ato legislativo**.»

4.15 No entender do CESE, as propostas de atos delegados avançadas pela Comissão no documento em apreço são, pelo contrário, elementos essenciais, próprios dos atos legislativos.

4.16 Por último, o CESE não perfilha a decisão de manter inalteradas, durante os próximos cinco anos, as disposições relativas aos requisitos de informação dos OICVM, e sugere à Comissão que preveja uma revisão dois anos após a aprovação do regulamento em apreço, a fim de conseguir uniformizar com a maior brevidade os documentos fundamentais para os investidores em qualquer tipo de produtos financeiros.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([6]) COM(2009) 673 final, de 9 de dezembro de 2009.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões–Uma recuperação geradora de emprego»

[COM(2012) 173 final]

(2013/C 11/14)

Relatora: **Gabriele BISCHOFF**

Em 18 de abril de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões–Uma recuperação geradora de emprego

COM(2012) 173 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 23 de outubro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 15 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 204 votos a favor, 2 votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 A Europa não está a conseguir superar a crise e, por conseguinte, está cada vez mais dividida. Em muitos dos países afetados pela crise assiste-se a um aumento alarmante do desemprego, sobretudo entre os jovens. A política de emprego europeia tem de dar um contributo mais significativo para apoiar os Estados-Membros na resolução dos problemas. Como tal, deve passar a ser mais vista como parte da solução para, num esforço conjunto, combater a crise de forma solidária e estabilizar a Europa.

1.2 Por conseguinte, o CESE considera que o apoio da política de emprego é central para desenvolver as infraestruturas europeias e proporcionar um crescimento de qualidade. As necessidades de investimento são enormes, podendo resultar na criação de novos postos de trabalho. É pois urgente mobilizar, de forma dinâmica, investimentos tanto privados como públicos e realizar reformas.

1.3 Através de uma política de emprego solidária e eficaz, o mercado de trabalho europeu pode ganhar forma e recuperar credibilidade. A execução atempada e vinculativa das garantias a favor dos jovens é, entre outros, um elemento central para a concretização deste objetivo. Além disso, alguns Estados-Membros afetados pela crise mostram-se interessados na introdução de um sistema de formação dual. A Comissão deve apoiar estes projetos, conceder financiamento complementar e facilitar o intercâmbio de boas práticas. Se não lograrmos oferecer uma perspetiva aos jovens, sobretudo nos países afetados pela crise, corremos o risco de fazer surgir uma «geração perdida» e grandes «convulsões sociais e políticas». O CESE é a favor de soluções solidárias, em moldes idênticos ao Fundo de Ajustamento à Globalização.

1.4 A respetiva concretização das garantias em favor dos jovens constitui um primeiro passo importante, mas é também urgentemente necessário resolver os problemas estruturais existentes.

O objetivo de criar um grande número de postos de trabalho depende:

— da oferta de trabalho, utilizando o potencial dos desempregados a longo prazo através de mercados inclusivos;

— da procura de trabalho, o que é possível principalmente em setores em crescimento e que requerem uma elevada quantidade de mão-de-obra como a economia sénior.

1.5 A política de emprego não pode compensar desajustamentos ao nível da política macroeconómica, mas pode, isso sim, contribuir significativamente para promover a competitividade nas sociedades baseadas no conhecimento, reforçando a capacidade de inovação e proporcionando um melhor equilíbrio entre a oferta e a procura de qualificações. Além disso, é urgente melhorar o acesso das empresas europeias, sobretudo das PME, a capital de risco e eliminar a burocracia desnecessária.

1.6 Um aspeto importante é que o papel específico dos parceiros sociais na elaboração e na execução da política de emprego deve ser tido em conta e reforçado no âmbito da nova governação.

2. **A política de emprego europeia em tempos de crise**

2.1 Em 18 de abril de 2012, a Comissão Europeia publicou uma comunicação, intitulada «Uma recuperação geradora de emprego», acompanhada de nove documentos. Esta comunicação propõe medidas de apoio tendo em vista a criação de empregos, a reforma dos mercados de trabalho e o reforço da governação da UE.

2.2 O apelo da Comissão a uma «recuperação geradora de emprego» surge num momento em que muitos países se veem a braços com perdas maciças de postos de trabalho em consequência de uma crise a vários níveis (financeiro, económico, social, do euro, da dívida, de confiança), que se refletem negativamente na vida quotidiana de todos aqueles que perdem o emprego, não conseguem encontrar outro ou são forçados a aceitar cortes no seu salário ou a redução, senão supressão, de regalias sociais.

2.3 O Comité acolhe, por conseguinte, com agrado o debate lançado pela Comissão sobre as consequências da crise para o emprego e o seu apelo a uma recuperação geradora de emprego. Só que este debate chega tarde de mais, já que as repercussões da crise se agravam de dia para dia, designadamente pelo facto de, em quase todos os Estados-Membros, os governos procurarem, no contexto da implementação das novas regras de governação económica da zona euro, reduzir o seu défice orçamental mediante cortes, por vezes drásticos, nas despesas públicas, com maior incidência nas despesas de proteção social e nos serviços públicos. Uma tal política limita, todavia, as oportunidades do mercado de trabalho, afetando ainda mais aqueles que já faziam parte dos grupos desfavorecidos ([1]). As poupanças afetam em primeiro lugar, e mais duramente, as pessoas que dependem de prestações sociais públicas, incluindo os trabalhadores com condições laborais precárias e outros grupos desfavorecidos no mercado de trabalho. Importa, portanto, manter e reforçar a função estabilizadora dos sistemas solidários de proteção social, para que continuem a ser eficazes e sustentáveis, precisamente para os grupos mais atingidos e desfavorecidos no mercado de trabalho.

2.4 Há já vários anos que o CESE apela à adoção de medidas específicas para fazer face ao inquietante aumento do desemprego, pois considera que esta situação é insustentável. A seu ver, a política de mercado de trabalho poderia e deveria apoiar a criação de emprego. Mas para esta ser eficaz, seria necessária uma economia estável. Além disso, o CESE saudou o Plano Europeu para o Relançamento da Economia adotado em 2008, mas considerou a sua dimensão insuficiente ([2]).

2.5 Os atuais números relativos ao mercado de trabalho são alarmantes e a tendência negativa no mercado de trabalho persiste nos países afetados pela crise. Com os seus 10,5 % (agosto), o desemprego na Europa (11,4 % na zona euro) atingiu proporções nunca vistas. Dois terços dos Estados-Membros registam uma taxa de desemprego crescente, que é particularmente elevada em Espanha (25,1 %), em Portugal (15,9 %) e na Grécia (24,2 %) ([3]). Há um total de 25,46 milhões de pessoas no desemprego. Especialmente alarmante é o aumento do desemprego de longa duração, um fenómeno que tende manifestamente a agravar-se. Mais de 40 % dos desempregados estão há mais de um ano à procura de emprego ([4]). Mas mais preocupante ainda é o facto de a taxa de desemprego juvenil não cessar de aumentar, situando-se atualmente acima dos 22 %. Também aqui há uma grande disparidade entre os Estados-Membros. Em Espanha e na Grécia esta taxa ultrapassa os 50 % e em alguns Estados-Membros (Portugal, Eslováquia, Bulgária, Itália e Irlanda) ronda os 30 %. Apenas em três Estados-Membros (Alemanha, Áustria e Países Baixos) não chega aos 10 % ([5]).

2.6 As políticas de crescimento e de emprego são indissociáveis. Por este motivo, o CESE tem apelado reiteradamente à elaboração de um Plano Europeu para o Relançamento da Economia com efeitos visíveis na política do mercado de trabalho, suportado por um financiamento correspondente a 2 % do PIB. Importa igualmente promover a criação de empresas e o empreendedorismo em toda a sociedade, especialmente ao nível dos sistemas de ensino e de formação. Para além de mais investimentos nacionais, a aplicar de forma coordenada para potenciar o seu impacto na política de emprego, haverá que identificar projetos de investimento ao nível europeu. Com o Pacto para o Crescimento e Emprego, no âmbito das conclusões da Cimeira Europeia de 28 e 29 de junho de 2012, foi dado o primeiro passo nesse sentido, mas importa agora adicionar-lhe conteúdo para assegurar em toda a Europa, de forma duradoura, a margem de manobra absolutamente necessária para o crescimento sustentável e o emprego. Convém pôr particular ênfase na garantia das transições no mercado de trabalho, sobretudo quando se trata de processos de reestruturação económica.

3. **Condições gerais para a política de emprego europeia**

3.1 Em razão do que antecede, o CESE partilha da análise efetuada pela Comissão, ou seja, que as perspetivas de crescimento do emprego dependem em larga medida da capacidade de a UE gerar crescimento económico através de políticas macroeconómicas, industriais e de inovação adequadas, completadas por uma política de emprego dirigida para uma retoma que estabeleça condições favoráveis à criação de postos de trabalho. Preocupa o CESE que muitas das propostas construtivas apresentadas no âmbito do «pacote do emprego» podem não passar de letra morta se a UE continuar a insistir na sua estratégia de austeridade. Receia ainda que as medidas propostas, por si só, não permitam alcançar os objetivos definidos na estratégia da UE para o emprego. Já em fevereiro de 2012 o CESE instara à adoção de um pacto para o investimento social que permitisse superar duradouramente as crises e investir no futuro ([6]). Neste contexto, regozija-se com o facto de a Comissão recordar no seu «pacote do emprego» que o artigo 3.º do Tratado estabelece o pleno emprego e a coesão social como objetivos da UE.

4. **Propostas para reforçar a política de emprego europeia**

4.1 *Oferecer perspetivas aos jovens*

4.1.1 No seu relatório de maio de 2012, intitulado *Global Employment Trends for Youth 2012* [Tendências mundiais do emprego dos jovens em 2012], a OMT adverte para o risco do surgimento de uma «geração perdida». Os governos

([1]) JO C 143 de 22.5.2012, p. 23.
([2]) JO C 306 de 16.12.2009, p. 70.
([3]) Ver comunicado de imprensa 138/2012 do Eurostat, de 1.10.2012.
([4]) Ver comunicado de imprensa 138/2012 do Eurostat, de 1.10.2012.
([5]) SWD(2012) 90 final, p. 10 e seguintes.
([6]) Ver nota de pé de página n.º 2.

deveriam, por isso, dar a máxima prioridade a medidas ativas de política laboral e de emprego em favor dos jovens. O CESE saúda, neste contexto, os planos para concretizar as garantias em favor da juventude. Assinala, porém, que tal será impossível de realizar apenas com os recursos do FSE não utilizados. Recomenda, portanto, que se preste temporariamente apoio os países que se deparam com maiores dificuldades, os quais muitas vezes não dispõem de suficientes recursos financeiros para pôr em prática as necessárias medidas de política ativa de emprego, em particular as relacionadas com a concretização das garantias em favor da juventude. No caso de os recursos do FSE não serem suficientes para financiar estas medidas haverá que providenciar outros meios europeus (fundo de solidariedade para a juventude). Se foi possível conseguir montantes na ordem dos mil milhões para os bancos, então, também será possível mobilizar estes meios, por exemplo através da introdução de um imposto sobre as transações financeiras, que o Comité defende há muito.

4.1.2 O Eurofound analisou os pontos fortes e fracos das garantias em favor da juventude ([7]). Estas medidas de curto prazo são importantes para evitar a exclusão dos jovens, mas revelam-se menos eficazes em relação a grupos específicos, como os mais difíceis de ajudar. Além disso, não resolvem os problemas estruturais (por exemplo, deficiências ao nível do ensino e da formação).

4.1.3 O momento da intervenção é fundamental. O CESE considera que uma intervenção após três meses é demasiado tardia. Idealmente, as garantias em favor da juventude deveriam ser concretizadas o mais cedo possível, ou seja, diretamente após o registo nos centros de emprego. E isto porque uma transição mal-sucedida é prejudicial para a economia e deixa marcas para toda a vida. O Comité recomenda que as garantias em favor da juventude abranjam igualmente adultos entre os 25 e os 29 anos. Há que prever, no âmbito dos Planos Nacionais de Reformas, medidas concretas neste sentido. Para o efeito, muitos países terão de aumentar consideravelmente o apoio específico prestado pelos serviços públicos de emprego, com particular ênfase nos grupos desfavorecidos.

4.1.4 É importante reduzir o desfasamento entre as necessidades do mercado de trabalho, o ensino e as expectativas dos jovens. Uma possibilidade é incentivar e apoiar o desenvolvimento de sistemas de aprendizagem de elevada qualidade. O Comité considera importante que os parceiros sociais nos Estados-Membros participem estreitamente no desenvolvimento destes sistemas. Além disso, reclama um melhor intercâmbio de experiências e o apoio a sistemas de aprendizagem, com financiamento através do FSE. A formação dual pressupõe a promoção do intercâmbio de boas práticas, a disponibilização de financiamento adicional e o desenvolvimento de um sistema de qualidade. A aplicação da proposta a favor de uma Carta Europeia de Qualidade para a Aprendizagem deve ser acompanhada de incentivos.

4.2 *Melhores qualificações aumentam a competitividade e criam novas perspetivas*

4.2.1 É necessário estabelecer um equilíbrio entre qualificações simples, profissionais e académicas, uma vez que uma evolução positiva e sustentável do emprego não pode assentar exclusivamente em qualificações adquiridas ao longo da formação académica. A formação de competências cognitivas e universais, para além da aquisição de qualificações formais de nível superior, é também fundamental. Vai ser preciso promover ainda mais as competências transversais e comunicativas. O CESE apoia os esforços realizados no sentido de assegurar um melhor reconhecimento das qualificações através da validação de competências adquiridas fora do sistema de educação formal, sobretudo à luz da recente proposta de recomendação do Conselho sobre a validação da aprendizagem não formal e informal ([8]).

4.3 *Qualidade da oferta e da procura no mercado de trabalho*

4.3.1 O CESE felicita a Comissão por mencionar não só a vertente da oferta mas também, e com mais ênfase, a vertente da procura no mercado de trabalho. As empresas na Europa têm um papel central a desempenhar no combate à crise do mercado de trabalho. Note-se, neste contexto, que o balanço de recrutamento, sobretudo das pequenas e médias empresas, tem sido nos últimos anos muito positivo. Por conseguinte, é importante melhorar o acesso das PME ao capital e reduzir em 25 % os custos das empresas em fase de arranque. Nesse sentido, estão a ser realizados esforços para reduzir a carga administrativa das empresas. Segundo a Comissão Europeia, tais medidas teriam um impacto significativo na economia da UE: aumento do PIB em cerca de 1,5 % ou aproximadamente 150 mil milhões EUR, sem diminuir a proteção dos trabalhadores. As empresas sociais e as organizações da sociedade civil podem também dar o seu contributo para a criação de mais emprego, como salientado em várias ocasiões pelo CESE, nomeadamente em anteriores pareceres ([9]). Além disso, um parecer de iniciativa da CCMI ([10]) chamou a atenção para o facto de que, também em tempos de crise, as sociedades cooperativas, em particular as cooperativas de trabalhadores, asseguram mais postos de trabalho ao reduzirem os lucros para sua própria proteção.

4.3.2 Uma competitividade duradoura numa economia baseada no conhecimento requer investimentos adequados na qualificação dos trabalhadores. Com vista à estimulação da procura, os complementos salariais e as prestações ligadas ao trabalho (*in-work benefits*) também podem revelar-se medidas adequadas para determinados grupos-alvo.

4.3.3 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de criar «agências de gestão da transição». Justamente devido ao número crescente de desempregados de longa duração, a sua função não poderá circunscrever-se apenas à prestação de serviços de mediação. É indispensável uma ampla oferta de serviços para remover os obstáculos à mediação de empregos e permitir uma rápida (re)inserção no mercado de trabalho, sobretudo ao nível local, por exemplo através de ofertas de formação e de aperfeiçoamento profissional. A estratégia da «inclusão ativa», elaborada pela Comissão em 2008 ([11]), tem por objetivo conjugar apoios adequados ao rendimento, mercados de trabalho inclusivos e acesso a serviços, que permitam um acompanhamento personalizado de qualidade para ajudar quem procura trabalho a encontrar um emprego que corresponda às suas aspirações individuais e às suas capacidades profissionais. Na ótica de uma estratégia de mercado de trabalho centrada no indivíduo, é indispensável articular em rede os serviços supramencionados e criar uma prestação de serviços integrada, uma iniciativa que deveria ser secundada pelo reforço do princípio da parceria, nomeadamente no âmbito do Fundo Social Europeu.

([7]) Eurofound, *Youth Garanties: Experiences from Finland and Sweden* [Garantias em favor da juventude: Experiências da Finlândia e da Suécia], 2012.

([8]) COM(2012) 485 final.

([9]) JO C 229 de 31.7.2012, p. 44.

([10]) JO C 191 de 29.6.2012, p. 24.

([11]) C(2008) 5737: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:PT:PDF

4.3.4 A persistente estagnação da procura de mão-de-obra causada pela crise leva ao aumento do desemprego de longa duração que, por sua vez, acarreta graves problemas de inserção no mercado de trabalho e, por arrastamento, conduz ao aumento da pobreza entre as pessoas que perdem o contacto com mercado de trabalho. O CESE recomenda aos Estados-Membros que deem especial atenção à criação de um mercado de trabalho intermédio inclusivo, para criar, através de fundos públicos, um número adaptado de postos de trabalho adequados, de modo que os desempregados de longa duração mantenham o contacto com o mundo laboral e melhorem os seus conhecimentos. Isto evitará o aumento do número de trabalhadores em situação de pobreza na sequência da perda de contacto com o mercado de trabalho e permitirá a essas pessoas fazer uma transição sem sobressaltos para o mercado de trabalho tradicional uma vez passada a crise.

4.3.5 A criação de um mercado de trabalho europeu continua a ser o objetivo de longo prazo. O CESE saúda as propostas que visam eliminar os entraves à livre circulação de trabalhadores. Essencial, para tal, é melhorar as condições gerais para uma mobilidade equitativa ([12]). Mas a mobilidade não deve provocar o êxodo das regiões. Pelo contrário, as regiões mais desfavorecidas devem ser apoiadas nos seus esforços de desenvolvimento, através da partilha, de forma solidária, dos riscos.

4.4 *Flexibilidade e segurança*

4.4.1 O CESE já se pronunciou por várias vezes sobre a flexigurança. Congratula-se com o facto de as experiências de gestão da crise terem contribuído para alargar a abordagem desta temática. A melhoria da flexibilidade interna não tem merecido até à data a necessária atenção nos debates sobre a flexigurança. Os contratos de trabalho a termo e a tempo parcial podem permitir transições a curto prazo e ser, pontualmente, necessários para facilitar o ingresso dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho. A situação de insegurança laboral que criam deve ser apenas temporária e tem de ser compensada através de medidas de natureza social. O CESE rejeita as propostas implícitas na comunicação de um «contrato de trabalho uniforme». Em vez disso, recomenda combater mais resolutamente o trabalho precário e apresentar propostas sobre como repor a normalidade das condições laborais.

4.5 *Promoção da procura e distribuição equitativa*

4.5.1 Numa perspetiva macroeconómica, há que assegurar o equilíbrio entre o necessário aumento da procura e a preservação da competitividade dos preços ([13]). Estes temas foram já objeto de trocas de pontos de vista no âmbito do diálogo sobre a política macroeconómica tanto ao nível técnico como político. Conforme refere a Comissão, na página 25 da sua comunicação, tal terá sempre de ocorrer, no respeito e na garantia da autonomia do diálogo social, observando estritamente o disposto no artigo 153.º, n.º 5, do TFUE. O CESE não subscreve a proposta que visa a criação de um novo comité tripartido na UE para a evolução salarial. Recomenda, ao invés, que, se for caso disso, se reforcem as estruturas existentes – a cimeira social tripartida, o diálogo macroeconómico e o comité de diálogo macroeconómico e social – para assegurar a participação efetiva e equilibrada dos parceiros sociais, dos ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais e dos ministros das Finanças e da Economia.

4.5.2 O CESE saúda o facto de a Comissão abordar o tema do salário mínimo e da remuneração digna. Os salários mínimos são importantes para evitar o *dumping* salarial, precisamente quando não são fixados limites mínimos de salários nos contratos de trabalho. No entanto, considera que salário mínimo e remuneração digna não são a mesma coisa. Nem todos os salários mínimos correspondem a uma remuneração digna. Assinale-se que a existência de salários mínimos adequados é condição para assegurar pensões adequadas. Outro aspeto fundamental é a necessidade de ter em conta a complexidade dos diferentes sistemas de negociação salarial existentes nos Estados-Membros.

4.5.3 O CESE já há muito que defende um alargamento da matéria coletável para o financiamento dos sistemas de segurança social. Destaca, portanto, como positivo que a Comissão, no seu «pacote do emprego», tenha ponderado a transição da tributação para a poluição ambiental, o consumo ou os ativos – incluindo a supervisão dos efeitos redistributivos – a fim de permitir uma redução da carga fiscal sobre o trabalho de forma neutra para os orçamentos. Para consolidar o orçamento e garantir o futuro da sociedade e da economia graças a uma política de emprego e de qualificação adequada, não basta ficar apenas atento às despesas, também é preciso melhorar as receitas e torná-las mais proporcionais aos desempenhos.

4.6 *Propostas para uma nova governação*

4.6.1 As propostas para uma nova governação constituem a essência da comunicação, por trazerem novidades essenciais e lançarem novas pistas para dar particular relevância à política de emprego e insuflar-lhe dinamismo no âmbito do Semestre Europeu. Apesar de lhes ser favorável, o CESE não pode deixar de referir que a política de emprego tem vindo a perder peso com a avaliação intercalar da Estratégia de Lisboa, com os objetivos para 2020 e com a nova governação no âmbito do Semestre Europeu. Reclama, por conseguinte, uma avaliação atempada do Semestre Europeu e uma maior participação dos parceiros sociais e da sociedade civil logo nas primeiras fases do processo.

4.6.2 Enquanto o Semestre Europeu abarca um período curto, os objetivos da política de emprego implicam uma perspetiva a médio prazo. O Conselho decidiu, em 21 de outubro de 2010, manter inalteradas as Orientações para o Emprego até 2014. Em 2011, o CESE já assinalara que as orientações de 2010

— não refletiam suficientemente o combate ao desemprego como prioridade máxima;

— enfraqueciam nitidamente a abordagem europeia;

— não continham objetivos europeus mensuráveis para grupos-alvo específicos;

([12]) JO C 228 de 22.9.2009, p. 14.
([13]) Ver nota 3.

— eram omissas no que se referia à qualidade do trabalho ([14]).

4.6.3 O CESE saúda as propostas de um sistema de aferição de desempenhos e de um painel de avaliação para a implementação dos planos nacionais de emprego. Os parceiros sociais europeus deveriam ser envolvidos tanto na elaboração do sistema de aferição de desempenhos como no estabelecimento dos critérios a utilizar no painel de avaliação. Deveriam, além disso, ser consultados atempadamente no âmbito dos preparativos da Análise Anual do Crescimento, tanto no que diz respeito à definição das principais prioridades estratégicas da política de emprego como à implementação e avaliação das orientações do emprego. Perante a necessidade antes referida de criar uma prestação de serviços integrada e centrada no indivíduo, devem os indicadores conter uma componente relativa ao grupo-alvo e ter em conta a situação regional.

4.6.4 O CESE considera, além disso, que deverá haver uma articulação entre as avaliações de desempenho da política de emprego e o procedimento relativo ao painel de avaliação, no caso de desequilíbrios económicos excessivos.

4.6.5 O CESE apoia todas as iniciativas para, através do «pacote do emprego», tornar de novo mais visíveis, vinculativos e compreensíveis os atuais desafios, objetivos e progressos da política de emprego e permitir um maior equilíbrio entre as políticas económica, social e de emprego. Além disso, as medidas devem ser estruturadas de modo a contribuírem para a concretização dos objetivos da UE em matéria de política de igualdade de oportunidades. Há, no entanto, a criticar o facto de o «pacote do emprego» não dedicar atenção suficiente à promoção do emprego das mulheres, nem integrar devidamente a perspetiva de género propugnada em geral pela Comissão.

4.7 *Perspetivas de crescimento do emprego*

4.7.1 Nos documentos que acompanham a comunicação da Comissão é atribuído à chamada «economia verde» um potencial particular em termos de crescimento do emprego. Contudo, este potencial depende fortemente da legislação dos vários Estados-Membros sobre a gestão dos comportamentos no âmbito da proteção do ambiente. Ao contrário do que sucede com outros setores em crescimento, como a tecnologia da informação e da comunicação, a economia verde, por ter um prazo de amortização dos investimentos mais longo, orienta-se, em primeira linha, por interesses políticos e não por interesses puramente económicos. Há, portanto, necessidade de claros incentivos no domínio ambiental. Estas estruturas de incentivo deverão permitir, além disso, um planeamento a longo prazo e reduzir as incertezas associadas a uma eventual reorientação das disposições ambientais. Uma implementação eficaz requer imperativamente uma coordenação e uma cooperação estreita entre as políticas ambiental e económica. Esta cooperação não poderá, contudo, afastar-se dos objetivos que persegue. Neste contexto, suscita certas reservas sobretudo a ampliação do conceito «empregos verdes» com contratos de trabalho financiados pela fiscalidade verde ([15]). Com efeito, esta definição, por mais abrangente que seja, não permite contemplar o conteúdo da atividade, que constitui, aliás, um critério determinante para classificar um emprego verde ([16]).

4.7.2 O potencial de emprego da «economia verde» está, além disso, sujeito a flutuações conjunturais, e os setores afetados não são estáveis. É este o motivo por que, em primeira instância, a transição para uma economia verde implicará igualmente a supressão de postos de trabalho nos setores industriais tradicionais. Para acautelar repercussões sociais negativas, é preciso atenuar os efeitos destas perdas de emprego e apoiar os trabalhadores afetados através de medidas de requalificação profissional. A «economia verde» poderá estimular a procura de mão-de-obra com qualificações elevadas, médias e baixas conforme sublinha a Comissão Europeia no seu documento sobre o crescimento verde ([17]). Devido ao efeito de substituição daí resultante, o Comité, contrariamente à Comissão, receia que o balanço não seja tão positivo assim. Há também setores das tecnologias verdes que poderão registar um crescimento vigoroso a curto prazo (por exemplo, a construção civil). Em contrapartida, é de esperar que haja mais empregos de longa duração nas atividades que exigem qualificações elevadas. Esta mão-de-obra carece igualmente de uma cobertura social adequada e as transições no mercado de trabalho devem ocorrer de forma sustentada.

4.7.3 O caráter sustentável do potencial de emprego na «economia verde» é, do mesmo modo, fortemente influenciado pelas estruturas de qualificação. Um estudo sobre estruturas de qualificação ([18]) realizado em nove Estados-Membros revela que um crescimento do emprego neste setor se faria sentir mais em atividades que exigem um nível de qualificação elevado do que em outras. Ao mesmo tempo, a oferta de formação neste setor é ainda muito fragmentada. A fim de poder otimizar as estruturas de formação para empregos verdes, é necessária uma concertação regular entre os parceiros sociais e as entidades formadoras. As metas definidas pela política ambiental têm, aliás, um papel também fundamental na formação dos profissionais da economia verde, na medida em que norteiam a procura de qualificações. A Europa, que ainda não conseguiu criar o seu próprio «Silicon Valley», não dispõe de uma I&D capaz de associar «cérebros» ao capital de risco. Ora, os empregos industriais dependem do fabrico de aplicações. De um modo geral, a comunicação da Comissão não leva em conta o facto de a I&D ser um motor. Um dos setores que oferecem possibilidades às empresas de produção, como os serviços privados e de interesse geral, é o setor do «envelhecer bem», no sentido lato do termo, com as tecnologias de informação e comunicação, que permitem aos idosos (que em breve representarão 30 % da população nas nossas sociedades) manterem-se ativos, conectados, móveis, digitalmente integrados, saudáveis e assistidos ([19]). O exemplo da Ásia (China e Japão) deve ser tido em conta. Velar rapidamente pelo reconhecimento e pela proteção dos direitos dos utilizadores permitiria um ganho de tempo e aumentaria a taxa de emprego.

4.7.4 O CESE já assinalou em anterior parecer ([20]) que há probabilidades de as energias renováveis resultarem num efeito líquido de cerca de 410 mil postos de trabalho adicionais e num aumento de 0,24 % do desempenho económico relativamente à situação de 2005, desde que atingido o objetivo dos 20 % de energias renováveis até 2020.

([14]) JO C 143 de 22.5.2012, p. 94.
([15]) SWD (2012) 92 final.
([16]) Ver, por exemplo, a definição do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), que considera verde qualquer atividade cujo conteúdo contribui para preservar ou regenerar a qualidade do ambiente.
([17]) SWD(2012) 92 final.
([18]) Relatório de síntese do Cedefop, fevereiro de 2012: *Brauchen wir eine Strategie für grüne Qualifikationen?* [Há necessidade de uma estratégia para as qualificações verdes?].
([19]) CESE, audição de 11.9.2012 sobre as «TIC e o envelhecimento ativo».
([20]) JO C 376 de 22.12.2011, p. 1.

4.7.5 As tecnologias da informação e da comunicação são outro setor que a Comissão considera como gerador de crescimento. Tem um caráter bastante heterogéneo que vai desde a mera programação técnica até ao aconselhamento, passando pela prestação de serviços ao domicílio. A sua orientação técnica e o seu ritmo de inovação sustentado fazem dele um setor com grande intensidade de conhecimento, que exige dos trabalhadores elevadas aptidões. Por este motivo, mas também devido ao curto tempo de meia-vida do conhecimento, a política de formação, a formação na empresa e a vontade de aprender de cada indivíduo assumem aqui importância fundamental. É quase sempre exigida dos trabalhadores deste setor uma grande flexibilidade em termos de espaço e de tempo. É, por isso, indispensável que a política de pessoal opte por estratégias que tenham em conta as várias fases da vida dos trabalhadores para os manter na empresa. Além disso, é muito comum que estes trabalhadores estejam mais sujeitos a problemas psíquicos e doenças.

4.7.6 No setor da saúde e dos cuidados, especialmente o setor da economia grisalha, a procura é relativamente previsível devido ao envelhecimento da população. A noção de emprego gerado pela economia grisalha abrange a criação de novos postos de trabalho decorrente da adaptação da estrutura de produção às necessidades de uma população cada vez mais envelhecida. Os setores mais importantes para o emprego gerado pelos idosos são os da saúde e dos cuidados de longa duração, que requerem uma mão de obra considerável e que registam uma procura elevada por parte de uma população em envelhecimento. Mas, por outro lado, a oferta de trabalhadores jovens e qualificados é cada vez mais reduzida. Não obstante os setores da saúde e dos cuidados serem elementos centrais da criação de valor de uma economia, muitos dos empregos, precisamente no setor dos serviços pessoais, não são suficientemente atraentes, visto terem uma duração limitada e serem mal remunerados. Outro problema é a grande sobrecarga física que leva muitos trabalhadores a abandonarem prematuramente a vida profissional. No entanto, não é possível garantir produtos e serviços de qualidade a longo prazo sem uma correspondente oferta de empregos de qualidade. Através de medidas na área da saúde e destinadas a melhorar os modelos de prestação de cuidados de longa duração e da assistência a idosos, sobretudo ao domicílio, poderiam ser criados numerosos postos de trabalho, além de abrirem muitas possibilidades, através de incentivos ao investimento, para apoiar o desenvolvimento de empresas inclusivas e sociais neste setor.

Bruxelas, 15 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – A dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social»

[COM(2012) 153 final]

(2013/C 11/15)

Relator: **José María ZUFIAUR Narvaiza**

Por carta de 18 de abril de 2012, a Comissão Europeia solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a elaboração de um parecer sobre

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – A dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social

COM(2012) 153 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 4 de outubro de 2012.

Na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 137 votos a favor, 2 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Síntese e recomendações**

1.1 O CESE considera que a globalização da economia, com o consequente aumento das trocas comerciais e dos fluxos migratórios, requer o desenvolvimento de um processo de internacionalização das normas em matéria social para que os cidadãos em geral e os trabalhadores, migrantes ou não migrantes, em particular, independentemente da sua nacionalidade, não sejam lesados nos seus direitos e possam beneficiar daquilo a que se pode chamar «globalização social». Esses impactos positivos e negativos afetam igualmente as empresas.

1.2 Por conseguinte, o CESE congratula-se com a publicação pela Comissão Europeia da comunicação intitulada «A dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social». Essa comunicação sublinha a importância de uma estratégia comum da UE em matéria de coordenação dos regimes da segurança social com os países terceiros, respeitando as competências nacionais e assegurando a coordenação e compatibilidade necessárias com o direito da União dos acordos bilaterais no domínio da segurança social celebrados com países terceiros. Defende igualmente um reforço da cooperação entre os Estados-Membros, a fim de que disponham das informações e dos meios para desenvolverem uma política de coordenação internacional nesta matéria. Por fim, salienta que tanto as empresas de países terceiros como os seus cidadãos estão conscientes de que cada Estado-Membro conta com o seu próprio regime de segurança social, o que poderá envolver alguns obstáculos aquando da instalação na União Europeia.

1.3 O CESE apoia a dimensão externa das regras de coordenação reunidas na comunicação, que propugna a complementaridade das estratégias nacionais e da estratégia da UE, a fim de evitar desequilíbrios, lacunas e vazios legislativos.

1.4 O CESE sublinha o salto qualitativo registado com a aprovação das decisões em matéria de coordenação dos regimes de segurança social com Marrocos, Argélia, Tunísia, Israel, Antiga República Jugoslava da Macedónia e Croácia. Encoraja igualmente o Conselho da União Europeia a seguir esta via no tocante às propostas de decisões no âmbito de acordos celebrados com o Montenegro, São Marinho, a Albânia e a Turquia.

1.5 O Comité frisa a conveniência de alargar a abordagem geral europeia através de acordos com a União que, no respeito das competências nacionais, reduzam alguns disfuncionamentos provocados pelas estratégias nacionais e ofereçam mais possibilidades a todos os Estados-Membros.

1.6 O CESE convida o Conselho a conferir à Comissão Europeia um mandato para, no quadro jurídico dos Tratados, avançar com as negociações com as potências emergentes BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China), com os países dos Balcãs e países vizinhos do leste da Europa, assim como com outros países que tenham um número importante de cidadãos a trabalhar no território da União ([1]), e concluir acordos internacionais em matéria de segurança social que permitam garantir a proteção recíproca dos cidadãos da UE e dos nacionais dos países terceiros signatários. Recorda em especial a necessidade de proteger os cidadãos de países que, pela sua situação geopolítica e económica, não são considerados de importância estratégica para a União e que podem, em consequência, ser os mais desfavorecidos.

([1]) Mais de 20 milhões de nacionais de países terceiros trabalham nos diferentes países da União.

1.7 A ação externa da União poderia ser completada neste domínio mediante o desenvolvimento de uma política multilateral que estreite os laços com outras organizações internacionais ou entidades regionais supranacionais. Um exemplo acabado desta cooperação plurirregional é a convenção de segurança social ibero-americana de que fazem parte os países latino-americanos, bem como Espanha e Portugal. Neste sentido, o CESE apoia as iniciativas da Comissão Europeia e da Presidência chilena da próxima Cimeira de Chefes de Estado e de Governo UE-América Latina e Caraíbas que visam melhorar a cooperação entre as duas partes no domínio da segurança social.

1.8 O CESE insta os Conselhos de Associação entre a UE e os respetivos países terceiros a ultimarem os trabalhos com vista à aprovação definitiva das decisões em matéria de coordenação dos regimes de segurança social no âmbito dos acordos de associação e de estabilização celebrados com Israel, Tunísia, Argélia, Marrocos, Croácia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia.

1.9 O Comité recomenda que os acordos de associação, comerciais ou de associação económica, em vigor ou futuros, contenham cláusulas bilaterais sobre a segurança social, referindo, em especial, a igualdade de tratamento, a exportação de pensões e a eliminação da duplicação das contribuições para a segurança social.

1.10 O CESE propõe que a cooperação da União no domínio da segurança social se oriente especialmente para os países que desejam alcançar as metas propostas pela iniciativa da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o «nível de proteção social» e precisam de assistência tanto para atingir os limiares exigidos como para melhorar estes últimos. Desta forma, será também possível aderir a instrumentos bilaterais de segurança social baseados nos princípios da igualdade de tratamento, manutenção dos direitos adquiridos, manutenção dos direitos em fase de aquisição e cooperação ao nível administrativo. Para tal, o Regulamento (CE) n.º 883/2004 ([2]) e a Convenção n.º 157 ([3]) e a Recomendação n.º 167 ([4]) da OIT podem servir de modelo mediante a adaptação necessária.

1.11 O Comité exorta a Comissão a acompanhar todos os acordos bilaterais em vigor celebrados pelos Estados-Membros com países terceiros, atualizando regularmente uma listagem destes instrumentos e comprovando que a sua aplicação é conforme aos princípios da UE e à jurisprudência pertinente.

2. **Introdução**

2.1 O CESE sabe que, no tocante à coordenação de regimes de segurança social, os Estados-Membros desenvolveram, através de acordos internacionais e de políticas bilaterais ou multilaterais com países terceiros. No entanto, esta linha de ação pode pecar por ser fragmentária e incompleta ao centrar-se, muitas vezes, na proteção unicamente dos nacionais dos países signatários ou corresponder a interesses concretos que nem sempre são partilhados por todos os Estados-Membros.

2.2 O CESE entende que esta base legislativa internacional bilateral, cuja importância se deve reconhecer, pode dar lugar a um cenário em que nem todos os nacionais de países terceiros beneficiem dos mesmos direitos ou garantias no espaço da UE. Pode acontecer que num determinado país os estrangeiros oriundos de um país terceiro tenham apenas acesso à segurança social ou à exportação de pensões se tiver sido assinado um acordo bilateral que estabeleça o princípio da igualdade de tratamento. Consequentemente, o cidadão de um país que tenha celebrado um acordo bilateral verá a segurança social reconhecida, ao passo que o cidadão de um Estado que não tenha concluído um acordo bilateral carecerá desse direito, ainda que trabalhando na mesma empresa com categoria profissional idêntica. Outra possibilidade seria um nacional de um país terceiro estar protegido num Estado-Membro e não noutro, em virtude da aplicação das diferentes legislações nacionais, o que poderá ter consequências negativas para a concorrência leal entre países. Desta forma, no primeiro caso, o nacional do país terceiro estaria isento do pagamento de contribuições para a segurança social, o mesmo não acontecendo no segundo caso. Tal envolveria uma vantagem económica para o segundo país, que economizaria custos sociais, o comprometeria a conceção da Europa como um espaço de igualdade, em que a discriminação não existe ou é proibida.

2.3 Isso constituiria igualmente uma violação do princípio defendido na Diretiva Destacamento de Trabalhadores, que exige que o trabalhador destacado seja tratado da mesma forma que o nacional de um Estado-Membro.

2.4 O CESE entende igualmente que a dimensão externa das regras de coordenação deve servir para defender os direitos dos cidadãos europeus quando estes se encontram fora do território da União ou quando exerceram ou exercem uma atividade laboral em países terceiros.

2.5 O Comité considera que o princípio da negociação separada, por parte dos diferentes países da União, de acordos bilaterais com todos e cada um dos países terceiros é uma iniciativa positiva e louvável, embora incompleta. O esforço a realizar será enorme, desmedido e desproporcionado e nem sempre será coroado de êxito, além de que esses acordos podem ter conteúdos diferentes e inclusivamente contraditórios entre si. Além disso, quando se negoceia, especialmente com alguns países emergentes de grande poder e influência (por exemplo, os BRIC), pode surgir um desequilíbrio de forças se os Estados-Membros não agirem globalmente, com interesses e posições comuns. Por isso, dever-se-ia analisar a possibilidade de a União Europeia, enquanto tal, poder negociar em matéria de segurança social com países ou associações de países terceiros e, se for caso disso, concretizá-la, em conformidade com os Tratados.

2.6 O CESE estima que estes instrumentos permitiriam evitar, em especial no caso dos trabalhadores destacados ou transferidos, a duplicação do pagamento das contribuições para a segurança social no Estado de emprego e no Estado de origem. Neste sentido, há que frisar que a eliminação da duplicação dos

([2]) Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social. Publicado no (JO L 166 de 30.4.2004, p. 1).

([3]) Convenção sobre o estabelecimento de um sistema internacional para a manutenção dos direitos em matéria de segurança social, Genebra, 68.ª reunião da Conferência Geral da OIT (21 de junho de 1982).

([4]) Recomendação sobre o estabelecimento de um sistema internacional para a manutenção dos direitos em matéria de segurança social, Genebra, 69.ª reunião da Conferência Geral da OIT (20 de junho de 1983).

pagamentos das quotizações permite reduzir significativamente os custos. Isto seria benéfico para a mobilidade dos trabalhadores e para a competitividade das empresas europeias no exterior e fomentaria igualmente a instalação de empresas de outros países no território da União. Além disso, poder-se-ia igualmente definir uma regra única para evitar a aplicação discricionária e arbitrária da legislação do Estado de emprego ou a do Estado de origem, em função dos interesses, e evitar a existência num mesmo país de obrigações díspares em matéria de fiscalidade e de segurança social.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE já expressou a sua opinião sobre os regulamentos de coordenação que ampliaram o âmbito de aplicação pessoal (novos grupos) e o âmbito de aplicação material (novas prestações) na UE. Além disso, estes regulamentos, que serviram de base e modelo para outros instrumentos multilaterais, são também aplicáveis a alguns outros países europeus não membros da UE (Noruega, Islândia, Listenstaine e Suíça). O exemplo mais acabado é a convenção de segurança social ibero-americana, verdadeira legatária das regras europeias de coordenação. Por conseguinte, o CESE entende que as regras de coordenação internacional dos Estados-Membros ou da União deveriam inspirar-se e ser influenciadas pelos princípios e técnicas de base da UE constantes do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

3.2 O CESE recorda que as regras sociais e especialmente as disposições relativas à segurança social podem ultrapassar e ser aplicáveis fora da área geográfica europeia. Assim, os princípios como a igualdade de tratamento entre os trabalhadores dos Estados-Membros podem proteger o trabalhador da UE e produzir efeitos jurídicos também fora do espaço da União. Com efeito, os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) nos processos Boukhalfa C-214/94 (trabalhador belga que recebia um salário inferior ao dos colegas alemães na representação consular alemã na Argélia), Hirardin 112/75, Fiège 110/73, Horst Ziemann C-247/96 e Van Roosmalen 300/84 (reconhecimento dos períodos de seguro na Argélia e no Congo Belga pela França e pela Bélgica, respetivamente, a todos os nacionais da UE e não apenas aos nacionais franceses e belgas) são provas claras de que o princípio da não discriminação pode ter uma aplicação extraterritorial, ainda que se trate de situações que ocorram fora do território da União. Além disso, esta *vis atractiva* também foi confirmada pelos acórdãos nos processos Prodest 237/83, e Aldewered C-60/93, tendo o TJUE reconhecido o dever de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 ([5]) aos casos de destacamento temporário de trabalhadores da União em países terceiros.

3.3 O CESE congratula-se com a aprovação das decisões em matéria de coordenação dos regimes de segurança social no âmbito dos acordos de associação e de estabilização celebrados com Israel, Tunísia, Argélia, Marrocos, Croácia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia, os quais determinam a posição a adotar pela União Europeia no âmbito dos Conselhos de Associação. Estes instrumentos aumentam a qualidade da política da UE no domínio da segurança social, estabelecendo e regulando bilateralmente (União/país parceiro) o princípio da igualdade de tratamento e a exportação de pensões. Trata-se, portanto, de direitos e obrigações recíprocos que afetam tanto os cidadãos da União que trabalhem ou tenham trabalhado em alguns dos países mencionados como os nacionais dos países parceiros que trabalhem ou tenham trabalhado no território da UE. Já não se trata de regras unilaterais da União Europeia aplicáveis numa única direção, mas sim de compromissos internacionais com benefícios mútuos para as duas partes signatárias. Este tipo de acordos e correspondentes decisões de desenvolvimento proporcionam igualmente uma economia de esforços, uma vez que fundem num único ato jurídico o que equivaleria a múltiplos acordos bilaterais.

3.4 O Comité acolhe com agrado a iniciativa da OIT em relação ao «nível de proteção social», que, na sua opinião, não pode ser único nem uniforme, nem pode constituir um espartilho para o desenvolvimento dos sistemas de proteção social, devendo antes considerar-se um limiar mínimo a desenvolver. Efetivamente, o «nível de proteção social» representará um desafio permanente de progresso e aperfeiçoamento, sempre em constante evolução e com um objetivo definido: a proteção integral de trabalhadores e cidadãos.

3.5 O CESE é favorável a que a União Europeia se dote de um mecanismo (grupo de trabalho) de cooperação entre os Estados-Membros, a fim de trocar informações, apresentar boas práticas em matéria de coordenação dos regimes de segurança social, analisar em pormenor a melhor forma de aproximar e complementar as políticas nacionais e da UE e definir futuras ações da União em relação aos países terceiros.

3.6 O Comité defende que há que ter em conta as organizações da sociedade civil e, em particular, as organizações de trabalhadores e de empresários no desenvolvimento da dimensão externa das regras de coordenação. Dada a influência destas disposições nas relações laborais e a diversidade dos grupos afetados, é aconselhável ter em conta propostas tanto dos parceiros governamentais como dos não governamentais. No Sexto Encontro da Sociedade Civil Organizada UE-América Latina e Caraíbas, organizado pelo CESE em Madrid, em maio de 2010, já tinham sido apresentadas algumas solicitações relacionadas com a dimensão externa da segurança social e a necessidade de uma maior colaboração entre o conjunto de países da América Latina e Caraíbas e da UE, especialmente com aqueles que têm uma parceria estratégica com a União, como o Brasil e o México.

3.7 É também de referir o encontro de ministros e principais responsáveis pela segurança social da União Europeia, América Latina e Caraíbas, realizado em Alcalá de Henares, em maio de 2010, que pode ser considerado como o núcleo e o ponto de partida dos esforços ao nível da União para coordenar a dimensão externa da segurança social e a origem da comunicação em apreço.

([5]) Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149 de 5.7.1971, p. 2. EE, capítulo 5, vol. 1, pp. 98-146).

3.8 O Comité frisa a conveniência de alargar a abordagem geral europeia através de acordos entre a União e outros países e organizações regionais, dado que este método é mais adequado e eficaz do que a via estritamente nacional em que os Estados-Membros agem unilateralmente. Neste sentido, cabe relembrar, como paradigma, a convenção de segurança social ibero-americana ([6]). Neste contexto, o Comité gostaria que a Organização Ibero-americana de Segurança Social examinasse a possibilidade de outros Estados-Membros da UE, para além de Portugal e Espanha, poderem aderir no futuro a esta convenção, a fim de que com um ato único de ratificação se possam estabelecer relações em matéria de segurança social com vários países latino-americanos, evitando assim uma multiplicação de negociações e de acordos bilaterais.

4. **Pontos fortes e fracos da situação atual**

4.1 É necessária uma abordagem global da UE em matéria de segurança social internacional para complementar as políticas que os Estados-Membros estão a desenvolver com países terceiros, dado que, de outra forma, não é possível cumprir plenamente as obrigações impostas pelo direito da União. Um exemplo claro desta afirmação é o acórdão Gottardo, C-55/00, segundo o qual o TJUE, fundando-se no princípio da igualdade de tratamento, alarga o âmbito pessoal de todos os acordos bilaterais celebrados entre um país da União e um país terceiro aos cidadãos da União, mesmo que o instrumento jurídico em causa inclua exclusivamente, no âmbito de aplicação, os nacionais dos países signatários.

4.1.1 Ao mesmo tempo, o acórdão reconhece que as obrigações que dele decorrem só afetam os Estados-Membros e não os países terceiros, na medida em que estes não são abrangidos pelo âmbito de competências do TJUE. Isto demonstra a dificuldade em executar o acórdão, dado que o país terceiro se pode negar a alargar o âmbito pessoal do acordo a todos os cidadãos da União e, portanto, a apresentar um certificado, a reconhecer o direito a prestações de saúde ou, simplesmente, a enviar dados de pessoas não incluídas no âmbito de aplicação do acordo.

4.1.2 Neste sentido, o mérito do acórdão Gottardo consiste no facto de não só desenvolver a dimensão externa das regras da União, como também de fixar os seus limites e carências, dado que depende da cooperação de outros países ou outras organizações regionais supranacionais.

4.1.3 Por isso, o CESE solicita que se lance um processo de reflexão sobre a necessidade de fomentar uma estratégia conjunta da União no domínio da segurança social internacional através de acordos da União ou de políticas de cooperação recíproca com outros atores mundiais.

([6]) Convenção Multilateral de Segurança Social Ibero-Americana de 10 de novembro de 2007.

4.2 O CESE considera muito positiva a adoção do Regulamento (UE) n.º 1231/2010 ([7]), que alarga as disposições do Regulamento (CE) n.º 883/2004 aos nacionais de países terceiros. Todavia, considera que ainda subsistem lacunas e vazios jurídicos que a nova abordagem apresentada na comunicação da Comissão pretende precisamente colmatar. Com efeito, o referido regulamento só se aplica a situações transfronteiras no interior da União. Por conseguinte, o princípio da igualdade de tratamento consagrado no regulamento só é de aplicação, com caráter geral, nos casos em que o trabalhador de um país terceiro tenha trabalhado em mais de um Estado-Membro. Assim, a maior parte dos migrantes de países terceiros que só trabalharam num único Estado-Membro da União não está incluída no âmbito pessoal de aplicação do Regulamento (UE) n.º 1231/2010. Isto implica que não têm garantias da União em relação à igualdade de tratamento e à não discriminação, dependendo do que esteja decidido na legislação nacional. Além disso, este regulamento não abrange a totalização dos períodos de seguro no Estado de origem do trabalhador nem a exportação de pensões para o Estado em causa. Por último, o referido instrumento da União não reclama nem requer a reciprocidade para os cidadãos da UE, que não receberão qualquer contrapartida por parte dos países terceiros.

4.3 O CESE considera igualmente que se deu um passo em frente muito importante na dimensão externa da União Europeia com as diretivas ([8]) aprovadas em matéria de migração e com as propostas da Comissão em debate no Conselho e no Parlamento. Com efeito, nas diretivas já aprovadas, o princípio da igualdade de tratamento no domínio da segurança social abrange, com algumas limitações pontuais, os trabalhadores migrantes de países terceiros. Da mesma forma, incluem a exportabilidade e a portabilidade das pensões para países terceiros nas mesmas condições que para os cidadãos do Estado-Membro em causa, sem que seja necessário uma convenção ou um acordo bilateral. Não obstante, há ainda aspetos não regulamentados como a reciprocidade, a totalização de períodos de seguro fora da União ou a exportação de pensões quando a legislação nacional não contempla este direito para os seus próprios cidadãos. O CESE preconiza ainda que, em matéria de proteção social, as diretivas relativas à emigração já aprovadas possam servir de base geral para as diretivas atualmente em negociação, adaptando-as às diferentes situações e grupos protegidos.

5. **Conceitos**

5.1 **Coordenação internacional da segurança social**. A coordenação dos regimes de segurança social tem por objetivo proteger o trabalhador que tenha exercido a sua atividade laboral em dois ou mais países e tenha, por isso, estado sujeito a

([7]) Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade (JO L 344 de 29.12.2010, p. 1).

([8]) Especialmente a Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única (JO L 343 de 23.12.2011, p. 1).

diferentes regimes de segurança social. Para tal, os países celebram acordos com outros países que, frequentemente, contêm cláusulas sobre a igualdade de tratamento, a unicidade da legislação aplicável, a continuação da inscrição e dos direitos de segurança social do país de origem no caso dos trabalhadores destacados, a exportação das pensões e a totalização dos períodos cobertos nos Estados signatários. O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e o Regulamento (CE) n.º 883/2004, que se lhe seguiu, constituem os instrumentos da UE que estabelecem as normas reguladoras e de aplicação destes princípios no âmbito europeu, servindo também de inspiração para os acordos com países terceiros.

5.2 **A perspetiva nacional** da dimensão externa da segurança social traduz-se em acordos celebrados por um Estado-Membro com países terceiros, com o objetivo de proteger, em termos de segurança social, os trabalhadores que tenham levado a cabo a sua atividade laboral em dois países. Em alguns casos, o seu âmbito de aplicação só abrange os nacionais dos Estados signatários.

5.3 **A perspetiva da União** da dimensão externa da segurança social tem em conta os interesses da UE no seu conjunto. Refere-se à negociação de acordos da UE com um ou vários países terceiros ou a outras ações destinadas a assegurar a proteção em matéria de segurança social. Em princípio, destina-se a todos os cidadãos europeus.

5.4 **Os acordos de associação e/ou de estabilização** podem contemplar a aplicação do princípio da igualdade de tratamento e a exportação das pensões e são aplicáveis aos cidadãos da União e aos nacionais do país signatário. O seu desenvolvimento realiza-se através de decisões.

5.5 **Os acordos da União com países terceiros em matéria de segurança social**, atualmente inexistentes, poderiam começar pelo estabelecimento da legislação aplicável para evitar a duplicação do pagamento das contribuições, pela exportação das pensões e ainda pela totalização dos períodos. Estes acordos diferem em grande medida dos anteriores, dado que estes últimos são muito mais gerais e só acessoriamente tratam temas relacionados com a segurança social.

5.6 **Os acordos de associação, comerciais ou de parceria económica** regulam matérias económicas e comerciais, e também políticas de desenvolvimento sustentável e de cooperação entre a União Europeia e países ou regiões terceiros. Alguns deles incluem cláusulas no domínio da segurança social.

6. **Exemplos**

6.1 **Igualdade de tratamento e exportação de pensões:**

6.1.1 Os trabalhadores de Estados-Membros da UE (A e B) que exercem a sua atividade laboral num país terceiro (C), cuja legislação em matéria de segurança social não contempla a inscrição de estrangeiros nem a exportação de pensões. O Estado-Membro A celebrou um acordo bilateral que inclui a igualdade de tratamento e a manutenção dos direitos adquiridos (exportação de pensões). O Estado-Membro B não celebrou nenhum acordo com o país C. A situação dos trabalhadores dos Estados-Membros A e B é completamente diferente. Enquanto o primeiro tem direito à segurança social do país C e, se se reformar, pode receber a pensão de reforma no Estado-Membro A se aí regressar, o trabalhador do Estado-Membro B não teria direito à pensão e, ainda que o tivesse, não poderia recebê-la no seu país de origem. Trata-se de um exemplo de tratamento diferenciado com base na existência ou não de um acordo bilateral, cuja celebração depende geralmente do interesse do país C em negociá-lo com um ou outro Estado-Membro da União. Face a esta realidade, seria muito mais útil a União negociar diretamente com o país C um acordo no domínio da segurança social. Outra possibilidade seria a inclusão em acordos mais amplos (regionais, multilaterais, de parceria, etc.) de um parágrafo referente à segurança social com cláusulas sobre a igualdade de tratamento e a exportação de pensões.

6.1.2 Os trabalhadores de Estados-Membros da UE A e B destacados pelas suas empresas para o país C por dois anos. Na legislação deste último, exige-se o pagamento das contribuições para a segurança social pelos trabalhadores que exerçam a sua atividade laboral no seu território. Além disso, a legislação dos Estados-Membros A e B prevê o pagamento das contribuições para os trabalhadores destacados. Por seu turno, o Estado-Membro A celebrou um acordo bilateral com o país C segundo o qual as contribuições só são pagas no país de origem. Opostamente, a empresa do Estado-Membro B terá de pagar contribuições a dobrar: no seu próprio país e no país C. Neste último caso, a empresa que destaca os seus trabalhadores perderá competitividade ao ter de assumir custos sociais mais elevados, o que seria possível evitar se o acordo no domínio da segurança social tivesse sido celebrado diretamente entre a UE e o país terceiro.

6.1.3 Os trabalhadores dos países terceiros C e D que trabalham no Estado-Membro A, que tem um acordo no domínio da segurança social com o país C, mas não com o país D. A legislação do Estado-Membro não prevê o princípio da igualdade de tratamento nem a exportação das pensões. A situação dos trabalhadores dos países C e D também não está protegida por nenhum instrumento legislativo da União (podem ser trabalhadores temporários, por exemplo). Os trabalhadores não usufruirão da mesma proteção (plenos direitos para o trabalhador do país C e ausência de direitos para o trabalhador do país D), pelo que o princípio de igualdade de tratamento não é plenamente aplicado. Esta situação não se verificaria, se a própria UE tivesse negociado um acordo no domínio da segurança social com o país D.

6.1.4 Nacionais do país terceiro C que exercem a sua atividade laboral nos Estados-Membros A e B. O Estado-Membro A contempla, na sua legislação, a exportação de pensões ou celebrou com o país C um acordo bilateral que prevê essa exportação. O mesmo não acontece no Estado-Membro B. Os dois trabalhadores acumularam direitos à pensão no Estado-Membro onde desenvolveram a sua atividade laboral e regressaram ao seu país. O que trabalhou no Estado-Membro A poderá receber a sua pensão, ao passo que o trabalhador no Estado-Membro B perderá os seus direitos à pensão. Esta situação também não se verificaria se houvesse um acordo da União que cobrisse estes e outros direitos à segurança social.

6.1.5 Nacionais de um país terceiro que exercem a sua atividade laboral nos Estados-Membros da União A e B. No Estado-Membro A, a sua legislação em matéria de segurança social inclui o princípio da igualdade de tratamento no domínio da segurança social, ao passo que no Estado-Membro B esse princípio não é contemplado. No primeiro caso, o nacional do país terceiro estaria isento do pagamento de contribuições para a segurança social, o mesmo não acontecendo no segundo caso. Tal envolveria uma vantagem económica para o país B e destruiria a imagem de uma UE como espaço de igualdade e de não discriminação. Um acordo da UE solucionaria também esta situação.

6.2 **Reciprocidade.** Um trabalhador originário do país terceiro B que trabalha no Estado-Membro A onde, pela legislação interna relativa à segurança social ou pela regulamentação da União, se reconhece o princípio da igualdade de tratamento. Um trabalhador do Estado-Membro A que exerce a sua atividade laboral no país terceiro B que não prevê o princípio da igualdade de tratamento. O facto de o princípio de igualdade de tratamento não estar sujeito à reciprocidade, quer na legislação nacional, quer na da União, cria uma situação de grande desigualdade. Um acordo em matéria de segurança social, negociado pela UE, solucionaria o problema na medida em que obrigaria as partes a respeitarem a reciprocidade.

6.3 **Consequências do acórdão Gottardo.** Um trabalhador nacional do Estado-Membro A que trabalhou no Estado-Membro B e no país terceiro C. Entre o Estado-Membro B e o país C há um acordo bilateral no domínio da segurança social que inclui apenas os nacionais dos países signatários. Por sua vez, o Estado-Membro A e o país C não celebraram nenhum acordo bilateral. O trabalhador afirma ter pago contribuições durante 8 anos no Estado-Membro B e 10 anos no país C. O Estado-Membro B requer 15 anos de contribuições para se poder receber a pensão de reforma. Em cumprimento do acórdão Gottardo, o Estado-Membro B devia totalizar os períodos de seguro pagos pelo trabalhador no país C. Para tal, deve contar com a colaboração do país C e necessita que este o notifique formalmente dos períodos pagos. Dado que o país C não está abrangido pelo acórdão Gottardo, pode negar-se a fazê-lo. Consequentemente, este acórdão não pode ser aplicado sem a boa vontade do país C. Para resolver esta lacuna, seria necessária a cooperação da União com os países terceiros tendo em vista o seu cumprimento. Deveria também ser conferida à Comissão uma função de acompanhamento e coordenação, a fim de que os acordos bilaterais negociados ou renegociados abranjam todos os cidadãos da União.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um Instrumento Europeu de Vizinhança

[COM(2011) 838 final e COM(2011) 839 final]

(2013/C 11/16)

Relator-geral: **Ionuț SIBIAN**

Em 25 de julho de 2012, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um Instrumento Europeu de Vizinhança

COM(2011) 838 final e COM(2011) 839 final.

Em 17 de setembro de 2012, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada de Relações Externas da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos (artigo 59.º do Regimento), o Comité Económico e Social Europeu, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro) decidiu designar relator-geral Ionuț SIBIAN e adotou, por 142 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações sobre o projeto de regulamento IPA II

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a nova abordagem no âmbito do projeto de regulamento IPA II que, comparativamente ao instrumento anterior, proporciona maior flexibilidade e igualdade de tratamento entre os países beneficiários, pois não faz distinção entre o tipo de apoio disponível para países candidatos e potencialmente candidatos.

1.2 O CESE apoia a nova estratégia, proposta no âmbito do projeto de regulamento IPA II, que permitirá prestar um apoio adaptado a cada país beneficiário. Serão adotados documentos de estratégia plurianuais globais, país por país, em função das suas necessidades e agendas, à medida que se forem preparando para aderir à UE.

1.3 O CESE considera que a revisão intercalar dos documentos de estratégia poderá ocorrer demasiado tarde e sugere que a metade do período seja tomada como a última data admissível para a revisão. Importa colocar a ênfase na realização dos objetivos, pelo que a flexibilidade é essencial. O CESE recomenda que, antes das revisões intercalares, seja efetuado um reexame anual, para melhorar a eficiência do apoio. Os relatórios anuais de acompanhamento da Comissão Europeia podem constituir uma base sólida para rever e adaptar a programação às necessidades dos países em causa.

1.4 O CESE saúda o objetivo do novo projeto de regulamento de simplificar e reduzir os encargos administrativos decorrentes da gestão da assistência financeira. Contudo, a abordagem setorial para afetação da assistência suscita reservas ao CESE. Este mecanismo deve ser utilizado judiciosamente, de acordo com as circunstâncias específicas de cada país beneficiário, tendo em conta que a assistência de pré-adesão destina-se a ajudar os países candidatos e os países potencialmente candidatos a prepararem-se para a sua futura adesão. O IPA dá aos países a possibilidade de «treinarem» a sua capacidade para cumprir as obrigações decorrentes da adesão antes desta se concretizar, e para gerir os fundos estruturais, de coesão e de desenvolvimento agrícola e rural. Assim, só deve ser usada uma abordagem setorial se já existirem regras e procedimentos adequados (por ex., regras em matéria de adjudicação de contratos, conflitos de interesses, etc.) e quando a planificação das despesas do orçamento de Estado for suficientemente vasta e não se limitar a uma base anual. Habitualmente, a abordagem setorial está relacionada com setores como a saúde, a educação, etc., enquanto a assistência ao abrigo do IPA se centra também em setores como a luta contra a corrupção e o reforço das capacidades da administração pública, que têm menor probabilidade de respeitar esta abordagem, pois há muitas entidades destinatárias, em vez de uma só instituição.

1.5 O CESE saúda a ênfase que o novo projeto de regulamento coloca no reforço da coordenação e da cooperação com outros doadores e outras instituições financeiras a nível estratégico.

1.6 O CESE acolhe também favoravelmente a flexibilidade prevista no novo instrumento, que possibilita a transferência de dotações entre domínios de intervenção e permite transferir fundos de um ano para outro [1].

[1] Sempre que tal seja permitido pelo novo Regulamento Financeiro.

1.7 O CESE sublinha a necessidade de apoiar e desenvolver a apropriação na programação e na execução do IPA II. Para isso, há que criar mecanismos adequados, que envolvam as autoridades nacionais, os parceiros sociais e a sociedade civil e reforcem as suas capacidades. Importa incentivar a sua participação em todas as etapas da assistência: conceção, preparação, aplicação, acompanhamento e avaliação. A assistência a prestar à sociedade civil também deve ser canalizada pelas organizações locais intermediárias de apoio e pelos centros de recursos nacionais.

1.8 O processo de alargamento implica a harmonização da legislação laboral e social dos Balcãs Ocidentais com o acervo social da UE. Neste sentido, o IPA II tornar-se-á um catalisador para promover a inclusão e a coesão sociais, o trabalho digno e o emprego de qualidade na região.

2. **Projeto de regulamento IPA II: elementos principais**

2.1 O projeto de regulamento relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) estabelece o quadro legislativo para o novo instrumento financeiro (IPA II), substituindo o atual, que chegará ao seu termo em 31 de dezembro de 2013.

2.2 O novo Instrumento de Assistência de Pré-Adesão está focado na produção de resultados no domínio da política de alargamento, contribuindo para promover a estabilidade, a segurança e a prosperidade na Europa. O novo instrumento ajuda os países candidatos ([2]) e os países potencialmente candidatos ([3]) à adesão a preparar-se para aderir à UE.

2.3 Como o desenvolvimento socioeconómico destes países (com uma única exceção: a Islândia) é fraco, e dado que têm de estar preparados para enfrentar os desafios globais e adaptar-se aos esforços da UE para abordar estas questões, é evidente a necessidade de investimentos substanciais e orientados para os resultados, para os aproximar das normas da UE. O projeto de regulamento relativo ao IPA II disponibiliza assistência técnica e financeira a estes países, que não podem suportar sozinhos todos os esforços necessários e os custos decorrentes do cumprimento dos critérios para a adesão à UE.

2.4 O montante financeiro de referência indicado no projeto de regulamento relativo ao IPA II para o período de 2014 a 2020 é de aproximadamente 14 mil milhões EUR.

2.5 O novo projeto de regulamento foi concebido para permitir uma maior flexibilidade, bem como para simplificar e reduzir os encargos administrativos decorrentes da gestão da assistência financeira.

2.6 A simplificação incluirá a reorganização da atual estrutura por componentes do IPA, possibilitando a simplificação do quadro legislativo e o acesso indiferenciado à assistência em cada domínio de intervenção de cada país (seja um país candidato ou um país potencialmente candidato). Dos cinco componentes da versão anterior do IPA, apenas dois (*Assistência à transição e ao reforço institucional* e *Cooperação transfronteiriça*) eram acessíveis anteriormente aos países potencialmente candidatos, ao passo que os restantes três apenas estavam disponíveis para os países candidatos (*Desenvolvimento regional*, *Desenvolvimento dos recursos humanos* e *Desenvolvimento rural*).

3. **Observações na especialidade sobre o projeto de regulamento IPA II**

3.1 Além de apoiar a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, reforço do respeito dos direitos das minorias, promoção da igualdade de género, não discriminação e liberdade de imprensa, bem como promoção das boas relações de vizinhança, o CESE recomenda vivamente que o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), subalínea ii), inclua a promoção dos direitos sociais e a proteção dos grupos vulneráveis, de modo a destacar a importância que os países beneficiários devem atribuir a estes direitos e, consequentemente, garantir o equilíbrio necessário entre a inclusão social e o desenvolvimento da democracia e da sociedade civil.

3.2 Com esse fim em vista, os indicadores propostos, referidos no artigo 2.º, n.º 2, devem ser adaptados, de modo a tomarem devidamente em conta estas alterações. Assim, um indicador deverá ser o nível de desenvolvimento da sociedade civil e a capacidade dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil. Outro indicador que deverá ser incluído no projeto de regulamento será o respeito dos direitos dos grupos vulneráveis.

3.3 O apoio do IPA deverá contribuir para combater a exclusão social e o alargamento do fosso das desigualdades sociais, além de apoiar o acesso das regiões e dos grupos socialmente excluídos aos fundos. Por esta razão, o CESE é de opinião que, além do indicador definido no art. 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, segundo travessão, haverá que incluir outro indicador, relacionado com a justiça social das estratégias de desenvolvimento social e económico.

3.4 O CESE considera que todos os indicadores deveriam ser orientados para os resultados e ser tanto qualitativos como quantitativos.

3.5 O CESE considera ainda que o reforço do diálogo social e o apoio ao desenvolvimento da capacidade dos parceiros sociais são objetivos fundamentais, que deveriam receber maior destaque no projeto de regulamento. A simples menção do desenvolvimento da sociedade civil e do diálogo social não é, na opinião do Comité, suficientemente forte e perentória.

3.6 Na maior parte dos países beneficiários, os parceiros sociais estão pouco desenvolvidos ou enfrentam enormes desafios para cumprirem o seu papel, em especial no contexto de uma crise económica tão acentuada. As associações empresariais também deveriam receber apoio, pelo que o CESE recomendaria vivamente um investimento mais estratégico no apoio ao seu desenvolvimento.

([2]) Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia.

([3]) Albânia, Bósnia-Herzegovina e Kosovo.

3.7 O CESE constata a importância atribuída no projeto de regulamento à questão da coordenação entre doadores, a fim de aumentar a eficácia e a eficiência na prestação da assistência e evitar o duplo financiamento. Contudo, o CESE considera que medidas mais específicas poderiam ser adotadas para garantir uma coordenação eficaz entre doadores, tanto a nível nacional como europeu.

4. **Conclusões e recomendações sobre o projeto de regulamento que institui um Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)**

4.1 O CESE acolhe favoravelmente este projeto de regulamento, em especial a abordagem «mais por mais», que incentiva os países abrangidos pelo instrumento ([4]) a demonstrarem uma evolução sustentável no sentido da democracia e do respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional.

4.2 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de que a igualdade de género e a luta contra a discriminação devem ser objetivos transversais em todas as ações empreendidas no âmbito do regulamento proposto.

4.3 O CESE recomenda que a Comissão Europeia inclua no projeto de regulamento a Facilidade de Apoio à Sociedade Civil para os países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança e pelo Fundo Europeu para a Democracia.

4.4 O CESE crê que o objetivo da parceria com as sociedades estabelecido neste instrumento deveria traduzir-se no envolvimento das organizações da sociedade civil, incluindo os parceiros sociais e os órgãos de poder regional e local, em todas as fases do ciclo da ajuda. A «Primavera Árabe» demonstrou como é importante apoiar os movimentos cívicos nos vizinhos da UE.

4.5 O IEV deverá tornar-se um instrumento flexível, para reforçar a capacidade das organizações da sociedade civil de modo a permitir-lhes analisar as políticas públicas e desempenhar um papel de relevo nos processos de democratização.

4.6 O CESE recomenda que se criem, nos países vizinhos da UE, plataformas de diálogo entre a sociedade civil e o governo, e mostra-se disponível para assistir a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Ação Externa na consecução deste objetivo.

4.7 O CESE recomenda que as delegações da UE realizem uma cartografia exaustiva das organizações da sociedade civil da região, que poderá ajudar todas as instituições da UE a consolidar os contactos com uma sociedade civil emergente.

4.8 O Comité recomenda que o Regulamento IEV coloque igualmente maior enfoque no reforço das capacidades das instituições dos países parceiros responsáveis por prestar assistência, assegurar um bom nível de adesão e um elevado grau de transparência na utilização dos fundos.

4.9 O CESE considera que o IEV deverá incentivar a cooperação no domínio do ensino superior, em especial através do intercâmbio de jovens e estudantes entre a União e os países vizinhos. Este instrumento deverá criar oportunidades para a criação de redes que reforcem a capacidade das organizações não governamentais no domínio da juventude nos países vizinhos.

4.10 O CESE recomenda que, através deste instrumento, a Comissão promova também uma política industrial sustentável, a responsabilidade social das empresas, práticas comerciais ambientalmente sustentáveis e políticas que apoiem as PME, abordem problemas relacionados com o mercado de trabalho e promovam políticas sociais.

5. **Projeto de regulamento IEV: elementos principais**

5.1 A Política Europeia de Vizinhança (PEV) visa criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança nas fronteiras da UE.

5.2 No período de 2014 a 2020, os objetivos da PEV continuarão a ser apoiados pela UE, através de um instrumento financeiro específico, o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), que substitui o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) criado em 2006.

5.3 O IEV prestará um maior apoio aos parceiros empenhados na construção de sociedades democráticas e na realização de reformas, em conformidade com os princípios de «mais por mais» e de «responsabilização mútua».

5.4 O projeto de regulamento IEV inclui disposições para a simplificação do instrumento em diversos aspetos, encontrando um equilíbrio entre a flexibilidade e a ênfase nos objetivos políticos e domínios fundamentais da cooperação.

5.5 O projeto de regulamento IEV promove a complementaridade, a coerência e a integração dos domínios setoriais prioritários, em conformidade com a Estratégia Europa 2020 da UE, embora continue a concentrar-se nos principais objetivos da PEV.

5.6 O montante financeiro de referência atribuído à aplicação do Regulamento IEV para o período de 2014 a 2020 é de aproximadamente 18 mil milhões EUR.

6. **Observações na especialidade sobre o projeto de regulamento IEV**

6.1 A ação externa da UE no âmbito deste instrumento visa ter um impacto que se reflita em mudanças palpáveis nos países parceiros. Esse impacto deverá, sempre que possível, ser acompanhado por um mecanismo adequado e ser avaliado com base em indicadores predefinidos, específicos para cada país, claros,

([4]) Região euromediterrânica e Vizinhos do Leste.

transparentes e mensuráveis: parâmetros de referência concretos, mensuráveis e exequíveis, que permitam avaliar se um país defende os valores democráticos que a UE deseja promover com o IEV.

6.2 Para melhorar a aplicação do princípio «mais por mais», uma parte adequada da dotação orçamental total atribuída a este instrumento pode ser reservada, sob a forma de incentivos, para apoio suplementar aos países parceiros que registem progressos a nível da instauração e da consolidação de uma democracia plena e sustentável. Além do mais, este princípio deverá ser aplicado por forma a ter em conta os grupos vulneráveis desses países e não deverá originar cortes na ajuda ao desenvolvimento dos países, mas antes a redistribuição do apoio governamental à sociedade civil.

6.3 As delegações da UE deverão ter um papel mais destacado na cooperação com outros doadores internacionais. Os documentos referidos no artigo 7.º, n.os 1 e 2 deverão incluir matrizes detalhadas e atualizadas dos doadores e, também, descrever as etapas a seguir para melhorar a coordenação entre doadores, em especial entre a UE e os Estados-Membros.

6.4 Segundo o projeto de regulamento, nas relações com os seus parceiros em todo o mundo, a União Europeia está empenhada em promover condições de trabalho dignas, bem como a ratificação e a aplicação efetiva das normas laborais internacionalmente reconhecidas. Há ainda a destacar a erradicação do trabalho infantil e a importância dos acordos multilaterais sobre o ambiente.

6.5 O projeto de regulamento deverá ser mais explícito no que toca ao reforço da responsabilização nacional e à criação de um instrumento institucionalizado de consulta e acompanhamento com as organizações da sociedade civil, os parceiros ambientais e sociais e outros intervenientes não estatais.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial

[COM(2011) 844 final – 2011/0412 (COD)]

(2013/C 11/17)

Relator-geral: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

Em 25 de julho de 2012, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial

COM(2011) 844 — 2011/0412 (COD).

Em 17 de setembro de 2012, a Mesa do Comité incumbiu a Secção de Relações Externas dos trabalhos sobre este assunto.

Dada a urgência dos trabalhos (artigo 59.º do Regimento), o Comité Económico e Social Europeu, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 15 de novembro) decidiu designar relator-geral Giuseppe Antonio Maria Iuliano e adotou, por 152 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o vasto leque de direitos abrangidos pelas alterações do PE, com especial destaque para as questões de igualdade entre homens e mulheres, os direitos dos migrantes, a necessidade de garantir a inclusão das pessoas com deficiência e os direitos das minorias.

1.2 O CESE apoia a referência à abordagem integrada que a União deve adotar ao tratar as questões dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, incluindo a sua indivisibilidade ([1]). Nesta base, o CESE apela a que se dê mais importância aos direitos económicos, sociais e culturais. A proteção das normas do trabalho consagradas nas convenções da OIT é, hoje mais do que nunca, um pilar essencial do desenvolvimento da democracia.

1.3 O CESE apoia a inclusão do direito ao trabalho e a condições de trabalho justas e favoráveis, incluindo a criação de sindicatos e a filiação nestas organizações que promovem normas fundamentais em matéria de trabalho e de responsabilidade social das empresas ([2]). Quanto a esta última questão, importa referir explicitamente os princípios orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos ([3]). O CESE apoia também a promoção do direito à livre iniciativa.

1.4 Nesta base, a liberdade de associação e a negociação coletiva devem ser expressamente mencionadas, bem como o apoio aos parceiros sociais e ao diálogo social no sentido de promoverem a aplicação de normas internacionais do trabalho.

1.5 O CESE acolhe favoravelmente que se dê maior importância à emergência de uma sociedade civil independente, que contribuirá para os processos de democratização e de boa governação, incluindo a responsabilização do governo perante o seu próprio país ([4]). Nesse sentido, este regulamento deve fomentar e dar primazia ao papel das organizações da sociedade civil (a nível nacional, regional e internacional), incluindo a sua participação direta no diálogo político durante o processo de programação ([5]).

1.6 O CESE insiste na necessidade de reforçar a capacidade das delegações de países parceiros junto da UE, uma vez que estas necessitam cada vez mais de conhecimentos especializados pertinentes nos domínios dos direitos humanos e do apoio à democracia, bem como de conhecimento profundo do desenvolvimento da sociedade civil ([6]). Além disso, as delegações serão cruciais para garantir a coerência com outros instrumentos de relações externas da UE, como o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento ou o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), no que toca ao apoio à sociedade civil prestado a nível nacional.

1.7 O CESE subscreve o apelo a procedimentos mais flexíveis, os quais devem ser suficientemente acessíveis aos beneficiários e resultar numa redução dos encargos administrativos (especialmente em situações de emergência) ([7]).

([1]) Ver a posição negocial do Parlamento Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial, Comissão dos Assuntos Externos, Relator: Alexander Graf Lambsdroff, ponto 6.

([2]) Ver a posição negocial do PE, artigo 2.º, n.º 1, alínea b), subalínea ix.

([3]) http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf.

([4]) Ver a posição negocial do PE, ponto 9.

([5]) Ver a posição negocial do PE, ponto 11 a.

([6]) Ver a posição negocial do PE, ponto 15 a.

([7]) Ver a posição negocial do PE, ponto 16 d.

1.8 Por fim, o CESE reitera a necessidade de participar também no processo de programação do instrumento, especialmente na programação estratégica anual e plurianual e na revisão e avaliação intercalares.

2. **Contexto**

2.1 Na sequência de uma consulta do Conselho, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) redigiu o presente parecer sobre a proposta de Regulamento da Comissão Europeia que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial ([8]).

2.2 Esta proposta está atualmente a ser analisada pelo Parlamento Europeu ([9]), no âmbito do processo de codecisão, e encontra-se em primeira leitura.

2.3 Neste contexto, o PE já propôs várias alterações que serão objeto de negociações entre o Parlamento e o Conselho. A adoção final da proposta de regulamento está prevista para 2013, com entrada em vigor em 2014.

2.4 Este regulamento destina-se a substituir a atual base jurídica do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) ([10]), o instrumento financeiro da UE de apoio a atividades que protegem os direitos humanos e a democracia em países terceiros.

2.5 O CESE trabalhou recentemente este tema, adotando um parecer de iniciativa sobre o IEDDH em 2009 ([11]), realizando uma análise intercalar do instrumento e apresentando recomendações específicas.

2.6 O CESE tenciona, através do presente parecer, desenvolver as suas recomendações anteriores, apresentando novas propostas sobre o regulamento proposto e levando em conta as alterações recentemente apresentadas no PE.

3. **Observações adicionais**

3.1 O CESE reitera a necessidade, já apontada em anterior parecer ([12]), de se dar mais importância aos direitos económicos, sociais e culturais nas políticas da União Europeia através da utilização dos instrumentos temáticos disponíveis, entre os quais se destaca o novo instrumento para a promoção da democracia e os direitos do homem. Com efeito, aqueles direitos podem ser muitas vezes um ponto de partida para posteriormente se apoiar os direitos cívicos e políticos. Como a Comissão Europeia ([13]) assinalou, a globalização e acontecimentos recentes como a Primavera Árabe revelaram que as desigualdades, a discriminação e a exploração são os novos desafios para a promoção integral dos direitos humanos. A proteção do trabalho e dos direitos conexos consagrados nas convenções da OIT são por isso, mais do que nunca, um elemento fundamental nesta matéria. Por conseguinte, a liberdade de associação e de negociação coletiva deve ser expressamente mencionada no presente regulamento, bem como o apoio aos parceiros sociais e ao diálogo social ([14]) no sentido de promover a aplicação das normas internacionais do trabalho ([15]). Ao mesmo tempo, o CESE sublinha a importância de promover o direito à livre iniciativa, como um princípio fundamental dos direitos económicos e sociais.

3.2 O CESE valoriza altamente este instrumento temático que, em razão da sua independência, é fundamental para preservar a autonomia e o direito de iniciativa das organizações da sociedade civil em matéria de violação dos direitos humanos e de promoção e preservação de uma genuína democracia. Como muito judiciosamente referiu a Comissão Europeia na sua recente comunicação sobre «As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: o compromisso da Europa com a sociedade civil no domínio das relações externas» ([16]), «Uma sociedade civil dotada de meios de ação constitui uma componente fundamental de qualquer sistema democrático e uma vantagem em si mesma. Representa e promove o pluralismo, podendo contribuir para políticas mais eficazes, um desenvolvimento equitativo e sustentável e um crescimento inclusivo. A sociedade civil é um interveniente importante na promoção da paz e na resolução de conflitos. Ao exprimir as preocupações dos cidadãos, as organizações da sociedade civil (OSC) estão bem presentes na cena pública, empenhando-se em iniciativas destinadas a reforçar uma democracia mais participativa.» Portanto o Comité solicita que este regulamento dê prioridade ao apoio às organizações da sociedade civil, incluindo a sua participação nos mecanismos de diálogo político a nível nacional, regional e global nos processos de programação deste instrumento.

3.3 Sublinha que é preciso avançar para um quadro mais coerente dos programas de apoio às organizações da sociedade civil no âmbito dos vários instrumentos financeiros da UE para ações externas, como o instrumento que é objeto do presente parecer, o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento [DCI] (programas geográficos e

([8]) COM(2011) 844.
([9]) Ver a posição negocial do PE.
([10]) Regulamento (CE) N.º 1889/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de dezembro de 2006 que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial. (JO L 386 de 29.12.2006, p. 1).
([11]) Ver o parecer: «Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos do Homem (IEDDH)», (JO C 182, de 4.8.2009, p. 13).
([12]) Ver parecer do JO C 182, du 4.8.2009, p. 13.
([13]) «Os direitos humanos e a democracia no centro da ação externa da UE – Rumo a uma abordagem mais eficaz», Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM(2011) 886.
([14]) Como o CESE teve ocasião de assinalar «o diálogo social deve ser expressamente citado como prioritário enquanto instrumento, de pleno direito, da participação, da representação e também da conciliação dos grupos de interesse, que neste caso são, precisamente, os parceiros sociais (empregadores e trabalhadores). O diálogo social é uma forma de ir ao encontro dos interesses das partes; com base nestes interesses as partes chegam a acordo. Este processo engloba, portanto, o princípio da igualdade de representação, assim como a proclamação dos princípios basilares da democracia. O diálogo social é, por conseguinte, uma prova concreta do exercício das liberdades de expressão e de associação, que, como reconhece o próprio Regulamento IEDDH, "são condições sine qua non para o pluralismo político e o processo democrático" ». Ver parecer do CESE 53/2009, ponto 5.2., p. 9.
([15]) A este propósito, note-se que o diálogo social já constava do EIDHR Strategy Paper 2011-2013 [documento estratégico IEDDH] e que o direito de reunião pacífica e de associação, como aliás o direito de criar e de aderir a um sindicato e o direito de negociação coletiva faziam já parte do plano de ação anual em matéria de IEDDH para 2011.
([16]) COM(2012) 492 final.

temáticos) e o FED. Por isso, defendemos mecanismos de coordenação interna reforçados durante as fases de programação entre as entidades interessadas, como o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), a Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação (DEVCO) e os próprios Estados-Membros. Isto é particularmente válido a nível nacional, onde as delegações da UE devem desempenhar um papel crucial ao assegurar coerência e complementaridade entre os vários programas de apoio às organizações da sociedade civil. O CESE saúda, por isso, a iniciativa de desenvolver «roteiros da UE para um compromisso com as OSC» ([17]) a nível nacional, que deverão dinamizar e garantir um diálogo estruturado e uma cooperação estratégica, aumentando assim a coerência e o impacto das ações da União Europeia.

3.4 Neste contexto, é fundamental fornecer adequada capacidade às delegações para que elas possam interagir plenamente com as organizações da sociedade civil, compreender a diversidade de atores e papéis específicos dessas organizações e, assim, garantir um mais forte envolvimento estratégico. A própria comunicação da Comissão Europeia refere que se «recomenda (…) a realização de cartografias regulares e participativas que representem a diversidade dos intervenientes e associem as redes e as plataformas aos níveis nacional/setorial.» ([18]) O CESE defende sem reservas esta abordagem e reitera a necessidade de apoiar mecanismos de diálogo inclusivo e transparente com as organizações da sociedade civil independentes e representativos a nível nacional.

3.5 Por último, reitera a possibilidade de também ele próprio participar na fase de programação do instrumento, em especial no que diz respeito à programação de estratégia anual e plurianual e à revisão e às avaliações intercalares. Desta forma, pode divulgar os resultados do trabalho que está a realizar com os seus parceiros da sociedade civil nos países terceiros com os quais mantém relações especiais (Mesa-Redonda UE-Índia, zona euromediterrânica, países ACP, a América Latina, etc.). Também pede para ser consultado sobre a revisão intercalar e as avaliações.

3.6 O CESE está disposto a desempenhar um papel ativo neste processo, baseando-se na sua própria experiência e nas suas redes de consulta (parceiros económicos e sociais em todo o mundo e conselhos económicos e sociais nos países em que estão ativos e são representativos).

3.7 Também pode desempenhar um papel importante ao nível da sociedade civil no acompanhamento pós-eleitoral para consolidar os sistemas democráticos.

3.8 O Comité criou há três anos Comité de Acompanhamento do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos do Homem (IEDDH) encarregado de: i) dar seguimento aos pedidos urgentes de consulta no âmbito dos novos procedimentos previstos para os instrumentos financeiros, e ii) acompanhar a programação e a implementação do referido instrumento. O comité de acompanhamento foi também encarregado de analisar os outros instrumentos da UE que intervêm em países terceiros e desenvolveu uma cooperação eficaz com a Comissão e o Parlamento. O atual comité de acompanhamento poderia evoluir para um subcomité do CESE mais estruturado apto a colaborar com os diferentes programas de apoio disponíveis para as organizações da sociedade civil de países terceiros no âmbito de diversos instrumentos financeiros da UE.

Bruxelas, 15 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([17]) As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: o compromisso da Europa com a sociedade civil no domínio das relações externas, COM(2012) 492 final, p. 9.
([18]) COM(2012) 492 final, p. 9.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de ação no domínio da fiscalidade na União Europeia para o período de 2014-2020 (Fiscalis 2020) e revoga a Decisão n.º 1482/2007/CE

[COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD)]

(2013/C 11/18)

Em 11 de setembro e 18 de outubro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de ação no domínio da fiscalidade na União Europeia para o período de 2014-2020 (Fiscalis 2020) e revoga a Decisão n.º 1482/2007/CE

COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD).

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer adotado em 22 de fevereiro de 2012 ([1]), o Comité, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), por 147 votos a favor, 1 voto contra e 12 abstenções, decidiu não emitir parecer, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([1]) Parecer do CESE sobre o «Programa 2014-2020 (Fiscus)», (JO C 143 de 22.5.2012, p. 48).

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 812/2004 do Conselho que estabelece medidas relativas às capturas acidentais de cetáceos no exercício das atividades de pesca e que altera o Regulamento (CE) n.º 88/98

[COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD)]

(2013/C 11/19)

Em 8 de agosto e em 10 de setembro de 2012, respetivamente o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 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 812/2004 do Conselho que estabelece medidas relativas às capturas acidentais de cetáceos no exercício das atividades de pesca e que altera o Regulamento (CE) n.º 88/98

COM(2012) 447 final — 2012/216 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório, o Comité, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro) decidiu, por 140 votos a favor, com 10 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção de espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio (reformulação)

[COM(2012) 403 final – 2012/0196 (COD)]

(2013/C 11/20)

Em 11 de setembro e em 12 de setembro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção de espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio (Reformulação)

COM(2012) 403 final — 2012/0196 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório, o Comité, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro) decidiu, por 151 votos a favor e 5 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

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 850/98 do Conselho relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de proteção dos juvenis de organismos marinhos

[COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD)]

(2013/C 11/21)

Em 11 e 17 de setembro de 2012, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 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 850/98 do Conselho relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de proteção dos juvenis de organismos marinhos

COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório, o Comité, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), decidiu, por 143 votos a favor, 3 votos contra e 7 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

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 1100/2007 do Conselho que estabelece medidas para a recuperação da unidade populacional de enguia europeia

[COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD)]

(2013/C 11/22)

Em 11 de setembro e 3 de setembro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 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 1100/2007 do Conselho que estabelece medidas para a recuperação da unidade populacional de enguia europeia

COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD).

Considerando que a proposta é inteiramente satisfatória, o Comité, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), decidiu, por 150 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa

[COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD)]

(2013/C 11/23)

Em 11 de setembro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa

COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório, o Comité, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro (sessão de 14 de novembro), decidiu, por 61 votos a favor, 9 votos contra e 4 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a determinadas medidas técnicas e de controlo no Skagerrak e que altera o Regulamento (CE) n.º 850/98 e o Regulamento (CE) n.º 1342/2008

[COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD)]

(2013/C 11/24)

Em 11 e 12 de setembro de 2012, respetivamente o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a determinadas medidas técnicas e de controlo no Skagerrak e que altera o Regulamento (CE) n.º 850/98 e o Regulamento (CE) n.º 1342/2008

COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é satisfatório, o Comité, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), decidiu, por 157 votos a favor, 2 votos contra e 9 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/110/CE relativa ao mel

[COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD)]

(2013/C 11/25)

Em 22 e 4 de outubro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/110/CE relativa ao mel

COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD).

Considerando que a proposta é satisfatória, o Comité, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), decidiu, por 150 votos a favor, sem votos contra e 8 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a alteração da proposta COM(2011) 628 final/2 da Comissão de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum

[COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD)]

(2013/C 11/26)

Em 5 e 10 de outubro de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Alteração da proposta COM(2011) 628 final/2 da Comissão de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum

COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD).

Considerando que a proposta é inteiramente satisfatória, o Comité, na 484.ª reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), decidiu, por 149 votos a favor, 3 votos contra e 9 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

2013/C 11/13 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre os documentos de informação fundamental para produtos de investimento *[COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD)]* 59

2013/C 11/14 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões–Uma recuperação geradora de emprego» *[COM(2012) 173 final]* 65

2013/C 11/15 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – A dimensão externa da UE em matéria de coordenação da segurança social» *[COM(2012) 153 final]* 71

2013/C 11/16 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II) e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um Instrumento Europeu de Vizinhança *[COM(2011) 838 final e COM(2011) 839 final]* 77

2013/C 11/17 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial *[COM(2011) 844 final – 2011/0412 (COD)]* 81

2013/C 11/18 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de ação no domínio da fiscalidade na União Europeia para o período de 2014-2020 (Fiscalis 2020) e revoga a Decisão n.º 1482/2007/CE *[COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD)]* 84

2013/C 11/19 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 812/2004 do Conselho que estabelece medidas relativas às capturas acidentais de cetáceos no exercício das atividades de pesca e que altera o Regulamento (CE) n.º 88/98 *[COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD)]* 85

2013/C 11/20 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção de espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio (reformulação) *[COM(2012) 403 final – 2012/0196 (COD)]* 85

2013/C 11/21 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 850/98 do Conselho relativo à conservação dos recursos da pesca através de determinadas medidas técnicas de proteção dos juvenis de organismos marinhos *[COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD)]* 86

2013/C 11/22 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 1100/2007 do Conselho que estabelece medidas para a recuperação da unidade populacional de enguia europeia *[COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD)]* 86

2013/C 11/23 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de clarificar as disposições relativas ao calendário dos leilões de licenças de emissão de gases com efeito de estufa *[COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD)]* 87

PT

(continua no verso da contracapa)

2013/C 11/24 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a determinadas medidas técnicas e de controlo no Skagerrak e que altera o Regulamento (CE) n.º 850/98 e o Regulamento (CE) n.º 1342/2008 *[COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD)]* 87

2013/C 11/25 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/110/CE relativa ao mel *[COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD)]* 88

2013/C 11/26 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a alteração da proposta COM(2011) 628 final/2 da Comissão de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum *[COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD)]* 88

PT

Preço das assinaturas 2013 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	1 300 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + DVD anual	22 línguas oficiais da UE	1 420 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	910 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, DVD mensal (cumulativo)	22 línguas oficiais da UE	100 EUR por ano
Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, DVD, uma edição por semana	Multilingue: 23 línguas oficiais da UE	200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos	Língua(s) de acordo com o concurso	50 EUR por ano

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus atos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num DVD multilingue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à receção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Vendas e assinaturas

As subscrições de diversas publicações periódicas pagas, como a subscrição do *Jornal Oficial da União Europeia*, estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na Internet no seguinte endereço:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm

EUR-Lex (http://eur-lex.europa.eu) oferece acesso direto e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os atos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: http://europa.eu

Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT