



### Índice

#### I Resoluções, recomendações e pareceres

##### PARECERES

##### Comité Económico e Social Europeu

##### 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014

2014/C 311/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Medidas intergeracionais e interculturais para promover a integração social dos cidadãos jovens da UE que vão trabalhar para um outro Estado-Membro» (parecer de iniciativa) . . . . .	1
2014/C 311/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Empregabilidade dos jovens — Adequar a formação às necessidades da indústria em época de austeridade». . . . .	7
2014/C 311/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Relocalizar as indústrias na UE no âmbito da reindustrialização» . . . . .	15
2014/C 311/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Mudanças industriais no setor farmacêutico europeu». . . . .	25
2014/C 311/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Combater o trabalho forçado na Europa e no mundo: o papel da UE — Contributo do CESE para a Conferência da OIT de 2014» (parecer de iniciativa) . . . . .	31
2014/C 311/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Defesa dos consumidores e gestão adequada do sobre-endividamento para prevenir a exclusão social» (parecer exploratório) . . . . .	38

#### III Actos preparatórios

##### COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

##### 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014

2014/C 311/07	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 — Por um renascimento industrial europeu [COM(2014) 14 final]. . . . .	47
---------------	--	----

2014/C 311/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) n.º 715/2007 e (CE) n.º 595/2009 no que diz respeito à redução das emissões poluentes dos veículos rodoviários [COM(2014) 28 <i>final</i> — 2014/0012 (COD)]. . . . .	55
2014/C 311/09	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 — Enfrentar as consequências da privação do direito de voto dos cidadãos da União que exercem o seu direito de livre circulação [COM(2014) 33 <i>final</i> ]. . . . .	59
2014/C 311/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a ações de informação e de promoção a favor dos produtos agrícolas no mercado interno e em países terceiros — [COM(2013) 812 <i>final</i> — 2013/0398 (COD)] . . . . .	63
2014/C 311/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) n.º 850/98, (CE) n.º 2187/2005, (CE) n.º 1967/2006, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 254/2002, (CE) n.º 2347/2002 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1434/98 do Conselho no que diz respeito à obrigação de desembarque [COM(2013) 889 <i>final</i> — 2013/0436 (COD)] . . . . .	68
2014/C 311/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à clonagem de bovinos, suínos, ovinos, caprinos e equídeos mantidos e reproduzidos para fins agropecuários [COM(2013) 892 <i>final</i> — 2013/0433 (COD)] Proposta de diretiva do Conselho relativa à colocação no mercado de alimentos provenientes de clones animais [COM(2013) 893 <i>final</i> — 2013/0434 (APP)] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a novos alimentos [COM(2013) 894 <i>final</i> — 2013/0435 (COD)]. . . . .	73
2014/C 311/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão — Construir a rede principal de transportes: os corredores da rede principal e o Mecanismo Interligar a Europa [COM(2013) 940 <i>final</i> ] . . . . .	82

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

498.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 29 E 30 DE ABRIL DE 2014

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Medidas intergeracionais e interculturais para promover a integração social dos cidadãos jovens da UE que vão trabalhar para um outro Estado-Membro» (parecer de iniciativa)**

(2014/C 311/01)

Relatora: **Renate Heinisch**

Em 19 de setembro de 2013, 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 tema

*Medidas intergeracionais e interculturais para promover a integração social dos cidadãos jovens da UE que vão trabalhar para um outro Estado-Membro*

(parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 7 de abril de 2014.

Na 498.<sup>a</sup> reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 30 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 187 votos a favor, 2 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) reconhece que a mobilidade cada vez maior dos jovens cidadãos da UE constitui uma forma importante e bem-vinda de exercício de uma das liberdades fundamentais da União Europeia e cada vez mais frequentemente é resultado de uma necessidade. Contribui para atenuar situações muito difíceis no mercado de trabalho dos países de origem e dos países de acolhimento. Os jovens trabalhadores migrantes contribuem para o desenvolvimento económico e social do país de acolhimento, fornecendo igualmente uma riqueza imaterial: a diversidade, que oferece novas oportunidades para as empresas e a sociedade.

1.2 Se bem que, através da mobilidade, os jovens trabalhadores migrantes aproveitam as oportunidades profissionais que lhes são oferecidas, na maioria das vezes, o que acontece é que ao iniciarem uma nova vida, apesar de uma integração bem sucedida no local de trabalho no país de acolhimento, a sua integração social fora da esfera profissional representa novos desafios para a sociedade. O espectro de jovens cidadãos europeus que trabalham em Estados-Membros diferentes do seu país de origem é heterogéneo. Todos têm o direito de receber apoio durante a integração, especialmente os que têm competências linguísticas e meios económicos mais limitados.

1.3 O CESE considera que se deve reforçar a atenção dedicada às necessidades e dificuldades específicas dos cidadãos jovens da UE que estejam a trabalhar num outro Estado-Membro e cuja permanência no país de acolhimento não seja apenas temporária, para que façam parte da sociedade e nela participem. Caso contrário, podem surgir problemas graves tanto para os indivíduos em causa como para os países de acolhimento.

1.4 O CESE alerta as instituições e os Estados-Membros da UE para o aumento da xenofobia e do racismo contra as minorias e os imigrantes, e apela a que se atue resolutamente para combater estes comportamentos e os grupos que os promovem.

1.5 A Comissão Europeia é instada a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para criar políticas de integração mais eficazes para este grupo de jovens migrantes da UE que já encontraram trabalho num outro Estado-Membro, nomeadamente através de medidas para intensificar o intercâmbio de experiências e o diálogo. Para o efeito, o CESE solicita o reforço dos programas financiados no âmbito da iniciativa «O teu primeiro emprego EURES».

1.6 A integração é um processo de natureza social que se desenvolve na relação entre as pessoas e os grupos de uma forma bidirecional, uma vez que implica tanto os imigrantes como a sociedade de acolhimento.

1.7 A Comissão Europeia deveria, em primeiro lugar, facilitar o intercâmbio de boas práticas e elaborar uma documentação sobre abordagens bem sucedidas e boas práticas de apoio aos esforços de integração social destes jovens trabalhadores migrantes e, sobretudo, reconhecer e realçar que as estratégias e os projetos interculturais e intergeracionais, no quadro de uma «cultura de acolhimento», são importantes enquanto medidas de apoio promissoras.

1.8 A UE adotou novas medidas de luta contra a discriminação dos cidadãos europeus que exercem o direito à livre circulação, que devem ser aplicadas eficazmente a nível nacional, pois uma sociedade que permite a discriminação dos imigrantes não é uma sociedade integradora.

1.9 A Comissão deveria disponibilizar aos Estados-Membros esta recolha de abordagens e projetos comprovados, recomendando-lhes que usem de criatividade na sua execução. Há que instar os Estados-Membros a comunicar à Comissão as medidas já realizadas com êxito por diversas entidades nacionais, com vista a completar a documentação e, assim, intensificar o intercâmbio de experiências.

1.10 O CESE recomenda à Comissão que, numa segunda fase, examine se há outras possibilidades de intervenção adequadas e de que modo poderão ser realizadas. Em particular, deverá desenvolver uma abordagem para identificar de que forma as estratégias e as práticas comprovadas e inovadoras poderão ser integradas nos programas, plataformas, fundos e iniciativas da União Europeia e, dessa forma, ser apoiadas.

1.11 O CESE convida a Comissão a apoiar a intervenção dos parceiros sociais e da sociedade civil, que têm um importantíssimo papel na integração no domínio do acolhimento e da participação dos imigrantes.

1.12 O CESE é da opinião de que a Comissão Europeia deveria atribuir importância ao envolvimento dos jovens, através das suas organizações da sociedade civil, nos importantes processos de planeamento e decisão sobre este tema, de modo que as necessidades e as dificuldades deste grupo-alvo possam ser suficientemente articuladas e orientadas para serem eficazes.

1.13 Os parceiros sociais e as próprias empresas que dão emprego aos jovens estrangeiros têm certamente uma grande responsabilidade. O CESE gostaria que participassem mais na elaboração de programas de integração que sejam mais adaptados às necessidades dos jovens trabalhadores.

## 2. Introdução

2.1 A mobilidade dos jovens cidadãos da UE é cada vez maior e muitos deles deixam o seu país — na maioria dos casos, devido à situação desoladora do mercado de trabalho (embora não necessariamente apenas por este motivo) — para procurar trabalho num outro Estado-Membro. Deste modo, exercem o seu direito fundamental de livre circulação dentro da União, põem em prática o objetivo de uma maior mobilidade dos trabalhadores dentro da UE e aproveitam as oportunidades assim criadas. Embora sejam juridicamente equiparados aos cidadãos do país de acolhimento, deparam-se com necessidades e desafios específicos.

2.2 O espectro de jovens cidadãos europeus que trabalham em Estados-Membros diferentes do seu país de origem é heterogéneo. São, na verdade, os jovens com elevado nível de instrução, dinâmicos e criativos, mas também os jovens com um nível baixo de instrução e dificuldades económicas que continuam a dar o passo audaz de construir o seu futuro fora do seu país de origem. São sobretudo estes últimos que encontram maiores dificuldades de integração, pois raras vezes possuem suficientes competências linguísticas e meios económicos adequados necessários à construção de uma posição social sólida no país de destino.

2.3 Como tal, torna-se imprescindível possibilitar uma boa integração social desses jovens, para fazerem parte da realidade da sociedade do país de acolhimento, que à sua chegada não lhes é muito ou mesmo nada familiar, e nela participarem ativamente. Trata-se, portanto, de aspetos da cidadania importantes para se viver também no novo ambiente.

2.4 Com a ação «O teu primeiro emprego EURES», prevista no âmbito das iniciativas emblemáticas Juventude em Movimento e Iniciativa Oportunidades para a Juventude, a Comissão Europeia promove a mobilidade profissional dos jovens, a fim de atingir o objetivo de emprego de 75 % estabelecido na Estratégia Europa 2020 e de melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho europeus.

2.5 No presente parecer são abordadas as dificuldades da integração sociocultural num novo ambiente, até aqui essencialmente consideradas como secundárias, através de uma pertença e participação o mais ampla possível na sociedade de acolhimento. O CESE reconhece simultaneamente a necessidade de analisar, num outro parecer, os custos sociais e outros efeitos que se fazem sentir nos países e nas regiões de acolhimento devido à mobilidade dos trabalhadores e à migração, sobretudo dos jovens.

2.6 O presente parecer visa reforçar a sensibilização nos países de acolhimento e de origem, bem como em toda a União para o importante aspeto da integração dos jovens trabalhadores migrantes da UE. A urgência da adoção de medidas adequadas justifica-se pelo objetivo de, mediante comparação de soluções individuais e experiências mais específicas, desenvolver nos Estados-Membros abordagens baseadas em dados concretos e eficazes, suscetíveis de serem promovidas pela União.

2.7 Os países de acolhimento e as empresas já oferecem, em parte, medidas verdadeiramente eficazes mas que se concentram principalmente nos aspetos relacionados com o local de trabalho. Geralmente, só em casos excecionais é que são acompanhadas de abordagens baseadas numa «cultura de acolhimento» geral. No âmbito da iniciativa «O teu primeiro emprego EURES» promovem-se programas de integração dos jovens trabalhadores organizados pelos empregadores (cursos de língua e de formação para a integração com assistência administrativa e apoio à transferência para um outro país). Continua a existir uma falta de estratégias, estruturas, experiências e métodos adequados que permitam ajudar, incentivar e desafiar eficazmente estes jovens a integrarem-se na sociedade e na cultura do país de acolhimento.

2.8 As respetivas abordagens e medidas devem ter um carácter especificamente intergeracional e intercultural. Estas podem dar um contributo verdadeiramente decisivo para a integração e o exercício da cidadania da União no país de acolhimento. Neste contexto, os conhecimentos adquiridos com a experiência das gerações mais velhas devem ser aproveitados ao máximo. Em especial, os imigrantes já bem integrados, oriundos de diferentes países, dada a diversidade das suas raízes culturais, podem contribuir com elementos inovadores de apoio mútuo e diversas formas de solidariedade.

2.9 Uma integração social fracassada, assim como a falta de reconhecimento da sua identidade e das suas necessidades específicas podem conduzir a questões muito sensíveis, tanto para os jovens como para a sociedade de acolhimento. Aspirações goradas e desilusões relativas a novas perspetivas levam, muitas vezes, a que se inverta uma atitude inicialmente positiva relativa ao país de acolhimento, podendo inclusivamente evoluir para atitudes e comportamentos agressivos e radicais.

2.10 Assim, há que fazer chegar a esses jovens a mensagem de que são valiosos, bem-vindos e que há ajuda à disposição, para contrariar a impressão de que constituem um problema e incomodam. Igualmente importante é impedir que os jovens competentes e motivados fiquem frustrados e migrem para países terceiros, desaparecendo assim da União Europeia.

### **3. Desafios e dificuldades com que os jovens se deparam num país estrangeiro**

3.1 Muito embora existam já bons sistemas de aconselhamento e de apoio da União Europeia para a procura de emprego dos jovens na UE (por exemplo, «Juventude em Movimento», a rede EURES, o portal europeu da mobilidade profissional, etc.) e os países de acolhimento tenham desenvolvido uma série de ações neste domínio, estes programas centram-se predominantemente, senão exclusivamente, em aspetos relativos à política do mercado de trabalho ou estão associados ao local de trabalho. Os restantes múltiplos domínios da vida e as dificuldades e necessidades específicas dos jovens são, em grande parte, ignorados: as ofertas de apoio ou não existem ou são insuficientes.

3.2 Uma dificuldade fundamental com que os recém-chegados ao país de acolhimento se debatem é o facto de inicialmente não conhecerem as estruturas e os procedimentos públicos e pouco ou nada saberem sobre os hábitos sociais ou a cultura dessa sociedade. Juntamente com as dificuldades linguísticas ainda presentes na maior parte dos casos, isto limita muito o seu acesso aos direitos e aos serviços públicos e encerra o risco de serem prejudicados em termos económicos e sociais, em especial fora da vida profissional.

3.3 As dificuldades com que se deparam no dia-a-dia podem manifestar-se, por exemplo, na habitação, no acesso a serviços gerais e específicos — como no domínio da saúde e dos serviços sociais —, assim como num vasto leque de outras necessidades, nomeadamente a ocupação dos tempos livres e a prática religiosa. Com estas dificuldades estão confrontados todos os trabalhadores que se encontram num Estado que não o de origem.

3.4 Uma participação limitada ou dificultada na sociedade resulta num risco de isolamento. Tal pode ir de situações da vida quotidiana até à vivência de situações de rejeição, discriminação e afastamento social, podendo ter consequências psicológicas consideráveis e levar ao isolamento social e à solidão emocional. Isto é especialmente difícil para estes jovens, dado que não podem recorrer ao apoio das redes de relacionamento convencionais, como, por exemplo, a família de origem, o grupo de amigos habitual ou o seu grupo de pares inicial.

3.5 Uma forma muito importante de conseguir uma integração social eficaz na sociedade de acolhimento é, assim, fazer efetivamente parte da vida social em geral, nomeadamente participando em atividades sociais, políticas, culturais, desportivas ou religiosas, por exemplo, através de clubes, associações, ligas, partidos e sindicatos. No entanto, verificam-se frequentemente diversos obstáculos a uma participação harmoniosa dos jovens estrangeiros e, muitas vezes, faltam também as medidas necessárias de iniciação, encorajamento ou introdução. Isto pode facilmente levar ao empobrecimento imaterial dos jovens migrantes, com efeitos igualmente devastadores.

3.6 A este propósito, o CESE considera que é indispensável reforçar a rede EURES, até agora ineficaz não só do ponto de vista da adequação da oferta à procura mas também em relação ao tipo de apoio à inserção e à integração. Este último aspeto reveste a maior importância atendendo à recente extensão desta rede aos estagiários e aos aprendizes, o que deixa antever que a mobilidade europeia envolverá um público cada vez mais jovem.

3.7 A cooperação entre o país de acolhimento e o de origem, graças a uma abordagem global, permite uma «migração consciente» que favorece a criação de redes interculturais mais próximas dos jovens trabalhadores migrantes, dando assim um contributo fundamental para os programas de integração.

#### **4. Domínios importantes para a proteção e a ajuda a jovens trabalhadores migrantes**

4.1 Fora da esfera profissional é muito importante para os jovens trabalhadores migrantes serem apoiados na sua necessidade de integração em redes, por exemplo, através de uma comunicação estruturada ou da organização de eventos locais ou regionais para iniciar ou promover o intercâmbio de experiências e a informação recíproca sobre direitos e obrigações, dificuldades e contrariedades, soluções possíveis, etc. As redes sociais desempenham uma função importante na construção de novas redes de relacionamento.

4.2 Uma vez que, na sua maior parte, os jovens trabalhadores migrantes estão altamente motivados e disponíveis, deve ser-lhes facultada uma ampla gama de possibilidades e caminhos simples para definirem, desenvolverem e porem em prática também os seus próprios projetos empresariais. Podem ser apoiados por pessoas mais velhas e experientes, sobretudo no que se refere a questões relacionadas com oportunidades de mercado, condições técnicas e administrativas, financiamento e recrutamento de pessoal, etc., no contexto socioeconómico do país de acolhimento.

4.3 A participação e integração dos jovens trabalhadores estrangeiros fora do contexto profissional é um tema complexo, multifacetado e importante — mas muitas vezes negligenciado —, que requer medidas de apoio e de promoção. Não é suficiente que os jovens aprendam as competências básicas da língua do país de acolhimento através de cursos e que adquiram o vocabulário técnico no emprego.

4.4 É preciso muito mais para que uma pessoa se possa orientar num novo ambiente, satisfazer as suas necessidades pessoais e participar ativamente na sociedade. É necessário, em especial, dispor de informações sólidas, de orientação adequada, de conhecimentos linguísticos adequados às mais variadas situações concretas da vida, bem como de um apoio personalizado, fidedigno e duradouro em caso de fracassos e desilusões.

4.5 O aconselhamento e o apoio são cruciais, nomeadamente, na procura de habitação ou em caso de conflitos domésticos, na organização geral das atividades quotidianas, em questões financeiras e fiscais, na procura de formação complementar, nas escolhas de atividades sociais, culturais, religiosas, desportivas e recreativas, assim como no exercício dos direitos de cidadania e no empenhamento político. Em todos estes casos, quer outros jovens estrangeiros, quer compatriotas com maior experiência no país de acolhimento, quer cidadãos mais velhos do país de acolhimento dispostos a ajudar a título pessoal, podem dar um apoio valioso.

4.6 Ao conceber medidas de apoio e de aconselhamento, é necessário diferenciar as soluções para dificuldades e necessidades muito diversas. Em primeiro lugar, trata-se maioritariamente de dificuldades iniciais de natureza jurídica, material ou técnica, que são relativamente fáceis de resolver com as ajudas adequadas. Já os obstáculos no processo de integração social são muito mais complicados de ultrapassar, o que poderá requerer um acompanhamento de confiança e a longo prazo.

4.7 Em situações difíceis de decisão ou conflito, pode ser muito importante providenciar aos jovens imigrantes pessoas de contacto, na qualidade de «padrinhos», «mentores» ou conselheiros no âmbito do programa EURES, com quem possam aconselhar-se e desenvolver uma relação de confiança. É fundamental que tais pessoas, por um lado, tenham uma experiência intercultural que lhes permita dispor da compreensão necessária e, por outro lado, consigam comunicar eficazmente e tenham capacidade para ajudar as pessoas a ajudarem-se a si próprias.

## 5. Instituições e profissionais de apoio

5.1 Sem dúvida, cabe aqui uma elevada responsabilidade tanto aos parceiros sociais como às próprias empresas que empregam jovens estrangeiros. Essas entidades podem, além disso, proporcionar aconselhamento e ajudas concretas fora do contexto profissional, motivando em especial os colegas mais velhos a disponibilizarem-se como «mentores» ou «padrinhos», que colaboram com os jovens trabalhadores migrantes na empresa e os aconselham, mas que também dão apoio especialmente fora do ambiente de trabalho. Tal é praticamente impossível nas pequenas e médias empresas sem a existência de um incentivo, o que representa um desafio especial para o qual devem ser encontradas soluções, prevendo, por exemplo, a inserção dessas atividades nos programas financiados no âmbito da ação «O teu primeiro emprego EURES».

5.2 Tradicionalmente, as organizações da sociedade civil dedicam-se, sobretudo, às dificuldades encontradas pelas pessoas fora da esfera profissional e proporcionam oportunidades para uma melhor integração social e uma maior coesão da sociedade. Na conceção global das suas atividades, estes atores devem incluir de forma mais destacada este importante grupo — que é determinante para o futuro — através de diferentes propostas, nomeadamente nos domínios social, cultural, desportivo e recreativo, especificamente concebidas para fazer face às dificuldades e necessidades específicas dos jovens trabalhadores migrantes.

5.3 Tanto no contexto de trabalho como fora dele, há toda a vantagem em reunir os mais velhos e experientes com os jovens migrantes. O conhecimento e a capacidade de discernimento dos mais velhos, dispostos a partilhar a sua experiência com os jovens, são especialmente valiosos. Isto permite encontrar soluções adequadas para questões difíceis, além de ser uma importante forma de diálogo, que promove a coesão da sociedade. Este aspeto é muito útil para todos os intervenientes. Se os interlocutores representarem, além disso, uma vasta diversidade de contextos culturais, isto alimentará importantes experiências, típicas de uma sociedade aberta e multidimensional, que garantam a todos oportunidades de acesso e participação.

5.4 Apesar de todos os programas institucionais de apoio e assistência já existentes, o plano das relações pessoais é um fator crucial para o êxito das medidas. As experiências pessoais, a comunicação direta, o empenhamento individual, a confiança na capacidade dos outros e as experiências comuns são os catalisadores para o enraizamento promissor num novo mundo laboral e, em especial, numa sociedade diferente. Garantir uma tal assistência personalizada através de contactos diretos entre as pessoas é uma tarefa importante, que pode muito bem ser levada a cabo por uma organização estruturada através de trabalho voluntário. A questão de saber qual poderia ou deveria ser a instituição responsável por este trabalho depende da cultura do país de acolhimento em causa.



5.5 O importante é não cair na tentação, nem a nível nacional nem europeu, de procurar soluções uniformes. Trata-se de necessidades e dificuldades humanas que, mesmo que não estejam sujeitas a uma norma, requerem respostas múltiplas, flexíveis e cada vez mais inovadoras, em função da proveniência das pessoas envolvidas, das especificidades locais e da situação individual de cada um.

5.6 Os chamados *Senior Expert Services* (serviços especializados de cidadãos seniores)<sup>(1)</sup>, por exemplo, prestam uma forma de assistência pessoal com grande êxito. Trata-se de pessoas já reformadas que, a título voluntário, disponibilizam aos jovens os seus conhecimentos profissionais e a sua experiência em domínios do mundo laboral muito diversos. A transferência de conhecimentos e o empenho pessoal dos mais velhos promovem imenso o entendimento mútuo, a cooperação e o respeito entre as gerações, o que contribui de forma fundamental para a coesão social.

5.7 Para alcançar estratégias promissoras, é importante que as ofertas existentes e exemplos de práticas bem sucedidas sejam sistematicamente documentados, avaliados com base em dados concretos, sempre coordenados e divulgados através de informação bem direcionada. Para que tenham êxito, é essencial uma cooperação estreita entre todas as instituições e as unidades organizacionais responsáveis, bem como o envolvimento permanente das organizações de todas as partes interessadas e envolvidas. Em especial, o objetivo deve ser registar corretamente as dificuldades e necessidades específicas dos jovens trabalhadores migrantes, conceber estratégias e medidas bem orientadas para os objetivos, utilizar os recursos adequadamente e garantir a aferição dos resultados. Os jovens trabalhadores migrantes devem participar e influenciar todas as decisões e avaliações.

## 6. Observações e possíveis ações da Comissão Europeia

6.1 Uma das liberdades fundamentais da União Europeia manifesta-se na mobilidade dos jovens trabalhadores. Os jovens aproveitam as oportunidades que a migração laboral lhes proporciona. Tal permite atenuar significativamente os problemas do mercado de trabalho tanto dos países de origem como dos países de acolhimento. A situação específica dos jovens migrantes da UE que trabalham num outro Estado-Membro — um importante elemento do futuro da Europa — deve ser documentada, estudada e compreendida com maior precisão.

6.2 Importa sobretudo dedicar mais atenção à integração fora do ambiente profissional dos jovens provenientes de outros Estados-Membros na sociedade do país de acolhimento em que encontraram trabalho, uma vez que isso implica desafios e dificuldades consideráveis. Para tanto, a Comissão Europeia deverá proceder a uma sensibilização e documentação a nível supranacional, bem como promover o intercâmbio de experiências e o diálogo.

6.3 Nesse sentido, a Comissão Europeia é instada a adotar as medidas adequadas para elaborar uma documentação sobre práticas bem sucedidas para combater as dificuldades específicas encontradas pelos jovens trabalhadores migrantes ao quererem pertencer e participar na sociedade de acolhimento. Enquanto elemento importante de uma «cultura de acolhimento», deve ser dada uma atenção especial a abordagens interculturais e intergeracionais de apoio a estes jovens trabalhadores estrangeiros da UE nos seus esforços para fazerem efetivamente parte da sociedade e nela participarem.

6.4 Estas práticas devem ser recomendadas pela Comissão Europeia aos Estados-Membros, que devem usar a sua criatividade para as pôr em prática. Os Estados-Membros devem também ser solicitados a informar a Comissão Europeia sobre conceitos, medidas e programas comprovados e inovadores, tanto do setor privado como público, que se destinem a facilitar a integração social dos jovens trabalhadores oriundos de outros Estados-Membros, a fim de intensificar o intercâmbio de experiências sobre as diversas ofertas e possibilidades existentes neste domínio.

6.5 A Comissão Europeia, com base nesta documentação europeia, deverá examinar as áreas em que será necessário intervir, e propor medidas a realizar. Além disso, deverá desenvolver uma abordagem para identificar de que forma os elementos decisivos das práticas comprovadas e inovadoras poderão ser integrados nos programas, plataformas, fundos e iniciativas existentes da União Europeia e, dessa forma, ser apoiados.

6.6 Ao fazê-lo, a Comissão Europeia deve ter em atenção a possibilidade de os próprios jovens participarem decisivamente através das suas organizações da sociedade civil, de forma a garantir que as suas necessidades e dificuldades são devidamente registadas, compreendidas e, finalmente, alvo de propostas orientadas para os objetivos visados.

Bruxelas, 30 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(1)</sup> <http://www.ses-bonn.de/>.



**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Empregabilidade dos jovens — Adequar a formação às necessidades da indústria em época de austeridade»**

(2014/C 311/02)

Relator: **Dumitru Fornea**

Correlator: **Tommaso Grimaldi**

Em 11 de julho de 2013, 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

*Empregabilidade dos jovens — Adequar a formação às necessidades da indústria em época de austeridade.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 8 de abril de 2014.

Na 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 30 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 156 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1 A grave crise de desemprego dos jovens requer que governos, empregadores, trabalhadores e sociedade civil trabalhem com mais afinco e em conjunto para promover, criar e manter empregos dignos <sup>(1)</sup> e sustentáveis. Esta questão tornou-se um desafio não só económico, mas também político. O CESE já sublinhou que é necessária uma verdadeira estratégia de crescimento a nível europeu e nacional para apoiar a criação de empregos melhores e mais estáveis para os jovens. No entender do CESE, é importantíssimo que os governos envidem esforços visíveis e corretivos para impedir que a crise se agrave.

1.2 Como acordado pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de junho de 2013, o CESE considera que os Estados-Membros devem envidar todos os esforços para garantir que a Iniciativa para o Emprego dos Jovens e o instrumento Garantia para a Juventude estarão plenamente operacionais sem demora. Importa aumentar significativamente os fundos nacionais e europeus afetados ao ensino e à formação, ao emprego dos jovens e ao desemprego de longa duração.

1.3 O CESE recomenda vivamente que os planos de ação concretos já adotados pelos Estados-Membros para combater o desemprego juvenil e promover a empregabilidade dos jovens sejam apresentados para uma avaliação regular, com a participação da sociedade civil. É de opinião que esses planos e programas devem conter medidas concretas que permitam aos jovens licenciados terem competências profissionais, nomeadamente de gestão, trabalho em equipa, resolução de problemas e criatividade, a fim de aumentar a sua versatilidade e as possibilidades no mercado de trabalho.

---

<sup>(1)</sup> O conceito do emprego digno foi formulado pelos membros da OIT — governos, empregadores e trabalhadores — com base na noção de que o trabalho é uma fonte de dignidade pessoal, coesão social, paz para a comunidade, democracia e crescimento económico, o que alarga as oportunidades para o emprego de qualidade e o desenvolvimento empresarial. OIT, <http://www.ilo.org/>

1.4 O CESE recomenda aos Estados-Membros e a todos os órgãos de poder envolvidos que considerem a empregabilidade como um processo contínuo que afeta toda a vida ativa. Os Estados-Membros devem prever e criar instrumentos e condições para ajudar os cidadãos a atualizar, melhorar e avaliar o seu nível de empregabilidade. Aumentar o reconhecimento e a transparência das competências e qualificações contribui significativamente para fazer corresponder a empregabilidade dos jovens que procuram emprego e a sua mobilidade às necessidades do mercado. O CESE apoia as políticas da UE destinadas a aumentar o reconhecimento e a transparência das competências, aptidões e qualificações e dos instrumentos que lhes estão associados, como o Quadro Europeu de Qualificações (QEQ), a Classificação Europeia das Competências/Aptidões, Qualificações e Profissões (ESCO), o Europass e os sistemas de garantia da qualidade e de créditos.

1.5 O CESE afirma com convicção que a responsabilidade pela empregabilidade não é só dos indivíduos, mas é uma questão que deve ser enfrentada e partilhada por todas as partes interessadas: governos, parceiros sociais, universidades, escolas, autoridades locais, trabalhadores individuais, etc. Recomenda-se fortemente uma parceria reforçada entre as empresas e os estabelecimentos de ensino e, neste contexto, devem ser promovidos programas de formação de elevada qualidade nas empresas, de acordo com os princípios e métodos da Aliança Europeia para a Aprendizagem e o quadro de qualidade para os estágios proposto.

1.6 Os Estados-Membros devem proporcionar incentivos às universidades e centros de I&D que ofereçam cursos ajustados às necessidades do mercado globalizado, o que também poderá ser útil para promover um elevado nível de profissionalismo.

1.7 Preocupado com as recentes tendências para reduzir o orçamento da educação em alguns Estados-Membros, o CESE recomenda aos Estados-Membros que disponibilizem recursos suficientes para garantir que os profissionais da educação ministram um ensino de qualidade para todos. A profissão docente na Europa não é considerada apelativa e sofre de escassez de mão de obra, um problema que poderá agravar-se no futuro próximo<sup>(2)</sup>. É necessário um nível digno de condições de trabalho, salários e pensões para fazer do ensino uma opção de carreira atrativa.

1.8 O CESE acolhe favoravelmente a decisão da Comissão Europeia de estabelecer o programa Erasmus+, que também promove a formação profissional transfronteiriça, e espera que, tal como acordado, este esteja totalmente operacional sem demora. É de saudar, em particular, o acordo alcançado entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o reconhecimento das qualificações profissionais.

1.9 O CESE congratula-se com o «Quadro de Medidas para o Emprego dos Jovens», acordado pelos parceiros sociais em junho de 2013. Numa época de crise económica e social, a Europa precisa de aproveitar ao máximo o potencial dos seus cidadãos, provenientes de todos os contextos socioeconómicos, garantindo simultaneamente uma boa relação custo-eficácia.

1.10 O CESE reitera a sua convicção de que as iniciativas da UE concebidas para fazer face ao problema do desemprego dos jovens devem resultar em medidas concretas que promovam uma política industrial eficaz destinada a fazer progredir a indústria europeia e a fomentar a competitividade de uma forma socialmente aceitável e sustentável.

1.11 O CESE recomenda aos Estados-Membros que dediquem particular atenção aos efeitos negativos do recurso sistemático aos contratos a termo para os jovens, que têm também implicações consideráveis para as redes de segurança social (menos contribuições) e para a coesão social dos Estados-Membros.

1.12 O CESE entende que um investimento com vista a melhorar a empregabilidade dos jovens é crucial para o futuro das economias e sociedades europeias. As iniciativas aprovadas devem ser facilmente acessíveis para todos os jovens, sem qualquer tipo de discriminação ou preconceito a nível de género e acompanhadas por medidas de inclusão concretas. As partes interessadas pertinentes (nomeadamente, parceiros sociais e organizações juvenis) a nível local, regional e nacional devem participar na conceção, aplicação e avaliação dos resultados dessas iniciativas.

---

<sup>(2)</sup> Ver «Key Data on Teachers & School Leaders in Europe» [Dados essenciais sobre professores e dirigentes escolares na Europa]. Relatório Eurydice de 2013, Comissão Europeia.

1.13 Há que continuar a desenvolver medidas concretas nacionais e locais para proporcionar uma aprendizagem ao longo da vida para todos, que incluam a participação dos parceiros sociais e da sociedade civil, bem como uma avaliação regular dos resultados.

1.14 Nos modelos de aprendizagem no local de trabalho, como os sistemas de aprendizagem dual, uma parte substancial da formação é realizada nas empresas. Os jovens trabalhadores devem ter a possibilidade de alternar entre a aprendizagem na sala de aula e a formação prática numa empresa. O CESE está convencido do sucesso dos sistemas de aprendizagem dual tal como aplicados em alguns Estados-Membros. A partilha entre o setor público e o setor empresarial da responsabilidade de investir no futuro é fundamental para programas de aprendizagem bem sucedidos.

1.15 O Comité recomenda que se tomem medidas para garantir a qualidade e a pertinência das atividades propostas, bem como para estabelecer um enquadramento adequado, em que as responsabilidades, os direitos e as obrigações de cada interveniente sejam claramente formulados e cujo cumprimento seja possível garantir na prática. Deve aprofundar-se o diálogo social entre empregadores e sindicatos, utilizando-o como um instrumento importante para identificar as perspetivas futuras do mercado de trabalho, promover a criação de emprego, partilhar práticas de formação mais ajustadas às necessidades do mercado de trabalho e incentivar os jovens de ambos os sexos a melhorarem as suas competências e capacidades de modo a satisfazerem melhor as necessidades da indústria em evolução.

1.16 A atual crise económica e social impõe restrições às decisões orçamentais dos Estados-Membros, em especial os que estão sujeitos a programas de ajustamento orçamental, e essa situação é agravada pela redução do próprio orçamento da UE. Tendo em conta o papel central que o ensino ocupa no desenvolvimento das condições de empregabilidade, o CESE recomenda aos Estados-Membros que reforcem os recursos afetados à educação de qualidade, que não deve ser considerada uma despesa mas um investimento fundamental para superar a crise e construir um futuro melhor para todos. Neste contexto, o CESE apoiou uma iniciativa de cidadania europeia — «O ensino é um investimento e não deve ser considerado parte do défice!»<sup>(3)</sup>. O CESE alerta para o risco de os cortes que se estão a efetuar nos orçamentos do ensino e da formação virem a transformar iniciativas e propostas fulcrais em meras declarações de boas intenções. Atendendo à importância do ensino e da formação no combate ao desemprego dos jovens, o CESE recomenda com veemência que a Comissão Europeia organize um Dia Europeu do Ensino e da Formação em 2015.

1.17 Considera que as indústrias e empresas devem investir em instalações de produção e pôr em prática as suas políticas salariais e de comunicação para aumentar a atratividade do setor industrial. Melhorar o diálogo entre as empresas e as associações de formação profissional poderá representar um passo importante na questão da empregabilidade e reduzir o desfasamento entre a procura e a oferta.

1.18 Todas as iniciativas adotadas para melhorar a empregabilidade dos jovens devem ser devidamente financiadas através do FSE e outros fundos estruturais. O CESE recomenda que, na utilização dos fundos estruturais, seja dado destaque particular à empregabilidade dos jovens, incluindo através da reafetação de fundos não utilizados sempre que tal seja adequado.

## 2. Introdução

2.1 A indústria europeia abrange um amplo leque de empresas, incluindo grandes empresas, PME e microempresas com diferentes necessidades laborais. Assim, precisa de trabalhadores com diversas competências e capacidades. Há que ter em conta estas diferenças na conceção de sistemas de ensino e formação. Deve aprofundar-se o diálogo social entre empregadores e sindicatos, utilizando-o como um instrumento importante para identificar as perspetivas futuras do mercado de trabalho, promover a criação de emprego, partilhar práticas de formação mais ajustadas às necessidades do mercado de trabalho e incentivar os jovens de ambos os sexos a melhorarem as suas competências e capacidades de modo a satisfazer melhor as necessidades da indústria em evolução.

---

<sup>(3)</sup> Iniciativa lançada pelos cidadãos da Grécia e promovida pela rede DIKTIO.

2.2 A UE e os Estados-Membros necessitam de uma política industrial que facilite o crescimento e incentive a criação de novos empregos de elevada qualidade <sup>(4)</sup>. A Comissão Europeia considera que é necessária uma parceria forte entre a UE, os Estados-Membros e a indústria, a fim de assegurar um quadro de cooperação eficaz e estimular investimentos em tecnologias e recursos humanos que possam proporcionar ao setor industrial europeu uma vantagem competitiva em relação aos concorrentes mundiais. Para resolver este problema e a questão geral da empregabilidade na indústria, a Comissão Europeia garantiu <sup>(5)</sup> que um dos pilares da nova política industrial seria o investimento em pessoas e competências.

2.3 A crise financeira, com início em 2008, afetou gravemente muitas economias europeias e a retoma tem-se revelado muito lenta até agora. Uma questão que pode dificultar ainda mais essa retoma e cujas consequências para o futuro podem ser ainda mais perturbadoras é a crise do desemprego dos jovens, pelo que os governos, empregadores, trabalhadores e sociedade civil devem trabalhar em conjunto para promover, criar e manter empregos dignos e produtivos.

2.4 Embora os líderes europeus pareçam levar a crise a sério, tal como o Comité já afirmou em pareceres anteriores <sup>(6)</sup>, as novas iniciativas só ajudarão a resolver o problema se forem à sua raiz. Esta questão tornou-se um desafio não só económico mas também político. Não seria correto generalizar, pois a situação não é, de todo, a mesma em todos os países e a nível local. No entanto, para muitos jovens europeus, terminar e financiar os seus estudos, encontrar um verdadeiro emprego e não só um emprego de curta duração ou estágio, começar o seu próprio projeto ou negócio, viver com autonomia ou criar uma família faz tudo parte da mesma luta diária. Ainda que o desemprego não seja um fenómeno novo na Europa, o crescente desemprego dos jovens é um dos efeitos mais visíveis da atual crise económica, tanto em termos da supressão de postos de trabalho como da não criação de emprego <sup>(7)</sup>.

2.5 Muitas iniciativas positivas da UE (como a Garantia para a Juventude) oferecem formação profissional e estágios, mas não garantem sempre o acesso a um emprego, o que denota um grande desfasamento: geralmente, os empregos são consequência do crescimento económico. O CESE já sublinhou que é necessária uma verdadeira estratégia de crescimento a nível europeu e nacional para apoiar a criação de empregos melhores e mais estáveis para os jovens. No entender do CESE, é importantíssimo que os governos envidem esforços visíveis e corretivos para impedir que a crise se agrave. A Comissão Europeia já assinalou que «os jovens têm a solução do dinamismo e da prosperidade da Europa do futuro» <sup>(8)</sup>.

2.6 O conceito de «empregabilidade» não tem uma definição universalmente aceite, é um conceito dinâmico e há uma tendência geral para ampliá-lo de modo a incluir fatores contextuais. Apesar da sua predominância nos discursos sobre o mercado de trabalho, é dificilmente mensurável, existindo múltiplas abordagens para a sua definição. A empregabilidade como tal é afetada por fatores relacionados com a oferta e a procura, frequentemente fora do controlo dos indivíduos. Numa época de crise económica e social, a Europa precisa de aproveitar ao máximo o potencial de criatividade, energia e capacidades dos seus cidadãos, provenientes de todos os contextos socioeconómicos. Organizações da sociedade civil fortes e muito ativas desempenham um importante papel catalisador.

<sup>(4)</sup> Segundo proposta da Comissão Europeia, em 2020, o setor industrial deverá ser responsável por 16 % do PIB da UE.

<sup>(5)</sup> Comissão Europeia, 10 de outubro de 2012 — Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica

<sup>(6)</sup> JO C 68/11 de 6.3.2012, p. 11-14; JO C 143/94 de 22.5.2012, p. 94-101; JO C 299/97 de 4.10.2012, p. 97-102; JO C 11 de 15.1.2013, p. 8-15; JO C 161 de 6.6.2013, p. 67-72.

<sup>(7)</sup> Em tempo de recessão económica, os trabalhadores jovens não só os últimos a entrar como também os primeiros a sair, uma vez que é mais dispendioso para os empregadores dispensar trabalhadores mais velhos. Os trabalhadores jovens têm menos probabilidade de ter recebido formação da empresa, menos competências e, muitas vezes, contratos temporários. Mesmo quando os jovens têm emprego, podem não ter um bom emprego. No mundo desenvolvido, trabalham frequentemente com base em contratos temporários, o que facilita o seu despedimento, ou então em empregos abaixo das suas qualificações. (Fórum Económico Mundial — apresentação sobre o Desemprego dos Jovens 2013) <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils/youth-unemployment-visualization-2013>.

<sup>(8)</sup> COM(2013) 447 final, junho de 2013.

2.7 A empregabilidade é determinada em grande medida pela qualidade e pertinência do ensino e da formação ministrados pelas autoridades nacionais e locais. Embora tendo em atenção que os poderes locais procuram encontrar o equilíbrio certo para permitir melhorias neste domínio, o CESE considera que os atuais sistemas de ensino e formação nem sempre refletem de forma coerente as decisões tomadas ao nível europeu. Apesar dos apelos da Comissão, no contexto da OMC, aos órgãos de poder local no sentido de partilharem as suas soluções institucionais para os problemas da mobilidade e da formação dos jovens, melhorarem a qualidade da formação, a certificação e a modernização, satisfazerem devidamente as necessidades do mercado de trabalho, cumprirem um calendário de tarefas relacionadas com os objetivos partilhados e com referências e resultados, analisarem e integrarem os resultados de estudos e pesquisas, ainda se observam muitos obstáculos institucionais e a ausência de um verdadeiro compromisso, o que impede a realização de um verdadeiro espaço europeu comum do ensino e da formação.

2.8 Os empregadores estão cientes das competências e capacidades dos trabalhadores de hoje, mas necessitam de estar mais alerta para as competências e capacidades dos trabalhadores do futuro num posto de trabalho em rápida evolução, em especial devido ao desenvolvimento das tecnologias, sendo vital que os trabalhadores adquiram e atualizem constantemente as suas competências. Dado que as empresas têm diferentes características e necessidades, é essencial que o ensino e a formação profissional sejam adaptáveis e flexíveis em termos das competências que ensinam. Como o CESE salientou no seu parecer SOC/476, é extremamente necessária uma cooperação mais eficiente e mais pertinente entre os estabelecimentos de ensino a todos os níveis e a indústria.

2.9 Uma vez que o ensino e a formação profissional não são os únicos elementos que definem a empregabilidade de um indivíduo, uma abordagem centrada apenas no ensino é demasiado restritiva. A promoção de programas de estágios de qualidade, da aprendizagem no local de trabalho (na escola ou em empresas) ou de estágios e programas de emprego específicos deve ser considerada como uma forma fundamental de inserção dos jovens de ambos os sexos no mercado de trabalho, mas não pode ser vista como a solução ideal para o problema da empregabilidade. Importa reconhecer que os mercados de trabalho estão inseridos na sociedade e na cultura, tal como o estão as instituições económicas, e que as normas e os costumes informais também moldam as práticas do mercado de trabalho.

2.10 Na opinião do CESE, o que foi debatido e aprovado a nível europeu no domínio do ensino e da formação não pode ser reduzido a um mero intercâmbio de boas práticas. A este respeito, espera-se que os sistemas de formação sejam capazes de satisfazer as necessidades de emprego, criando novos perfis profissionais que consigam lidar com as constantes mudanças na organização laboral e na sociedade moderna. Assim, tendo em conta os prazos fixados para a iniciativa «Educação e Formação 2020» e a Declaração de Bruges, o CESE solicita que se efetue uma avaliação e uma análise cuidada da forma como os compromissos são cumpridos na prática e como os objetivos são alcançados.

### 3. Observações na generalidade

3.1 Numa série de pareceres, a CCMI salientou uma série de questões de ordem económica, industrial e social, incluindo a empregabilidade e a reciclagem profissional, em particular durante a crise atual<sup>(9)</sup>. Associado à Garantia para o Emprego dos Jovens, aprovada pela Comissão Europeia em junho de 2013, os parceiros sociais europeus<sup>(10)</sup> apresentaram um «Quadro de ação conjunta para o emprego dos jovens» centrado no conhecimento, na transição da escola para o trabalho, no emprego e no desenvolvimento do empreendedorismo.

3.2 Os jovens são o presente e o futuro da Europa e uma rica fonte de dinamismo nas nossas sociedades. No entanto, a inclusão social e económica dos jovens pressupõe e requer uma sequência de transições bem-sucedidas. Num contexto em que a transição para a vida adulta se tornou mais complexa, o ensino de qualidade para todos e um mercado de trabalho inclusivo são veículos essenciais para o êxito dessas transições. É necessária uma abordagem holística para promover mercados de trabalho dinâmicos, abertos e com mobilidade para os jovens, com medidas e recursos adequados para criar mais e melhores empregos, resultados de aprendizagem de elevada qualidade e melhor correspondência entre a oferta e a procura de competências, nomeadamente através da generalização em toda a Europa da aprendizagem no local de trabalho.

<sup>(9)</sup> «A política industrial tem uma forte dimensão social que afeta todos os níveis da sociedade [...], o setor do ensino e universidades, consumidores e cidadãos. A política industrial está ligada tanto à reestruturação como à antecipação. Deve também proporcionar atividades educativas, formativas e informativas modernas e promover a inovação tecnológica, a criatividade e o espírito empreendedor. Importa ainda antecipar as mudanças demográficas e reagir a elas de forma apropriada». JO C 327 de 12.11.2013, p. 82.

<sup>(10)</sup> Confederação Europeia de Sindicatos, BUSINESS EUROPE, UEAPME e CEEP, 11 de junho de 2013.

3.3 As organizações da sociedade civil em muitos Estados-Membros (em particular, os mais afetados pela crise atual) realçaram de diversas formas a importância de combinar uma abordagem individual às necessidades do mercado de trabalho com uma abordagem coletiva (contexto, ambiente, organização do trabalho e condições de trabalho) que tenha em conta as expectativas e aspirações dos jovens. Para serem totalmente eficazes, essas medidas devem ser incentivadas através de financiamento europeu e medidas de promoção do crescimento, e não ficarem limitadas aos 6 a 8 mil milhões de euros ao abrigo da Iniciativa para o Emprego dos Jovens, um montante que deve ser aumentado consideravelmente.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 Os princípios e os métodos de trabalho da Aliança Europeia para a Aprendizagem e o quadro de qualidade para os estágios reforçam a convicção do CESE de que a formação em regime de aprendizagem e os estágios são instrumentos importantes para os jovens adquirirem competências e experiência profissional, devendo ser uma componente das estratégias empresariais. O Comité recomenda aos Estados-Membros e às empresas que tomem medidas para garantir a qualidade e a pertinência das atividades propostas, bem como para estabelecer um enquadramento adequado, em que as responsabilidades, os direitos e as obrigações de cada interveniente sejam claramente formulados e cujo cumprimento seja possível garantir na prática.

4.2 Tendo em conta que a obtenção de cursos universitários reconhecidos a vários níveis é importante mas já não é suficiente, o Comité é de opinião que, na aplicação dos planos e programas da Garantia para a Juventude, devem ser tomadas medidas concretas que permitam aos jovens licenciados terem competências profissionais, incluindo de gestão, trabalho em equipa, resolução de problemas e criatividade, a fim de aumentar as suas possibilidades no mercado de trabalho.

4.3 Nos modelos de aprendizagem no local de trabalho, como os sistemas de aprendizagem dual, uma parte substancial da formação é realizada nas empresas. Os jovens trabalhadores devem ter a possibilidade de alternar entre a aprendizagem na sala de aula e a formação prática numa empresa. O CESE confia plenamente no êxito de sistemas de aprendizagem dual como já há em alguns Estados-Membros. O setor público e o privado devem assumir conjuntamente a responsabilidade de investir no futuro, o que é fundamental para o êxito dos sistemas de aprendizagem.

4.4 Estimular a aprendizagem faz sentido, desde que tal não dependa exclusivamente do esforço que cada um pode e deve fazer. Senão, os grupos que já são os mais desfavorecidos ou marginalizados continuarão a ser segregados de um modo coletivo. Há que continuar a desenvolver medidas concretas nacionais e locais para proporcionar uma aprendizagem ao longo da vida para todos, que incluam a participação dos parceiros sociais e da sociedade civil, bem como uma avaliação regular dos resultados.

4.5 Na revisão de sistemas de ensino e formação, é importante garantir que o ensino permanece uma profissão atrativa e competitiva. A revitalização da profissão docente vai também de encontro às necessidades que se estão a desenvolver no mercado de trabalho. São necessários professores altamente motivados e bem preparados, capazes de lidar com a ampla variedade de exigências da sociedade, do mundo empresarial e dos estudantes.

4.6 O ensino, a formação e o aconselhamento profissional devem apoiar os jovens de ambos os sexos a obterem um melhor nível de instrução, qualificações e competências. Os materiais de orientação profissional devem conter informação clara sobre empregos disponíveis e perspetivas de carreira no mercado de trabalho<sup>(11)</sup>. O CESE acolheu favoravelmente a decisão da Comissão Europeia de estabelecer o programa Erasmus+, que também abrange a formação profissional transfronteiriça, e espera que, tal como acordado, este esteja totalmente operacional em 2014. É de saudar, em particular, o acordo alcançado recentemente entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o reconhecimento das qualificações profissionais.

---

<sup>(11)</sup> JO C 327 de 12.11.2013, p. 58-64.



4.7 Os Estados-Membros devem proporcionar incentivos às universidades e centros de I&D que ofereçam cursos ajustados às necessidades do mercado globalizado, o que poderá ajudar a promover um elevado nível de profissionalismo.

4.8 A introdução de formação obrigatória poderia ser considerada como um tipo de «seguro profissional». Contudo, a formação em regime de aprendizagem e os estágios não podem tornar-se uma forma de obter mão de obra barata ou não remunerada. Há que reconhecer as boas práticas empresariais e não tolerar abusos. Qualquer período de aprendizagem ou formação deve finalizar com a obtenção de um diploma ou certificado que reconheça as qualificações adquiridas.

4.9 Tendo em conta as diferenças atuais entre os jovens do sexo masculino e do sexo feminino que entram no mercado de trabalho, o CESE realça a importância de abordar o desemprego juvenil numa perspetiva de género adequada, incluindo ações concretas onde for necessário. A Recomendação do Conselho relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude específica, pois, que os regimes da Garantia para a Juventude devem dedicar atenção ao género e à diversidade dos jovens destinatários<sup>(12)</sup>.

4.10 Para melhorar a empregabilidade, há que envidar todos os esforços para ter em conta as verdadeiras condições no terreno. Quanto mais as medidas políticas o fizerem, maior é a sua probabilidade de promover a empregabilidade. Qualquer ação concebida para fomentar o desenvolvimento económico deve estar associada às condições no terreno, visto ser esta a única via para a excelência sustentável. A criação de parcerias locais será útil para intensificar o diálogo e as ações de combate ao desemprego juvenil. Instituições locais, universidades, organizações de jovens, autoridades públicas e organismos de formação profissional, sindicatos e empregadores que operam na mesma área local devem encontrar formas de colaborar entre si para identificar possíveis estratégias comuns. As especificidades e necessidades locais serão mais facilmente reconhecidas e tidas em conta, a fim de aumentar as oportunidades de emprego para os jovens.

4.11 Os Estados-Membros devem prever cursos de empreendedorismo nos programas curriculares escolares e promover o espírito empresarial em modelos de aprendizagem no local de trabalho, de harmonia com o novo Plano de Ação «Empreendedorismo 2020», lançado pela Comissão Europeia. O empreendedorismo deve ser visto como um conceito lato que compreende mais do que apenas o arranque de novas empresas. Os cidadãos devem aprender e entender como ser empreendedores na sua própria vida desde tenra idade. O ensino do empreendedorismo deve preparar as pessoas para a vida, ensinando-lhes a ter capacidade de iniciativa, assumir responsabilidades e analisar situações. No entender do CESE, o desenvolvimento de aptidões e competências, como a criatividade, a iniciativa, a tenacidade e o trabalho em equipa são essenciais para todos, e não apenas para futuros empresários que pretendam constituir uma empresa. Estas competências devem munir toda uma geração para trabalhar eficazmente em todos os setores e impulsionar as infraestruturas necessárias a uma economia europeia de sucesso.

4.12 A Comissão reconhece que «a Europa necessita de uma profunda mudança cultural»<sup>(13)</sup> para introduzir metodologias eficazes de aprendizagem do empreendedorismo na sala de aula. O CESE recomenda igualmente a introdução de mudanças na formação de professores e considera que os Estados-Membros devem zelar por um desenvolvimento suficiente dos docentes neste domínio. A execução das políticas depende de pessoal adequado, que tem de receber formação e apoio.

---

<sup>(12)</sup> «A Comissão reconhece que o género é uma das dimensões que as medidas políticas devem ter em conta a fim de combater eficazmente o desemprego dos jovens [...]. As jovens do sexo feminino têm mais probabilidade de se encontrarem numa situação em que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação. [...] Os jovens do sexo masculino conseguem mais frequentemente enveredar por um percurso de transição bem-sucedido (por exemplo, obtendo um contrato permanente). É mais provável, pelo contrário, que as mulheres jovens trabalhem em tempo parcial ou a termo e comecem na posição duplamente frágil de um emprego temporário e em tempo parcial. A Recomendação do Conselho relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude específica, pois, que os regimes da Garantia para a Juventude devem dedicar atenção ao género e à diversidade dos jovens destinatários». Comissário László Andor, responsável pelo Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, maio de 2013.

<sup>(13)</sup> Comunicação da Comissão Europeia — Plano de Ação «Empreendedorismo 2020».

4.13 Em pareceres anteriores <sup>(14)</sup>, o CESE já chamou a atenção para as implicações que a redução do papel dos contratos permanentes teria para o emprego dos jovens de ambos os sexos e recomendou que se considerassem os riscos decorrentes dessa evolução. Os contratos a termo certo, que são atualmente comuns para os jovens, em especial no início das suas carreiras, levaram a uma segmentação ainda maior do mercado de trabalho. O CESE recomenda que os Estados-Membros prestem particular atenção a este aspeto, que também tem implicações consideráveis para as redes de segurança social (menos contribuições) e para a coesão social dos Estados-Membros.

4.14 A atual crise económica e social impõe restrições às decisões orçamentais dos Estados-Membros, em especial os que estão sujeitos a programas de ajustamento orçamental, e essa situação é agravada pela redução do próprio orçamento da UE. O CESE alerta para o risco de os cortes que se estão a efetuar nos orçamentos do ensino e da formação virem a transformar iniciativas e propostas fulcrais em meras declarações de boas intenções. Neste contexto, o CESE apoia a iniciativa de cidadania europeia — «O ensino é um investimento e não deve ser considerado parte do défice!».

4.15 Todas as iniciativas destinadas a melhorar a empregabilidade dos jovens devem ser implementadas sem demora em toda a Europa e devidamente financiadas através do FSE e de outros fundos estruturais. O CESE entende que este é um investimento crucial no futuro das economias e sociedades europeias. Estas iniciativas devem estar facilmente acessíveis a todos os jovens, sem qualquer tipo de discriminação. As partes interessadas pertinentes (nomeadamente, parceiros sociais e organizações juvenis) a nível local, regional e nacional devem participar na conceção, aplicação e avaliação dos seus resultados. O CESE recomenda que, na utilização dos fundos estruturais, seja dado destaque particular à empregabilidade dos jovens, incluindo através da reafetação de fundos não utilizados sempre que tal seja adequado.

Bruxelas, 30 de abril de 2014

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(14)</sup> Parecer do CESE sobre a «Iniciativa Oportunidades para a Juventude», JO C 299 de 4.10.2012, p. 97-102.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Relocalizar as indústrias na UE no âmbito da reindustrialização»**

(2014/C 311/03)

Relator: **Edgardo Maria Iozia**

Correlator: **José Custódio Leirião**

Em 19 de setembro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 29.º, n.º 2 do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema:

*Relocalizar as indústrias na UE no âmbito da reindustrialização.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais, que emitiu parecer em 8 de abril de 2014.

Na 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 29 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 139 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE está convicto de que para travar o declínio económico da União é necessário relançar a indústria, em particular a indústria transformadora, que é a base da estrutura produtiva. O presente parecer de iniciativa pretende identificar algumas ferramentas úteis de apoio à iniciativa da Comissão destinada a reindustrializar a União Europeia, em cujo âmbito se insere o «repatriamento» das empresas que transferiram para outros locais as suas atividades. A própria Comissão Europeia também já deu início a um processo de análise sobre o tema do «repatriamento». O CESE congratula-se com o facto de, paralelamente à elaboração do presente parecer, a Eurofound ter sido incumbida de definir um conjunto de dados necessários para se compreender a dimensão do fenómeno do «repatriamento» e avançar eventuais soluções.

1.2 O CESE apoia o projeto proposto pelo vice-presidente da Comissão Europeia, Antonio Tajani, de desenvolver uma política de reindustrialização da União, em que a percentagem da indústria na formação do PIB europeu passe dos atuais 15,1 % para, pelo menos, 20 %, e propõe alargar o projeto reforçando-o com o seguinte objetivo: «Um pacto social europeu para uma nova indústria sustentável e competitiva». Na sua recente comunicação <sup>(1)</sup>, a Comissão estabeleceu uma série de prioridades, de que se destacam as seguintes:

- reforçar a integração da competitividade industrial, prestando particular atenção à produtividade nos serviços às empresas, a fim de aumentar a competitividade industrial e da economia da UE em geral;
- maximizar o potencial do mercado interno através do desenvolvimento das infraestruturas necessárias, oferecendo um quadro regulamentar estável e simplificado;
- implementar de forma decisiva os instrumentos de desenvolvimento regional juntamente com os instrumentos nacionais e da UE, com vista a apoiar a inovação, as competências e o empreendedorismo.

1.3 O CESE recomenda à União Europeia que estabeleça um plano de ação europeu sobre estes pontos e recomenda que:

- se elaborem políticas para acelerar a inovação e a produtividade de modo a criar vantagens competitivas;
- se criem novos instrumentos bancários para facilitar o acesso ao financiamento e acelerar os investimentos solicitados;

<sup>(1)</sup> COM(2014) 14 final.

- se promovam ações para garantir a participação das indústrias transformadoras europeias em todas as fases da cadeia de valor;
- se integrem a reindustrialização e o «repatriamento» numa política industrial europeia sustentável que se centre nos investimentos, nas tecnologias, no empreendedorismo, na educação, na inovação, na investigação, nos preços da energia, nas infraestruturas, no comércio, etc.;
- se regulem de forma coerente, estável e segura;
- se garanta o funcionamento eficaz do mercado interno;
- se disponha de uma legislação em matéria de ambiente coerente com os ciclos de competitividade e investimento da indústria europeia;
- se modernizem as infraestruturas;
- se financiem as necessidades das empresas;
- se apoie a política energética europeia;
- se garantam empregos qualificados no mercado na Europa;
- se aborde a questão da falta de capacidade e de competências na indústria transformadora;
- se desenvolva um sistema eficaz de gestão dos recursos humanos, que promova a atividade e as competências profissionais, assim como a inovação, mas que recorra sobretudo às possibilidades criativas dos órgãos da sociedade civil, como as associações nacionais e europeias de engenheiros e investigadores científicos.

O CESE insta os Estados-Membros a:

- construir novas zonas industriais e instalações ou revitalizarem as que reduziram a sua atividade devido à externalização da indústria transformadora;
- atualizarem ou renovarem os instrumentos e os processos de produção em conformidade com os novos requisitos da política de desenvolvimento sustentável;
- elaborarem um sistema de impostos mais equilibrado e estável para promover o consumo interno e para atrair o investimento direto estrangeiro (IDE);
- organizarem centros de informação especiais para a deslocalização e o «repatriamento».

1.4 O CESE reputa fundamental uma política industrial integrada e com objetivos mais claros a nível europeu, nacional, regional e local, que seja capaz de atrair investimentos em todos os setores de produção (alta e baixa tecnologia). As políticas neste domínio deveriam centrar-se na cadeia de valor global e incluir atividades de investigação, inovação e desenvolvimento.

1.5 O CESE considera essencial definir metas simultaneamente ambiciosas e realistas com vista à reindustrialização na Europa no horizonte de 2020. Neste contexto, políticas que promovam o regresso das atividades de produção que tenham sido deslocalizadas podem contribuir para a concretização dos objetivos propostos.

1.6 As principais razões do «repatriamento» da China para o Ocidente podem resumir-se como segue:

- custos das operações externalizadas superiores às previsões;
- aumento da produtividade, redução dos custos e reforço da capacidade — algo que muitas empresas ocidentais nacionais conseguiram fazer mediante programas de aperfeiçoamento contínuo;
- vontade de localizar a produção e a conceção com vista a uma melhor colaboração a nível nacional;

- complexidade crescente dos produtos e necessidade de alterar as embalagens para satisfazer as preferências dos clientes;
- redução dos custos energéticos nos EUA;
- iniciativas mais fortes de crescimento mais forte nos EUA;
- necessidade de um excesso de produção para encher os contentores;
- tempos de espera de receção dos produtos devido a incertezas na entrega, qualidade inconstante, práticas alfandegárias;
- aumento dos custos de transporte em virtude de navios semivazios;
- alto nível de reservas para ter em conta as mercadorias em trânsito, os ciclos, os stocks de segurança, a incerteza dos tempos de entrega e os controlos de qualidade;
- aumento dos custos extraordinários;
- produtos defeituosos muito mais numerosos do que os verificados nos fornecedores locais, inspeção suplementar de materiais e tolerâncias, clientes mais insatisfeitos;
- redução do diferencial de custos entre o país de acolhimento e o país de origem (custos de mão de obra e de transporte);
- questões operacionais, incluindo: flexibilidade operacional reduzida, ordem de compra, rigidez em matéria de saída de mercadorias; penalizações para as encomendas em atraso;
- encomendas com quantidades mínimas devido à dimensão dos contentores;
- escassa resposta às necessidades dos clientes devido à distância física entre o local de produção e os centros de desenvolvimento;
- produção e entrega; impacto no ciclo de vida do produto;
- aumento dos custos de coordenação da cadeia de aprovisionamento;
- problemas de qualidade (baixa qualidade do produto);
- disponibilidade de competências (ausência de técnicos bem preparados e de trabalhadores qualificados no país de acolhimento);
- elevadas taxas de desemprego no país de origem;
- riscos associados à taxa de câmbio.

1.7 Para competir nos mercados atuais, as indústrias transformadoras têm de poder dispor de um aprovisionamento sólido e flexível. O «repatriamento» da produção é uma das vias possíveis a seguir pelas empresas para suprirem essa necessidade. No entender do CESE, as políticas centrais de apoio às indústrias transformadoras que decidam reinstalar-se e/ou expandir os seus negócios na Europa prendem-se com a criação de um ambiente adequado para as empresas investidoras, competências profissionais, custos de energia competitivos, acesso ao financiamento e acesso aos mercados.

1.8 A Comissão fez notar que «[o]s preços de venda a retalho da eletricidade na UE para a indústria aumentaram cerca de 3,5 % por ano e os preços do gás aumentaram cerca de 1 % entre 2008 e 2012. Como resultado, estima-se que os preços da eletricidade industrial na UE sejam duas vezes superiores aos dos EUA e da Rússia e 20 % superiores aos da China, segundo dados da Agência Internacional da Energia <sup>(2)</sup>. A diferença de preços é superior no gás: o gás da UE é três a quatro vezes mais caro para a indústria da UE do que para a concorrência nos EUA, na Rússia e na Índia, 12 % mais caro do que na China, mas mais barato do que no Japão. Não obstante, os preços efetivamente pagos pelos utilizadores industriais podem variar de um Estado-Membro para outro.» <sup>(3)</sup>

1.9 O CESE examinou em pormenor o tema das indústrias de elevada intensidade energética na Europa <sup>(4)</sup>, tendo proposto uma série de medidas e recomendações para permitir que continuem a produzir na Europa, e volta agora a exortar as instituições europeias a adotarem uma política energética comum e a enfrentarem o problema da competitividade dos fatores capital e energia. O Comité convida os parceiros sociais a reforçarem a sua cooperação com vista a um pacto para o desenvolvimento que tenha em conta a especificidade e a preservação do modelo social europeu, o qual garante a concretização dos objetivos do Tratado de Lisboa em matéria de economia social de mercado.

1.10 A coerência entre as políticas tem implicações importantes. A primeira é que o desenvolvimento futuro passa pela transição para uma economia hipocarbónica e este objetivo exige coerência na investigação, na legislação e nos programas de apoio. A segunda diz respeito ao desenvolvimento socialmente sustentável e, logo, à relação entre a competitividade e o emprego, ou seja, emprego qualificado e inclusivo para todos, que seja capaz de gerar desenvolvimento de qualidade e, portanto, valor acrescentado em termos de competitividade.

1.11 O CESE considera que uma relação melhor entre as empresas e os bancos concentrados na economia real pode produzir sinergias frutuosas e valorizar as vantagens competitivas relacionadas com a sua presença nos mercados estrangeiros.

1.12 As empresas europeias devem apostar acima de tudo na inovação, na qualidade, na fiabilidade, no desempenho e na funcionalidade dos seus produtos, procurando melhorar a sua «pegada ambiental» e, por último, incentivar a responsabilidade social das empresas e dos seus processos produtivos. Contudo, para garantir a competitividade das empresas, é igualmente necessário manter o controlo dos custos, em especial dos custos com os salários e a energia, e tomar as medidas necessárias para o efeito.

1.13 Para ser realizada de forma coerente e coordenada a nível europeu, a transição dos nossos sistemas de produção, infraestruturas e economias para padrões de sustentabilidade consonantes com as alterações demográficas, a formação das novas gerações e a adaptação da mão de obra europeia à divisão internacional do trabalho, requer investimentos maciços.

1.14 Manter uma base de indústria transformadora ampla e diversificada na Europa é importante para preservar competências que seria difícil tornar a desenvolver, uma vez perdidas. Num contexto mais alargado, competências específicas em determinados setores da indústria transformadora poderiam ser um importante contributo para o desenvolvimento de novos produtos.

1.15 Há que reforçar e manter a capacidade da Europa na investigação e inovação (I&I), garantindo um desenvolvimento sustentável estável e duradouro, o que pressupõe a elaboração de regulamentação inteligente, eficiente e eficaz para facilitar as melhores condições, orientar a liderança tecnológica, criar empregos de qualidade na I&I e na produção, promover a segurança e a sustentabilidade <sup>(5)</sup>.

As empresas que desejam deslocalizar-se têm de saber o que procuram e de que modo o podem obter no contexto da UE. Precisam de ter acesso a dados fiáveis, a informação e a aconselhamento para poderem prever vantagens e desvantagens, incluindo os custos reais. As representações da UE e dos Estados-Membros nos principais países deverão reforçar a sua função de assistência, o mesmo se aplicando aos órgãos de poder local e regional, o que permitiria verificar se é possível atingir o mesmo objetivo na União.

<sup>(2)</sup> Estes preços não são corrigidos pelas diferenças de qualidade, visto que o fornecimento de eletricidade na UE é mais fiável e apresenta menos cortes do que nesses países.

<sup>(3)</sup> COM(2014) 14 final.

<sup>(4)</sup> ces1857-2011\_ac\_pt.do.

<sup>(5)</sup> INT/451: Investigação e desenvolvimento — Um apoio à competitividade — JO C 277 de 17.11.2009, p. 1.



1.16 No ponto 1.6 apresentam-se as principais razões que estão na base do «repatriamento».

1.17 O CESE regozija-se com o facto de a Comissão Europeia incluir o processo de «repatriamento» na agenda industrial como um elemento de aceleração da atividade industrial, bem como a criação de novos postos de trabalho e o objetivo de fazer da indústria transformadora o motor do futuro da Europa. O acordo recentemente concluído com a Eurofound constitui um pequeno primeiro passo na direção certa.

## 2. Introdução

2.1 «Não podemos continuar a deixar a nossa indústria sair da Europa. Os números são inequívocos: a indústria europeia pode criar crescimento e gerar emprego. Hoje, apresentamos as condições para a sustentabilidade da indústria da Europa no futuro, no sentido de desenvolver os investimentos necessários em novas tecnologias e restaurar um clima de confiança e empreendedorismo. Trabalhando juntos e restaurada essa confiança, podemos trazer a indústria de volta à Europa.»<sup>(6)</sup>

2.2 Nos últimos anos, assistiu-se a uma progressiva deslocalização da indústria transformadora da Europa para países terceiros e a uma crescente desindustrialização que determinou a perda de peso específico no contributo para o PIB europeu, que passou em poucos anos de 20 % para 15 %. Na UE, desde 2008, perderam-se 3,5 milhões de postos de trabalho na indústria transformadora.

2.3 A externalização, isto é, a decisão de localizar a sua produção em países estrangeiros, tem sido, pelo menos desde a década de 1970, uma das estratégias mais utilizadas pelas empresas da indústria transformadora dos principais países industrializados ocidentais. Frequentemente, tal escolha de gestão foi acompanhada pela escolha de externalizar a atividade transformadora (o chamado outsourcing), contribuindo para a criação de fenómenos económicos como, por exemplo, a «fábrica global», a «cadeia de abastecimento internacional» e as «cadeias de produtos de base globais», estas últimas definidas posteriormente como «cadeias de valor global»<sup>(7)</sup>.

2.4 O processo de «transferir a riqueza» dos países da OCDE para países de rendimento médio ou elevado e muito populosos foi liderado em grande parte pela China e pela Índia, mas outros países como o Brasil e a África do Sul estão também a contribuir para tal. Os 20 principais países produtores do mundo, incluindo os EUA e a UE (Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Espanha e Países Baixos), registaram quebras muito significativas nas atividades da indústria transformadora desde 1990. Nos EUA, desde 1987, o emprego privado na indústria transformadora baixou de 21 % para menos de 11 %<sup>(8)</sup>.

2.5 As políticas anticrise dos países do euro devem ser revistas, pois podem complicar ainda mais a situação. Se a causa desta crise reside nas crescentes discrepâncias entre as economias da área do euro, então devemos corrigir a nossa política de austeridade. Tal política não pode, por si só, resolver o problema da falta de competitividade europeia — pelo contrário, poderá agravar a situação<sup>(9)</sup>.

2.6 A persistência da crise económica e da dívida soberana de alguns países com uma forte vocação industrial determinaram uma contração posterior das atividades industriais secundárias. O elevado custo da energia, em especial para os setores com um elevado consumo energético (por exemplo, a siderurgia), desencorajou os investimentos e provocou, em alguns casos, a deslocalização.

<sup>(6)</sup> «Revolução industrial traz indústria de volta à Europa», 10.12.2012. Comissário Antonio Tajani.

<sup>(7)</sup> Relatório do «Centro Europa Recherche» sobre a internacionalização, n.º 3/2013, p. 57.

<sup>(8)</sup> William T. Gavin, «The Mechanics Behind Manufacturing Job Losses» [A mecânica da perda de postos de trabalho na indústria transformadora], in *Economic Synopses*, 2013, n.º 20.

<sup>(9)</sup> Lectio magistralis. London School of Economics. 3 de dezembro de 2013.

2.7 A União Europeia deveria apostar na utilização de tecnologias facilitadoras e na automatização. Outros fatores, como as tecnologias de produção limpas e avançadas, investimentos em redes inteligentes, assim como a eficiência energética e a mobilidade sustentável, desempenham um papel importante para o futuro da indústria europeia, possibilitando, por exemplo, a criação de novos postos de trabalho a curto prazo.

### 3. Política industrial europeia e reindustrialização

3.1 A atual política industrial da UE tem por objetivo melhorar o quadro legislativo em vigor e reforçar a competitividade das empresas, a fim de poder conservar o seu papel de motor do crescimento sustentável e do emprego na Europa. O artigo 173.º do Tratado (TFUE) constitui a base jurídica da política industrial da UE.

Por reindustrialização entende-se uma série de iniciativas e programas para apoiar o desenvolvimento económico e produtivo em áreas afetadas por crises industriais, socioeconómicas e ambientais. A Europa precisa, agora mais do que nunca, que a sua economia real apoie a retoma do crescimento e do emprego através de uma nova fase de reindustrialização. A indústria tem um efeito catalisador importante. Estima-se que uma centena de postos de trabalho criados neste setor permita o aparecimento de outros tantos noutros domínios da economia<sup>(10)</sup>. A Comissão Europeia, na sua Comunicação — Para um renascimento industrial europeu, adotada em 22 de janeiro de 2014, insta os Estados-Membros a reconhecerem a importância central da indústria para a criação de emprego e o crescimento e a incluírem de forma mais sistemática as questões ligadas à competitividade em todos os domínios políticos<sup>(11)</sup>.

3.2 Em 2012, a Comissão lançou uma estratégia para a reindustrialização da Europa com o objetivo de aumentar a percentagem do setor transformador na economia europeia de 15 % para 20 % do PIB até 2020. Esta iniciativa baseia-se em quatro pilares: mais investimentos na inovação, formação estreitamente ligada às empresas, um melhor acesso ao financiamento e aos mercados<sup>(12)</sup>.

3.3 O CESE considera que a União deve desenvolver uma estratégia única. Uma política industrial europeia, que identifique os setores estratégicos para reforçar toda a cadeia das atividades de produção, quer seja dos produtos finais, quer dos produtos semiacabados. O CESE elaborou um parecer<sup>(13)</sup> sobre a comunicação da Comissão relativa ao Plano de ação para uma indústria siderúrgica<sup>(14)</sup>, no qual identifica medidas concretas e urgentes para apoiar uma das referências da indústria de produção: produtos de base de elevada qualidade que constituem um verdadeiro valor acrescentado para a indústria a jusante, em especial a indústria mecânica, a mecânica de precisão, a indústria automóvel, a indústria da construção e a da construção naval, para citar apenas as mais importantes.

3.4 Em muitos pareceres dedicados às mutações industriais, o CESE propôs soluções e definiu roteiros para que a indústria europeia ocupe o lugar que lhe compete. O CESE está absolutamente convicto de que a retoma da indústria é essencial para o desenvolvimento económico, o crescimento e a prosperidade, ou seja, a base do modelo social europeu.

3.5 A indústria transformadora continua a ser a «sala das máquinas» do crescimento económico: observou-se um maior incremento do PIB nas regiões onde a indústria aumentou o seu peso relativo. Isto explica-se pelo facto de a indústria transformadora, através da inovação introduzida nos produtos e nos processos, gerar um aumento da produtividade também noutros setores: a informatização dos serviços nunca teria acontecido sem a produção de computadores. Além disso, é na indústria transformadora que se materializam a investigação e o desenvolvimento, que estão na base da inovação<sup>(15)</sup><sup>(16)</sup>.

<sup>(10)</sup> <http://www.labanconota.it/finanza/globalizzazione-delocalizzazione-reindustrializzazione.html>.

<sup>(11)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.html).

<sup>(12)</sup> «Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica». Comunicação de atualização das ações da política industrial (COM(2012) 582 final), de 10 de outubro de 2012.

<sup>(13)</sup> Em vias de adoção — CCMI/117 — «Plano de ação para uma indústria siderúrgica na Europa».

<sup>(14)</sup> COM(2013) 407 final.

<sup>(15)</sup> *Is industry a driver for wealth?* [Indústria: motor de riqueza? A resposta positiva das regiões europeias] Cenários industriais. Centro de estudos Confindustria, junho de 2011).

<sup>(16)</sup> Capítulo 4, A «manufacturing imperative» in the EU: the role of industrial policy [Um «imperativo de produção» na UE: o papel da política industrial]. European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation [Relatório de 2013 sobre a competitividade europeia, «Reindustrializar com base no conhecimento»]

3.6 Os meios financeiros europeus disponíveis foram aumentados. As dotações do programa Horizonte 2020, programa de investigação, desenvolvimento e inovação, aumentaram de 54 para 80 mil milhões de euros. Os Estados-Membros podem dispor até 100 mil milhões de euros dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEIE) para financiar o investimento na inovação, em conformidade com as prioridades da política industrial. O COSME, programa europeu para a competitividade das empresas e das PME de 2014 a 2020, tem um orçamento específico de 2,3 mil milhões de euros. A SPIRE, *Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency*, é a nova parceria público-privada (PPP), assinada em dezembro de 2013 e parte do programa Horizonte 2020, com um orçamento total de 900 milhões de euros para os próximos sete anos<sup>(17)</sup>.

3.7 «A nanotecnologia, a micro e a nanoeletrónica, também no domínio dos semicondutores, os materiais avançados, a biotecnologia e a fotónica, a robotização e a impressão 3D são setores que estão a crescer de forma extraordinária na UE. A apropriação destas tecnologias implica a possibilidade de gerir a transição para uma economia baseada no conhecimento e hipocarbónica»<sup>(18)</sup>.

3.8 A proposta de resolução sobre o tema Reindustrializar a Europa para promover a competitividade e a sustentabilidade<sup>(19)</sup> do PE sublinha que «a futura força industrial da Europa depende de uma estratégia de renascimento da indústria para uma Europa sustentável (*Renaissance of Industry for a Sustainable Europe* — RISE), que promova a inovação tecnológica, empresarial e social rumo a uma terceira revolução industrial, que inclua uma ação ofensiva de modernização com baixo teor de carbono».

3.9 O futuro comum é «da Europa região industrial», mas para tal é necessária uma ofensiva de modernização verdadeira e adequada em pelo menos quatro domínios: um reforço da inovação tecnológica e de produção, com investimento na investigação e na competitividade; uma redução dos atrasos, da opacidade e do peso da administração pública; um relançamento das infraestruturas informáticas e de transporte adequadas (Mecanismo Interligar a Europa, RTE-T, RTE-E e Agenda Digital); uma circulação de capitais que seja acessível, sirva de alavanca para solicitar e atrair recursos privados e tenha também objetivos de investimento a médio prazo.

#### 4. «Repatriamento»

4.1 O «repatriamento» (*reshoring*) é uma estratégia empresarial voluntária que consiste na realocação parcial ou total de uma produção previamente deslocalizada aquém ou além-fronteiras («in-sourced or out-sourced» — deslocalização interna ou externa) para o país ou a região de origem («back-shoring» — realocação «de retorno»)<sup>(20)</sup>. A externalização (*offshoring*) é a deslocalização total ou parcial da produção de uma empresa de um país europeu para um país estrangeiro.

4.2 Nos últimos anos, muitas indústrias decidiram deslocalizar parte da sua cadeia de produção para fora da União; na maior parte dos casos, isto deveu-se a custos de mão de obra mais baixos, à proximidade dos recursos e a um acesso imediato aos mercados locais. Esta tendência conduziu a que, atualmente, o mercado europeu, com 500 milhões de habitantes, seja um grande consumidor de produtos industriais não europeus. Quais os fatores que poderiam influenciar o «repatriamento» destas empresas? A nível nacional e europeu, o «repatriamento» de uma parte destas empresas traria vantagens que importa não subestimar, como a criação de novos postos de trabalho, a diminuição da perda de *know-how* e o reforço da marca «fabricado em». Tendo em conta as numerosas dinâmicas e os principais fatores que influenciam a escolha de deslocalizar e/ou «repatriar», é oportuna uma análise pormenorizada das vantagens e dos inconvenientes tanto a nível nacional como ao nível de cada empresa individual.

4.3 O processo de externalização da Europa para a Ásia continua. No período de 2007 a 2009, cerca de 40 % das empresas com mais de 50 empregados realocalizaram de alguma forma a sua produção, em particular as empresas com um elevado consumo de energia. Por outro lado, um certo número de países da Europa Central e Oriental conservou uma percentagem significativa da atividade transformadora.

<sup>(17)</sup> [http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire\\_factsheet.pdf](http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire_factsheet.pdf).

<sup>(18)</sup> Capítulo 5. EU production and trade based on key enabling technologies [Produção e comércio da UE com base em tecnologias facilitadoras essenciais]. European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation [Relatório de 2013 sobre a competitividade europeia, «Reindustrializar com base no conhecimento»].

<sup>(19)</sup> Relator: Reinhard Bütikofer PR\936863IT.doc PE510.843v01-00 2013/2006(INI).

<sup>(20)</sup> Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

4.4 Em virtude da crise em curso, as empresas europeias têm sido extremamente prudentes, evitando planejar novos investimentos e mudar de fornecedores.

4.5 Há uma série de fatores na União Europeia que afetam negativamente o processo de «repatriamento», destacando-se os seguintes:

- um euro muito forte;
- baixa produtividade;
- custos sociais mais elevados do que noutros países com custos laborais muito mais baixos e sem proteção social;
- custos crescentes da energia;
- ausência de soluções positivas;

uma possibilidade seria porventura a criação de iniciativas específicas destinadas ao «repatriamento» para os territórios mais desfavorecidos.

#### 4.6 A tendência para o reshoring («repatriamento») nos Estados Unidos

4.6.1 As empresas americanas estão a «repatriar» progressivamente a produção industrial. A alteração de comportamento reflete a perda para a China da vantagem competitiva como centro de produção a baixo custo, depois de anos de crescimento rápido dos salários e de uma variedade de outros fatores. Um dos elementos que favoreceu o «repatriamento» foi a redução dos preços da energia nos Estados Unidos.

4.6.2 Na China, a recente tendência foi provocada por um aumento dos custos do trabalho, dos preços da energia, do impacto na inovação, do furto da propriedade intelectual e de uma maior utilização da técnica de análise do custo total que reconhece e calcula os custos e os riscos. Com a utilização do TCO (*total cost of ownership* — custo total de propriedade), as empresas de análise ajudam a identificar, de facto, todos os custos relacionados com as operações de externalização.

4.6.3 Os setores industriais envolvidos no processo de «repatriamento» são os da produção de ferramentas e de automóveis, metais novos, maquinaria, produtos em metal, robótica, instrumentos médicos e científicos, saúde, computadores e eletrónica, produtos químicos, plásticos, embalagens, etc.

4.6.4 A lógica do «repatriamento» aplica-se a todas as empresas da indústria transformadora nas decisões que tomam. Uma vez que as empresas adotam uma análise do custo total mais global, estão a descobrir que o aumento do custo do trabalho, juntamente com os «custos ocultos» da externalização, elimina muitas vezes a vantagem competitiva.

4.6.5 Existe um movimento que envolve o governo dos EUA e várias associações na criação de uma nova marca «*Made in America, Again*» (Produzido nos EUA, novamente), com o objetivo de motivar os consumidores a comprarem produtos e equipamento americanos. «Repatriar agora» é outra iniciativa a nível nacional para o «repatriamento» das empresas em território americano <sup>(21)</sup>.

4.6.6 As empresas «repatriadas» conseguem habitualmente uma redução das existências de 50 %, existindo casos em que a redução das existências apresenta fatores de três e seis. Os motivos para a redução de existências são melhores condições de pagamento, quantidade menor de material armazenado e prazos de entrega mais breves e claramente definidos.

4.6.7 A sondagem do MIT também perguntou às empresas quais seriam as medidas governativas que poderiam fazer a diferença. As primeiras cinco medidas, por ordem de importância, que o Governo dos EUA pode tomar para incentivar a realocização para a sociedade deste país são:

---

<sup>(21)</sup> <http://www.reshorennow.org>.

1. Redução dos impostos (68,3 %)
2. Créditos fiscais (65,9 %)
3. Incentivos à I&D (60,0 %)
4. Fornecer um melhor ensino/formação para as competências exigidas (43,8 %)
5. Criar infraestruturas mais adequadas (38,0 %)

4.6.8 Segundo o *Boston Consulting Group*, os três principais fatores que determinam a decisão de realocização são: (i) o custo do trabalho, (ii) a proximidade dos clientes e (iii) a qualidade do produto. Outros fatores incluem o acesso a mão de obra qualificada, os custos de transporte, os tempos de entrega e a facilidade de fazer negócios. Também os números mostram que os EUA se estão a tornar no produtor a baixo custo do mundo desenvolvido e, assim, os EUA aparentam ser cada vez mais atrativos.

4.7 Qual é o resultado do estudo ou inquérito sobre o processo de realocização na UE? Não se conhecem muitos inquéritos ou estudos sobre o processo de realocização europeu. Um estudo sobre a deslocalização de empresas alemãs mostrou que um sexto a um quarto dessas empresas se «repatriou» no prazo de 4 anos; empresas de informática francesas que deslocalizaram o seu trabalho nesse domínio queixaram-se dos custos inesperados, da qualidade e de problemas de logística. Um estudo sobre as empresas transformadoras do Reino Unido que deslocalizaram a sua produção em 2008-2009 revela que 14 % dessas empresas já «repatriou» o trabalho <sup>(22)</sup>. Na sua comunicação COM(2010) 614 — Uma política industrial integrada para a era da globalização — Competitividade e sustentabilidade em primeiro plano, a Comissão Europeia mencionou a ideia, mas não falou explicitamente em «repatriamento».

## 5. Resultados da consulta pública em Bruxelas e em Bérghamo

5.1 Durante as audições públicas organizadas pelo CESE em Bruxelas e em Bérghamo, foram apresentadas experiências de deslocalização e de «repatriamento», com possíveis cenários futuros em diferentes setores da indústria transformadora no âmbito de um processo de reindustrialização na Europa.

5.2 A economia mundial é guiada essencialmente por forças de mercado que influenciam de modo significativo a escolha de uma empresa de deslocalizar e/ou «repatriar» a sua atividade produtiva.

5.3 O estudo sobre o Reino Unido sublinha que nem sempre a deslocalização para países com baixos custos de mão de obra é a chave do êxito. A estrutura da cadeia de valor e da «cadeia de abastecimento» é parte integrante deste êxito. Mesmo se o custo continua a ser a questão principal, ele não resulta apenas do custo do trabalho, mas também do custo da logística e da gestão. O estudo confirma que as três principais razões que levaram as empresas a «repatriar-se» foram economias de custos inferiores às expectativas (50 %), problemas com a qualidade (43 %) e a proximidade do mercado (36 %). Entre outras razões figuram a capacidade para satisfazer prazos de entrega curtos, a visibilidade e a estabilidade dos fornecedores e a proteção da propriedade intelectual.

5.4 O acesso ao mercado e aos clientes é e continuará a ser um dos principais fatores de decisão. Nalguns setores, existem barreiras geográficas à penetração nos mercados estrangeiros, incluindo as exigências locais, que tornam, por conseguinte, necessária uma estratégia de deslocalização da produção e a presença no mercado local.

5.5 O acesso às infraestruturas, à energia e aos transportes é fundamental para as empresas. Hoje, existem países com infraestruturas modernas e acessíveis em condições de competir com as europeias. Os futuros investimentos neste setor devem ser seriamente tomados em consideração.

5.6 O ensino e a formação profissional desempenham um papel muito importante, que não deve ser subestimado. Os países em desenvolvimento investiram e investem fortemente na educação dos seus jovens, criando concorrência aos nossos jovens. Estes últimos, dada a falta de oportunidades de trabalho qualificado na Europa, expatriam-se. O CESE está a elaborar um parecer sobre a relação entre a educação, a formação profissional e as empresas.

---

<sup>(22)</sup> Leibl, P., Morefield, R. e Pfeiffer, R. (2011), A study of the effects of backshoring in the EU [Um estudo sobre os efeitos do «repatriamento» na UE], Proceedings of the 13th International Conference of American Society of Business and Behavioural Sciences [Atas da 13.ª Conferência Internacional da Sociedade Americana de Ciências Económicas e Comportamentais], [http://asbbs.org/files/2010/ASBBS\\_%20Proceedings\\_13th\\_Intl\\_Meeting.pdf](http://asbbs.org/files/2010/ASBBS_%20Proceedings_13th_Intl_Meeting.pdf).

5.7 A Confederação Europeia dos Sindicatos adotou em 7 de novembro de 2013 o «Plano de investimento para empregos de qualidade e um futuro sustentável», com o objetivo de relançar o crescimento no continente, criar até 11 milhões de postos de trabalho e motivar as empresas multinacionais a transferirem-se para a Europa, dado o dinamismo da procura.

5.8 As PME têm sido indiretamente afetadas pela deslocalização das grandes indústrias, uma vez que veem reduzidas as encomendas para a produção de componentes. O setor automóvel, por exemplo, reorientou a sua produção para países emergentes, sobretudo devido ao crescimento da procura nesses mercados. O setor automóvel prevê uma redução de cerca de 70 000 a 85 000 postos de trabalho.

5.9 O setor da metalurgia prevê uma forte procura, que em cerca de dois terços virá dos países emergentes em 2025. Por esta razão, o setor deve construir uma rede global de contactos e garantir a sua presença no mercado. As indústrias metalúrgicas e de engenharia europeias transferem as suas atividades para mercados em desenvolvimento, não só por motivos de custo, mas para satisfazer a procura com uma estratégia «no país para o país», e garantir o fornecimento de bens e serviços à indústria transformadora e aos consumidores locais.

5.10 Na audição pública realizada em Bérgamo, destacaram-se as seguintes conclusões <sup>(23)</sup>:

- Continua a haver externalização;
- A externalização de «retorno» (*backshoring*) e a externalização «próxima» (*nearshoring*) são duas opções possíveis — mas não são as únicas;
- A atividade «repatriada» nem sempre corresponde à que foi inicialmente deslocalizada (diferenças ao nível dos serviços prestados e dos perfis laborais);
- Os empresários deverão considerar o «custo total da deslocação da produção» e não apenas os custos do trabalho (investimentos no capital de trabalho; reparação de componentes defeituosos);
- Os sindicatos deverão considerar os «custos salariais por unidade produzida» e não os «custos salariais por hora trabalhada» (inovação do produto/processo, organização do trabalho);
- Os responsáveis políticos deverão considerar todos os fatores que influenciam a atividade de fazer negócios.

Bruxelas, 29 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(23)</sup> Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.



**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Mudanças industriais no setor farmacêutico europeu»**

(2014/C 311/04)

Relator: **Pedro Augusto Almeida Freire**

Correlator: **Enrico Gibellieri**

Em 19 de setembro de 2013, 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 tema

*Mudanças industriais no setor farmacêutico europeu.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 8 de abril de 2014.

Na 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 29 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 195 votos a favor, 4 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O setor farmacêutico é um dos setores mais importantes e estratégicos para o futuro da Europa. Sendo um dos principais centros de inovação farmacêutica do mundo, a Europa possui um património rico e reúne muitas das condições necessárias a um êxito prolongado neste domínio. Contudo, o êxito futuro depende de um quadro de políticas que apoie a utilização adequada da inovação nos sistemas de saúde europeus.

1.2 A indústria farmacêutica não só tem o maior valor acrescentado por trabalhador, a maior intensidade de investigação e desenvolvimento e o maior excedente comercial de todos os setores de alta tecnologia, como também se revela um catalisador único para o crescimento económico, uma vez que contribui com os seus produtos para uma população saudável. O setor é constituído por grandes empresas, empregando um grande número de pessoas, bem como por pequenas e médias empresas, cujas margens financeiras dependem da sua dimensão. As suas parcerias com universidades e outras instituições em todo o mundo formam um «sistema» integrado de ciências da vida.

1.3 Face à intensificação da concorrência mundial, o Comité considera que é chegado o momento de adotar uma nova estratégia europeia de ciências da vida, que permita uma abordagem mais integrada da indústria, assegurando que todas as partes interessadas continuam a beneficiar deste setor único.

1.4 O Comité recomenda que uma nova estratégia de ciências da vida se articule em torno de três elementos, a saber:

- recomendações em matéria de política social, que destaquem o contributo do setor para responder aos desafios relacionados com a gestão das doenças crónicas numa Europa em envelhecimento, bem como a necessidade de reduzir as desigualdades nos cuidados de saúde;
- recomendações em matéria de política científica, em que são necessários esforços intensos para desenvolver uma investigação mais bem coordenada, mais estratégica e pan-europeia; e
- **recomendações em matéria de política económica**, para que haja um reconhecimento mais explícito de que o investimento nos cuidados de saúde, incluindo nos medicamentos, é fundamental para todos os segmentos da sociedade. O Comité recomenda que todos os Estados-Membros colaborem com a indústria para celebrarem acordos no intuito de assegurar a todos os consumidores europeus (ou seja, os doentes) igualdade no acesso à medicina moderna.

1.5 O papel e a independência da Agência Europeia de Medicamentos (EMA) devem ser reforçados.

1.6 A Europa deve procurar reforçar e consolidar a sua posição de líder mundial do setor farmacêutico, mediante parcerias que vão além das suas próprias fronteiras.

1.7 Devem ser envidados esforços no sentido de reduzir as desigualdades no acesso aos medicamentos na Europa.

1.8 No que respeita às recomendações em matéria de política científica, a Europa deve prosseguir com a sua estratégia coordenada para a investigação médica e de ciências biológicas na Europa e centrar-se mais na excelência da investigação biomédica fundamental, bem como da educação e formação, para alcançar uma liderança científica que sustente a Estratégia Europa 2020 e promova a competitividade a nível global.

1.9 A Comissão Europeia deverá incluir a questão da propriedade intelectual na sua futura comunicação sobre a política industrial para a indústria farmacêutica.

1.10 O setor farmacêutico contribui para a Estratégia Europa 2020, orientada para a obtenção de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e centrada na criação de empregos de qualidade e na redução da pobreza. Para atingir este objetivo são necessários investimentos mais eficazes na educação, na investigação e na inovação, bem como em políticas do lado da procura que criem um «polo de atração» para produtos e serviços inovadores e promovam uma economia de emprego de elevada qualidade, que assegure a coesão social e territorial.

1.11 Estas iniciativas devem ser acompanhadas por um diálogo social setorial eficaz e por uma abordagem que envolva todas as partes interessadas.

1.12 O Comité insta com a Comissão para que atue sem demora no sentido de implementar uma estratégia para o setor farmacêutico, a fim de assegurar uma indústria farmacêutica próspera na Europa ao longo de toda a cadeia de valor (investigação e desenvolvimento, produção, vendas e distribuição).

## **2. Perspetiva histórica e situação atual da indústria farmacêutica**

2.1 A indústria farmacêutica baseada na Europa dá um importante contributo para a União Europeia, não só a nível económico mas também em termos de empregos de alta qualidade, investimento na base científica e saúde pública. Nas últimas seis décadas, a Europa registou enormes progressos no aumento da esperança de vida e nos resultados alcançados no domínio da saúde. Tais progressos devem-se, em grande medida, ao recurso a medicamentos inovadores. Atualmente, a Europa depara-se com uma nova série de desafios.

2.2 As desigualdades no acesso aos cuidados de saúde persistem e o impacto das doenças crónicas e degenerativas faz com que cada vez mais pessoas vivam mais tempo com algum problema de saúde ou doença. Isto repercute-se negativamente nos custos dos cuidados de saúde e na produtividade.

2.3 É primordial assegurar aos consumidores europeus uma cadeia de abastecimento de produtos farmacêuticos segura e eficaz. Teoricamente, o quadro jurídico europeu assegura que todos os doentes beneficiam das mesmas normas de qualidade, independentemente do local de produção do medicamento. Todavia, a melhoria contínua da segurança da cadeia de abastecimento — e a eliminação do risco de contrafação de produtos — através da aplicação da Diretiva Medicamentos Falsificados será um marco importante, em que a codificação e a serialização de todas as embalagens de medicamentos que circulam na Europa representam um elemento essencial, melhorando sua rastreabilidade.

2.4 A Agência Europeia de Medicamentos (EMA) foi criada em 1995, seguindo *grosso modo* o modo de funcionamento da *Food and Drug Administration* (FDA) norte-americana, mas sem o mesmo tipo de centralização. A EMA foi financiada pela União Europeia e pelo setor farmacêutico, bem como pelos Estados-Membros através de uma subvenção indireta, numa tentativa de harmonizar (mas não substituir) o trabalho das entidades reguladoras nacionais no domínio dos medicamentos, que continuam a trabalhar em rede com a EMA.

### 3. Mudanças industriais no setor farmacêutico

3.1 Em média, 12 anos é o tempo necessário para desenvolver um novo medicamento de acordo com as normas de qualidade, eficácia e segurança previstas pelas entidades reguladoras. Por cada novo medicamento que é suficientemente rentável para cobrir os respetivos custos de desenvolvimento, são testados cerca de 25 000 componentes químicos, dos quais, em média, 25 são sujeitos a ensaios clínicos e cinco obtêm uma licença. O «desgaste» é parte integrante do processo de inovação. Tendo em conta o elevado risco e os enormes investimentos iniciais efetuados por empresas farmacêuticas do setor privado, as tecnologias utilizadas no desenvolvimento de fármacos usufruem temporariamente de uma exclusividade de mercado, por exemplo, através das patentes.

3.2 As inovações farmacêuticas são inspiradas por novas descobertas científicas, em particular no domínio do entendimento da biologia. Os progressos na área da genómica, da proteómica e da nanotecnologia e a descoberta de biomarcadores mais precisos oferecem grande potencial para aperfeiçoar os medicamentos à disposição dos médicos. O setor farmacêutico está a atravessar profundas mudanças estruturais provocadas pela transição de medicamentos de cuidados primários com mais êxito (*blockbusters*) para produtos mais especializados e por um aumento da concorrência dos genéricos e dos desafios decorrentes da produtividade em termos de investigação e desenvolvimento (I&D). Outro desafio permanente consiste em manter a despesa em I&D, num contexto de pressão para assegurar um retorno a curto prazo para os acionistas.

3.3 O setor emprega diretamente 700 000 pessoas (70 % das quais são mulheres) de várias especialidades científicas e tecnológicas e cria três a quatro vezes mais empregos indiretos. É um empregador de qualidade. Este setor, em que os trabalhadores possuem um bom nível de qualificações, gera mais valor acrescentado por trabalhador do que qualquer outro setor de alta tecnologia. Em comparação com outros setores, as empresas farmacêuticas demonstram uma maior resiliência aos ciclos de expansão e contração macroeconómica a curto prazo. Trata-se de um ponto forte importante para a Europa.

3.4 O ciclo de vida de um medicamento é um quadro apropriado para assegurar o fluxo contínuo de novas tecnologias úteis, ao mesmo tempo que garante uma sustentabilidade orçamental razoável. Este ciclo divide-se em três fases:

- 1) **I&D** — As empresas do setor privado assumem riscos para introduzir novos medicamentos no mercado;
- 2) **O mercado de produtos patenteados** — Para que as empresas recuperem os custos de investimento é importante que os sistemas de saúde utilizem adequadamente as novas tecnologias e que os preços pagos sejam adequados, reflitam o valor do medicamento e sejam sustentáveis para o respetivo sistema de saúde;
- 3) **O mercado de produtos não patenteados (genéricos e biossimilares)** — Findo o período de exclusividade de mercado do medicamento, os produtos concorrentes criam uma erosão dos preços e geram, por conseguinte, poupanças para os sistemas de saúde que podem ser usadas para financiar novos medicamentos.

3.5 Nos últimos anos, a integridade deste «ciclo de vida» sofreu uma série de pressões. A fase de I&D tornou-se mais prolongada, mais onerosa e comporta mais riscos. O facto de as entidades reguladoras, mas também os utentes dos sistemas de saúde, exigirem mais dados obriga as empresas farmacêuticas a despendem mais tempo do que anteriormente em ensaios para comparar um medicamento com outras terapias. Na fase do mercado de produtos patenteados, os contribuintes tornaram-se mais críticos e seletivos, exigindo cada vez mais provas no que toca à segurança e à eficácia, mas também no que respeita à relação custo-eficácia.

3.6 As novas descobertas científicas oferecem a possibilidade de disponibilizar novas terapias mais direcionadas para os doentes com características particulares.

3.7 O mercado no qual as empresas farmacêuticas podem recuperar os seus custos é agora mais reduzido do que anteriormente, ao passo que os custos de desenvolvimento aumentaram e continuam a aumentar.

3.8 Por último, os governos procuraram, e bem, maximizar a eficiência económica dos mercados de produtos não patenteados. A concorrência de preços, que resulta numa redução dos custos de tratamento com medicamentos mais antigos, é importante para os governos poderem gerir os seus orçamentos. Contudo, é necessário encontrar um equilíbrio adequado.

3.9 Se por um lado é razoável esperar uma utilização racional de antigos medicamentos, por outro, é crucial utilizar medicamentos mais recentes e inovadores. Na Europa, há grandes diferenças no acesso dos doentes a terapias inovadoras. Isto significa que muitos doentes não terão acesso ao melhor tratamento, o que também afeta a viabilidade do setor na Europa.

3.10 A Comissão Europeia estima que, na Europa, a percentagem de pessoas com 65 ou mais anos de idade aumentará 75 % até 2050. Significa isto que o rácio entre as pessoas em idade ativa que descontam para os sistemas sociais — cuidados de saúde e pensões — e os reformados será ainda mais problemático. Para aliviar a carga que pesa sobre os trabalhadores é importante que o maior número possível de pessoas em idade ativa permaneçam suficientemente saudáveis e aptas.

3.11 A prestação de bons cuidados de saúde pode traduzir-se em três benefícios importantes: inserir no trabalho algumas pessoas que atualmente não exercem nenhuma atividade; reduzir o absentismo no trabalho; e, por último, contribuir para fazer face ao chamado «presentismo», em que os trabalhadores que sofrem de alguma doença ou deficiência (mas continuam a trabalhar) podem tornar-se mais produtivos se tiverem acesso a melhores cuidados de saúde.

3.12 O setor farmacêutico é líder no setor da alta tecnologia em termos de excedentes comerciais (que, em 2011, se elevaram a 48,3 mil milhões de euros) e apresenta o maior rácio de investimento em I&D sobre as vendas líquidas. As empresas neste setor são responsáveis por 19,1 % da despesa comercial total em I&D a nível mundial. As empresas privadas gastam aproximadamente 100 mil milhões de dólares americanos por ano em investigação e desenvolvimento, dos quais cerca de 30 mil milhões de euros na Europa. A maior parte desta despesa vai para ensaios clínicos, que incluem não só os ensaios mas também os estudos pós-comercialização necessários mesmo após a introdução do produto no mercado.

3.13 De momento, muitos doentes europeus não reconhecem as vantagens dos novos medicamentos. Consequentemente, não só a saúde e a produtividade europeias estagnam, como também a Europa não está a utilizar todo o seu potencial para gerar valor económico. Num novo estudo recentemente publicado pela consultora IMSHealth, por ocasião de uma conferência sobre saúde organizada pela Presidência lituana da UE, foram apresentados novos dados que mostram as diferenças existentes entre os países da União no acesso aos medicamentos. São os consumidores dos países mais pobres os mais penalizados.

3.14 Para remediar a situação é preciso que a UE crie um contexto político em que o preço dos novos tratamentos seja determinado em função da capacidade de pagamento dos países e da respetiva procura. Os medicamentos são diferentes de outros bens na medida em que a sociedade espera que todos os doentes tenham acesso aos medicamentos de que necessitam. Impõe-se uma reflexão ativa pelos responsáveis políticos da União para assegurar que o mercado único europeu funciona no melhor interesse de todos os cidadãos europeus.

As despesas em medicamentos estão a ser «limitadas» artificialmente, o que leva a resultados menores no domínio da saúde. Nos países que reduziram drasticamente os gastos com medicamentos devido à crise financeira, ou que transferiram os encargos financeiros de uma entidade terceira para os indivíduos, os resultados em termos de saúde pioraram imediatamente e registou-se um aumento de outras formas de prestação de cuidados de saúde mais dispendiosas para compensar o acesso insuficiente a medicamentos.

#### **4. Rumo a uma nova estratégia de ciências da vida na Europa**

4.1 Apesar de a Europa dispor de muitos dos requisitos necessários a um crescimento sustentável, a verdade é que está a perder terreno para os EUA enquanto líder da investigação biofarmacêutica.

4.2 A indústria farmacêutica mundial está concentrada sobretudo na UE e nos EUA e pode ajudar a resolver questões de capital, permitindo que ambos os blocos protejam o seu investimento passado e futuro em medicamentos. Para tal, é importante que quer a dimensão económica, quer a dimensão social, quer as preocupações dos consumidores sejam incluídas, de forma adequada, nas negociações em curso no âmbito da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento.

4.3 À medida que aumentam a sua prosperidade, os países de rendimento médio deveriam pagar a sua quota-parte dos custos da inovação neste mercado global em crescimento. Não só isso não acontece de momento, como também se verifica uma tendência crescente de alguns países como a Índia para imporem licenças obrigatórias, paralelamente a outras estratégias similares, como uma pressão excessiva sobre os preços na Coreia. Para fazer face aos desafios futuros e beneficiar das oportunidades vindouras, as conclusões do presente parecer baseiam-se em três perspetivas principais — social, científica e económica, associando recomendações para cada caso.

4.4 Em termos de recomendações de política social, a atenção deve estar centrada na melhoria dos resultados da saúde para a população europeia, à luz das alterações demográficas e dos desafios relacionados com as doenças crónicas. A saúde é uma pré-condição da prosperidade económica.

Na Europa, persistem grandes desigualdades tanto no interior dos países como entre eles. Se não for corrigida rapidamente, a situação agravar-se-á à medida que a população for envelhecendo.

4.5 Uma melhor utilização dos medicamentos e mais inovação neste âmbito podem desempenhar um papel fundamental para ajudar a Europa a enfrentar estes desafios. O diagnóstico precoce, boas práticas na gestão do percurso clínico e a melhoria da adesão dos doentes constituem desafios cruciais em que a indústria e os prestadores de cuidados de saúde podem trabalhar em parceria para melhorar os resultados alcançados. Importa refletir atentamente sobre a criação de um contexto em que a indústria possa definir os preços com base na capacidade de pagamento dos países, sem arriscar desvios na cadeia de abastecimento.

4.6 Os fundos estruturais da UE devem ser utilizados de forma mais adequada para apoiar a melhoria da qualidade das infraestruturas de saúde.

4.7 Os governos europeus devem ter por objetivo a criação de um quadro europeu para avaliar os programas de gestão das doenças crónicas, definindo padrões de referência e os «melhores percursos clínicos de doentes» para cuidados holísticos, e a utilização adequada quer de medicamentos mais baratos, quer de medicamentos inovadores no percurso clínico. Através da construção de uma plataforma para grandes parcerias organizacionais com vista ao desenvolvimento de programas secundários de prevenção de doenças crónicas, as várias partes interessadas, como governos, associações de doentes e de médicos, parceiros sociais e outras instituições da sociedade civil, podem contribuir para uma implementação com êxito da gestão das doenças crónicas. A esse respeito, a «Joint Action on Chronic Disease» [Ação conjunta para combater as doenças crónicas] da Comissão constitui um passo na direção certa.

4.8 A organização, a governação e o financiamento da investigação biomédica fundamental na Europa são atualmente geridos por uma série de programas independentes e fragmentados a nível nacional e europeu. Apesar de algumas iniciativas europeias de excelência, a realidade é que há demasiada concorrência entre os Estados-Membros e poucos esforços para alcançar uma estratégia coerente para a Europa. Isto resulta em diferentes critérios de avaliação da qualidade, duplicação dos esforços e desperdício de recursos financeiros. A Europa está a perder terreno relativamente aos EUA em muitos domínios da investigação biomédica, o que leva a uma perda de competitividade.

4.9 É essencial reforçar a investigação fundamental e translacional e criar centros de excelência de nível mundial na Europa para assegurar que a UE continua a ser atrativa para os investidores em I&D e industriais. A Europa falhou rotundamente a meta de 3 % do PIB investido em I&D; é necessário dar atenção renovada às ciências fundamentais e ao ensino. Iniciativas como a Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores e o programa Horizonte 2020 podem ajudar a incentivar uma cultura de colaboração e inovação abertas e criar um canal de financiamento que estimule investimentos direcionados.

4.10 No que toca às recomendações de política económica, a UE deve promover a introdução de um «quadro de crescimento e estabilidade» no sistema das ciências da vida em toda a Europa, com vista a melhorar a estabilidade e a previsibilidade para todos os envolvidos. O objetivo desse quadro, assente num diálogo social setorial, seria fomentar a adesão a novas inovações importantes salvaguardando, ao mesmo tempo, a capacidade dos governos de gerirem os orçamentos de forma previsível. Este quadro seria implementado a nível dos Estados-Membros, por forma a levar em conta as diferenças na evolução demográfica, na procura real, na inflação, nos progressos tecnológicos e em outros fatores. Importa incluir também a dimensão social.

4.11 Na maioria dos países, os medicamentos foram objeto de um corte desproporcional a nível das medidas de austeridade no âmbito dos programas de consolidação orçamental, apesar de o seu valor já ter sido provado também noutros domínios para além da despesa na saúde. Esta situação gera um contexto imprevisível para o setor, envia um sinal pouco claro acerca do empenho da Europa para com a inovação e põe potencialmente em risco a capacidade de os Estados-Membros continuarem a melhorar a eficiência dos cuidados de saúde através da utilização adequada de medicamentos e outras tecnologias.

4.12 Para os agentes económicos e, especialmente, para os consumidores europeus é fundamental apoiar uma abordagem sustentável do financiamento da saúde. Uma abordagem mais sustentável da despesa com medicamentos poderá assegurar a canalização do financiamento para os domínios que proporcionam o maior retorno. É importante identificar as oportunidades para melhorar a gestão dos medicamentos. Importa garantir um valor mínimo de financiamento da saúde e dos medicamentos para proteger a saúde em todos os Estados-Membros da Europa.

4.13 Para tal, convém formular expectativas realistas sobre o crescimento, que tomem em consideração o envelhecimento da população, a inovação real e a relação custo-eficácia dos cuidados de saúde a longo prazo. Um enquadramento deste tipo poderá atenuar as flutuações prejudiciais observadas no financiamento dos cuidados de saúde nos últimos três a cinco anos e melhorar a planificação a longo prazo para todas as partes envolvidas nos sistemas de saúde.

4.14 A recente iniciativa Tajani, lançada pela Comissão, permitiu: realizar um trabalho importante em termos de ética e transparência e alcançar resultados nesse âmbito; aceder a medicamentos, a medicamentos órfãos e a medicamentos de venda livre em países pequenos; e aceder a medicamentos biossimilares e efetuar acordos de entrada controlada, que o Comité apoia.

4.15 O CESE tem conhecimento de que a Comissão Europeia está a planear elaborar uma nova comunicação sobre a política industrial para a indústria farmacêutica, que será importante. Essa comunicação é oportuna e o Comité encoraja a Comissão a definir uma agenda ambiciosa que assegure uma indústria farmacêutica próspera na Europa ao longo de toda a cadeia de valor (investigação e desenvolvimento, produção, vendas e distribuição).

Bruxelas, 29 de abril de 2014

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Combater o trabalho forçado na Europa e no mundo: o papel da UE — Contributo do CESE para a Conferência da OIT de 2014»  
(parecer de iniciativa)**

(2014/C 311/05)

Relatora: **Béatrice Ouin**

Na reunião plenária de 11 de dezembro de 2013, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema:

*Combater o trabalho forçado na Europa e no mundo: o papel da UE — Contributo do CESE para a Conferência da OIT de 2014*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 10 de abril de 2014.

Na 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 30 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 167 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

O tráfico de seres humanos é inaceitável numa sociedade civilizada. No entanto, está a aumentar, ao passo que o trabalho forçado se tornou uma parte integrante e permanente de certos setores do mercado de trabalho, para além de constituir um grande mercado para a criminalidade organizada. A 103.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, que terá lugar em junho de 2014, incluiu na sua ordem do dia um debate para reforçar a luta contra o trabalho forçado. Com efeito, a natureza do trabalho forçado evoluiu desde as primeiras convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre este tema, adotadas em 1929 (Convenção n.º 29) e em 1957 (Convenção n.º 105). Se, anteriormente, o trabalho forçado era sobretudo conduzido pelos Estados, hoje está concentrado na economia privada e cresce como resultado da globalização, das migrações, da economia informal e das redes mundiais de criminalidade. A União Europeia adotou uma diretiva contra o tráfico de seres humanos que leva também em conta a questão do trabalho forçado<sup>(1)</sup>. Além disso, os Estados e parceiros sociais pertencentes à OIT deverão adotar, em junho de 2014, um novo instrumento internacional. O Comité Económico e Social Europeu tem propostas a formular neste contexto, decorrentes da experiência da Europa tanto no seu território como além-fronteiras, que colocam a tónica sobretudo no papel que a sociedade civil desempenha — e que pode ser intensificado — para fazer cumprir os direitos fundamentais. O Observatório do Mercado de Trabalho será encarregado de acompanhar a evolução da implementação da diretiva sobre o tráfico de seres humanos e dos textos adotados na OIT para combater o trabalho forçado.

### 1.1 Recomendações

#### 1.2 A União Europeia deve

assumir uma posição comum na OIT para que os objetivos da diretiva europeia de prevenção e combate do tráfico de seres humanos e de proteção das vítimas, bem como os da estratégia para a erradicação do tráfico de seres humanos (2012)<sup>(2)</sup>, sejam integrados no direito internacional do trabalho.

#### 1.3 Os Estados devem

— adotar, na próxima Conferência Internacional do Trabalho, um protocolo adicional à Convenção n.º 29, completado por uma recomendação, que integre a questão do tráfico de seres humanos para fins de exploração pelo trabalho e que colmate as lacunas da convenção no que toca à prevenção, proteção e indemnização das vítimas e punição dos traficantes, integrando no direito internacional o que já existe no direito europeu;

— ratificar a Convenção n.º 189 sobre o trabalho doméstico;

<sup>(1)</sup> 2011/36/UE.

<sup>(2)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0286:PT:NOT>.



- reforçar os recursos das inspeções do trabalho, bem como a cooperação europeia entre estas instâncias;
- articular as políticas sobre o tráfico de seres humanos com as políticas de imigração e assegurar a devida implementação da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas <sup>(3)</sup>;
- atacar as causas, reduzindo a pobreza e a vulnerabilidade das vítimas e sensibilizando a opinião pública.

#### 1.4 As empresas/empregadores e os investidores devem

- assegurar que a cadeia de abastecimento não emprega trabalho forçado e respeita os direitos humanos na Europa e em países terceiros, aplicando as orientações da OCDE sobre empresas multinacionais e a Declaração de princípios tripartida sobre empresas multinacionais e política social da OIT;
- participar na coligação de empresas contra o tráfico de seres humanos, que será lançada em breve pela Comissão Europeia, e seguir os seus trabalhos.

#### 1.5 As organizações sindicais devem

formar as suas filiais para que saibam comunicar com as vítimas e possam acompanhá-las nas suas iniciativas, sobretudo em setores sensíveis como a agricultura, a construção civil, a restauração, a hotelaria e o trabalho doméstico; trabalhar com ONG especializadas no acompanhamento dos migrantes sem documentos, que devem ser considerados vítimas, e não infratores.

#### 1.6 As associações

de consumidores devem manter-se alerta quanto à origem dos produtos e exigir a transparência de toda a cadeia de fabrico;

que prestam assistência aos migrantes clandestinos, organizam os trabalhadores domésticos ou lutam pela abolição da prostituição devem tornar-se parceiros reconhecidos e consultados no âmbito do combate ao trabalho forçado.

## 2. Observações na generalidade

### 2.1 O que é o trabalho forçado?

O trabalho forçado é definido pela Convenção n.º 29, artigo 2.º, da OIT, ratificada por 177 países, como «todo o trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob ameaça de qualquer castigo e para o qual o dito indivíduo não se tenha oferecido de livre vontade». Esta definição inclui os prisioneiros em campos de trabalho, a servidão por dívidas e o tráfico de seres humanos para fins de trabalho forçado (trabalhadores cujos salários não são pagos, cujos documentos de identidade são confiscados e outras situações). É difícil fazer uma distinção entre a exploração no trabalho e o trabalho forçado. Segundo o Secretariado Internacional do Trabalho, o trabalho forçado é geralmente associado a um labor longo e penoso, realizado em condições muito severas, pouco ou nada remunerado, executado sem o consentimento do interessado e sob ameaça de uma punição. Este último fator pode traduzir-se em violência física (golpes, tortura, abusos sexuais) ou psicológica (sobre-endividamento, confiscação de documentos de identidade, ameaça de denúncia aos serviços de imigração ou de represálias sobre a família) <sup>(4)</sup>. As correntes dos escravos de outrora foram hoje substituídas pelo medo e pela coerção económica.

O trabalho forçado é também identificado como uma das formas de exploração contempladas na Diretiva 2011/36/UE relativa ao tráfico de seres humanos.

<sup>(3)</sup> JO L 101 de 15.4.2001, p. 1.

<sup>(4)</sup> A OIT e a Comissão Europeia pediram a um grupo de peritos que apresentassem indicadores operacionais para detetar o tráfico de seres humanos. Esse documento inclui uma página dedicada especificamente à exploração no trabalho [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf).

## 2.2 O trabalho forçado existe onde?

O trabalho doméstico, a agricultura, a construção e a manufatura (têxteis, brinquedos) são alguns dos setores mais afetados. De forma geral, o trabalho forçado no setor privado é uma atividade clandestina, mas que se insere na economia legal através da subcontratação e das agências de recrutamento. Assim, o trabalho forçado imiscui-se na cadeia de abastecimento dos grupos privados, incluindo os de grande dimensão. Nestes casos, trata-se frequentemente de trabalho forçado no exterior da União Europeia, sendo a região da Ásia e Pacífico a mais afetada do mundo (56 %). A Europa central e do sul e os países da Comunidade de Estados Independentes são as regiões em que o trabalho forçado atinge os níveis mais elevados do mundo (afetando 4,2 pessoas em cada 1 000). Dos dezanove países desta região, treze estão às portas da Europa. Todavia, ao contrário do que muitos pensam, a União Europeia e os países industrializados não estão livres deste fenómeno (verificando-se neles 7 % dos casos) <sup>(5)</sup>. Aliás, já se identificaram em todos os países da UE casos de trabalhadores domésticos ou agrícolas forçados. Além disso, também há adultos e crianças forçados a realizar atividades económicas ilícitas ou informais, incluindo a mendicância. Estes dados são comparáveis com os da corrupção na UE, que dificulta o combate ao trabalho forçado.

## 2.3 O trabalho forçado afeta quem?

Se é verdade que nem todos os trabalhadores forçados são migrantes irregulares, é certo que estes são os mais vulneráveis e constituem a maioria das vítimas. Apanhados em círculos viciosos, tornam-se vítimas que não se atrevem a apresentar queixa, por medo de serem repatriados. Frequentemente os traficantes são também migrantes irregulares que exploram os seus compatriotas. Os grupos mais expostos ao trabalho forçado são as minorias étnicas ou raciais, os migrantes e os pobres e, dentro destes grupos, as mulheres e crianças. As mulheres constituem a maioria das vítimas de tráfico para fins de exploração sexual, mas também para o trabalho doméstico, atividade onde se encontram isoladas. As vítimas são frequentemente pessoas frágeis, não sindicalizadas e incapazes de se defender e se proteger. A extensão da economia informal dá oportunidades aos traficantes, e as insuficiências dos serviços de inspeção do trabalho e de polícia não permitem combater o desenvolvimento deste fenómeno.

A crise económica que abala a Europa desde 2008 levou trabalhadores a abandonar os seus países para encontrar trabalho em países mais ricos. Por conseguinte, as qualificações de que dispõem passam a estar em falta nos seus países de origem, que são obrigados a recorrer a migrantes provenientes de países mais longínquos, também eles em busca de melhores condições de vida. Estes migrantes encontram-se expostos a dificuldades que não tinham imaginado, sem os devidos documentos, com empregos precários, sem proteção social e impossibilitados de regressar ao seu país. Esta situação fragiliza muitas famílias e cria um espaço no qual proliferam os traficantes de seres humanos.

## 2.4 O trabalho forçado em números

— Segundo uma estimativa da OIT de 2012, cerca de 21 milhões de pessoas no mundo são vítimas de trabalho forçado — das quais 58 % são mulheres e raparigas. Um quarto das vítimas são crianças com menos de 18 anos. Quase 19 milhões são exploradas por indivíduos ou por empresas privadas, e mais de 2 milhões por um Estado ou por grupos rebeldes. Entre as que são exploradas por indivíduos ou empresas, 4,5 milhões sofrem uma exploração sexual forçada. Segundo os mesmos dados da OIT, a duração média do trabalho forçado das vítimas é de 18 meses.

Contrariamente às ideias preconcebidas, os dados do Eurostat de 2013 sobre o tráfico de seres humanos na Europa revelam que a maioria das vítimas identificadas nos Estados-Membros provem de países da UE (representando 61 % dos afetados no período entre 2008 e 2010). Além disso, também a maioria dos traficantes objeto de ações penais é cidadã da UE (67 % em 2008, 76 % em 2010) <sup>(6)</sup>. Todavia, a percentagem de vítimas identificadas ou presumidas de países exteriores à UE triplicou entre 2008 e 2010, passando de 12 % a 37 %, o que confirma que a migração a partir de países terceiros continua a ser um fator de vulnerabilidade. Os números mais elevados de vítimas — identificadas ou presumidas — de tráfico de seres humanos em 2010 foram comunicados por Itália (2 381), Espanha (1 605), Roménia (1 154) e Países Baixos (993), ao passo que os mais reduzidos se registaram na Hungria (10), Portugal (8), Malta (4) e Lituânia (3) <sup>(7)</sup>. Nos Estados-Membros da UE, de um total de 880 000 trabalhadores forçados, 270 000 (30 %) são vítimas de exploração sexual forçada e 610 000 (70 %) são vítimas de trabalho forçado <sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking\\_in\\_Persons\\_2012\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf).

<sup>(6)</sup> Eurostat (2013), «Trafficking in Human Beings» [Tráfico de seres humanos] [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report\\_DGHome\\_Eurostat](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report_DGHome_Eurostat).

<sup>(7)</sup> Convém realçar que os valores do Eurostat de 2013 se baseiam exclusivamente nos números comunicados pelos Estados-Membros, que não levam em conta as vítimas de tráfico não identificadas. Além disso, nem todos os Estados-Membros apresentaram dados. Seja como for, as metodologias utilizadas pelas diversas autoridades nacionais variam muito, pelo que pode ser enganador fazer comparações diretas entre países.

<sup>(8)</sup> Secretariado Internacional do Trabalho (2012): «Estimation mondiale du BIT sur le travail forcé: Résultats et méthodologie» [Estimativa do SIT sobre o trabalho forçado no mundo: Resultados e metodologia], Genebra, 2012. Os dados do Secretariado Internacional do Trabalho dizem respeito ao número estimado (e não registado) de pessoas vítimas de trabalho forçado. Estes números correspondem a uma estimativa de nível mínimo, sujeita a critérios rigorosos de validação e extrapolação de dados. As estimativas são declinadas por região, não sendo possível discriminar por país, já que muito poucos países tentaram elaborar estimativas a nível nacional. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—declaration/documents/publication/wcms\\_182004.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf).

## 2.5 Como funciona o tráfico de seres humanos?

A relação entre o tráfico de seres humanos e o trabalho forçado é forte e reconhecida na literatura relevante (se bem que nem todas as vítimas de trabalho forçado sejam vítimas de tráfico). A pobreza e/ou os conflitos armados, bem como as disparidades de desenvolvimento entre regiões geograficamente próximas, desencadeiam o processo de imigração. Os meios utilizados pelos traficantes são o engano, a ameaça ou as dívidas, e as vítimas são frequentemente recrutadas, transportadas ou alojadas à força ou mediante coação ou fraude. A existência e manipulação de dívidas são meios para assumir e manter o controlo sobre uma pessoa. Os trabalhadores migrantes contraem frequentemente empréstimos de elevado montante para pagar ao traficante a organização do transporte, a obtenção dos documentos de viagem e as despesas associadas à obtenção de emprego. Estas quantias são pedidas a amigos e pais, presumindo o candidato à imigração que, posteriormente, lhe será possível sustentar a sua família e assegurar o seu futuro. A ideia de regressar sem poder honrar estas dívidas é inconcebível para a maioria dos trabalhadores migrantes, mesmo depois de descobrirem que o emprego prometido não existe e que serão explorados por um período indeterminado. As quantias que têm de pagar pelos seus passaportes e pelo transporte, alojamento e alimentação são exorbitantes. Além disso, em muitos países, os trabalhadores migrantes em situação irregular não têm acesso à justiça<sup>(9)</sup>.

## 2.6 Consequências do trabalho forçado

Para além de se tratar de uma violação dos direitos humanos, o trabalho forçado prejudica as empresas e os trabalhadores. As empresas cumpridoras enfrentam a concorrência desleal das que recorrem a produtos provenientes do trabalho forçado. Quanto aos trabalhadores, a existência de trabalho forçado exerce pressão no sentido de baixar os salários e de piorar as condições de trabalho e reduzir o financiamento da solidariedade social.

## 2.7 O trabalho forçado beneficia quem?

O tráfico de seres humanos é muito lucrativo: aqueles que gerem ou impõem o trabalho forçado a outros geram enormes lucros ilegais. Em 2005, estimou-se que os benefícios auferidos anualmente à escala mundial a partir da exploração do trabalho forçado se elevavam a 44 300 milhões de dólares americanos, dos quais 31 600 provêm do tráfico de seres humanos. Deste montante, 15 500 milhões, ou seja, 49 %, são gerados nas economias industrializadas<sup>(10)</sup>, entre as quais a União Europeia. O tráfico de seres humanos alimenta as redes criminosas tanto quanto o tráfico de armas e de droga.

## 3. Observações na especialidade

### 3.1 Instrumentos de combate ao trabalho forçado

O direito a não ser sujeito a trabalho forçado é um dos direitos fundamentais do trabalho, juntamente com a liberdade de associação e de negociação, a idade mínima para trabalhar (proibição do trabalho infantil) e a não discriminação no emprego e na profissão, conforme afirmam as Nações Unidas, a OIT, a OCDE e a União Europeia (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 5.º, e Convenção Europeia dos Direitos do Homem, artigo 4.º). Para além das convenções n.ºs 29 e 105 da OIT, há outras que permitem agir, como as convenções sobre o trabalho doméstico (n.º 189), a inspeção do trabalho (n.ºs 81 e 129), os trabalhadores migrantes (n.ºs 97 e 143) e as agências de emprego privadas (n.º 181).

Este é um direito fundamental e universal que deve ser aplicado mesmo nos Estados que não ratificaram as convenções fundamentais, através da Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e do respetivo seguimento. Segundo os princípios orientadores das Nações Unidas sobre as empresas e os direitos humanos, as empresas multinacionais são responsáveis por respeitar os direitos humanos, independentemente do papel assumido pelo Estado nos países onde estão presentes<sup>(11)</sup>.

O trabalho forçado é uma das formas de exploração contempladas na Diretiva europeia 2011/36/UE, que criminaliza todas as formas de exploração e harmoniza as sanções a impor aos exploradores e às empresas que recorrem ao trabalho forçado, para além de prever disposições sobre a prevenção, a proteção e a indemnização das vítimas.

<sup>(9)</sup> Por exemplo, um empregador irlandês foi obrigado a pagar 90 000 euros por salários não pagos a um trabalhador forçado. No recurso que apresentou, o empregador argumentou que o trabalhador não tinha direito a uma indemnização porque residia no país ilegalmente e venceu o processo (<http://www.mrci.ie/resources/publications/mrciupdates/the-fight-for-justice-muhammads-story-part-ii/>).

<sup>(10)</sup> Patrick Belser, «Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits» [Trabalho forçado e tráfico humano: Cálculo dos lucros], documento de trabalho, Genebra, Secretariado Internacional do Trabalho, 2005. [http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS\\_081971/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_081971/lang-en/index.htm).

<sup>(11)</sup> Nações Unidas (2011), relatório do Representante Especial do Secretário-Geral para os direitos humanos, as empresas transnacionais e outras empresas, John Ruggie, UN GA A/HRC/17/31 [www.ohchr.org/Documents/.../GuidingPrinciplesBusinessHR\\_FR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/.../GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf)

No entanto, apesar de estes direitos serem afirmados e de existirem numerosos textos com validade internacional, o trabalho forçado não desaparece. As redes criminosas não fazem caso das fronteiras e aproveitam-se das lacunas existentes entre os diferentes sistemas.

As convenções da OIT devem ser completadas com vista a dar melhor resposta às formas que o trabalho forçado assume atualmente, já que estes documentos não fazem referência ao tráfico de seres humanos ou à sua prevenção, nem tão pouco à proteção e indemnização das vítimas.

### 3.2 *Lacunas dos instrumentos*

Há uma grande diferença entre, por um lado, a força (direitos fundamentais) e o número de normas regulamentares (Nações Unidas), convencionais (OIT) ou voluntárias (orientações da OCDE sobre empresas multinacionais<sup>(12)</sup>), norma ISO 26000<sup>(13)</sup>, Declaração de princípios tripartida sobre empresas multinacionais e política social da OIT<sup>(14)</sup>, apresentação de informações não financeiras) e, por outro lado, a aplicação de todo este acervo. Nos casos em que existem planos de combate ao trabalho forçado, estes não dispõem, muitas vezes, de orçamento nem são objeto de um acompanhamento e avaliação. Além disso, não há coerência entre os instrumentos: as políticas de imigração, controlo de fronteiras e proteção dos direitos humanos, por exemplo, contradizem-se frequentemente, ao passo que as políticas de cooperação, que poderiam ser meios de combater o tráfico e o trabalho forçado, não referem estes problemas.

Esta enorme variedade de textos não garante a eficácia. Aos textos das instituições internacionais vem somar-se agora uma série de formas de rotulagem no setor privado: códigos de conduta, certificações, rótulos, etc. Na Europa, existem 240 rótulos, muitos dos quais definidos pelas próprias empresas e não sujeitos a qualquer verificação. Algumas multinacionais comprometem-se, por exemplo nos seus códigos de conduta, a respeitar o direito local em todos os países, o que é uma afirmação duvidosa em países que discriminam as mulheres ou que não defendem as liberdades sindicais. Existem também códigos de conduta redigidos para tranquilizar os consumidores e investidores sem que haja qualquer controlo ou verificação, e que, de resto, não abordam verdadeiramente a questão do trabalho forçado, que permite reduzir os custos e aumentar os lucros.

### 3.3 *Combater o trabalho forçado na UE e fora dela*

3.3.1 Combater as lacunas dos textos atuais: a OIT e os Estados europeus devem defender, a uma só voz, a adoção de um protocolo adicional à Convenção n.º 29 da OIT e de uma recomendação para reforçar a prevenção, o controlo, a proteção e indemnização das vítimas.

#### Na União Europeia

- A União Europeia adotou uma diretiva sobre o combate ao tráfico de seres humanos (2011/36/UE), bem como uma estratégia (parecer do CESE SOC/467). A estratégia europeia contra o tráfico de seres humanos dedica uma ação especial à exploração no trabalho, por ser uma das formas pouco estudadas, e prevê uma série de ações que envolvem os inspetores do trabalho, as autoridades competentes e a Comissão Europeia. No entanto, estes textos são recentes e ainda não deram todos os resultados esperados. Mais, a crise económica agrava o risco de um aumento do trabalho forçado, se tiver por consequência a redução dos recursos da polícia e da inspeção do trabalho, bem como o crescimento da economia informal e o aumento da pobreza e da precariedade. A prevenção passa sem dúvida pela sensibilização, educação e informação, mas também por um combate à economia informal e à pobreza, com um foco especial nos mais vulneráveis, nomeadamente os migrantes que não falam a língua do país de acolhimento.
- Os serviços de inspeção do trabalho devem ter meios de controlo suficientes e é necessário reforçar a cooperação europeia através da criação de uma agência responsável pelas questões transfronteiriças, do alargamento do mandato da plataforma de cooperação entre as inspeções do trabalho, para que passe a integrar o trabalho forçado, bem como através da coordenação dos organismos competentes para combater o trabalho não declarado (autoridades fiscais).
- Os inspetores do trabalho, assistentes sociais e sindicalistas deveriam dispor de indicadores (que assinem se o trabalhador tem passaporte, se pode circular livremente, se o seu salário é de facto pago, etc.), para detetar o trabalho forçado e recorrer aos serviços da polícia<sup>(15)</sup>.

<sup>(12)</sup> OCDE (2011) «Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales» [Orientações da OCDE para as empresas multinacionais] <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

<sup>(13)</sup> ISO 26000 — Responsabilidade social <http://www.iso.org/iso/fr/home/standards/iso26000.htm>.

<sup>(14)</sup> OIT (2006), Declaração de princípios tripartida sobre empresas multinacionais e política social — 4.ª edição. [http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_124923/lang-fr/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124923/lang-fr/index.htm).

<sup>(15)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf).

- As agências responsáveis pelo recrutamento e colocação de trabalhadores que recrutem noutros países da União ou fora dela (para os setores da construção, agricultura, resíduos, limpeza, etc.) devem ser controladas e vigiadas por forma a evitar práticas fraudulentas. A estratégia europeia contra o tráfico de seres humanos prevê que a Comissão trabalhe com a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound) com vista à elaboração de um guia de boas práticas para as autoridades públicas sobre a vigilância das agências de recrutamento e colocação e das agências de trabalho temporário, com o objetivo de prevenir o tráfico de seres humanos. Esse guia deverá incluir sistemas de emissão de licenças e de cumprimento das responsabilidades das agências em causa.
- As vítimas devem ser defendidas, merecendo a garantia e recuperação dos seus direitos (pagamento de salários em atraso, proteção social), e devem ser indemnizadas em conformidade com os danos sofridos. Além disso, não devem ser perseguidas por delitos de imigração, posse de documentos de identidade falsos ou delitos cometidos sob coação<sup>(16)</sup>, uma vez que os criminosos a perseguir nestes casos são os traficantes. O confisco dos bens dos traficantes deverá permitir indemnizar as vítimas.
- As vítimas devem poder recorrer à justiça. Para tal, devem ter autorização para permanecer no território durante o decurso do processo judicial, mesmo que tenham entrado ilegalmente na União Europeia. A autorização de residência não deve depender da vontade das vítimas de cooperarem com a polícia e a justiça, já que muitas delas estão traumatizadas, tendo já tido experiências muito negativas com a polícia. Além do mais, muitas vítimas podem temer represálias contra a sua família nos seus países de origem, caso testemunhem contra os seus exploradores. A Diretiva 2011/36/UE prevê certas obrigações para os Estados-Membros quanto à assistência e proteção das vítimas. A execução destas medidas deve ser o mais eficaz possível para assegurar uma proteção adequada das vítimas, inclusive as mais vulneráveis.

3.3.2 Fora da União Europeia: importa levar mais em conta o aparecimento de novos atores com a globalização e a entrada em cena das ONG e de multinacionais. As regras da OMC não integram as convenções da OIT de forma suficientemente explícita, pelo que deveria haver um observador da OIT que participasse nos trabalhos da OMC. Importa igualmente reforçar a implementação das conclusões e recomendações apresentadas pelos mecanismos de controlo da OIT sobre a legislação e a prática dos Estados que fazem parte desta organização, já que, muitas vezes, essas recomendações não têm seguimento por falta de vontade política e/ou carência dos recursos financeiros e das capacidades administrativas necessários para as pôr em prática.

3.3.3 A União Europeia está a elaborar uma diretiva sobre a responsabilidade social das empresas<sup>(17)</sup> que exigirá às empresas com mais de 500 trabalhadores a inclusão, no seu relatório de atividades, de uma declaração não financeira sobre o impacto das suas atividades no ambiente, na sociedade e no pessoal, incluindo o respeito pelos direitos humanos e os esforços de combate à corrupção. Esta diretiva está em conformidade com as regras da OIT (parecer do CESE INT/698).

3.3.4 A política de desenvolvimento e ajuda externa poderia ser um instrumento útil, se essa ajuda estivesse condicionada ao respeito dos direitos fundamentais, tanto pelo Estado como por outros agentes, especialmente as empresas multinacionais que exploram os recursos dos países beneficiários de auxílios. Além disso, a ajuda ao desenvolvimento deveria incluir projetos destinados ao reforço da capacidade administrativa, incluindo uma formação adequada dos inspetores do trabalho e dos parceiros sociais sobre a aplicação das convenções da OIT. A política comercial e a política de desenvolvimento deveriam ser reforçadas através de uma melhor aplicação dos direitos humanos. A ratificação e aplicação efetiva das convenções da OIT sobre o trabalho forçado (Convenções n.º 29 e 105), assim como de outras convenções fundamentais, devem fazer parte dos acordos de comércio, de cooperação e de associação entre a UE e os países terceiros, devendo além disso ser objeto de um acompanhamento regular. As organizações da sociedade civil devem estar envolvidas através de organismos de acompanhamento dedicados à aplicação dos acordos comerciais, nomeadamente aos capítulos desses acordos referentes ao comércio e ao desenvolvimento sustentável.

<sup>(16)</sup> «OSCE guidelines on non-punishment 2013» [Orientações da OSCE em matéria de não punição], <http://www.osce.org/cthb/101083>.

<sup>(17)</sup> Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 78/660/CEE e 83/349/CEE do Conselho no que se refere à divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por parte de certas grandes sociedades e grupos — COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD).



### 3.3.5 Contar com a sociedade civil

3.3.5.1 Importa reforçar o papel das empresas no respeito e promoção dos direitos humanos, o que, de resto, é uma medida preconizada pela OCDE nas suas orientações para as empresas multinacionais <sup>(18)</sup>. O mesmo propõe o Relatório Ruggie (das Nações Unidas) <sup>(19)</sup> sobre o envolvimento de governos, empresas, sociedade civil e investidores, que recomenda às empresas a realização de estudos de risco (medidas de devida diligência). As empresas devem estar prevenidas e atuar contra as violações dos direitos fundamentais. É necessário responsabilizar as empresas multinacionais e os investidores, não só porque é do seu interesse mas também para que seja possível processá-los em caso de falta de vigilância. Além disso, as empresas devem prestar contas sobre o cumprimento das normas da OIT, e a veracidade das suas declarações deve ser controlada por agências independentes de notação não financeira.

3.3.5.2 Muitas multinacionais são europeias e estão na vanguarda no que toca a celebrar acordos-quadro internacionais com federações sindicais internacionais sobre, nomeadamente, a responsabilidade social das empresas, e que incluem também a questão do combate ao trabalho forçado. A nova estratégia da UE <sup>(20)</sup> sobre a responsabilidade social das empresas para o período de 2011-2014 espera que as empresas europeias assumam a sua devida responsabilidade pelo respeito dos direitos humanos <sup>(21)</sup>.

3.3.5.3 Os investimentos são também uma alavanca: vários investidores já aderiram aos princípios de investimento responsável das Nações Unidas <sup>(22)</sup>, representando os investimentos socialmente responsáveis, hoje em dia, 22 % do total incorrido, dos quais 49 % têm proveniência europeia.

3.3.5.4 As empresas podem atuar através de políticas de aquisição responsáveis, mas as administrações e órgãos de poder local e regional também podem agir, assegurando, nos contratos públicos, que as empresas com que trabalham tomaram medidas para eliminar o trabalho forçado da sua cadeia de aprovisionamento.

3.3.5.5 As ONG europeias são líderes no cumprimento do direito dos consumidores de saberem onde e em que condições é fabricado o vestuário e calçado <sup>(23)</sup>, bem como os produtos alimentícios provenientes de países terceiros. A exigência de maior transparência e rastreabilidade para todos os componentes de um produto ou serviço permitirá eliminar o trabalho forçado.

3.3.5.6 Várias organizações sindicais têm experiências a partilhar, nomeadamente no atinente à realização de formações sobre como abordar trabalhadores forçados ou aos métodos de trabalho com ONG especializadas no auxílio aos imigrantes clandestinos. Todavia, nem todas as organizações sindicais estão ainda globalmente conscientes da dimensão do problema e muitas pensam que este fenómeno não se verifica no espaço onde trabalham ou que nada podem fazer. Os Estados poderiam ajudar estas organizações a organizar os trabalhadores do setor informal.

As organizações sindicais dos países onde se encontram as empresas contratantes deveriam apoiar a sindicalização nos países onde são executadas as subcontratações. Do mesmo modo, deveriam apoiar as reivindicações de salários de subsistência e de horários de trabalho dignos efetuadas pelos trabalhadores dos países terceiros.

Os comités de diálogo social setorial europeu são um dos meios de combate do trabalho forçado e de sensibilização para esta questão.

Bruxelas, 30 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

<sup>(18)</sup> <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

<sup>(19)</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31_fr.pdf).

<sup>(20)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:PT:PDF>.

<sup>(21)</sup> UE (2011): Responsabilidade social das empresas: uma nova estratégia da UE para o período de 2011-2014, COM(2011) 681 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:PT:PDF>.

<sup>(22)</sup> Sítio Web das Nações Unidas sobre os princípios de investimento responsável: <http://www.unpri.org/> [em inglês].

<sup>(23)</sup> Sítio Web da campanha Clean Clothes [roupa ética] <http://www.cleanclothes.org/> [em inglês].

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Defesa dos consumidores e gestão adequada do sobre-endividamento para prevenir a exclusão social» (parecer exploratório)**

(2014/C 311/06)

**Relatora-geral: Reine-Claude Mader**

Por carta de 6 de dezembro de 2013, e em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Theodoros Sotiropoulos, representante permanente da Grécia junto da União Europeia, solicitou, em nome da futura Presidência grega, ao Comité Económico e Social Europeu que elaborasse um parecer exploratório sobre o tema:

*Defesa dos consumidores e gestão adequada do sobre-endividamento para prevenir a exclusão social.*

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 498.<sup>a</sup> reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 29 de abril de 2014), designou relatora-geral Reine-Claude Mader e adotou, por 164 votos a favor, 12 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE segue com extrema atenção o problema do sobre-endividamento, que se agravou com a crise financeira, o aumento do custo de vida e o recurso ao crédito de tesouraria. Através de vários pareceres, o Comité teve oportunidade de se pronunciar sobre a necessidade de adotar medidas ao nível europeu.

1.2 Verifica que, embora se tenham identificado as causas, não existe uma definição harmonizada de sobre-endividamento, nem meios para ter uma visão precisa sobre a situação nos Estados-Membros. Solicita, por conseguinte, que se adote uma definição comum.

1.3 Esta definição deve ter em conta os seguintes elementos: (i) o agregado familiar, como unidade de medida pertinente para quantificar o sobre-endividamento; (ii) os compromissos financeiros assumidos; (iii) os compromissos informais assumidos no âmbito da família ou de uma comunidade; (iv) a incapacidade de pagamento; (v) o sobre-endividamento estrutural; (vi) um nível de vida digno e (vii) a insolvência.

1.4 O CESE insiste em que a defesa dos consumidores seja efetivamente integrada em todas as medidas adotadas para a realização do mercado interno.

1.5 A gestão do sobre-endividamento deve passar pela educação e prevenção, assim como por processos adaptados que devem conduzir à reintegração do sobre-endividado numa vida económica normal.

1.6 Para o efeito, é indispensável ter uma visão global do problema do sobre-endividamento das famílias e adotar medidas eficazes.

1.7 A educação financeira deve ser difundida, em primeiro lugar, no meio escolar, mas deve igualmente ser acessível a todos os cidadãos, em qualquer momento da sua vida. A este respeito, o CESE encoraja a realização de campanhas de informação, em que devem participar todas as partes interessadas, a fim de assegurar uma complementaridade das experiências.

O CESE sublinha o papel essencial que desempenham as associações de consumidores e as associações de famílias na divulgação da informação e na assistência prestada às pessoas que a desejem.

1.8 Alguns Estados-Membros criaram mecanismos de prevenção e de gestão das situações de sobre-endividamento, mas que são heterogéneos.

O CESE considera que importa instaurar em todos os Estados-Membros um procedimento apropriado e uniforme, baseado no artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais, no artigo 114.º ou mesmo no artigo 81.º do TFUE, de acordo com princípios gerais propostos pela Comissão numa proposta de diretiva, o que demonstrará concretamente o interesse do Parlamento na resolução dos problemas dos cidadãos europeus.



1.9 Estes princípios devem incidir sobre a celeridade e a gratuidade do procedimento, a suspensão da ação judicial quando um procedimento destinado a travar o sobre-endividamento tiver sido iniciado, a verificação das dívidas, a preservação da habitação principal, a igualdade de tratamento dos credores comuns, a possibilidade de anulação das dívidas nas situações mais graves e a obrigação de deixar ao sobre-endividado um mínimo suficiente para poder viver dignamente, visto que o objetivo é reintegrar o consumidor rapidamente na vida económica e social.

1.10 O Comité recorda igualmente o seu apego à inclusão bancária, que deve ser salvaguardada para as pessoas em situação de sobre-endividamento com vista a evitar a exclusão social.

1.11 Combater o sobre-endividamento pressupõe também o enquadramento europeu da usura.

1.12 No entanto, a redução do número de situações de sobre-endividamento não pode resultar unicamente da aplicação de um mecanismo de gestão. São necessárias medidas complementares para desenvolver a educação doméstica e financeira, o que implica a afetação dos recursos necessários para o efeito.

1.13 Por último, chama a atenção para o facto de a gestão da dívida não se poder fazer sem o respeito pela legislação aplicável. Recorda, relativamente a este ponto, que apoia o conceito de «crédito responsável», que implica práticas leais e éticas tanto por parte dos mutuários como dos mutuantes.

## 2. Introdução

2.1 A Comissão constatou em 2013, no seu «Pacote sobre o investimento social»<sup>(1)</sup>, um forte aumento do número de expulsões e de pessoas sem abrigo desde o início da crise e sublinhou que uma das causas desta situação é o sobre-endividamento.

2.2 O fenómeno do sobre-endividamento acentuou-se no início dos anos 80 e atinge cada vez mais pessoas de todas as categorias socioprofissionais.

2.3 As situações de sobre-endividamento já não podem ser consideradas como um problema de um indivíduo em particular sob a influência dos «seus impulsos e das suas paixões». Tais situações são atualmente o reflexo de uma crise social e societal.

2.4 Em 2013, o Banco Central Europeu observou que mais de metade da população da área do euro não tinha contraído nenhuma dívida junto de instituições financeiras<sup>(2)</sup>.

2.5 Segundo este inquérito, o sobre-endividamento surge geralmente em consequência de uma quebra inesperada de rendimentos, ligada, sobretudo, ao desemprego, à doença, a uma separação ou a gastos excessivos<sup>(3)</sup>.

2.6 Depois da Dinamarca que, em 1984, se dotou de um mecanismo completo para gestão do sobre-endividamento dos particulares, a França foi o segundo país europeu a adotar medidas semelhantes, com a Lei de 31 de dezembro de 1989 sobre a prevenção e a resolução de dificuldades ligadas ao sobre-endividamento dos particulares e das famílias<sup>(4)</sup>.

2.7 O sobre-endividamento afeta todos os Estados-Membros, mas com intensidade diferente, tendo-se acentuado com a crise financeira que desestabilizou a economia de numerosos países. Procurar uma solução para este problema é ainda mais importante porquanto todos os atores económicos sofrem as consequências financeiras, incluindo as empresas, em particular as PME, que ficam fragilizadas devido às dívidas de clientes insolventes.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 83 final; Parecer do CESE, JO C 271 de 19.9.2013, p. 91.

<sup>(2)</sup> Banco Central Europeu (2013). Inquérito do *Eurosistema* sobre o património e o consumo das famílias: resultados da primeira vaga, Statistics Paper Series, abril de 2013, pp. 57-71.

<sup>(3)</sup> Eurofound 2013, «Household over-indebtedness in the EU: The role of informal debts» [O sobre-endividamento das famílias na UE: o papel dos empréstimos informais], Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo.

<sup>(4)</sup> Nota de síntese do Senado: «A gestão do sobre-endividamento», Serviço dos Assuntos Europeus, abril de 1998.

2.8 A situação é agora mais preocupante, uma vez que afeta trabalhadores pobres e desempregados que acumularam faturas por pagar de serviços essenciais como energia, água, seguros e telefone e têm rendas em atraso, pessoas da classe média, frequentemente devido a circunstâncias imprevistas, mas também pensionistas, cujas pensões sofreram cortes em resultado de políticas de austeridade, ou que ajudam financeiramente os seus familiares<sup>(5)</sup>. As causas do sobre-endividamento são conhecidas. Prendem-se com o desemprego, o emprego precário e determinadas situações familiares. É sabido que as famílias monoparentais são as mais atingidas. O sobre-endividamento pode resultar, em certos casos, de acidentes de percurso, nomeadamente divórcio, separação, morte de um familiar, doença ou deficiência que envolvem despesas elevadas com cuidados de saúde. O custo exorbitante das propinas no ensino superior em determinados Estados-Membros contribuiu também de forma significativa para o sobre-endividamento dos jovens.

2.9 O aumento recente do sobre-endividamento engloba outra categoria sociológica: as pessoas da classe média que perderam o emprego e se encontram confrontadas com pesados empréstimos hipotecários que incidem sobre a própria habitação, sem perspetivas a curto prazo de encontrar um novo emprego.

2.10 É, pois, grande a heterogeneidade de causas e de consequências do sobre-endividamento entre as categorias de pessoas e dentro de uma mesma categoria.

2.11 O risco de sobre-endividamento é acentuado pelo desfasamento entre a progressão dos rendimentos e a progressão do custo de vida associado à evolução dos modos de vida, às políticas nacionais de austeridade, ao aumento das despesas da vida corrente como a energia, a habitação, as telecomunicações, os transportes e as despesas financeiras.

2.12 O recurso ao crédito numa sociedade da abundância, incentivado por campanhas publicitárias agressivas e enganosas para compensar a falta de rendimentos e adquirir bens e serviços, está igualmente na origem de inúmeros casos de sobre-endividamento. A este respeito, note-se que as categorias vulneráveis são «mal-endividadas», porque não têm acesso a todas as formas de crédito devido à sua insolvência. São orientadas para as fórmulas que se revelam ser as mais dispendiosas, do tipo «crédito de tesouraria», frequentemente associadas a cartões distribuídos através de diversos canais a taxas muito elevadas.

2.13 Frequentemente, este tipo de cartão de crédito é proposto no domicílio por via postal e inclui fórmulas como «Parabéns, ganhou um crédito gratuito, reembolso sem encargos», ao arrepio das regras sobre a informação e a defesa do consumidor. O CESE reclama que a duração e o *plafond* de utilização deste tipo de cartões sejam regulados com todo o rigor<sup>(6)</sup>.

2.14 A questão das taxas do crédito imobiliário ou do crédito ao consumo merece igualmente uma atenção especial. Certos empréstimos são concedidos a taxas variáveis sem limites máximos que podem evoluir de forma muito significativa em função do mercado.

2.15 Por vezes, pretensamente para tornar os agregados familiares solventes, alguns empréstimos são concedidos com taxas progressivas antecipando uma progressão dos rendimentos, o que não aconteceu devido à crise e aos tetos salariais praticados em alguns países, ou devido à perda dos salários.

2.16 Além disso, dada a ausência de harmonização europeia, alguns Estados-Membros não possuem regulamentação em matéria de usura.

2.17 Certas famílias sobre-endividadas confrontadas com pagamentos ou reembolsos em atraso correm riscos acrescidos de exclusão social e arriscam-se a ficar privadas de serviços de base ou a ser expulsas da sua habitação, para não falar dos problemas de acesso aos cuidados de saúde provocados por esta insegurança. A título de exemplo, mais de 75 000 espanhóis sobre-endividados foram expulsos em 2012, ou seja um aumento de 16,7 % em relação a 2011<sup>(7)</sup>.

2.18 Apesar de as causas do sobre-endividamento não serem rigorosamente idênticas em todos os Estados-Membros, há consenso quanto às principais. De qualquer dos modos, não há meios para avaliar a situação ao nível europeu com a precisão que ela merece, conforme salientado pelo Comité em pareceres anteriores<sup>(8)</sup>. Na verdade, não há nenhum recenseamento europeu. De resto, a criação de um instrumento deste tipo pressupõe, em primeiro lugar, que se chegue a acordo sobre o que se entende por «sobre-endividamento» e sobre os critérios e métodos de avaliação.

<sup>(5)</sup> Eurofound 2013, *op. cit.*

<sup>(6)</sup> JO C 18 de 19.1.2011, p. 24.

<sup>(7)</sup> L'Expansion.com com a AFP, publicado em 22.3.2013.

<sup>(8)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 74.

2.19 O Comité já chamou a atenção para este facto e solicitou a elaboração de um Livro Verde que preconizasse soluções operacionais e o lançamento de uma consulta eletrónica.

2.20 A este respeito, o CESE espera que se estabeleça, a nível europeu, uma definição operacional comum de sobre-endividamento assente na impossibilidade de um consumidor fazer face ao conjunto das dívidas, independentemente da sua natureza e dos seus compromissos. Com efeito, inexistindo uma definição capaz de avaliar precisamente este fenómeno multifacetado, as iniciativas públicas arriscam-se a ser vãs.

2.21 O Comité apoia a ideia de um observatório europeu do sobre-endividamento, sem custos orçamentais adicionais, que integre práticas nacionais que já se revelaram eficazes.

2.22 Por último, o CESE considera que a gestão do sobre-endividamento deve ser feita a montante através da educação financeira, que é indispensável para desenvolver um consumo responsável e controlado.

### 3. Para uma definição europeia operacional comum do sobre-endividamento

3.1 Segundo um estudo, publicado em fevereiro de 2008<sup>(9)</sup>, que apresenta um panorama geral das definições e das medidas adotadas para combater o sobre-endividamento em 18 Estados-Membros e num país da Associação Europeia de Comércio Livre<sup>(10)</sup>, a definição de sobre-endividamento não é consensual dado que os conceitos utilizados divergem de país para país.

3.2 O sobre-endividamento é, de facto, um fenómeno complexo, multifacetado e evolutivo, conforme destaca uma análise estatística de 2013 encomendada pela Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores (DG SANCO) da Comissão Europeia<sup>(11)</sup>.

3.3 Tal como referiu o Conselho da Europa<sup>(12)</sup>, esta situação pode abranger problemas relacionados com os prazos de vencimento das prestações de empréstimos e com as dificuldades diárias em pagar as faturas.

3.4 Destas diferentes fontes conclui-se que a unidade de medida é, na maioria dos casos, o agregado familiar. Cerca de metade das definições nacionais fazem referência à duração do endividamento ou ao seu carácter estrutural. A maioria refere-se à capacidade para cumprir os compromissos assumidos.

3.5 É possível distinguir certos elementos subjacentes comuns que podem, portanto, servir de base comum.

3.6 Na opinião do CESE, a definição comum operacional do sobre-endividamento deve ter em consideração os seguintes elementos:

- o agregado familiar, enquanto unidade de medida pertinente para quantificar o sobre-endividamento<sup>(13)</sup>;
- compromissos financeiros assumidos, que incluem o crédito à habitação, o crédito ao consumo, as faturas de serviços telefónicos, de comunicações digitais, de serviços essenciais (água, aquecimento, eletricidade, saúde, etc.), rendas, despesas correntes (alimentação, transportes, escolaridade, etc.);
- compromissos informais assumidos pela família ou pela comunidade. O CESE insiste em que este critério seja tido em consideração visto ser um elemento cada vez mais importante do fenómeno do sobre-endividamento;

<sup>(9)</sup> *Towards a Common operational European definition of over-indebtedness* [Para uma definição europeia operacional comum de sobre-endividamento], estudo conduzido pelo Observatoire de l'Épargne européenne (Observatório da Poupança Europeia), o Centre for European Policy Studies (Centro de Estudos de Política Europeia) e o Personal Finance Research Centre (Centro de Investigação de Finanças Pessoais) da Universidade de Bristol a pedido da DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia.

<sup>(10)</sup> A Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Suécia e Noruega.

<sup>(11)</sup> *The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact* [O sobre-endividamento das famílias europeias: cartografia atualizada da situação, da natureza e das causas, dos efeitos e das iniciativas para mitigar o seu impacto], Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), 17.1.2013.

<sup>(12)</sup> Recomendação Rec (2007)8 (em francês) do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre as soluções jurídicas para o problema do endividamento, Conselho da Europa, 20.6.2007.

<sup>(13)</sup> Esta definição é derivada da metodologia do sistema europeu de contabilidade ESA 95.

- incapacidade de pagamento. O agregado familiar sobre-endividado é incapaz de fazer face às despesas correntes, bem como às despesas relacionadas com os compromissos formais e informais assumidos;
- sobre-endividamento estrutural. Trata-se de um critério temporal destinado a abranger os problemas financeiros persistentes e contínuos;
- nível de vida digno. O agregado familiar deve ser capaz de honrar os compromissos financeiros formais e informais sem reduzir as despesas mínimas vitais para manter o seu nível de vida;
- insolvência. O agregado familiar é incapaz de sanear a sua situação financeira mobilizando os seus ativos financeiros e não financeiros.

#### 4. Prevenir o sobre-endividamento

##### 4.1 Educação financeira e consumo responsável

4.1.1 A redução do número de situações de sobre-endividamento não pode resultar unicamente da aplicação de um dispositivo legislativo. Impõe-se uma abordagem global, sendo necessário adotar medidas preventivas para evitar ao máximo a ocorrência destas situações.

4.1.2 A necessidade de uma educação financeira surge de forma recorrente nos debates sobre os serviços financeiros sem que sejam atribuídas as dotações necessárias para o efeito. Para perceber que assim é basta comparar as verbas consagradas à publicidade e as atribuídas à educação financeira.

4.1.3 O CESE preconiza várias medidas, entre outras, desenvolver a educação orientada para o consumo sustentável<sup>(14)</sup>. Considera que a educação financeira é indispensável pois contribui para a boa gestão de um orçamento pessoal e a prevenção do sobre-endividamento.

4.1.4 O CESE assinala que em nenhum dos 18 Estados-Membros citados a educação preventiva é assegurada por um único prestador. Deseja que a União Europeia institua um sistema de educação à altura das ambições propaladas.

4.1.5 Solicita que a educação financeira faça parte dos programas de ensino. A este respeito, chama a atenção para a necessidade de adaptar esta formação à idade e aos conhecimentos dos destinatários de modo a poder responder às necessidades de cada um.

4.1.6 A Comissão deverá também instar os Estados-Membros a preverem um programa nacional de educação financeira, que seria levado a cabo por professores ou no âmbito de parcerias público-privadas, e a divulgarem melhor os instrumentos existentes a nível europeu.

4.1.7 O CESE considera que as campanhas de informação e de divulgação sobre finanças devem ser reforçadas, visto que a educação deve poder chegar a todos os públicos. Considera que estas campanhas podem ser organizadas pelos diferentes agentes socioeconómicos, poderes públicos, ONG, associações profissionais, associações de consumidores, etc. De facto, trata-se de apostar na complementaridade entre as diferentes fontes de informação, com um objetivo de interesse geral. A necessidade desta informação é, de resto, reconhecida em alguns países, que instauraram programas acessíveis aos cidadãos.

4.1.8 O Comité reputa igualmente importante que os cidadãos, que assim o desejarem, tenham ao longo da vida facilmente acesso a informações, aconselhamento, apoio para gerir o orçamento ou resolver dificuldades com que possam confrontar-se com a sua instituição de crédito, mas também com um prestador de serviços ou uma administração. Considera, a este respeito, que importa apoiar e valorizar o trabalho já realizado pelas associações de consumidores, próximas do público, que prestam assistência quer organizando reuniões de informação, quer acompanhando e prestando assistência gratuita às pessoas em causa.

---

<sup>(14)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

4.1.9 Por último, a gestão da dívida não se pode fazer à revelia do espírito e da letra da legislação sobre o crédito ao consumo, o crédito à habitação e as práticas comerciais desleais (cláusulas abusivas, publicidade enganosa, venda direta agressiva) <sup>(15)</sup>.

4.2 *Prevenir o sobre-endividamento privilegiando o empréstimo responsável e as sanções dissuasivas em caso de incumprimento das obrigações de informação impostas aos profissionais*

4.2.1 O comportamento responsável dos profissionais deve ser exercido tanto nas ofertas e na publicidade que divulgam, como também nos conselhos e explicações que prestam aos consumidores quando contraem empréstimos. Tal implica uma abordagem personalizada, sendo lamentável que atualmente, na prática, esta não seja a norma, não obstante as legislações e os códigos de conduta existentes na maioria dos países. A transparência sobre os produtos, sobretudo quando se trata de empréstimos contraídos em divisas estrangeiras, os riscos resultantes para quem tenha prestado uma caução ou para os cônjuges que indiretamente assumem o compromisso, bem como a clareza da informação devem ser a norma qualquer que seja o suporte utilizado.

4.2.2 O CESE concorda com o conceito de «crédito responsável» na medida em que envolve os cocontratantes <sup>(16)</sup>. O controlo da concessão de empréstimos através de registos vai nesse sentido.

4.2.3 Neste contexto sensível, o CESE considera que deverá ser dada especial atenção ao tratamento de dados pessoais.

4.3 *Prevenir o sobre-endividamento regulando o crédito e o setor profissional do crédito aos particulares*

4.3.1 A Diretiva 2008/48/CE relativa aos contratos de crédito aos consumidores <sup>(17)</sup> obriga os Estados-Membros a imporem aos mutuantes ou aos intermediários de crédito que a publicidade destes produtos informe claramente o consumidor através de elementos de comparação, e prevê igualmente os principais dados financeiros que devem figurar no contrato.

4.3.2 Esta diretiva ancorada na informação do consumidor não é suficiente para prevenir o sobre-endividamento.

4.3.3 Para ser eficaz neste domínio a legislação deve prever medidas de educação destinadas a profissionais e consumidores.

4.3.4 Assim, alguns Estados-Membros vão mais além e preveem que o contrato de crédito ao consumo deve alertar os consumidores para determinados abusos, ou recordar o direito que os assiste de receber um quadro de amortização pormenorizado.

4.3.5 O CESE solicita uma legislação mais incisiva e ambiciosa do que a Diretiva 2006/114/CE em matéria de publicidade enganosa e de publicidade comparativa <sup>(18)</sup> a fim de proibir certas formas de publicidade enganosa ou abusiva, sobretudo quando visam consumidores vulneráveis ou que já não conseguem reembolsar as dívidas <sup>(19)</sup>.

<sup>(15)</sup> Estes assuntos são tratados na Diretiva 2011/83/UE relativa aos direitos dos consumidores (JO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

<sup>(16)</sup> JO C 44 de 16.2.2008, p. 74 e JO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

<sup>(17)</sup> JO L 133 de 22.5.2008, p. 66.

<sup>(18)</sup> JO L 376 de 27.12.2006, p. 21.

<sup>(19)</sup> Os casos de publicidade para «créditos gratuitos» («mesmo em caso de contencioso» ou «mesmo que o devedor esteja assinalado no banco nacional») ou que incitam abusivamente ao «agrupamento» de empréstimos anteriormente contraídos ou que insistam na facilidade ou na rapidez com que um empréstimo pode ser concedido.

#### 4.4 *Lutar contra a usura*

4.4.1 O consumidor europeu seria mais bem protegido se existisse um enquadramento europeu da usura. O mecanismo essencial de luta contra a usura consiste em fixar uma taxa máxima para o custo total do crédito que abranja todos os juros e encargos associados ao contrato de crédito expresso em percentagem, segundo o método conhecido da taxa anual de encargos efetiva global (TAEG) que deverá variar em função do tipo de crédito e do montante do empréstimo.

4.4.2 Nesta matéria, as situações na Europa são muito heterogéneas<sup>(20)</sup>.

4.4.3 Regra geral, existem garantias para os créditos aos particulares embora alguns países tenham liberalizado totalmente os seus regimes de usura para os créditos às empresas. Só França e Itália continuam a ser a exceção.

4.4.4 Na maior parte dos países, o controlo das taxas de juro não se baseia na lei, mas na jurisprudência. É o caso do Reino Unido e de Espanha.

4.4.5 Na Alemanha, os tribunais avaliam a usura com base nas médias do mercado publicadas mensalmente pelo *Bundesbank* para os diferentes tipos de crédito. O desvio é considerado excessivo se for superior ao dobro do praticado no mercado.

4.4.6 Itália dispõe, tal como França, de uma lei que regula as taxas de juro. A taxa de usura é também reavaliada trimestralmente. No entanto, neste país, uma taxa é considerada usurária se ultrapassar em mais de 50 % a taxa média aplicada pelos bancos.

### 5. Gerir o sobre-endividamento

5.1 Vários Estados-Membros instauraram procedimentos jurídicos para lutar contra o sobre-endividamento. Com base nos dados disponíveis e apesar da inexistência de estudos comparativos de legislações ou de estatísticas sobre o conjunto dos 28 Estados-Membros, resulta que o objetivo geral da gestão do sobre-endividamento é proporcionar uma solução às famílias para evitar a exclusão social e permitir-lhes, sempre que possível, reembolsar as dívidas dentro das suas capacidades contributivas. Há dispositivos que preveem a possibilidade de anular total ou parcialmente as dívidas quando a situação das pessoas sobre-endividadas se encontra definitivamente comprometida, já que o objetivo é dar-lhes uma segunda oportunidade.

5.2 O direito de insolvência das empresas sobre o qual o CESE emitiu um parecer, constitui, a este propósito, um exemplo interessante<sup>(21)</sup>.

5.3 A maior parte dos países europeus instituiu mecanismos judiciais para a gestão do sobre-endividamento, que variam quanto à natureza, às condições de acesso e ao objeto das dívidas.

5.3.1 Esses mecanismos preveem a possibilidade de o juiz impor um plano de pagamento das dívidas às pessoas sobre-endividadas e aos respetivos credores. A decisão é geralmente antecedida de uma fase «amigável» durante a qual se procura que as diferentes partes cheguem a acordo sobre um projeto que, se for conseguido, será submetido a homologação judicial<sup>(22)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Artigo L313-3 do Código do Consumo. Em França, a usura é um crime punível com pena de prisão de dois anos e coima de 45 000 euros ou apenas com uma destas penas. Além disso, os montantes percebidos em excesso devem reintegrar o capital do crédito. Se, entretanto, o empréstimo já tiver sido reembolsado, o mutuante deve restituir os montantes indevidamente recebidos, com juros. Há uma taxa de usura para cada categoria de financiamento. O Banco de França fixa trimestralmente a taxa de usura, que é, em seguida, publicada no Jornal Oficial.

<sup>(21)</sup> JO C 271 de 19.9.2013, p. 55.

<sup>(22)</sup> Faz parte do procedimento propriamente dito e segue-se à decisão judicial de admissão a este procedimento (França, Bélgica) ou é uma condição prévia obrigatória deste procedimento sem fazer parte dele (Países Baixos).

5.3.2 Em paralelo à intervenção do tribunal, estes procedimentos podem prever a nomeação de um funcionário judicial (o provedor de dívidas na Bélgica, o administrador de falência nos Países Baixos) a quem compete receber as declarações de dívida, verificá-las, inteirar-se das condições de vida e da situação do património das pessoas sobre-endividadas, definir, se for caso disso, o rendimento necessário para permitir aos devedores assumirem as suas despesas correntes, manter o remanescente de rendimentos destinado ao reembolso dos credores, fazer vender alguns dos seus bens, elaborar um projeto de plano de pagamento e controlar a respetiva execução, bem como a lealdade das pessoas sobre-endividadas<sup>(23)</sup>.

5.3.3 A este respeito, o CESE insiste na necessidade de se estabelecer, à escala europeia, que determinados produtos essenciais não possam, em caso algum, ser apreendidos nem vendidos ao desbarato.

5.3.4 A abertura destes procedimentos acarreta, na maioria dos casos, a impossibilidade de os credores comuns intentarem ações individuais sobre os bens e rendimentos dos beneficiários. Naturalmente, estas ações não podem agravar a dívida, sob pena de perderem o benefício do procedimento de pagamento.

5.3.5 O Comité considera que a uniformização desses procedimentos seria benéfica para a defesa do consumidor contra o risco de exclusão social, desde que sejam céleres, simples e isentos de encargos para os devedores que se encontram, naturalmente, numa situação delicada.

5.3.6 Além disso, a suspensão do procedimento judicial deveria ser proferida no início do processo, a fim de evitar a pressão dos credores.

5.3.7 O CESE chama a atenção para a necessidade de se prever uma fase de verificação dos créditos para acautelar os direitos das várias partes.

5.3.8 Salienta que, em alguns países, a habitação principal é objeto de tratamento diferenciado para evitar expulsar as famílias. Aprecia que assim seja e considera que esta abordagem deveria ser adotada sistematicamente para evitar a exclusão social das famílias, o que deve ser um objetivo primordial no interesse da sociedade.

5.3.9 Preconiza a possibilidade de anulação parcial ou total das dívidas nas situações mais graves para evitar o risco de exclusão social.

5.3.10 O Comité considera que o recurso a um procedimento de gestão do sobre-endividamento não deve implicar a exclusão dos serviços bancários essenciais, pelo facto de serem imprescindíveis para a vida social e económica.

5.3.11 O CESE salienta que os meios postos à disposição para o funcionamento de tais dispositivos devem permitir um tratamento personalizado das situações. A este respeito considera uma medida adequada prever sistemas de acompanhamento para as pessoas que sentem essa necessidade.

## **6. Garantir um elevado nível de defesa do consumidor a fim de contribuir para a consolidação do mercado único**

6.1 O CESE considera que, para cumprir este objetivo, é indispensável instaurar em todos os Estados-Membros um procedimento uniforme, baseado igualmente na Carta dos Direitos Fundamentais, no artigo 114.º ou mesmo no artigo 81.º do TFUE, de acordo com princípios gerais que a Comissão poderia propor numa diretiva, socorrendo-se das seguintes pistas de reflexão conducentes a um mercado interno cada vez mais integrado.

6.2 O CESE salienta que algumas das sugestões já são aplicadas em alguns Estados-Membros e que haveria todo o interesse em generalizá-las.

---

<sup>(23)</sup> Por vezes, esta função de enquadramento não está prevista, mas uma parte das tarefas acima enumeradas é exercida por uma autoridade administrativa (em França pela «comissão departamental»).



### 6.3 *Dispositivos de acolhimento dos sobre-endividados*

6.3.1 O aconselhamento em matéria de serviços financeiros e de consumo, a obrigação de aconselhamento por parte dos bancos e instituições de crédito e o apoio à gestão do orçamento familiar revelam-se amiúde insuficientes ou desajustados à situação dos sobre-endividados. Por conseguinte, as autoridades públicas nacionais devem pôr à disposição das pessoas que enfrentam dificuldades serviços de apoio social capazes de lhes oferecer, caso o desejem, uma ajuda imediata ou mesmo ajuda jurídica gratuita. A este respeito, os Estados-Membros poderiam apoiar e formalizar o papel de assistência jurídica que as associações de defesa dos consumidores desempenham.

6.3.2 Pode prever-se assistência social para as situações de endividamento mais críticas, a fim de cobrir as despesas de eletricidade e de gás, de alojamento, de alimentação, de saúde e o pagamento total ou parcial das dívidas aos credores.

6.3.3 Aliás, há que criar um dispositivo para analisar concretamente a situação das pessoas, verificar a legitimidade dos montantes exigidos, negociar com os credores um plano de pagamento ou preparar outras soluções como, por exemplo, a via judicial, e informá-las acerca dos seus direitos e obrigações.

## 7. **Observatório europeu do sobre-endividamento**

7.1 O CESE preconiza a criação de um observatório europeu do sobre-endividamento sem custos orçamentais adicionais. Este dispositivo basear-se-ia nos sistemas nacionais existentes e permitiria colmatar a atual falta de estatísticas fiáveis, dispor de uma análise aprofundada sobre as origens do sobre-endividamento e a tipologia dos endividados, comparar as situações nos Estados-Membros e as medidas propostas para lhes pôr cobro, e medir a evolução do fenómeno.

7.2 O observatório poderia ser completado por uma rede de intercâmbio, aberta a todas as pessoas interessadas e em cujo âmbito se poderia desenvolver um diálogo sobre boas práticas.

7.3 Combater o sobre-endividamento dos consumidores e prevenir a exclusão social implica, com efeito, abordar o problema na sua globalidade. Não é possível combater eficazmente este fenómeno com ações isoladas e não coordenadas à escala europeia. É indispensável que os consumidores, as administrações públicas e as empresas intensifiquem a sua cooperação a fim de desenvolverem métodos mais criativos e eficazes.

7.4 O observatório poderia ser composto por departamentos organizados em torno dos temas seguintes: recolha de dados, quadros jurídicos existentes e ações de sensibilização e de educação.

7.5 Os seus membros seriam oriundos dos setores público e privado. O setor privado poderia ser representado por membros de associações profissionais e de consumidores nacionais e europeias, provenientes de diversos setores económicos e zonas geográficas, e envolvidos na luta contra o sobre-endividamento. Participariam ativamente no trabalho dos departamentos do observatório, eventualmente no âmbito de grupos de trabalho especializados.

7.6 O setor público estaria representado por peritos nacionais nomeados pelos Estados-Membros, com ligação ao setor privado e com experiência no domínio do sobre-endividamento e da defesa do consumidor. Os representantes nacionais deveriam possuir também experiência em matéria de sensibilização do público em geral.

Bruxelas, 29 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

## III

(Atos preparatórios)

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

498.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 29 E 30 DE ABRIL DE 2014

**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 — Por um renascimento industrial europeu**

[COM(2014) 14 final]

(2014/C 311/07)

Relatora: **Ulla Sirkeinen**

Em 28 de janeiro de 2014, 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 — Por um renascimento industrial europeu*

COM(2014) 14 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 31 de março de 2014.

Na 498.<sup>a</sup> reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 29 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 139 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o presente parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a Comunicação — «Por um renascimento industrial europeu» e conclui o seguinte:

- os desafios enfrentados pelas indústrias europeias não estão a diminuir e, sem uma base industrial competitiva, a Europa não poderá garantir o crescimento e a criação de emprego;
- é necessário um conjunto de propostas mais fortes para a política industrial europeia, a fim de convencer as empresas a investir na região;
- a economia verde e inclusiva será o principal desafio dos próximos anos;
- o principal papel da UE na política industrial consiste em integrar os domínios políticos e em divulgar as respetivas boas práticas;
- o principal papel dos Estados-Membros consiste em assegurar o funcionamento adequado e eficaz de infraestruturas de conhecimentos, informação, transporte e energia acessíveis a todos;

- a comunicação revela que há muito trabalho por concluir e destaca a necessidade de implementação a nível da UE e dos Estados-Membros;
- a Comissão transmite uma mensagem importante sobre a relevância da integração das indústrias europeias nas cadeias de valor internacionais.

1.2 O CESE recomenda que os pontos de vista e as propostas apresentados na comunicação sejam apoiados e implementados rapidamente pelas partes interessadas.

1.3 Além disso, o CESE formula as seguintes recomendações:

- o objetivo de aumentar a percentagem da indústria no PIB para 20 % até 2020 deve ser complementado com aspetos qualitativos, nomeadamente tendo em vista obter um desempenho de valor acrescentado a nível internacional;
- o objetivo de tornar as indústrias europeias mais ecológicas deve ser acompanhado pela promoção de setores industriais e de serviços mais competitivos, baseados no conhecimento e nas novas tecnologias, e com maior valor acrescentado;
- um objetivo fundamental da política industrial europeia deve ser aumentar as possibilidades de as empresas europeias alcançarem posições-chave em redes de valor internacionais e maximizar a captura de valor para a Europa;
- o papel dos serviços deve ser alvo de maior atenção, e devem ser desenvolvidas políticas correspondentes, especialmente no caso dos serviços baseados no conhecimento, tanto pelo seu valor intrínseco como pelo seu potencial enquanto motores fundamentais da produtividade em todos os setores de atividade;
- a fim de assegurar uma concorrência saudável que favoreça a inovação, as políticas da UE em matéria de concorrência e de auxílios estatais devem ajudar as empresas a prosseguir os objetivos de crescimento da UE, em particular a realocação dos empregos, sem causar distorções da concorrência, e devem defender-se condições equitativas a nível mundial;
- todos os intervenientes, incluindo trabalhadores e empregadores, devem participar na criação de um ambiente favorável e previsível para a indústria, com iniciativas baseadas nas regiões;
- as estruturas de governação das políticas microeconómicas da UE devem ser reforçadas — o Conselho Europeu deve assumir uma liderança clara, o Conselho (Competitividade) deve submeter as decisões tomadas pelas restantes formações do Conselho a uma verdadeira análise em matéria de competitividade, e a Comissão deve organizar uma integração efetiva das propostas políticas;
- o financiamento da UE destinado à inovação deve ser dirigido de forma sistemática para as seis áreas transversais identificadas pela Comissão, tendo em conta novas tecnologias prometedoras, como os megadados, a robótica e a impressão 3D; e
- devem ser adotadas todas as medidas adequadas para reduzir os preços da energia na Europa.

## 2. Introdução

2.1 A crise económica tem demonstrado a **importância da indústria para a estabilidade económica, o emprego, a inovação e o desempenho internacional** das economias europeias. A indústria representa mais de 80 % das exportações da Europa e 80 % do investimento do setor privado em investigação e inovação. Cerca de 15 % dos postos de trabalho da UE encontram-se no setor da indústria. Além disso, cada posto de trabalho no setor permite criar entre 1,5 e 2 postos de trabalho noutros setores. Acresce que, atualmente, o setor industrial oferece postos de trabalho de alta qualidade, com uma remuneração acima da média. A indústria não constitui um objetivo em si mesma, mas um vetor de emprego e de manutenção de boas condições de vida.

2.2 A indústria da UE ainda gera um grande excedente no comércio internacional de produtos manufaturados e é líder mundial em matéria de sustentabilidade. No entanto, tal como indicado no relatório de 2013 sobre a competitividade europeia, **a percentagem da indústria europeia na produção da indústria transformadora mundial tem vindo a diminuir** ao longo da última década. A diferença de produtividade em relação aos EUA voltou a aumentar. Após um período de alguma recuperação entre 2009 e 2011, o contributo da indústria da UE para o PIB diminuiu para 15,1 %, um valor muito inferior ao objetivo de 20 % até 2020. Desde 2008, perderam-se 3,5 milhões de postos de trabalho. No entanto, a situação difere bastante de um Estado-Membro para outro.

2.3 A política industrial é, de facto, uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020. O CESE emitiu **pareceres sobre as principais propostas da Comissão em 2010 e 2012** <sup>(1)</sup> e elaborou uma série de pareceres sobre diferentes aspetos da política industrial, incluindo análises setoriais, no quadro da Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI) <sup>(2)</sup>, que trabalha atualmente sobre a relocalização industrial e a empregabilidade dos jovens. O presente parecer baseia-se nesses pareceres anteriores e complementa-os.

2.4 **A comunicação da Comissão** em apreço expõe as principais prioridades da Comissão para a política industrial, como contributo para o debate do Conselho Europeu sobre a política industrial, previsto para março de 2014. Oferece uma **panorâmica das ações já implementadas e apresenta algumas novas medidas** destinadas a acelerar a concretização destas prioridades. Assinala que a política industrial e outras políticas da UE estão cada vez mais integradas, e explica por que motivo este processo de integração deve prosseguir.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE **acolhe favoravelmente a comunicação da Comissão**, num contexto de crise económica e de crescente preocupação relativamente à competitividade das indústrias europeias. Os desafios enfrentados pela indústria não estão a diminuir, pelo contrário. O ambiente empresarial mundial está a mudar constantemente, a um ritmo cada vez mais rápido a que as nossas empresas devem ser capazes de responder. Sem uma indústria competitiva, a Europa não poderá assegurar um maior crescimento e a criação de emprego. Além disso, uma abordagem assente apenas nas funções de conceção e de engenharia, ignorando a produção e os contactos com o cliente final, terá poucas probabilidades de êxito a longo prazo.

3.2 À luz da gravidade da situação, o CESE **esperava um conjunto de propostas mais ambiciosas para a política industrial da UE com uma visão clara** e medidas urgentes. É necessário transmitir mensagens claras para convencer as empresas de que a Europa será uma região atraente para novos investimentos no futuro. A comunicação comporta atualmente poucos elementos novos relativamente às comunicações de 2010 e 2012. Apresenta principalmente um inventário de medidas já aplicadas ou previstas nas principais áreas prioritárias da política industrial, acima descritas, o que revela que há muito trabalho por concluir, e destaca a necessidade de implementação a nível da UE e dos Estados-Membros.

3.3 O CESE apoia as conclusões da comunicação, incluindo o objetivo de a indústria contribuir para 20 % do PIB; no entanto, considera que este objetivo é meramente quantitativo, e que **acrescentar aspetos qualitativos** estaria em maior consonância com as aspirações da UE no sentido de uma competitividade sustentável a nível social e ambiental. O objetivo de 20 % deve ser acompanhado por outros objetivos, que o CESE convida a Comissão a analisar mais aprofundadamente, e que devem refletir, nomeadamente, aspetos que ofereçam um valor acrescentado num contexto internacional.

3.4 O CESE congratula-se particularmente com a clara mensagem da Comissão sobre a importância da **integração das empresas europeias nas cadeias de valor internacionais**. Na realidade, a natureza altamente especializada, muito complexa e dinâmica das atividades industriais dos nossos dias pode ser descrita de forma mais correta recorrendo ao termo «redes de valor». As empresas estão a concorrer a nível mundial para conquistar posições-chave nestas redes. O objetivo da política industrial europeia deve consistir em aumentar as possibilidades de as empresas europeias obterem estas posições-chave e maximizar a captura de valor para a Europa. Tal deve ser tido em conta na conceção das políticas e dos objetivos.

<sup>(1)</sup> JO C 327 de 12.11.2013, p. 33, JO C 327 de 12.11.2013, p. 1, JO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

<sup>(2)</sup> JO C 198 de 10.7.2013, p. 45, JO C 299 de 4.10.2012, p. 54, JO C 327 de 12.11.2013, p. 82.

3.5 Na opinião do CESE, a economia verde e inclusiva será o principal desafio dos próximos anos. É necessário, com prioridade, tornar a indústria europeia mais ecológica e empreender uma transição para uma economia hipocarbónica e eficiente em termos de recursos até 2050 através de uma política industrial renovada. No entanto, para lograr essa transição e garantir o crescimento industrial e a criação de emprego, a Europa precisa de evoluir no sentido de **setores da indústria e dos serviços mais baseados no conhecimento e nas novas tecnologias, com maior valor acrescentado, inovadores, competitivos**, sustentáveis e financiados por um plano de investimento ambicioso.

3.6 Ir ao encontro das necessidades não satisfeitas da sociedade, dando-lhes resposta, juntamente com a concorrência, favorece a inovação, e todas as empresas do mercado interno devem beneficiar das **mesmas condições de concorrência**, independentemente do seu modelo de atividade. Na opinião do CESE, os Estados-Membros devem evitar concorrer entre si na sua oferta de auxílios estatais. Um dos objetivos da política em matéria de auxílios estatais deve consistir em permitir a concessão de auxílios pré-concorrenciais às empresas que contribuam para os objetivos de crescimento da UE, limitando, ao mesmo tempo, as distorções da concorrência. Caso se concedam auxílios estatais, devem destinar-se a ajudar as empresas a desenvolver-se e a adaptar-se, não a apoiar atividades permanentemente não competitivas. São igualmente necessárias condições de concorrência equitativas nos mercados mundiais, nomeadamente no caso das indústrias com grande consumo energético.

3.7 O **papel dos serviços** merece mais atenção. A interdependência entre os serviços e a indústria transformadora é amplamente reconhecida, uma vez que as atividades industriais incluem cada vez mais elementos de prestação de serviços, e muitos serviços dependem do desempenho industrial. No entanto, os serviços baseados no conhecimento e nas TIC revestem-se de um enorme potencial, tanto por si mesmos, enquanto indústrias exportadoras, como através da sua aplicação em todos os setores económicos como motores fundamentais da produtividade. Importa desenvolver políticas específicas para tirar proveito deste potencial.

3.8 Todos os intervenientes — instituições da UE, Estados-Membros, regiões, trabalhadores e empregadores e outras partes interessadas — devem participar na complexa missão de **criar um ambiente mais favorável** para a indústria. Devem ser desenvolvidas iniciativas com base em especificidades regionais que se completem mutuamente e tenham uma interação positiva. É necessário um quadro político estável e previsível, incluindo a nível da legislação nacional, por exemplo em matéria de fiscalidade.

3.9 O CESE apela à instituição de **estruturas de governação mais fortes** para as políticas microeconómicas. O Conselho Europeu deve assumir uma clara liderança estratégica neste domínio. O papel do Conselho (Competitividade) deve ser reforçado e as decisões das restantes formações do Conselho relacionadas com a indústria devem ser sujeitas a uma verdadeira análise em matéria de competitividade. A Comissão deve garantir a integração do seu trabalho mediante soluções de gestão eficazes. Os Estados-Membros devem aplicar as decisões conjuntas de forma coerente, e as questões relativas à política industrial devem ser plenamente integradas no Semestre Europeu, incluindo no que respeita à formulação de recomendações específicas por país.

#### 4. Observações na especialidade sobre os domínios políticos

##### 4.1 *Um mercado europeu único e integrado*

4.1.1 Uma das funções centrais dos governos consiste em assegurar a existência e o **acesso de todos a redes de transporte, informação e energia de alta qualidade**, que respondam às necessidades em evolução da sociedade, incluindo das empresas. Como reconhecido pela Comissão, entre os elementos que seria oportuno abordar neste domínio encontram-se as infraestruturas associadas à tecnologia espacial, a convergência das redes de informação e energia, e as infraestruturas destinadas à distribuição de combustíveis alternativos.

4.1.2 **As fronteiras no interior da UE não devem afetar** a operacionalidade das infraestruturas, nem o acesso às mesmas. Os obstáculos regulamentares, administrativos e técnicos que subsistem devem ser eliminados. Devem ser direcionados recursos financeiros a nível nacional e da UE para os investimentos necessários nesta área, mobilizando o máximo possível de financiamento do setor privado.

4.1.3 O CESE concorda com o ponto de vista da Comissão, segundo o qual as propostas legislativas pendentes relativas ao mercado interno devem ser adotadas com urgência. **Os Estados-Membros ainda não estão a implementar e a aplicar** adequadamente o quadro legislativo, levando a Comissão a tomar, de forma justificada, novas medidas nos casos de incumprimento.

#### 4.2 Investimento na inovação e em novas tecnologias

4.2.1 Em pareceres anteriores relativos à política industrial, o CESE manifestou as suas opiniões sobre iniciativas da UE a favor da inovação e das novas tecnologias, apoiando firmemente as mesmas e sublinhando a necessidade de **financiamento adequado por parte da UE, dos Estados—Membros e do setor privado**.

4.2.2 Em particular, o CESE apoiou a opção e as medidas propostas pela Comissão relativamente aos **seis domínios transversais estratégicos**: fabrico avançado, tecnologias facilitadoras essenciais, produtos de base biológica, veículos e embarcações limpos, construção e matérias-primas sustentáveis, redes inteligentes e infraestruturas digitais. Entre as novas tecnologias com grande potencial que exigem atenção encontram-se a robótica, os megadados, a impressão 3D, a Internet industrial e a conceção industrial. Os recursos financeiros da UE, como a iniciativa Horizonte 2020 e o financiamento regional, devem ser canalizados de forma sistemática para a inovação nestas áreas. O CESE apela igualmente ao estabelecimento mais rápido da Comunidade de Conhecimento e Inovação no domínio do fabrico com valor acrescentado.

4.2.3 **O período de tempo necessário para introduzir a inovação no mercado**, tendo em vista a sua aplicação, reveste-se de grande importância para a competitividade industrial. O reforço do mecanismo de capital de risco e de outros instrumentos de partilha de riscos do BEL, bem como a utilização inovadora dos fundos estruturais, constituem exemplos de medidas muito necessárias a nível da UE para atrair o investimento privado em projetos de investigação que comportam riscos.

#### 4.3 Acesso ao financiamento

4.3.1 Apesar da melhoria da conjuntura económica, o **acesso das empresas ao crédito bancário** mantém-se limitado, nomeadamente para as PME. Em consequência, o CESE apoia os esforços da UE neste domínio: a criação da União Bancária, a iniciativa de financiamento das PME, o Regulamento relativo aos requisitos de fundos próprios, a DMIF, a Diretiva revista relativa à transparência e medidas destinadas a reforçar o mercado de capital de risco pan-europeu.

4.3.2 A fim de aumentar a capacidade de empréstimo dos bancos, a UE deve encontrar o **equilíbrio certo** entre uma maior estabilidade financeira e a resposta à necessidade de financiamento das empresas. Além disso, as medidas regulamentares destinadas ao setor financeiro não devem impedir a concessão de empréstimos privados.

4.3.3 Na UE, as PME dependem mais do financiamento bancário do que noutras regiões. Devem ser envidados esforços, tanto a nível da UE como nacional, para aumentar a **diversificação do financiamento das empresas**, recorrendo a outras fontes, como fundos de investimento, capital de risco e garantias empresariais, bem como instrumentos híbridos de financiamento. Deve ser elaborado um plano que contenha uma abordagem ao financiamento baseada no ciclo de vida, identificando instrumentos inovadores.

#### 4.4 Energia

4.4.1 O CESE congratula-se por a Comissão reconhecer a importância dos preços da energia para a competitividade industrial. Os **preços da energia** europeus para a indústria são muito superiores aos dos seus principais concorrentes: os preços da eletricidade são duas vezes mais elevados do que os dos EUA e da Rússia e 20 % superiores aos da China. Os preços do gás são três a quatro vezes superiores aos dos EUA, Rússia e Índia e 12 % superiores aos da China.

4.4.2 A diferença de preços da energia entre a UE e os seus concorrentes deve-se parcialmente a fatores que não podem ser alterados mediante uma intervenção política por parte da UE. No entanto, devem ser tomadas **todas as medidas razoáveis para reduzir as disparidades**, nomeadamente tendo em vista recuperar os setores de produção com grande consumo de energia e o emprego correspondente na Europa. Até agora, as indústrias da UE conseguiram compensar parcialmente o aumento dos custos da energia graças a um aumento da eficácia, mas este potencial está a diminuir.

4.4.3 A **segurança do aprovisionamento energético** é fundamental para todas as indústrias. Atualmente, estamos a receber um sério alerta para a necessidade de reduzir a dependência da energia proveniente de fontes instáveis ou pouco fiáveis. Um cabaz energético diversificado, estabelecido pelos Estados-Membros em cooperação e respeitando os compromissos ambientais, representa um importante interesse comum da UE.



4.4.4 Algumas medidas relativas à política energética, nomeadamente o aumento da utilização de fontes de energia renováveis, tiveram como objetivo suplementar a **criação de novos postos de trabalho**. De acordo com as informações disponíveis até à data, este objetivo parece não ter sido alcançado: os estudos existentes indicam principalmente um impacto líquido neutro ou ligeiramente positivo sobre o emprego, ao mesmo tempo que as estruturas de emprego estão a mudar drasticamente.

#### 4.5 *Matérias-primas e utilização eficiente dos recursos*

4.5.1 O CESE apoia as intenções da Comissão em matéria de **diplomacias das matérias-primas**, bem como o seu objetivo de eliminar as distorções dos preços dos fatores de produção das indústrias.

4.5.2 A **prospecção e exploração** de matérias-primas na UE devem ser reforçadas, e a regulamentação correspondente deve ser harmonizada. As iniciativas legislativas em matéria de resíduos e de utilização eficiente dos recursos devem ser cuidadosamente concebidas, de forma a obter resultados ótimos, evitando simultaneamente custos supérfluos (a curto prazo) para as empresas. É necessário assegurar neutralidade política no acesso à biomassa, para permitir uma aplicação eficiente do princípio dito «em cascata» na utilização da biomassa.

#### 4.6 *Atualizar as competências e facilitar as mutações industriais*

4.6.1 Atualmente, há na Europa cinco milhões de jovens desempregados, e apenas dois milhões de ofertas de emprego. A **inadequação de competências** e as questões relativas à formação figuram no topo da agenda da política industrial.

4.6.2 É necessário aumentar, em todos os níveis, o número e a qualidade dos diplomados em **ciências, tecnologia, engenharia e matemática e encorajar vigorosamente o acesso das mulheres de todas as idades a estes setores e profissões**.

4.6.3 Os **estágios** e, por exemplo, os sistemas de ensino dual contribuem claramente para criar perfis de competências em consonância com as verdadeiras necessidades do mercado. Os Estados-Membros e os parceiros sociais devem analisar e aplicar as boas práticas, incluindo modelos eficientes de aprendizagem de caráter transfronteiriço.

4.6.4 A UE, os Estados-Membros e os parceiros sociais só podem contribuir para o progresso da indústria em matéria de novas tecnologias e inovações se estabelecerem políticas com o objetivo de melhorar os conhecimentos dos trabalhadores e desenvolver a aprendizagem ao longo da vida tendo em vista recompensar o seu investimento. O reconhecimento das competências e qualificações e a melhoria das condições de trabalho são essenciais para garantir a participação dos trabalhadores. A promoção do diálogo social deverá desempenhar um papel fundamental no renascimento industrial europeu.

#### 4.7 *PME e empreendedorismo*

4.7.1 O CESE continua a apoiar firmemente os esforços da UE no sentido de reforçar as PME, incluindo os numerosos modelos empresariais, concretizando o princípio «pensar primeiro em pequena escala». **A Lei das Pequenas Empresas** não deve apenas ser atualizada mas igualmente renovada e ampliada, para fazer face aos obstáculos ao desenvolvimento e crescimento ainda existentes. Estas reformas devem estar associadas ao Semestre Europeu.

4.7.2 De facto, a questão essencial, profunda e abrangente, consiste em saber como **mudar a mentalidade europeia**, no sentido de valorizar o empreendedorismo e assumir riscos.

4.7.3 Na opinião do CESE, as medidas para **reduzir os custos regulamentares** e administrativos, nomeadamente o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação, bem como para eliminar os obstáculos ao crescimento das empresas devem ser levadas a cabo sem prejuízo dos regulamentos que protegem os consumidores, o ambiente e a saúde e a segurança dos trabalhadores, nem da sua informação e consulta, e devem respeitar os acordos concluídos no quadro do diálogo social.



4.7.4 As **redes de cooperação e as aglomerações de empresas** podem oferecer às PME possibilidades de crescimento, tal como indicado pela Comissão. Esta abordagem deve ser aplicada a todos os setores, a empresas de todas as dimensões e às cadeias de valor transeuropeias e internacionais.

#### 4.8 *Internacionalização das empresas da UE*

4.8.1 O CESE apoia as medidas da Comissão destinadas a **assegurar o acesso das empresas da UE a importantes mercados internacionais**. Deve prosseguir-se a concretização de uma agenda ambiciosa de acordos de comércio livre e outras negociações comerciais, num espírito de reciprocidade, nomeadamente com o principal parceiro comercial da UE, os EUA, bem como entre a UE e os países do sul do Mediterrâneo e da Parceria Oriental.

4.8.2 Devem ser utilizados instrumentos bilaterais e multilaterais para garantir que os **principais parceiros comerciais da UE respeitam os seus compromissos internacionais**.

4.8.3 As normas industriais divergem enormemente consoante as diferentes regiões económicas, criando obstáculos ao comércio e, de forma mais geral, impedindo a existência de condições equitativas. Sob reserva do respeito das exigências fundamentais em matéria de saúde, de segurança, de proteção do ambiente e de defesa dos consumidores previstas no artigo 114.º do TFUE, o CESE apoia a promoção de **normas internacionais e de cooperação regulamentar**, bem como medidas, incluindo a supervisão do mercado, que visem garantir que as empresas da UE podem defender os seus direitos de propriedade industrial. A comunicação poderia ter sido mais concreta em relação a estas medidas.

Bruxelas, 29 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

## ANEXO

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

A seguinte proposta de alteração foi rejeitada em reunião plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 39.º, n.º 2, do Regimento):

**Ponto 3.5**

Alterar.

«3.5 Na opinião do CESE, ~~uma~~ ~~a~~ economia verde competitiva e inclusiva será o principal desafio dos próximos anos. ~~É necessário, com~~ A prioridade, consiste em tornar a indústria europeia mais ecológica e empreender uma transição para uma economia hipocarbónica e eficiente em termos de recursos até 2050 através de uma política industrial renovada. No entanto, ~~para lograr essa transição e garantir o crescimento industrial e a criação de emprego, a Europa precisa de evoluir no sentido de setores da indústria e dos serviços mais baseados no conhecimento e nas novas tecnologias, com maior valor acrescentado, inovadores, competitivos, e sustentáveis e financiados por um plano de investimento ambicioso. Estes ambiciosos objetivos exigem condições ainda mais eficazes de enquadramento dos investimentos.»~~

**Justificação**

- 1) Se a economia não for competitiva, não será sustentável, nem do ponto de vista ambiental nem de qualquer outro ponto de vista. Só uma economia competitiva a nível mundial poderá gerar recursos suficientes para sustentar uma sociedade próspera, inclusiva e ecológica.
- 2) Alteração estilística.
- 3) A transição dos nossos setores de produção para segmentos com maior valor acrescentado, etc., é importante não apenas por motivos ecológicos mas também para garantir um futuro próspero para a Europa noutros domínios.
- 4) A política industrial não pode nem deve centrar-se em planos de investimento público. Pelo contrário, deve consistir numa série de medidas que criem um ambiente empresarial atraente para os investimentos privados em condições de mercado. A experiência, nomeadamente a do meu próprio país durante os anos setenta, demonstra que grandes investimentos públicos e a aplicação de regimes de «escolha de beneficiários» na indústria tendem a ser dispendiosos para os contribuintes e não oferecem quaisquer benefícios a longo prazo.

**Votação**

A favor: 41

Contra: 81

Abstenções: 11

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) n.º 715/2007 e (CE) n.º 595/2009 no que diz respeito à redução das emissões poluentes dos veículos rodoviários**

[COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD)]

(2014/C 311/08)

Relator-geral: **Virgílio Ranocchiarì**

Em 6 e 18 de fevereiro de 2014, 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 que altera os Regulamentos (CE) n.º 715/2007 e (CE) n.º 595/2009 no que diz respeito à redução das emissões poluentes dos veículos rodoviários*

COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD).

Dada a urgência dos trabalhos, na 498.<sup>a</sup> reunião plenária, realizada em 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 29 de abril), o Comité Económico e Social Europeu nomeou relator-geral VIRGILIO RANOCCHIARI e adotou, por 158 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité sempre defendeu todas as medidas que, também à luz das evoluções tecnológicas, contribuem para reduzir as emissões poluentes e, de um modo mais geral, melhorar a qualidade do ar.

1.2 A proposta em apreço, todavia, suscita algumas reservas a respeito da forma e dos prazos em que se deseja obter tal redução, como especificado mais à frente no parecer.

1.3 Note-se, em especial, a lacuna e, em alguns casos, a inexistência de uma avaliação de impacto adequada sobre algumas das medidas propostas — trata-se de lacunas e inexistências que contrastam de forma evidente com o princípio de «regulamentação inteligente», amiúde invocado no contexto destas e de outras questões importantes a nível social, económico e ambiental.

1.4 Semelhantes preocupações são suscitadas pelo recurso excessivo aos atos delegados para temas que, dada a sua relevância, não parecem ser «elementos não essenciais» de um regulamento, suscetíveis, portanto, de pertencer à categoria dos atos delegados.

1.5 Como tal, o CESE recomenda:

— eliminar o recurso aos atos delegados quando os dados e os estudos já efetuados quer pela Comissão, quer pela CEE-ONU<sup>(1)</sup> permitem uma aplicação imediata de algumas das medidas previstas (por exemplo, o aumento da massa para determinados veículos ligeiros ou a exclusão dos veículos a gás da medição de amoníaco).

— efetuar avaliações de impacto claras e aprofundadas para todas as outras medidas propostas em que se verifiquem lacunas deste género e que se pretenda ainda assim desenvolver com recurso a atos delegados.

<sup>(1)</sup> Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa.

1.6 No entender do CESE, estas sugestões permitiriam aos legisladores avaliar de forma mais consciente, completa e transparente a proposta e eliminariam, ou pelo menos reduziriam, as reservas mencionadas *supra*.

## 2. Proposta da Comissão

2.1 O objetivo da proposta é introduzir uma série de alterações em dois regulamentos em vigor:

- Regulamento (CE) n.º 715/2007 relativo à homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6);
- Regulamento (CE) n.º 595/2009 relativo à homologação de veículos a motor e de motores no que se refere às emissões dos veículos pesados (Euro VI).

2.2 Segundo a Comissão, a proposta contribuirá para reduzir as emissões poluentes e, através de algumas das medidas previstas, simplificar a legislação em vigor.

2.3 No atinente a automóveis e a veículos comerciais ligeiros, as alterações mais importantes são as seguintes:

2.3.1 à atual avaliação das emissões de CO<sub>2</sub> é acrescentada a do metano, obtendo-se assim um novo dado, correspondente à massa total em equivalente de CO<sub>2</sub>. Esta medida possibilitaria também rever os limites das emissões de hidrocarbonetos totais (THC), que atualmente incluem as emissões de metano (CH<sub>4</sub>) e de hidrocarbonetos não metânicos (NMHC), desregulamentando a avaliação específica das emissões de metano. Tudo isto deveria facilitar a introdução no mercado dos veículos a gás natural, que de outro modo dificilmente podem respeitar o valor-limite de THC;

2.3.2 a revisão dos limites para as emissões de escape a baixas temperaturas (Euro 6);

2.3.3 a previsão de um limite distinto para as emissões de NO<sub>2</sub> (dióxido de azoto), até ao momento incluído nas orientações relativas às emissões totais de óxido de azoto (NO<sub>x</sub>);

2.3.4 a revisão do método de medição das partículas, introduzindo também um novo limite para o número de partículas que as compõem;

2.3.5 a revisão das disposições relativas ao acesso ilimitado à informação relativa à reparação e à manutenção de veículos, com especial atenção às necessidades das PME.

2.4 Para os veículos pesados, as alterações mais importantes dizem respeito:

2.4.1 à redefinição do limite de massa máxima para a extensão do âmbito de aplicação da legislação relativa às emissões dos veículos ligeiros (Regulamento (CE) n.º 715/2007) também aos veículos que, em função do seu equipamento, possam entrar no âmbito de aplicação tanto da norma relativa a veículos ligeiros como da norma relativa a veículos pesados, com o objetivo de evitar a obrigação de dupla certificação para o mesmo veículo. Tal seria possível, permitindo que esses veículos atingissem um peso bruto de 5 000 kg, sem baixar o nível de proteção ambiental.

2.4.2 ao limite das emissões de amoníaco (NH<sub>3</sub>), atualmente imposto a todos os veículos pesados. Na verdade, o risco de libertação de amoníaco — utilizado nos sistemas de controlo das emissões — está presente nos veículos com motores a *diesel*, que são precisamente os que adotaram esses sistemas. Nos motores a gasolina ou gás natural não há esse risco e a Comissão propõe revogar este limite para autocarros e veículos pesados que funcionem com gás natural comprimido (GNC), indubitavelmente mais ecológicos e que, caso contrário, seriam prejudicados por um aumento significativo de custos desnecessários.

2.5 A fim de introduzir estas alterações, a Comissão pede para adotar atos delegados, pretendendo exercer esse poder de delegação sem termo a partir da entrada em vigor do regulamento.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O CESE tem algumas dúvidas quanto à forma desta proposta, às suas modalidades de aplicação e ao seu calendário.

3.2 Em primeiro lugar, a própria estrutura do regulamento — que incorpora, num único ato legislativo, alterações díspares relativas quer a veículos ligeiros, quer a veículos pesados — não se conforma aos preceitos de uma «legislação inteligente e transparente», que era um dos principais compromissos assumidos no CARS 21 <sup>(2)</sup> e reiterado também no CARS 2020, cujos trabalhos estão ainda em curso <sup>(3)</sup>.

3.3 A avaliação de impacto que acompanha o documento parece ser, em muitos casos, insuficiente, quando não mesmo omissa, em relação a algumas medidas propostas com um impacto potencialmente significativo no custo dos veículos.

3.4 Uma vez mais, a Comissão solicita que se possa recorrer ao instrumento dos atos delegados (cerca de dez), em conformidade com o disposto no artigo 290.º do TFUE, limitando assim o conteúdo concreto do ato legislativo precedente, ou seja, do regulamento.

3.4.1 Acresce que alguns argumentos da proposta para os quais se prevê o recurso aos atos delegados dizem respeito às emissões dos veículos e os respetivos limites. Estes aspetos sempre foram decididos pelos colegisladores precisamente dada a sua relevância, parecendo difícil considerá-los «elementos não essenciais» de um regulamento e, como tal, suscetíveis de entrarem na categoria dos atos delegados.

3.4.2 O CESE já em várias ocasiões destacou nos seus pareceres a questão do recurso excessivo aos atos delegados, cujos aspetos problemáticos resumiu num relatório recente <sup>(4)</sup>, em que, sublinhando a margem de manobra crescente da Comissão, se questionavam a transparência do sistema, a utilização correta dos procedimentos e a eficácia dos mecanismos de controlo.

### 4. Observações na especialidade

4.1 O CESE manifesta fortes dúvidas no que respeita à inclusão do metano (CH<sub>4</sub>) como equivalente de CO<sub>2</sub> (ver ponto 2.3.1), dado que esta opção implicaria uma revisão da atual regulamentação relativa a CO<sub>2</sub> (Regulamento (CE) n.º 443/2009 e Regulamento (UE) n.º 510/2011). Os objetivos indicados nesses regulamentos foram fixados sem ter em conta o CO<sub>2</sub> como equivalente, cuja introdução requererá uma avaliação de impacto rigorosa com vista a uma revisão adequada dos regulamentos referidos. A inclusão de CO<sub>2</sub> como equivalente também teria consequências para o consumidor, quer em termos da revisão da tributação nos Estados-Membros em que esta se baseie nas emissões de CO<sub>2</sub>, quer em termos de confundir os utentes, que estão habituados à atual rotulagem das emissões de CO<sub>2</sub> — tudo isto para variações marginais dos valores atualmente medidos com CO<sub>2</sub> (o aumento seria inferior a 1gr/km), o que complicaria consideravelmente a sua monitorização

4.2 No que respeita aos limites para as emissões de escape a baixas temperaturas (ponto 2.3.2), o CESE recomenda que a possível revisão dos limites se siga a uma avaliação de impacto ampla e detalhada, que inclua também o monóxido de carbono (CO) e os hidrocarbonetos (HC) e não apenas o óxido de azoto (NO<sub>x</sub>) e o dióxido de azoto (NO<sub>2</sub>).

4.3 Também no caso do dióxido de azoto (ponto 2.3.3), poluente de particular relevância, especialmente nas zonas urbanas, a decisão de estabelecer limites específicos mediante atos delegados deveria ser acompanhada de uma avaliação de impacto aprofundada.

<sup>(2)</sup> CARS 21: Um quadro regulador concorrencial para o setor automóvel no século XXI, COM(2007) 22 final.

<sup>(3)</sup> CARS 2020: Plano de Ação para uma Indústria Automóvel Competitiva e Sustentável na Europa, COM(2012) 636 final.

<sup>(4)</sup> Relatório de informação INT/656 de 18.9.2013 — Legislar melhor: Atos de execução e atos delegados.

4.4 No que respeita à revisão da medição de partículas (ponto 2.3.4), o CESE assinala que, quando se introduziu o valor-limite para o número de partículas (Regulamento (CE) n.º 692/2008), o valor-limite da massa de partículas foi reduzido de 5,0 mg/km para 4,5 mg/km, de forma a tornar o valor mais coerente com o número de partículas. Como tal, a proposta afigura-se injustificada e em contradição com as recentes conclusões do Grupo de Trabalho da CEE-ONU <sup>(5)</sup> (em que a Comissão participa), nomeadamente de que não é necessário rever os procedimentos em matéria de partículas.

4.5 No que respeita ao acesso à informação (ponto 2.3.5), o CESE recorda que, nos termos do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 715/2007, a Comissão deveria ter elaborado, até 2 de julho de 2011, um relatório sobre este assunto, que ainda não foi apresentado. É evidente que qualquer decisão a este respeito só poderá ser tomada quando o Conselho e o Parlamento Europeu tiverem examinado o relatório em questão.

4.6 O CESE acolhe favoravelmente a flexibilidade que se pretende conceder em termos de limites de emissões a alguns veículos ligeiros que, uma vez equipados, correm o risco de ser classificados na categoria de veículos pesados, com a subsequente obrigação de dupla homologação (ponto 2.4.1). A introdução do limite de peso bruto de 5 000 kg do veículo afigura-se coerente com o atual limite de 2 840 kg, como massa de referência. Como tal, não parece justificar-se o recurso aos atos delegados para a atualização do procedimento de ensaio. Em contrapartida, o CESE considera que esta proposta, em debate há já algum tempo, deveria entrar em vigor de imediato, porventura como norma transitória, sem recurso a atos delegados, tendo em conta a sua duração limitada, já que se aguarda, para breve, a aprovação em Genebra, no âmbito da CEE-ONU, de um novo procedimento: o WLTP (*World light duty test procedure*/Procedimento de ensaio mundial de veículos ligeiros), que efetuará a revisão de todos os procedimentos de ensaio para os veículos ligeiros e que, segundo a Comissão, será aplicado a partir de 2017.

4.7 Por último, em relação à proposta de excluir os veículos que funcionam a gás da medição de amoníaco (ponto 2.4.2), o CESE apoia o ponto de vista da Comissão, visto que se trata de corrigir uma disposição que discrimina os veículos alimentados a gás natural (GNC). Esta questão já fora levantada nos debates sobre o Regulamento (CE) n.º 595/2009, sendo depois inexplicavelmente ignorada na fase final do regulamento.

Bruxelas, 29 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(5)</sup> Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, com sede em Genebra, que, entre outras funções, tem a incumbência de normalizar os regulamentos técnicos a nível mundial, com a participação dos 58 países signatários e da UE (WP 29).



**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 — Enfrentar as consequências da privação do direito de voto dos cidadãos da União que exercem o seu direito de livre circulação**

[COM(2014) 33 final]

(2014/C 311/09)

Relator único: **Andris Gobiņš**

Em 7 de março de 2014, 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 — Enfrentar as consequências da privação do direito de voto dos cidadãos da União que exercem o seu direito de livre circulação*

COM(2014) 33 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 7 de abril de 2014.

Na 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 29 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 203 votos a favor, 5 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Perspetiva do Comité

1.1 Os cidadãos da UE estão no centro do artigo 10.º, n.º 3, do TUE que estabelece que «todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União». Pela própria natureza das coisas, isto deve incluir também o direito de participar em eleições, que é um elemento essencial da democracia e um direito humano fundamental.

1.2 Um dos direitos fundamentais dos cidadãos da União é o direito de livre circulação. Os cidadãos da UE podem residir e trabalhar em qualquer um dos 28 Estados-Membros.

1.3 A Carta dos Direitos Fundamentais — que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados — estabelece, nos artigos 39.º e 40.º, que os cidadãos da UE que exercem o direito fundamental de livre circulação têm o direito de participar nas eleições europeias e locais, nas mesmas condições que os nacionais do seu país de residência. A participação nas eleições nacionais, contudo, não está incluída na referida Carta.

1.4 Um total de 23 Estados-Membros da União permite que os seus cidadãos que vivem noutra país da UE exerçam o direito de voto nas eleições nacionais. Num inquérito oficioso realizado por *Europeans Throughout the World* (ETTW) para fins do presente parecer, as organizações de expatriados na Europa mencionam, entre outros aspetos, as seguintes razões para manter o direito de voto:

- votar em eleições — independentemente de serem locais, regionais, nacionais ou europeias — é um direito democrático fundamental, que deve ser apoiado e protegido;
- para que as eleições nacionais sejam verdadeiramente democráticas, deve ser ouvida a voz de todos os cidadãos — incluindo a voz dos que decidiram viver e trabalhar no estrangeiro;

- o direito de voto nas eleições nacionais permite que os expatriados mantenham laços importantes com o seu país de origem e continuem a ser «cidadãos responsáveis» e «bons europeus»;
- os expatriados são, por definição, «embaixadores» dos seus países de origem e, frequentemente, têm de enfrentar as consequências de decisões políticas tomadas por estes;
- votar noutro país da Europa é considerado como a concretização do lema europeu «Unidade na diversidade».

1.5 Cinco Estados-Membros da UE — Chipre, Dinamarca, Irlanda, Malta e Reino Unido — não permitem que os seus cidadãos residentes noutro país da UE votem nas eleições nacionais — quer imediatamente após deixarem o país de origem ou após um determinado período de tempo. Não se conhece o número exato de cidadãos da UE que são afetados ou potencialmente afetados por este tipo de privação do direito de voto, mas estima-se que cerca de 3 milhões de cidadãos da UE originários dos cinco países em questão vivem noutro país da União <sup>(1)</sup>.

1.6 A maioria dos cidadãos privados do direito de voto em resultado de tais políticas também não pode participar nas eleições nacionais do país em que vive <sup>(2)</sup>. Estas práticas criaram um eleitorado perdido — um grupo de cidadãos sem direitos de voto em nenhuma eleições nacionais.

1.7 Um dos argumentos utilizado amiúde a favor da privação do direito de voto afirma que os cidadãos que vivem no estrangeiro perdem o contacto com o seu país de origem. Isto poderá ter sido o caso no passado. No entanto, graças às tecnologias de comunicação modernas, hoje em dia é fácil para os cidadãos da UE que vivem no estrangeiro manter relações estreitas com o seu país de origem, podendo acompanhar a atualidade do seu país na televisão, na rádio e na Internet — sendo esta última, em especial, uma ferramenta comum de interação e participação. Podem também viajar rapidamente e de forma económica para o seu país de origem e, em muitos casos, até pagam impostos ou recebem pensões do seu país. O local de residência não pode ser considerado um critério adequado para justificar a perda do direito de voto.

1.8 Na sua recomendação de 29 de janeiro de 2014, a Comissão insta os cinco Estados-Membros em causa a permitir que os seus cidadãos mantenham o direito de voto nas eleições nacionais se estes demonstrarem um interesse contínuo em acompanhar a vida política do seu país de origem, através, por exemplo, de um pedido para se manter inscrito nos cadernos eleitorais. O Comité teria apreciado a inclusão de um pedido de caráter geral para que todos os Estados-Membros assegurassem que o direito de voto é concedido da mesma forma aos cidadãos que vivem no estrangeiro como aos cidadãos que vivem no seu país de origem.

1.9 O Comité apoia veementemente esta recomendação, que acompanha a comunicação em apreço.

1.10 O artigo 20.º do TFUE estabelece que a cidadania da União acresce à cidadania nacional. Por conseguinte, pode ser considerado estranho que alguns cidadãos sejam privados de um direito fundamental — o direito de voto — em caso de exercício de outro direito fundamental — o direito de livre circulação. É compreensível que muitas pessoas vejam isto como sendo contrário a toda a filosofia da cidadania da UE.

1.11 As regras relativas ao direito de voto nas eleições nacionais são claramente de competência nacional — e não europeia. A UE não põe nem pode pôr em causa este princípio importante. No entanto, do ponto de vista dos cidadãos, são necessários progressos nesta matéria. Os cidadãos devem poder exercer esse direito fundamental, aceite por todos os Estados-Membros nos Tratados da UE, sem serem privados do direito de voto pela legislação nacional.

---

<sup>(1)</sup> De acordo com os dados do Eurostat, 1,17 milhões de cidadãos da UE dos cinco países em questão viviam noutro país da União em 2013, mas este número não inclui os cidadãos estrangeiros da UE que vivem na Grécia, França, Croácia, Chipre, Lituânia, Luxemburgo, Malta e Reino Unido (apesar de os cidadãos irlandeses que vivem no Reino Unido estarem incluídos).

<sup>(2)</sup> De acordo com a Comissão, em geral nenhum Estado-Membro concede a nacionais de outros Estados-Membros que residem no seu território o direito de votar nas eleições nacionais. Existem, no entanto, exceções: «cidadãos qualificados da Commonwealth» podem votar nas eleições parlamentares nacionais no Reino Unido, e os cidadãos do Reino Unido têm o direito de votar nas eleições parlamentares nacionais na Irlanda.

1.12 O Comité incentiva os cinco Estados-Membros em causa a encontrarem soluções mais flexíveis. Estas soluções variam naturalmente de um país para outro, mas a questão crucial é que todos os cidadãos da UE devem ter o direito de voto nas eleições nacionais do seu país de origem. O Comité encoraja esses Estados-Membros a terem em conta o ponto de vista da Comissão Europeia que refere que, em vez de verem limitado o seu direito de voto com base no local de residência, os expatriados deveriam ter a oportunidade de demonstrar o seu interesse contínuo na vida política do seu país de origem. Os prazos para manter o direito de voto são, pela sua própria natureza, suscetíveis de serem arbitrários.

1.13 Além disso, o Comité gostaria de sublinhar a importância de fornecer aos expatriados informações claras sobre os seus direitos e sobre o modo como esses direitos podem ser exercidos.

1.14 O Comité exorta as autoridades nacionais competentes a tornarem os processos de recenseamento eleitoral e de voto tão simples e transparentes quanto possível.

1.15 Por último, o Comité salienta que a privação do direito de voto nas eleições nacionais é apenas um exemplo da ingerência nos direitos de cidadania que os cidadãos enfrentam quando vivem noutro país da UE. O Comité insta a Comissão a identificar todas as ingerências deste tipo, a fim de proporcionar uma visão global da atual situação na Europa, dando especial atenção às oportunidades de cidadania ativa e de participação nas tomadas de decisão quotidianas.

## 2. Informações adicionais de contexto

2.1 A recomendação da Comissão apresenta uma boa síntese da situação jurídica em cada um dos cinco Estados-Membros em causa. Com base nas informações disponibilizadas pelo ETTW, o Comité deseja, contudo, fazer algumas observações ao que a Comissão indicou:

2.2 *Chipre*: Cerca de 480 000 cidadãos de Chipre vivem noutros países da UE, a maior parte deles no Reino Unido. Não obstante o exposto, estes cidadãos puderam participar nas eleições nacionais do ano passado. Por outras palavras, parece existir uma discrepância entre a situação jurídica e a prática.

2.3 *Dinamarca*: Cerca de 140 000 cidadãos dinamarqueses residem noutro país da UE. A Constituição dinamarquesa estipula que um cidadão dinamarquês tem o direito de voto nas eleições para o Parlamento dinamarquês se tiver residência permanente no país. No entanto, foram introduzidas algumas exceções. Em determinadas circunstâncias, os cidadãos mantêm o seu direito de voto durante 12 anos ou, em alguns casos, até mais. Estas exceções põem em causa o argumento constitucional relativo à privação «geral» e contínua do direito de voto dos cidadãos dinamarqueses que residem no estrangeiro.

2.4 *Irlanda*: O número de cidadãos irlandeses que vivem no estrangeiro é muito elevado — de acordo com uma recente estimativa oficial, são cerca de 3 milhões, dos quais meio milhão vive noutro Estado-Membro da UE. Um dos argumentos contra a concessão do direito de voto a expatriados é que estes se poderiam tornar num fator dominante na política irlandesa. A evolução recente indica, no entanto, que os cidadãos irlandeses que vivem no estrangeiro poderão gradualmente adquirir o direito de voto. 78 % dos delegados na Convenção Constitucional em curso são a favor de conferir o direito de voto aos expatriados em eleições presidenciais. No âmbito de uma reforma legislativa do Seanad Éireann (Câmara Alta do Parlamento), foi mesmo proposto que os expatriados tivessem o direito de votar nas eleições para a dita Câmara. Embora ainda se aguarde a resposta do governo à Convenção Constitucional, parece haver abertura a mudanças no que diz respeito à questão da privação do direito de voto na Irlanda.

2.5 *Malta*: 101 700 cidadãos malteses vivem noutra Estado-Membro da UE, a grande maioria no Reino Unido <sup>(3)</sup>. A Constituição de Malta estipula que um cidadão maltês tem direito de voto se residir em Malta e se durante os dezoito meses que precedem o seu recenseamento eleitoral aí residiu, de forma ininterrupta, durante um período de seis meses, ou em períodos que no total perfazem seis meses. Num acórdão de princípio de 2003, um tribunal maltês decidiu que a referência a «residência» na Constituição de Malta deveria ser interpretada como «residência habitual», uma vez que a interpretação mais restritiva de «residência» como «residência física» constituiria uma infração à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Este acórdão nunca resultou numa alteração constitucional.

2.6 *Reino Unido*: Quase 2,2 milhões de cidadãos do Reino Unido vivem noutra Estado-Membro da UE. As regras sobre os seus direitos de voto nas eleições parlamentares do Reino Unido foram alteradas três vezes ao longo dos últimos 30 anos. Antes de 1985, os expatriados não podiam votar, mas a partir de 1985, os cidadãos passaram a perder os seus direitos de voto unicamente após cinco anos no estrangeiro. Este período foi aumentado para 20 anos em 1989 e posteriormente reduzido para 15 anos em 2000, período de tempo que se mantém em vigor. Muito recentemente, os Liberais Democratas — que fazem parte do Governo de coligação — decidiram, no seu congresso do partido em 1 e 2 de março de 2014, que os cidadãos do Reino Unido que vivem na Europa devem poder exercer o direito de voto nas eleições nacionais.

Bruxelas, 29 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(3)</sup> Dados disponibilizados pelo Governo maltês.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a ações de informação e de promoção a favor dos produtos agrícolas no mercado interno e em países terceiros —**

[COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD)]

(2014/C 311/10)

Relator: **Igor Šarmír**

Em 9 de dezembro de 2013 e em 11 de dezembro de 2013, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos dos artigos 42.º, 43.º, n.º 2, e 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 a ações de informação e de promoção a favor de produtos agrícolas no mercado interno em países terceiros.*

COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de abril de 2014.

Na 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 30 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 154 votos a favor, 4 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) acolhe com agrado os esforços envidados pela Comissão para tornar a política de promoção dos produtos agroalimentares europeus mais simples e eficaz.

1.2 O CESE congratula-se, em particular, por a Comissão ter definido como objetivo aumentar significativamente o orçamento destinado ao apoio às ações de promoção e estabelecer uma verdadeira estratégia de promoção.

1.3 O CESE reconhece a necessidade de reforçar o apoio à promoção nos países terceiros, uma vez que estes têm um grande potencial para absorver os produtos agroalimentares europeus e, até à data, menos de 30 % do orçamento destinado às ações de promoção foi consagrado a esses países. No entanto, o Comité considera que o objetivo de destinar 75 % do orçamento às ações de promoção nos países terceiros é desproporcionado tendo em conta os verdadeiros desafios enfrentados pelo setor agroalimentar europeu. Seria mais adequado distribuir os montantes destinados à promoção na Europa e nos países terceiros de forma idêntica (50 %-50 %).

1.4 No entender do CESE, os produtos agrícolas europeus terão de enfrentar, no mercado da UE, uma concorrência cada vez mais agressiva por parte dos produtos importados. Por este motivo, é necessário intensificar as ações de informação e de promoção a favor dos produtos agrícolas europeus no interior da UE, sobretudo tendo em conta que a grande maioria dos consumidores europeus desconhece as vantagens comparativas desses produtos.

1.5 O CESE recomenda que, em casos bem definidos e a título excecional, seja permitido promover os produtos agroalimentares de um Estado-Membro no seu próprio território.

1.6 O CESE recomenda que os produtos alimentares de segunda transformação (não incluídos no anexo I do TFUE) sejam expressamente referidos no artigo 5.º como produtos elegíveis; solicita também que a exclusão explícita dos produtos da pesca e da aquicultura seja suprimida.

1.7 O CESE recomenda que a promoção do vinho possa beneficiar de apoio europeu não apenas se o programa em causa incluir outro produto alimentar, mas também se esse programa estiver associado a um projeto de agroturismo.

1.8 O CESE recomenda que o apoio fornecido pela UE à promoção do leite destinado especificamente às crianças em estabelecimentos escolares da União possa atingir 60 % dos custos, como no caso dos frutos e produtos hortícolas.

1.9 O CESE apela a que os Estados-Membros continuem a ter a obrigação de contribuir para os custos das campanhas de promoção até um máximo de 30 %. Caso contrário, muitos candidatos potenciais não disporão dos recursos financeiros necessários para levar a cabo os programas de promoção. O CESE insiste na necessidade de as organizações profissionais de todos os Estados-Membros beneficiarem das mesmas possibilidades de apoio para a promoção dos seus produtos agroalimentares.

1.10 O CESE recomenda que as organizações apresentem as suas candidaturas a apoio da UE no balcão único da Comissão e que as informações relativas a cada candidatura sejam transmitidas ao Estado-Membro de origem da organização proponente, antes da tomada de decisão pela Comissão.

1.11 O CESE recomenda que os procedimentos administrativos associados à elaboração e ao acompanhamento dos programas de promoção sejam simplificados, nomeadamente através da redução do número de relatórios exigidos pela Comissão. É particularmente importante reduzir a carga administrativa. É necessário introduzir maior flexibilidade, que permita adaptar os programas às mudanças das condições de mercado durante a fase de execução. A fim de atingir este objetivo, o número de informações detalhadas exigidas aquando da apresentação dos programas deveria diminuir<sup>(1)</sup>.

## 2. Observações na generalidade

2.1 A política de apoio à promoção de produtos agrícolas é necessária para assegurar o desenvolvimento da agricultura europeia. Com efeito, os profissionais do setor agroalimentar são confrontados com uma concorrência cada vez mais forte para se imporem no mercado europeu e mundial.

2.2 O Regulamento (CE) n.º 3/2008 permitia levar a cabo ações de promoção com o apoio da União Europeia. Os mecanismos do referido regulamento revelaram ser mais adequados aos desafios da economia globalizada do que os do sistema anterior, instaurado pelos Regulamentos (CE) n.ºs 2702/1999 e 2826/2000. As campanhas de promoção realizadas no âmbito do Regulamento (CE) n.º 3/2008 destacavam a qualidade, o valor nutritivo e a segurança dos produtos agroalimentares da União Europeia, e chamavam igualmente a atenção para outras características e vantagens específicas destes produtos, como os métodos de produção, a rotulagem, o bem-estar animal e o respeito do ambiente. As atividades de promoção podiam consistir em campanhas publicitárias, promoção no ponto de venda, campanhas de relações públicas, participação em exposições e feiras comerciais, etc. Entre 2000 e 2012, a UE cofinanciou 552 programas de promoção.

2.3 No entanto, a experiência adquirida no âmbito do sistema de apoio à promoção dos produtos agrícolas previsto pelo Regulamento (CE) n.º 3/2008 já demonstrou os limites do mesmo, uma vez que num contexto de crise económica e financeira é indispensável recorrer a meios adicionais e direcionar melhor as ações de promoção.

2.4 A proposta em apreço foi precedida pelo «Livro Verde sobre a informação e a promoção dos produtos agrícolas: uma estratégia com grande valor acrescentado europeu para promover os sabores da Europa» (COM(2011) 436 final), e pela «Comunicação da Comissão sobre a informação e promoção dos produtos agrícolas: uma estratégia com grande valor acrescentado europeu para promover os sabores da Europa» (COM(2012) 148 final). O Comité Económico e Social Europeu pronunciou-se sobre estes dois documentos<sup>(2)</sup>. Congratula-se por a Comissão ter tido em conta, em larga medida, as conclusões e recomendações dos dois pareceres do Comité, nomeadamente no que diz respeito ao aumento do orçamento e à simplificação dos procedimentos administrativos.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre a «Informação e promoção dos produtos agrícolas: uma estratégia com grande valor acrescentado europeu para promover os sabores da Europa», JO C 43 de 15.2.2012, pp. 59-64

<sup>(2)</sup> JO C 43 de 15.2.2012, pp. 59-64 e JO C 299 de 4.10.2012, pp. 141-144.

2.5 Outro objetivo da proposta consiste na implementação de uma estratégia europeia de promoção, que deverá permitir orientar melhor as ações. Esta estratégia deverá conduzir a um aumento do número de programas destinados a países terceiros, bem como de programas «multi» (apresentados por organizações de vários Estados-Membros) e ajudar a combater, no mercado único, a falta de conhecimentos dos consumidores sobre as vantagens dos produtos agrícolas europeus. Com efeito, entre 2010 e 2011, apenas 30 % do orçamento consagrado a ações de informação e de promoção se destinou a mercados de países terceiros, apesar de estes mercados oferecerem um elevado potencial de crescimento. Além disso, apenas 14 % dos europeus reconhecem os logótipos dos produtos que beneficiam de uma denominação de origem protegida (DOP) ou de uma indicação geográfica protegida (IGP).

2.6 De acordo com a proposta em apreço, o montante total dos auxílios deve aumentar significativamente, e a avaliação dos projetos apenas deve ser feita a nível da Comissão Europeia, sem ser precedida de uma primeira avaliação a nível do Estado-Membro.

2.7 Outras inovações importantes introduzidas pela proposta são a possibilidade de, em casos regulamentados, mencionar a origem e as marcas dos produtos, o alargamento dos beneficiários às organizações de produtores e um maior número de produtos elegíveis.

### 3. Observações na especialidade

#### 3.1 A nova estratégia de promoção

3.1.1 Um dos objetivos apresentados na futura estratégia de promoção consiste em oferecer um maior apoio às ações em países terceiros. Este objetivo é, sem dúvida, pertinente, uma vez que estes novos mercados com elevado potencial de crescimento têm a capacidade de absorver uma grande parte da produção europeia, desde que os seus consumidores sejam persuadidos das vantagens específicas dos produtos agroalimentares europeus. No entanto, esta prioridade estratégica não deve prejudicar os esforços de promoção no mercado interno, onde os produtos agroalimentares europeus têm igualmente de enfrentar uma concorrência cada vez mais intensa dos produtos importados. Por este motivo, o Comité considera que o objetivo de consagrar 75 % das despesas estimadas à realização de ações de informação e de promoção a favor dos produtos agrícolas da União em países terceiros (considerando 8 do preâmbulo) é desproporcional e excessivo em relação aos desafios concretos da agricultura europeia. Seria mais equilibrado atribuir a estas ações 50 % do orçamento.

3.1.2 Os preços dos produtos importados são frequentemente inferiores aos dos produtos europeus, não apenas devido aos custos socioeconómicos inferiores mas também devido às normas de produção, menos estritas em termos de segurança e de rastreabilidade dos alimentos e de saúde e segurança dos trabalhadores. Em contrapartida, como assinalado na proposta, a maioria dos consumidores dos Estados-Membros não está consciente da «qualidade integral»<sup>(3)</sup> dos produtos agroalimentares europeus. Por conseguinte, é necessário envidar pelo menos tantos esforços para a promoção dos produtos europeus no mercado interno como nos mercados dos países terceiros. Esta medida afigura-se ainda mais necessária por a maior parte dos europeus, contrariamente à maioria dos habitantes de países terceiros, dispor de meios que permitem pagar as vantagens específicas destes produtos, que continuarão a adquirir desde que estejam convencidos das suas vantagens. Inevitavelmente, devido à globalização e aos efeitos da crise sobre uma grande parte da população europeia, a UE será, cada vez mais, inundada por produtos a preço reduzido provenientes de países terceiros.

3.1.3 As regras gerais da UE proíbem a promoção de produtos de um Estado-Membro em particular, uma vez que essa promoção poderia ser considerada uma medida protecionista. Tal afigura-se lógico, uma vez que o mercado único não deve ter barreiras. No entanto, o Comité considera que, em determinados casos bem justificados, esta regra deveria ter exceções. É nomeadamente o caso quando determinados objetivos da construção europeia são postos em causa, como no caso do objetivo de um desenvolvimento regional equilibrado. Com efeito, as forças do mercado, por si só, têm por vezes como resultado a substituição da produção nacional de um Estado-Membro por produtos importados de outro Estado-Membro; o desenvolvimento da agricultura num país é, assim, obtido em detrimento da agricultura de outro país. Por este motivo, o Comité considera que seria justificável autorizar, e mesmo apoiar, a título excepcional, caso a caso e segundo critérios bem definidos, a promoção dos produtos agrícolas de um Estado-Membro no seu próprio mercado.

<sup>(3)</sup> Parecer do CESE sobre o «Modelo agrícola comunitário — Qualidade de produção e informação ao consumidor como fatores de competitividade», JO C 18 de 19.1.2011, pp. 5-10.



3.1.4 Entre as prioridades da União Europeia figuram um desenvolvimento territorial e social equilibrado, bem como a segurança do abastecimento alimentar. No entanto, o desenvolvimento está longe de ser equilibrado, e a situação não está a melhorar. Por outro lado, em vários Estados-Membros, a taxa de segurança dos abastecimentos desceu abaixo de um limiar muito preocupante: na Eslováquia, por exemplo, a taxa de autossuficiência atinge apenas 47 %. Uma agricultura eficaz é, sem dúvida, o requisito fundamental para atingir os dois objetivos acima mencionados, e a agricultura só pode funcionar corretamente se tiver escoamento suficiente. O declínio da agricultura verificado em determinados Estados-Membros está diretamente associado ao da venda de produtos agroalimentares nacionais no mercado interno do país. Os motivos são complexos, mas o relançamento da agricultura exige, entre outros aspetos, campanhas de informação dirigidas aos consumidores do país e que destaquem as qualidades dos produtos nacionais.

3.1.5 De facto, de acordo com dados fiáveis, a diminuição registada nas compras de produtos nacionais em determinados Estados-Membros nem sempre se deve a uma melhor relação qualidade-preço dos produtos importados, podendo estar associada a outros fatores. A título de exemplo, nos antigos países comunistas da Europa central, os principais intervenientes da grande distribuição são sociedades comerciais originárias dos países da Europa ocidental, que mantêm, naturalmente, relações privilegiadas com os fornecedores dos países onde se encontravam antes instaladas, e onde se situam, frequentemente, os seus centros de compras para os novos países.

## 3.2 *Produtos elegíveis*

3.2.1 O considerando 6 do preâmbulo, bem como os documentos de informação oficiais publicados pela Comissão, indicam que o regime de promoção passará a estar aberto a todos os produtos agroalimentares não incluídos no anexo I do TFUE (produtos agrícolas de segunda transformação) elegíveis para os sistemas europeus de qualidade, como o chocolate, a confeitaria, a cerveja, etc. Esta abertura é considerada uma das principais inovações do novo regime. No entanto, o artigo 5.º da proposta em apreço, dedicado aos produtos e temas elegíveis, não a menciona, uma vez que apenas define como produtos elegíveis os produtos agrícolas e alimentares que figuram no anexo I, para além do vinho e das bebidas espirituosas. Tal revela-se problemático, uma vez que o conteúdo destas disposições não é claro.

3.2.2 O vinho é o único produto elegível cujas ações de informação e de promoção estão sujeitas a condições. A condição exigida é a promoção simultânea de outro produto, o que se explica por a informação e a promoção dos vinhos da União ser uma das medidas emblemáticas dos programas de ajuda ao setor vitícola previstos pela PAC no âmbito da organização comum de mercado. Contudo, o princípio de promover o vinho em simultâneo com outros produtos alimentares está em contradição com a exclusão dos produtos da pesca e da aquicultura, que muitas vezes acompanham o consumo de determinados vinhos. O CESE solicita que a exceção relativa a estes produtos constante do artigo 5.º seja suprimida.

3.2.3 Por outro lado, os vinhos europeus enfrentam uma concorrência particularmente intensa por parte dos «vinhos do novo mundo», o que se traduz numa diminuição da produção nos países europeus e num aumento da produção em países como o Chile, a Argentina, a África do Sul, a Austrália, os Estados Unidos e mesmo a China. As razões são complexas, mas, de forma geral, os vinhos importados caracterizam-se por um preço inferior, poucas qualidades «acessórias» (muito poucas indicações geográficas, ausência de controlo oficial de qualidade, uma tipicidade claramente reduzida no que respeita ao ano de colheita ou à zona de produção, um número de castas limitado, etc.) e por um esforço de promoção muito importante. Além disso, a capacidade dos produtores de países terceiros de assegurar fornecimentos regulares em quantidades suficientes, com características organoléticas constantes e a um preço interessante, é muito atraente para as empresas da grande distribuição, que procuram este tipo de fornecedores. Para o setor vitivinícola europeu, muito mais diversificado, é mais difícil responder a estas exigências.

3.2.4 Por conseguinte, os vinhos europeus de qualidade devem ser objeto de ações suplementares de promoção e de informação, para que os potenciais consumidores conheçam as suas vantagens comparativas. Apesar de o apoio destinado à promoção dos vinhos europeus dever estar condicionado pelas razões anteriormente expostas (ponto 3.2.2), o Comité recomenda que seja prevista uma opção suplementar para além da promoção simultânea de outro produto agrícola. Esta alternativa permitiria associar a promoção do vinho a atividades de agroturismo. Com efeito, esta modalidade de promoção dos vinhos revelou-se eficaz em diversos países da Europa central.

3.2.5 De facto, a referida associação ao agroturismo, mutuamente benéfica, pode ser alargada a todos os produtos provenientes da agricultura e da pecuária, bem como da pesca e da aquicultura, a fim de maximizar as sinergias e favorecer, deste modo, a diversificação das fontes de rendimento nas zonas rurais e costeiras.

### 3.3 Execução e gestão dos programas simples

3.3.1 Ao abrigo do regime instaurado pelo Regulamento (CE) n.º 3/2008, as autoridades nacionais dos Estados-Membros pré-selecionam duas vezes por ano as campanhas suscetíveis de beneficiar de um apoio da União. Seguidamente, transmitem as propostas recebidas à Comissão Europeia, que, por sua vez, procede a uma seleção. A proposta em apreço visa simplificar o processo graças a um balcão único de seleção de programas; a seleção será realizada pela Comissão apenas uma vez por ano. Trata-se, sem dúvida, de uma simplificação dos procedimentos administrativos. No entanto, a gestão dos programas «simples» (provenientes de um único Estado-Membro) continuará a ser realizada em conjunto com os Estados-Membros, após a seleção realizada pela Comissão.

3.3.2 O CESE recomenda que as organizações apresentem as suas candidaturas a apoio da UE no balcão único da Comissão e que as informações relativas a cada candidatura sejam transmitidas ao Estado-Membro de origem da organização proponente, antes da tomada de decisão pela Comissão.

3.3.3 No antigo sistema, a União Europeia podia financiar metade dos custos da campanha. A contribuição da organização profissional para a iniciativa de uma campanha devia ascender a, pelo menos, 20 % dos custos. Incumbia às autoridades nacionais completar o financiamento<sup>(4)</sup>. Em determinados casos (por exemplo, no caso da promoção dos frutos e legumes destinados às crianças nos estabelecimentos escolares da União), a contribuição da União Europeia podia ascender a 60 % dos custos.

3.3.4 No sistema previsto na proposta de regulamento, os programas apenas serão cofinanciados pela organização proponente e pela União Europeia. Assim, as autoridades nacionais deixarão de ter a obrigação (ou a possibilidade) de contribuir para os custos dos programas.

3.3.5 A contribuição financeira da União pode ascender a 50 % dos custos do programa, mas pode elevar-se a 60 % no caso de programas «multi», de programas que visem um ou mais países terceiros e de ações relativas a frutos e produtos hortícolas destinados às crianças em estabelecimentos escolares da União.

3.3.6 O CESE congratula-se com o facto de passarem a existir mais casos elegíveis para obtenção de uma contribuição financeira da UE equivalente a 60 % do custo dos programas. No entanto, a contribuição da organização proponente será claramente mais elevada do que no sistema anterior, uma vez que as autoridades nacionais não podem participar. Este facto constituirá, certamente, um desincentivo para as organizações com recursos limitados, e permitirá às organizações que dispõem de maiores recursos beneficiar mais do que anteriormente do sistema de apoio às ações de informação e de promoção.

3.3.7 Em consequência, o CESE considera desejável que as autoridades nacionais conservem a possibilidade de contribuir para os custos das ações de promoção (até 30 %), pelo menos nos casos em que os Estados-Membros participem na gestão dos programas (programas simples).

3.3.8 Do mesmo modo, o Comité considera oportuno autorizar uma contribuição mais elevada por parte da UE (60 % dos custos) para as ações de informação e de promoção relativas ao leite destinado às crianças nos estabelecimentos escolares da União. Com efeito, para uma nutrição saudável e equilibrada, as crianças dos nossos dias precisam de consumir não apenas mais frutos e produtos hortícolas, mas também mais leite e produtos lácteos.

Bruxelas, 30 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(4)</sup> Regulamento (CE) n.º 3/2008, artigo 13.º, n.º 3.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) n.º 850/98, (CE) n.º 2187/2005, (CE) n.º 1967/2006, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 254/2002, (CE) n.º 2347/2002 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1434/98 do Conselho no que diz respeito à obrigação de desembarque**

[COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD)]

(2014/C 311/11)

Relator único: **Gabriel Sarró Iparraguirre**

Em 13 de janeiro de 2014 e em 16 de janeiro de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos dos artigos 43.º e 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 altera os Regulamentos (CE) n.º 850/98, (CE) n.º 2187/2005, (CE) n.º 1967/2006, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 254/2002, (CE) n.º 2347/2002 e (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1434/98 no que diz respeito à obrigação de desembarque*

COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de abril de 2014.

Na 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 29 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 199 votos a favor, 1 voto contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1 Na sequência da adoção da nova política comum das pescas (PCP), que inclui a obrigação de desembarque tanto das espécies sujeitas a totais admissíveis de capturas (TAC) e a quotas, como das espécies com tamanhos mínimos de referência de conservação (TMRC), o CESE considera que é imprescindível adaptar essa obrigação de desembarque à legislação em vigor que obriga, em certos casos, à devolução de capturas ao mar.

1.2 No entanto, o CESE considera que a proposta da Comissão é demasiado complexa e que a obrigação de desembarque dará origem a uma carga de trabalho adicional excessiva e desproporcionada para os pescadores. Por essa razão, tem para si que se deveria apostar numa legislação mais pragmática, clara, simples e flexível, que permita efetivamente aos pescadores adaptarem-se ao longo de um período de tempo transitório, sem que sejam severamente sancionados.

1.3 O CESE lamenta que não se tenha realizado uma avaliação de impacto prévia, com vista a analisar o impacto da obrigação de desembarque nas diferentes frotas.

1.4 O CESE considera que é fundamental adotar medidas técnicas no domínio da atividade das pescas, pelo que as respetivas decisões devem ser adotadas após contacto direto com os portos, ser específicas para casos concretos e ter um caráter temporário, e os respetivos processos de decisão devem ser céleres e eficazes, permitindo a adaptação à evolução das circunstâncias e das espécies em causa.

1.5 O Comité solicita ao colegislador que tenha em conta os comentários aqui feitos sobre as novas definições, a composição das capturas, os registos das capturas, as novas obrigações de controlo, as autorizações de pesca, as margens de tolerância, a monitorização por sistemas de televisão em circuito fechado (CCTV) e as sanções.

## 2. Contexto

2.1 Em 11 de dezembro de 2013 foi aprovado o Regulamento (UE) n.º 1380/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à política comum das pescas (PCP). Este regulamento é de aplicação desde 1 de janeiro de 2014.

2.2 A sua adoção revoga o Regulamento (CE) n.º 2371/2002 do Conselho relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliéuticos no âmbito da política comum das pescas, que esteve em vigor de 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2013.

2.3 O novo regulamento relativo à PCP altera e revoga vários regulamentos, decisões e diretivas no sentido de os adaptar às novas regras nele estabelecidas.

2.4 Uma delas, objeto do presente parecer, consta do artigo 15.º relativo às medidas para a conservação e a exploração sustentável dos recursos biológicos marinhos e diz respeito à obrigação de desembarcar.

2.5 Importa notar que os aspetos respeitantes a este regulamento sobre a obrigação de desembarque, constantes do novo Regulamento (UE) n.º 1380/2013, provocam por si só a alteração de sete regulamentos anteriores (CE) e a revogação de um oitavo.

## 3. Considerações gerais

3.1 O processo de reforma da PCP constante do Regulamento (UE) n.º 1380/2013 durou mais tempo do que o inicialmente previsto, ao ponto de a sua entrada em vigor ter sido atrasada um ano, em grande parte devido à controvérsia suscitada em torno da introdução da obrigação de desembarque, também conhecida como proibição de devolução.

3.2 É possível afirmar que o principal objetivo da nova PCP é a eliminação progressiva das devoluções em todas as pescarias da UE através da introdução da obrigação de desembarque.

3.3 No ponto 1.8 das «Conclusões» do seu parecer sobre a «Reforma da Política Comum das Pescas», o CESE considerou que a política de proibição das devoluções de capturas «é um objetivo desejável», mas defendeu «uma abordagem mais progressiva e proporcional, baseada na redução progressiva das mesmas, promovendo e incentivando a seletividade das artes de pesca, medidas destinadas à sua valorização mediante a transformação em produtos com valor acrescentado e a procura de oportunidades comerciais, adequando as infraestruturas dos navios e dos portos de pesca.»

3.4 Note-se, a este respeito, que a proposta de regulamento de base da PCP estabelecia a proibição das devoluções de capturas, em função das diferentes espécies, entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2015.

3.5 O Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo político no final de 2013, que incluía um novo calendário para a entrada em vigor da obrigação de desembarque através de uma aplicação mais gradual do que a inicialmente prevista, entre 1 de janeiro de 2015 e 1 de janeiro de 2019.

3.6 A fim de tornar a obrigação de desembarque aplicável, é necessário suprimir ou alterar determinadas disposições dos regulamentos em vigor em matéria de medidas técnicas e de medidas de gestão e de controlo, que são contrárias à obrigação de desembarque e obrigam os pescadores a devolver pescado ao mar.

3.7 O Conselho instou com a Comissão para que atuasse rapidamente no sentido de alterar a regulamentação vigente. É intenção da Comissão elaborar um novo quadro de medidas técnicas que facilitará a aplicação integral da obrigação de desembarque. No entanto, é praticamente certo que o novo quadro não estará concluído a tempo para o primeiro grupo de pescarias a que se aplicará a obrigação de desembarque, em 1 de janeiro de 2015.

3.8 Por conseguinte, na pendência desse novo quadro, é necessário adotar, a título transitório, legislação destinada a eliminar os obstáculos jurídicos e práticos à aplicação da referida obrigação.

3.9 Esta nova legislação, ora apresentada pela Comissão e que o CESE reputa essencial para a execução adequada da nova PCP, será examinada nos pontos seguintes.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 A proposta começa por introduzir algumas alterações em definições que são comuns a vários regulamentos, como a introdução do novo conceito «capturas involuntárias» ou a substituição da designação dos «tamanhos mínimos de desembarque» (TMD) por «tamanhos mínimos de referência de conservação» (TMRC).

4.2 A maioria das alterações aos regulamentos sobre medidas técnicas tem por objetivo eliminar a obrigação de devolver pescado ao mar, que a legislação atual impõe por três motivos:

- o não cumprimento das regras sobre a composição das capturas;
- as capturas não atingirem os TMD;
- o não cumprimento das disposições em matéria de capturas acessórias.

4.3 A Comissão propõe que se mantenha em vigor a obrigação de devolver ao mar todas as capturas que não estejam sujeitas à obrigação de desembarque e se eliminem, através de derrogações, as capturas que deverão ser desembarcadas e, além disso, imputadas a quotas.

4.4 O CESE considera que é fundamental adotar medidas técnicas no domínio da atividade das pescas, pelo que as respetivas decisões devem ser adotadas após contacto direto com os portos, ser específicas para casos concretos e ter um carácter temporário, e os respetivos processos de decisão devem ser céleres e eficazes, permitindo a adaptação à evolução das circunstâncias e das espécies em causa. Infelizmente, o processo de decisão na UE não permite que assim seja.

4.5 O Comité considera que a proposta de regulamento é muito complexa e que a obrigação de desembarque dará origem a uma carga de trabalho adicional excessiva e desproporcionada para os pescadores. Por essa razão, tem para si que seria necessária uma legislação mais pragmática, clara, simples e flexível, que conceda aos pescadores um período transitório, tal como aconteceu noutros países do mundo, para que se possam adaptar sem serem severamente sancionados. Como tal, é da opinião de que não se justificam novas medidas de controlo para assegurar o cumprimento absoluto, desde o primeiro dia, de uma legislação da qual não se tem qualquer experiência anterior.

4.6 Neste sentido, o CESE lamenta que não se tenha realizado uma avaliação de impacto prévia, com vista a analisar o impacto da obrigação de desembarque nas diferentes frotas. Considera, em especial, que este exercício é particularmente necessário para as pescarias pelágicas que se realizam em zonas de pesca externas geridas por organizações regionais de pesca, em que se impõe a realização de um estudo prévio exaustivo visando a aplicação harmonizada da legislação europeia, que tenha em conta as regulamentações já existentes no âmbito destas organizações, para que as frotas europeias que operam nessas zonas não vejam a sua competitividade ameaçada nem fiquem sujeitas a uma desvantagem comparativa.

#### 5. Observações na especialidade

5.1 No que respeita à definição de «capturas involuntárias», que são as capturas ocasionais de organismos marinhos cuja pesca esteja proibida nas circunstâncias pertinentes, o Comité considera que a definição é simples, mas não muito satisfatória, dado que habitualmente se trata de espécies não alvo valiosas cuja captura é inevitável, que por causa da distribuição de quotas ou de outras normas não podem ser retidas para a arte ou para o próprio operador. O CESE considera mais conveniente que sejam definidas como «as capturas ocasionais que não cumprem na totalidade a legislação em vigor».

5.2 No atinente à definição de «tamanhos mínimos de referência de conservação» (TMRC), de momento não passa de uma mera alteração de denominação, pelo que a espécie que não alcance essa dimensão e esteja sujeita à obrigação de desembarque deverá ser desembarcada separadamente e controlada, para impedir a sua entrada no circuito comercial. No entanto, as espécies não sujeitas à obrigação serão devolvidas ao mar. O CESE entende que se devem prever margens de erro para ter em conta a dificuldade técnica de separar de forma precisa, de entre as espécies com obrigação de desembarque, os diferentes TMRC, por que, caso contrário, criar-se-á uma grande insegurança jurídica.

5.3 No que respeita à alteração das disposições sobre a composição das capturas, que atualmente obrigam a desembarcar as espécies sujeitas à obrigação de desembarque, em alguns casos, não é claro se essas capturas involuntárias devem ser tomadas em consideração no cálculo das percentagens da composição. Neste sentido, o Comité considera que se coloca a questão de saber que quotas serão imputadas a essas capturas, questão difícil de responder sem se conhecer que flexibilidade terão os diferentes mecanismos previstos, a forma como futuramente serão realizadas as trocas de quotas entre Estados-Membros (*swaps*) e qual será a política da Comissão em matéria de fixação de totais admissíveis de capturas para as diferentes espécies nas pescarias mistas. Se o critério for o rendimento máximo sustentável, os desequilíbrios produzidos conduzirão a uma escassez generalizada de determinadas quotas e assistir-se-á a um estrangulamento de muitas pescarias.

#### 5.4 *Registo das capturas e das devoluções*

5.4.1 O n.º 1 do artigo 14.º — Preenchimento e apresentação do diário de pesca — do Regulamento (CE) n.º 1224/2009, onde antes se podia ler: «com indicação específica de todas as quantidades de cada espécie capturada e mantida a bordo superiores a 50 kg de equivalente peso vivo» é agora alterado, eliminando-se este último critério. O CESE considera que esta medida complicará em muito o trabalho, em especial dos navios de pequenas dimensões, ainda que este capítulo apenas se aplique a navios com mais de 10 metros. Se a intenção é melhorar a informação, isso pode fazer-se com suficiente precisão mediante amostragem.

5.4.2 Da mesma forma, o Comité considera que a alteração introduzida no n.º 2, alínea f), que agora exige «numa entrada separada, as quantidades ou indivíduos de tamanho inferior ao tamanho mínimo de referência de conservação aplicável» pode também implicar por vezes uma tarefa desproporcionada, especialmente para a frota artesanal.

5.4.3 O n.º 4 estabelecia que os «capitães de navios de pesca comunitários registam igualmente nos seus diários de pesca todas as devoluções estimadas em mais de 50 kg de equivalente peso vivo em volume para qualquer espécie». O CESE considera que a supressão nesse número da referência a 50 kg vai igualmente implicar um trabalho considerável que não foi, sequer, calculado. Note-se que o texto se refere a todas as espécies, quer estejam ou não sujeitas à obrigação de desembarque.

5.5 A nova obrigação de controlo imposta aos capitães pelo artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 850/98 reteve em particular a atenção do CESE, dado que não se pode prever o que um navio vá capturar numa saída de pesca nem exigir aos capitães capacidades de adivinhação. Embora a redação seja vaga no que respeita aos resultados práticos desta obrigação ou ao seu incumprimento, pode vir a ser utilizada para sancionar os capitães ou agravar um litígio. O Comité entende, por isso, que este ponto deve ser suprimido, dado que pode criar uma grande insegurança jurídica.

5.6 O Comité considera que a obrigatoriedade de uma autorização de pesca para os navios afetados pela obrigação de desembarque se afigura excessiva, uma vez que afetará um grande número de navios de pequeno porte e dará origem a uma carga burocrática considerável, tendo em conta as obrigações adicionais de comunicação por parte do Estado-Membro. O CESE considera que seria preferível uma derrogação para navios com saídas de pesca inferiores a um dia.

### 5.7 Outras obrigações adicionais de controlo

5.7.1 As novas obrigações de controlo aplicam-se a todas as pescarias e aos navios de grande e pequena dimensão. O CESE reitera que estas medidas são particularmente inadequadas para navios de pequenas dimensões, pois implicam uma enorme carga administrativa para a indústria e para as administrações e colocam dificuldades práticas para o trabalho a bordo.

5.7.2 A Comissão propõe a estiva separada das capturas de tamanho inferior, declarando que deverão ser «colocadas em caixas, compartimentos ou contentores distintos para cada unidade populacional». O Comité considera que esta medida pode ser impraticável para os navios de pequenas dimensões e que a derrogação parcial prevista para os navios de comprimento inferior a 12 metros não se afigura suficiente. Por conseguinte, o CESE é a favor de uma derrogação para, pelo menos, todos os navios que pratiquem saídas de um ou dois dias, independentemente da sua dimensão.

### 5.8 Sanções e observadores

5.8.1 A redação proposta para o artigo 90.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 1224/2009 considera todo o incumprimento da obrigação de desembarque uma infração grave. O CESE entende que essa qualificação é excessiva e desproporcionada e deve ser suprimida da proposta.

5.8.2 Embora esse artigo especifique que a gravidade da infração em questão é determinada pela autoridade competente do Estado-Membro em causa, o Comité considera que a legislação será tão complexa e difícil de cumprir que não será fácil para nenhum capitão de frota não cometer pequenas infrações involuntárias.

5.9 O CESE considera que a introdução de margens de tolerância mais alargadas para capturas de pequenas quantidades é razoável. No entanto, observa que as margens propostas não são realistas, especialmente no que respeita a suprimir o limite de 50 kg nas declarações de transbordo e a exigir a quantificação de todas as devoluções de capturas. Em vez disso, o CESE propõe que as novas margens de tolerância, com estes requisitos de informação, sejam negociadas e discutidas individualmente para cada pescaria.

5.10 Segundo a Comissão, a inclusão de uma secção sobre a monitorização eletrónica à distância (CCTV), ainda que de momento não seja obrigatória, responde à necessidade de dispor de um quadro regulamentar para este sistema, que passaria a ser mais um entre os que constam atualmente do regulamento de controlo. O CESE considera importante definir mais claramente e delimitar adequadamente sob que condições esse sistema poderá passar a ser obrigatório.

Bruxelas, 29 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---



**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à clonagem de bovinos, suínos, ovinos, caprinos e equídeos mantidos e reproduzidos para fins agropecuários**

[COM(2013) 892 final — 2013/0433 (COD)]

**Proposta de diretiva do Conselho relativa à colocação no mercado de alimentos provenientes de clones animais**

[COM(2013) 893 final — 2013/0434 (APP)]

**Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a novos alimentos**

[COM(2013) 894 final — 2013/0435 (COD)]

(2014/C 311/12)

Relator: **José María Espuny Moyano**

Em 16 de janeiro de 2014 e em 15 e 17 de janeiro de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 43.º, 403.º e 114.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 relativa à clonagem de bovinos, suínos, ovinos, caprinos e equídeos mantidos e reproduzidos para fins agropecuários*

COM(2013) 892 final — 2013/0433 (COD)

*Proposta de diretiva do Conselho relativa à colocação no mercado de alimentos provenientes de clones animais*

COM (2013) 893 final — 2013/0434 (APP)

*Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a novos alimentos*

COM(2013) 894 final — 2013/0435 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 1 de abril de 2014.

Na 498.<sup>a</sup> reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 30 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 174 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

### **1.1 Clonagem**

1.1.1 O CESE considera necessário e conveniente regulamentar a clonagem de animais na UE, a fim de assegurar condições uniformes de produção para os agricultores, protegendo simultaneamente a saúde e o bem-estar dos animais e as expectativas dos consumidores.

1.1.2 Tendo em conta a oposição dos cidadãos e das organizações dos consumidores e os insuficientes conhecimentos técnicos, o CESE apoia a suspensão temporária da clonagem de animais e das importações de clones animais para fins agropecuários na UE.

1.1.3 O CESE afirma que essa suspensão não se baseia em riscos de segurança sanitária conhecidos, mas em questões éticas e de bem-estar dos animais.

1.1.4 Entende que a proibição não deve ser aplicável a determinados casos como a clonagem para fins de investigação sempre que se justifique o recurso a esta técnica.

1.1.5 É de opinião que esta proibição temporária apenas poderá ser revista no futuro, em função da experiência que os Estados-Membros venham a adquirir com a sua aplicação, dos progressos científicos e técnicos e da evolução do panorama internacional e da opinião dos cidadãos e das organizações dos consumidores.

1.1.6 O CESE pergunta-se se existem verdadeiramente técnicas adequadas para distinguir, em especial nas importações, os animais clonados dos animais produzidos com as técnicas atualmente permitidas na UE. Neste contexto, solicita que se aplique também aos produtos importados o requisito de rastreabilidade total, a única garantia irrefutável da origem de um animal, como instrumento essencial para gerir os riscos sanitários.

1.1.7 O CESE insiste, mais uma vez, em que a legislação vigente na UE seja igualmente aplicável aos animais importados de modo que os agricultores europeus não sejam prejudicados em relação aos agricultores de países terceiros.

1.1.8 O CESE considera que a clonagem pode constituir uma ameaça para a produção de qualidade e a sustentabilidade da cadeia económica e agroalimentar europeia. Além disso, a difusão da clonagem para fins agrícolas encerra o risco de que a riqueza seja transferida dos trabalhadores e dos produtores para os centros de investigação que detêm as patentes.

## 1.2 *Comercialização de alimentos provenientes de clones animais*

1.2.1 O CESE considera que é necessário e oportuno estabelecer disposições inequívocas relativamente à proibição temporária da colocação no mercado de alimentos provenientes de clones animais, de modo a ter em conta as diversas sensibilidades dos cidadãos e das organizações de consumidores.

1.2.2 Apoia, como medida complementar à proibição temporária da técnica de clonagem de animais, a suspensão temporária da comercialização de alimentos provenientes de clones animais na UE.

1.2.3 É de opinião que esta proibição poderá ser revista no futuro, em função da experiência que os Estados-Membros venham a adquirir com a sua aplicação, dos progressos científicos e técnicos e da evolução do panorama internacional, bem como da opinião dos cidadãos e dos consumidores.

1.2.4 Entende que, dado que a clonagem de animais é permitida em certos países fora da UE, os Estados-Membros devem adotar todas as medidas adequadas para impedir a importação para a UE de alimentos obtidos a partir de clones animais em países terceiros.

1.2.5 O CESE manifesta a sua preocupação com a falta de instrumentos adequados para detetar a existência de carne e leite provenientes de clones animais nos alimentos importados de países terceiros. Neste contexto, solicita que se aplique também aos produtos importados o requisito de rastreabilidade total, a única garantia irrefutável da origem de um animal, como instrumento essencial para gerir os riscos sanitários.

1.2.6 Reconhecendo a necessidade de preservar a confiança dos consumidores, e atento à falta de instrumentos analíticos suficientemente precisos para distinguir os clones dos animais gerados pela reprodução convencional, bem como à ausência de sistemas de rastreabilidade e rotulagem claros e seguros, alerta para eventuais repercussões negativas futuras no mercado dos produtos de origem animal.

## 1.3 *Novos alimentos*

1.3.1 O CESE considera necessário e conveniente atualizar a legislação relativa aos novos alimentos, o que aumentará não só a segurança jurídica, mas também a segurança alimentar. Por isso, apoia a proposta da Comissão, ainda que apresente algumas sugestões a ter em conta.

1.3.2 Entende que o estatuto de novos alimentos, baseado em «alimentos não utilizados em quantidade significativa para consumo humano na União» deve ser mais preciso, mediante o estabelecimento dos critérios adequados para o efeito.

1.3.3 Na sua opinião, há que analisar cuidadosamente as implicações do modelo da autorização genérica contemplado na proposta, que não poderá em caso algum prejudicar a inovação no futuro.

1.3.4 Considera que o procedimento de autorização para alimentos tradicionais de países terceiros deve ser mais simples e basear-se em certos critérios claros que permitam justificar o «historial de utilização segura do alimento num país terceiro» a que se refere a proposta.

1.3.5 É de opinião que as listas da União devem ser claras, atualizadas e facilmente acessíveis, tanto para os consumidores como para os operadores. Estas listas devem incluir, além dos novos alimentos e dos alimentos tradicionais de países terceiros autorizados, os casos em que a autorização solicitada tenha sido recusada, juntamente com os motivos dessa recusa. Isto melhorará a transparência e garantirá a necessária segurança jurídica.

1.3.6 O CESE observa que não se prevê um sistema nem um prazo para a revisão da lista, pelo que propõe que o regulamento em apreço estabeleça o mecanismo que permita realizar essa revisão quando tal se revelar necessário.

1.3.7 Na opinião do CESE, os esforços realizados pelas empresas no âmbito de I+D+i devem ser respaldados pelas autoridades mediante uma proteção de dados adequada. Sugere, por conseguinte, que o critério que justifica essa proteção resida no requerente e não no ponto de vista da Comissão sobre o pedido.

1.3.8 Considera que as medidas transitórias devem contemplar também os produtos que, à data de entrada em vigor do regulamento, não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no mesmo.

## 2. Síntese das propostas

### 2.1 Clonagem

2.1.1 A proposta estabelece regras relativas à clonagem de animais para fins agropecuários na UE e à colocação no mercado de clones em fase de embrião e clones animais.

2.1.2 Para o efeito, entende-se por:

- (a) «animais mantidos e reproduzidos para fins agropecuários», animais mantidos e reproduzidos para produção de géneros alimentícios, lã, pele com ou sem pelo, ou para outros fins agropecuários. Não inclui animais mantidos e reproduzidos exclusivamente para outros fins, tais como a investigação, a produção de medicamentos e dispositivos médicos, a preservação de raças raras ou de espécies ameaçadas, manifestações desportivas e culturais;
- (b) «clonagem», a reprodução assexuada de animais com uma técnica pela qual o núcleo de uma célula de um animal individual é transferido para um oócito do qual o núcleo foi retirado, a fim de criar embriões individuais geneticamente idênticos («clones em fase de embrião»), que podem posteriormente ser implantados em mães-hospedeiras para produzir populações de animais geneticamente idênticos («clones animais»);
- (c) «colocação no mercado», a primeira disponibilização de um animal ou produto no mercado interno.

2.1.3 Os Estados-Membros proibiram provisoriamente a clonagem de animais e a colocação no mercado de clones animais e de clones em fase de embrião.

2.1.4 Estão expressamente excluídos dessa proibição os animais mantidos e reproduzidos exclusivamente para outros fins, tais como a investigação, a produção de medicamentos e dispositivos médicos, a preservação de raças raras ou de espécies ameaçadas, manifestações desportivas e culturais.

2.1.5 Os Estados-Membros determinaram o regime de sanções aplicáveis em caso de infração das disposições nacionais adotadas em execução do disposto na diretiva.

## 2.2 *Comercialização de alimentos provenientes de clones animais*

2.2.1 A proposta tem em conta a perceção que os consumidores têm da utilização de alimentos provenientes de clones animais.

2.2.2 A proposta estabelece uma proibição provisória para a colocação no mercado de alimentos provenientes de clones animais.

2.2.3 Entende-se por:

(a) «clonagem», a reprodução assexuada de animais com uma técnica pela qual o núcleo de uma célula de um animal individual é transferido para um oócito do qual o núcleo foi retirado, a fim de criar embriões individuais geneticamente idênticos («clones em fase de embrião»), que podem posteriormente ser implantados em mães-hospedeiras para produzir populações de animais geneticamente idênticos («clones animais»);

(b) «alimentos», géneros alimentícios ou alimentos para consumo humano, tal como definidos no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002.

2.2.4 Proíbe-se a importação de alimentos de origem animal importados de países terceiros onde se podem colocar legalmente no mercado ou exportar alimentos provenientes de clones, a não ser que se cumpram todas as condições especiais de importação.

2.2.5 Esta proposta assegura que não são colocados no mercado da UE alimentos, como a carne ou o leite, provenientes de clones.

2.2.6 Os Estados-Membros determinaram o regime de sanções aplicáveis em caso de infração das disposições nacionais adotadas em execução do disposto na diretiva.

## 2.3 *Novos alimentos*

2.3.1 A regulamentação europeia original sobre os novos alimentos, que data de 1997, passa a estar atualizada com a proposta de regulamento em apreço.

2.3.2 A proposta tem por objetivo garantir a segurança dos alimentos, proteger a saúde pública e assegurar o funcionamento do mercado interno dos alimentos, contribuindo simultaneamente para a inovação no setor alimentar.

2.3.3 Pretende racionalizar o procedimento de autorização, a fim de melhorar a sua eficiência e transparência. Além disso, clarifica a definição de novos alimentos e tem em conta as novas tecnologias com impacto nos alimentos.

2.3.4 Introduce uma avaliação de segurança mais rápida e mais proporcional para alimentos tradicionais de países terceiros com um historial de utilização segura do alimento.

2.3.5 A proposta mantém os atuais critérios gerais para a definição de «novos alimentos»:

«a) alimentos que não tenham sido utilizados de forma significativa para consumo humano na União antes de 15 de maio de 1997 e, concretamente:

i) alimentos que tenham sido submetidos a um novo processo de produção não utilizado para a produção de alimentos na União antes de 15 de maio de 1997, sempre que esse processo de produção der origem a alterações significativas na composição ou na estrutura do alimento que afetem o seu valor nutritivo, o seu modo de metabolização ou o seu teor de substâncias indesejáveis;

(ii) alimentos que contenham ou sejam constituídos por “nanomateriais artificiais”, tal como definidos no artigo 2.º, n.º 2, alínea t), do Regulamento (UE) n.º 1169/2011;

iii) vitaminas, minerais e outras substâncias utilizadas em conformidade com a Diretiva 2002/46/CE, o Regulamento (CE) n.º 1925/2006 ou o Regulamento (UE) n.º 609/2013, quando:

tenha sido aplicado um novo processo de produção, tal como referido na subalínea i), ou

tais substâncias contenham ou sejam constituídas por nanomateriais artificiais;

(iv) alimentos utilizados exclusivamente em suplementos alimentares na União antes de 15 de maio de 1997, quando se destinem a ser utilizados noutros alimentos que não suplementos alimentares, tal como definidos no artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2002/46/CE».

2.3.6 Inclui, além disso, outras definições de conceitos básicos como «alimentos tradicionais de um país terceiro» e «historial de utilização segura do alimento».

2.3.7 Os novos alimentos devem ser submetidos a uma avaliação de segurança e a uma autorização através de um procedimento harmonizado.

2.3.8 Estabelece-se que um novo alimento só poderá ser comercializado na UE se estiver incluído na lista da União e cumprir as seguintes condições:

— não representa, com base nas provas científicas disponíveis, um risco de segurança para a saúde humana;

— não induz o consumidor em erro;

— não implica, em termos nutritivos, uma desvantagem para o consumidor quando se destine a substituir um alimento tradicional.

2.3.9 O atual sistema de autorizações individuais é substituído por um sistema de autorizações genéricas.

2.3.10 Todas as autorizações de novos alimentos devem ser apresentadas à Comissão, que solicitará o parecer científico da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (AESAs) sobre a avaliação dos riscos. Com base nesse parecer, a Comissão contemplará a possibilidade de incluir um novo alimento na lista de novos alimentos da União, sendo assistida nesta tarefa pelo Comité Permanente da Cadeia Alimentar e da Saúde Animal (CPCASA).

2.3.11 No caso dos alimentos tradicionais de países terceiros, é introduzida uma avaliação da segurança e uma gestão do risco, com base num historial de utilização segura dos alimentos num país terceiro ao longo de, pelo menos, 25 anos.

2.3.12 Caso sejam apresentadas objeções fundamentadas relativamente à segurança de um alimento tradicional de um país terceiro, é exigida uma avaliação da AESA seguida de um procedimento semelhante ao procedimento geral, mas com prazos mais curtos. Na sequência de um parecer da AESA, a Comissão poderá impor uma monitorização pós-comercialização, se tal for necessário por razões de segurança alimentar.

2.3.13 A proposta prevê o direito à proteção de dados por um período máximo de cinco anos em casos devidamente justificados.

2.3.14 Os Estados-Membros determinaram o regime de sanções aplicáveis em caso de infração das disposições nacionais adotadas em execução do disposto no regulamento.

### 3. Observações na generalidade

#### 3.1 Clonagem

3.1.1 O CESE apoia a proposta de diretiva, tomando nota dos insuficientes conhecimentos científicos e técnicos disponíveis, dos problemas associados ao bem-estar animal e da oposição dos cidadãos e consumidores, embora entenda que, em devido tempo, será necessário rever a proibição temporária da clonagem de animais, atendendo à melhoria da técnica e ao progresso científico, à evolução do panorama internacional e à necessária competitividade dos setores em questão.

3.1.2 O CESE recorda que os Estados-membros se comprometeram a adotar as disposições necessárias para que «o proprietário ou detentor tome as medidas adequadas para assegurar o bem estar dos animais ao seu cuidado e para garantir que não lhes sejam causadas dores, lesões ou sofrimentos desnecessários»<sup>(1)</sup>.

3.1.3 Considera importantíssimo salientar o papel decisivo da AESA na avaliação dos potenciais riscos associados à utilização da técnica de clonagem e o seu contributo para a tomada de decisões relacionadas com essa utilização.

3.1.4 A AESA identificou problemas de bem-estar dos animais ligados à saúde das mães-hospedeiras e dos próprios clones (elevadas taxas de aborto, disfunções placentárias, implantes em mães-hospedeiras para formar os clones, dimensões anormalmente grandes dos fetos, mortes à nascença) que fazem da clonagem uma técnica com uma elevada taxa de mortalidade.

3.1.5 A clonagem cria problemas no que toca à biodiversidade e gera riscos para o património genético, nomeadamente de resistência aos riscos emergentes e aos novos agentes zoonóticos que entram na Europa (p. ex., o vírus de Schmallenberg).

3.1.6 O CESE considera que a clonagem pode constituir uma ameaça para a produção de qualidade e a sustentabilidade da cadeia económica e agroalimentar europeia. Além disso, a difusão da clonagem para fins agrícolas encerra o risco de que a riqueza seja transferida dos trabalhadores e dos produtores para os centros de investigação que detêm as patentes.

#### 3.2 Comercialização de alimentos provenientes de clones animais

3.2.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva, tomando nota dos insuficientes conhecimentos científicos e técnicos disponíveis, dos problemas associados ao bem-estar animal e da oposição dos cidadãos e das organizações de consumidores, embora entenda que, em devido tempo, será necessário rever a proibição temporária da colocação no mercado de alimentos provenientes de clones animais, atendendo à melhoria da técnica e ao progresso científico, à evolução do panorama internacional e à competitividade dos setores em questão.

3.2.2 Reconhecendo a necessidade de preservar a confiança dos consumidores, e atento à falta de instrumentos analíticos suficientemente precisos para distinguir os clones dos animais gerados pela reprodução convencional, bem como à ausência de sistemas de rastreabilidade e rotulagem claros e seguros, alerta para eventuais repercussões negativas futuras no mercado dos produtos de origem animal.

3.2.3 O CESE salienta que, até à data, nunca foi apresentado um pedido de autorização de comercialização de alimentos produzidos por uma técnica de clonagem.

---

<sup>(1)</sup> Diretiva do Conselho 98/58/CE (art. 3.º).

3.2.4 Destaca o papel decisivo da AESA na avaliação dos potenciais riscos associados à utilização da técnica de clonagem.

3.2.5 Realça que, segundo as avaliações efetuadas pela AESA, não há indícios de qualquer diferença em termos de segurança sanitária na carne e no leite de clones e da respetiva progenitura em comparação com os de animais obtidos por reprodução convencional.

3.2.6 A proibição da comercialização de alimentos provenientes de clones animais não se baseia em riscos de segurança sanitária conhecidos, mas em questões éticas e de bem-estar dos animais.

### 3.3 *Novos alimentos*

3.3.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de revisão da legislação em vigor relativa aos novos alimentos, um vez que esta data de 1997, e assinala que surgiram inovações importantes nos últimos 17 anos.

3.3.2 Considera que a proposta deve ser suficientemente clara e completa para permitir a sua aplicação pelos operadores.

3.3.3 Estima que, para fazer avançar o mercado único, é necessário e oportuno estabelecer um procedimento de autorização centralizado e um regime harmonizado de sanções.

3.3.4 Felicita a Comissão pelo papel relevante que atribui à AESA na avaliação dos riscos dos novos alimentos, o que permitirá aumentar a segurança e a proteção dos consumidores e da própria indústria.

3.3.5 Considera que o conceito de alimento «utilizado de forma significativa para consumo humano» não é suficientemente claro.

3.3.6 Assinala a necessidade de estabelecer critérios claros que permitam justificar o «historial de utilização segura do alimento num país terceiro», requisito exigido para a autorização de alimentos tradicionais de países terceiros.

3.3.7 Manifesta a sua preocupação em relação ao carácter confidencial dos dados apresentados pelo requerente para a autorização de um novo alimento.

3.3.8 Considera que é necessário aprofundar e clarificar as medidas transitórias previstas na proposta.

3.3.9 Considera importante que a Comissão seja assistida pelo CPCASA.

## 4. **Observações na especialidade**

### 4.1 *Clonagem*

4.1.1 A técnica da clonagem não é atualmente utilizada na UE para fins agropecuários.

4.1.2 Contudo, a clonagem é efetuada em países como a Argentina, o Brasil, o Canadá e os EUA, embora estes países não tenham esclarecido em que medida se produzem animais clonados.

4.1.3 Os cidadãos da União manifestaram uma opinião amplamente negativa sobre a utilização da técnica de clonagem para a reprodução para fins agropecuários.

4.1.4 Uma vez que a proposta de diretiva prevê a proibição provisória da clonagem de animais e da colocação no mercado de clones animais e clones em fase de embrião na UE, os Estados-Membros devem estabelecer as regras de amostragem e de controlo necessárias para assegurar o cumprimento da medida acordada.



4.1.5 Ainda não existe uma metodologia de análise validada, acreditada e harmonizada neste domínio. O Comité considera, portanto, necessário que a Comissão e os Estados-Membros iniciem os trabalhos necessários para esse efeito.

4.1.6 Insta igualmente os Estados-Membros a harmonizarem os regimes de sanções aplicáveis em caso de infração, a fim de evitar que surjam territórios mais permissivos ou negligentes, podendo conduzir à prática de uma «concorrência por baixo» entre eles.

#### 4.2 Comercialização de alimentos provenientes de clones animais

4.2.1 Uma vez que a proposta de diretiva prevê a proibição provisória da clonagem de animais e da colocação no mercado de clones animais e clones em fase de embrião na UE, os Estados-Membros devem estabelecer as regras de amostragem e de controlo necessárias para assegurar o cumprimento da medida acordada.

4.2.2 Ainda não existe uma metodologia de análise validada, acreditada e harmonizada neste domínio. O Comité considera, portanto, necessário que a Comissão e os Estados-Membros iniciem os trabalhos necessários para esse efeito.

#### 4.3 Novos alimentos

##### 4.3.1 Definição de «novos alimentos»

O CESE considera que a definição de «novos alimentos» contida na proposta se baseia no consumo e que deveria ser mais precisa para evitar que se incluam nessa definição os géneros alimentícios que não são novos alimentos (por exemplo, pizza com uma nova composição).

##### 4.3.2 Conceito de «alterações significativas»

O CESE considera que se devem definir os critérios do que se entende por «alterações significativas» para determinar se um novo alimento se inscreve no âmbito de aplicação da proposta.

##### 4.3.3 Conceito de «utilizado de forma significativa para consumo humano»

O Comité mostra-se surpreendido com o conceito de «utilizado de forma significativa para consumo humano» pela sua ambiguidade (numa região?, num país?, numa zona geográfica?, referente a uma população específica?).

##### 4.3.4 Procedimento de autorização centralizado

Num parecer anterior <sup>(2)</sup>, que permanece fundamentalmente válido, o CESE assinalou, a este respeito, o seguinte: «É [...] imprescindível a centralização (AESA e Comissão Europeia) da avaliação e da autorização de novos alimentos, mas convinha igualmente instaurar um procedimento simples, claro, eficaz, detalhado e com prazos [...]».

Embora a proposta contemple alguns prazos (por exemplo, nove meses para a elaboração do parecer da AESA, nove meses para a Comissão apresentar o ato de execução para a autorização de um novo alimento), é necessária maior clareza e precisão de modo que o operador conheça ao pormenor o ponto da situação do pedido apresentado.

##### 4.3.5 Listas

No referido parecer, o CESE afirmou, a este respeito: «A iniciativa de elaborar listas [...] dos novos alimentos contribuirá para melhorar a informação dos consumidores e aumentar a segurança jurídica dos operadores. O modelo de listas não é nada de novo, é até cada vez mais frequente recorrer-se a ele (basta ver os regulamentos relativos às declarações nutricionais e de saúde nos alimentos e à adição de vitaminas, minerais e determinadas outras substâncias aos alimentos, entre outros)».

---

<sup>(2)</sup> JO C 224 de 30.8.2008, p.81.

Esta observação continua a ser perfeitamente válida, só que a Comissão propõe agora uma lista única, e não duas separadas;

#### 4.3.6 Proteção da propriedade intelectual

No dito parecer, o CESE observa: «O desenvolvimento de novos alimentos requer uma sólida vocação e investimentos das empresas em I+D nesse domínio, pelo que é necessário não só dotá-las de procedimentos simples, rápidos e economicamente viáveis, mas também proteger os conhecimentos e as inovações para não comprometer a competitividade. Não é definido com a devida clareza o alcance da proteção de dados a que, segundo a proposta, apenas terão direito as empresas (são apenas mencionadas as autorizações, mas não se sabe o que acontece com os pedidos que acabam por ser indeferidos, etc.)».

Além disso, no mesmo parecer, afirma-se: «Dotar o futuro regulamento de uma ferramenta como a proteção de dados fará com que as empresas se sintam seguras quanto aos recursos económicos e humanos que tencionam dedicar aos novos desenvolvimentos, se sintam protegidas para continuarem a inovar e a aumentar a sua competitividade perante um mercado e consumidores cada vez mais exigentes».

Estas observações continuam a ser plenamente aplicáveis.

Bruxelas, 30 de abril de 2014

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão — Construir a rede principal de transportes: os corredores da rede principal e o Mecanismo Interligar a Europa**

[COM(2013) 940 final]

(2014/C 311/13)

Relator: **Pierre-Jean Coulon**

Correlator: **Stefan Back**

Em 13 de fevereiro de 2014, 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 — Construir a rede principal de transportes: os corredores da rede principal e o Mecanismo Interligar a Europa*

COM(2013) 940 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 11 de abril de 2014.

Na 498.ª reunião plenária de 29 e 30 de abril de 2014 (sessão de 29 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 209 votos a favor, 4 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a comunicação enquanto contributo importante e útil para a implementação dos corredores da rede principal e dos respetivos projetos predefinidos, que figuram na parte I do anexo I do Regulamento que cria o Mecanismo Interligar a Europa (a seguir designado Regulamento MIE — Regulamento (UE) n.º 1316/2013)), com base nos critérios estabelecidos no Regulamento relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão n.º 661/2010/UE (a seguir designado «orientações» — Regulamento (UE) n.º 1315/2013).

1.2 O CESE congratula-se por a comunicação destacar o sistema de governação como principal motor para uma implementação eficiente e pelo apoio que oferece ao desenvolvimento dos planos de trabalho dos corredores da rede principal, o que permite progredir rumo ao planeamento transfronteiriço coordenado dos corredores, tendo em vista alcançar uma capacidade coerente e evitar estrangulamentos.

1.3 O CESE sublinha a importância de desenvolver uma interação harmoniosa e eficiente entre os coordenadores — cuja atividade será o fator-chave para uma implementação eficaz —, os fóruns dos corredores com os respetivos grupos de trabalho e, em particular, as partes interessadas do setor público e privado a diferentes níveis, incluindo a sociedade civil.

1.4 O CESE observa que assegurar uma coordenação clara e coerente constituirá um enorme desafio, dado o alcance geográfico dos corredores da rede principal e a necessidade de coordenação com outras iniciativas como, por exemplo, os corredores de transporte ferroviário de mercadorias estabelecidos no âmbito do Regulamento (UE) n.º 913/2010, a iniciativa para o desenvolvimento do transporte fluvial NAIADES II, as autoestradas do mar e o sistema europeu de gestão do tráfego ferroviário (ERTMS), bem como a necessidade de associar as partes interessadas dos setores privado e público. No entanto, parecem existir instrumentos disponíveis para resolver esta questão, tais como o recurso a grupos de trabalho.

1.5 Tendo em conta o papel do CESE enquanto ponte entre as instituições da UE e a sociedade civil, e considerando a iniciativa que visa estabelecer um diálogo participativo com a sociedade civil sobre a implementação do Livro Branco de 2011 relativo à política de transportes<sup>(1)</sup>, a participação de um representante do CESE no trabalho de cada Fórum do Corredor constituiria uma mais-valia.

<sup>(1)</sup> JO C 299 de 4.10.2012, p. 170.

1.6 Neste contexto, o CESE sublinha a importância de o sistema de governação ser considerado compreensível e transparente. O CESE espera que sejam envidados esforços adequados para assegurar a concretização deste importante objetivo, de forma a aumentar o interesse e o apoio dos cidadãos relativamente à implementação da RTE-T.

1.7 O CESE chama a atenção para o papel potencial de projetos de estudos preliminares aprofundados e imparciais, nomeadamente enquanto elemento importante de um quadro para um diálogo transparente. Também deve ser tida em conta a necessidade de um mecanismo de resolução de litígios.

1.8 No entanto, o Comité considera que há deficiências fundamentais na eficácia de um sistema de governação que depende inteiramente do consentimento dos Estados-Membros em cada etapa do processo decisório e que não é apoiado por um forte dispositivo de controlo da aplicação da legislação, nos casos em que os objetivos estabelecidos nas orientações ou no Regulamento MIE não são implementados de forma adequada.

1.9 Atendendo à natureza não vinculativa do sistema de governação, que assenta num consenso entre os Estados-Membros e os proprietários da infraestrutura enquanto condição prévia para as decisões fundamentais sobre o desenvolvimento da infraestrutura e as novas construções, o cofinanciamento pela UE assume uma importância particular. No entender do CESE, o cofinanciamento pela UE deve ser usado de forma consistente para chegar a acordo sobre os contratos de empreitada e assegurar a sua conclusão dentro dos prazos. A este propósito, veja-se o ponto 4.7 *infra*.

1.10 Da mesma forma, o CESE manifesta a sua preocupação quanto aos escassos recursos orçamentais disponíveis a nível da UE e ao ritmo lento e perspectivas pouco claras que parecem caracterizar o desenvolvimento dos mecanismos de financiamento alternativos, tais como obrigações para financiamento de projetos e parcerias público-privadas.

## 2. Introdução

2.1 Em dezembro de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram as orientações e o Regulamento MIE.

2.2 As orientações proporcionam um novo quadro para a criação de uma rede multimodal de infraestruturas transfronteiriças, a fim de facilitar a mobilidade de pessoas e mercadorias na UE de forma eficiente na utilização dos recursos e sustentável, aumentando a acessibilidade e a competitividade na União Europeia até ao horizonte 2030/2050.

2.3 O Regulamento MIE prevê o cofinanciamento pela UE de projetos de infraestruturas de transporte e define as prioridades relacionadas para o período do Quadro Financeiro Plurianual 2014 –2020 (QFP).

2.4 Em conjunto, as orientações e o Regulamento MIE constituem um importante elemento para a concretização dos objetivos definidos no Livro Branco de 2011 sobre a política de transportes.

2.5 Os principais objetivos da Comunicação intitulada «Construir a rede principal de transportes: os corredores da rede principal e o Mecanismo Interligar a Europa» (COM(2013) 940) (a seguir designada «comunicação») são os seguintes:

- explicar de que modo a Comissão tenciona apoiar a implementação dos corredores da rede principal e a sua estrutura de gestão;
- fornecer informações sobre o orçamento disponível, o desenvolvimento de instrumentos de financiamento e as prioridades em matéria de financiamento;
- fornecer orientações aos candidatos/beneficiários sobre a gestão dos projetos e as expectativas da Comissão.

2.6 A acompanhar a comunicação, a Comissão publicou um documento de trabalho dos seus serviços que apresenta a metodologia de planeamento utilizada para identificar a rede principal e a rede geral utilizada nas orientações (SWD (2013) 542).

### 3. Principais elementos da comunicação da Comissão

3.1 A comunicação fornece clarificações sobre o papel e o funcionamento dos corredores da rede principal. Destaca o papel dos coordenadores europeus, bem como o do Fórum do Corredor, que, eventualmente complementado por grupos de trabalho, terá as funções de órgão consultivo, estabelecendo uma ponte entre o coordenador e os Estados-Membros, as autoridades a todos os níveis e outras partes interessadas.

3.2 Descreve também o papel do coordenador e do Fórum na elaboração do plano de trabalho de cada corredor até dezembro de 2014, bem como o papel decisivo dos Estados-Membros em causa em todo o processo de implementação, nomeadamente na composição do Fórum e na aprovação do plano de trabalho. Este plano de trabalho será revisto em 2017, paralelamente à revisão do plano de trabalho a estabelecer pela Comissão para a implementação do Regulamento MIE, e em 2023. Incluirá uma análise da situação atual do corredor, identificando os aspetos problemáticos, tais como estrangulamentos e problemas de interoperabilidade — nomeadamente obstáculos administrativos e semelhantes ao funcionamento ótimo e sustentável dos serviços de transporte multimodais — e proporá soluções, incluindo financiamento.

3.3 A comunicação também faz uma breve referência aos dois coordenadores horizontais: das autoestradas do mar e do sistema europeu de gestão do tráfego ferroviário, ERTMS.

3.4 A comunicação sublinha ainda a importância da cooperação entre os corredores da rede principal e os nove corredores de transporte ferroviário de mercadorias estabelecidos nos termos do Regulamento (CE) n.º 913/2010, que devem estar representados no Fórum do Corredor da rede principal. São igualmente mencionados outros projetos, e a comunicação manifesta a esperança de que as partes interessadas nestes projetos participem nos fóruns dos corredores e contribuam para o plano de trabalho do corredor.

3.5 A iniciativa Marco Polo continuará, mas será financiada enquanto prestadora de serviços sustentáveis e inovadores de transporte de mercadorias, sendo abrangida pelas orientações e financiada ao abrigo do Regulamento MIE.

3.6 O restante texto da comunicação aborda as prioridades de financiamento no âmbito do Regulamento MIE, prestando especial atenção aos projetos relativos ao corredor (transfronteiriços, de eliminação dos estrangulamentos e multimodais). Apresenta também uma repartição do apoio a prioridades de financiamento fora do âmbito dos corredores, incluindo um montante reduzido destinado a projetos da rede global.

3.7 A comunicação indica os princípios aplicáveis à gestão das subvenções e as expectativas em relação aos projetos. Refere que a Comissão manterá a prerrogativa de financiar parcialmente um projeto se o mesmo contiver elementos não conformes com as prioridades estabelecidas. Os atrasos ou a má gestão dos projetos podem conduzir à redução ou à cessação do financiamento e sua subsequente reafetação. O nível do financiamento dos projetos, dentro dos limites estabelecidos no Regulamento MIE, basear-se-á largamente em análises de custos-benefícios do projeto e na sua relevância para os planos de trabalho do corredor.

3.8 Dos 26 300 milhões de euros disponíveis para a RTE-T durante o período de 2014-2020, 11 300 milhões estão reservados aos Estados-Membros beneficiários dos fundos de coesão. Esse montante destinar-se-á inteiramente a projetos predefinidos da rede principal nesses países, tal como estabelecido no anexo I do Regulamento MIE. A afetação de recursos cumprirá os princípios do fundo de coesão relativos à dotação por país para o período 2014-2016. O nível de financiamento será superior aos limites normais da RTE-T, uma vez que serão aplicados os princípios do fundo de coesão. De resto, serão aplicados os mesmos princípios em matéria de governação e de gestão. Serão envidados especiais esforços para apoiar as atividades do programa nos Estados-Membros beneficiários dos fundos de coesão.

3.9 Por último, a comunicação oferece uma breve descrição dos planos de desenvolvimento e dos recursos reservados à aplicação de instrumentos financeiros. Conclui-se que o montante reservado a este projeto dependerá em larga medida da adoção destes instrumentos pelo mercado.

#### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE acolhe com agrado a comunicação, que constitui uma ajuda valiosa para as partes interessadas no desenvolvimento da rede RTE-T. Embora o seu valor acrescentado seja provavelmente superior para as partes interessadas de um projeto predefinido que figure no anexo I do Regulamento MIE e que participem no corredor da rede principal, reveste-se igualmente de interesse para outros intervenientes.

4.2 Em vários aspetos, a comunicação vai mais longe do que o texto das orientações e do Regulamento MIE e confere às partes interessadas maiores possibilidades de assumir um papel proativo e de otimizar o seu planeamento. O CESE assinala que várias questões referidas na comunicação já foram abordadas nos pareceres do Comité relativos à proposta de orientações<sup>(2)</sup> e à proposta de Regulamento MIE<sup>(3)</sup>.

4.3 O CESE considera que a comunicação tem as qualidades necessárias para constituir um instrumento útil de apoio à implementação das orientações RTE-T e para inspirar padrões de comportamento que melhorarão a cooperação transfronteiriça entre os intervenientes em causa, aumentando ainda os efeitos de sinergia entre os diferentes programas referidos na comunicação.

4.4 No entanto, o CESE gostaria de formular várias observações no sentido de esclarecer certos pontos, para que a comunicação possa servir o seu objetivo de forma ainda mais eficaz.

4.5 A estrutura de governação, que inclui o coordenador, o Fórum do Corredor e o plano de trabalho para cada corredor da rede principal, permite acelerar a implementação dos corredores da rede principal e a execução dos projetos predefinidos no âmbito dos mesmos, como previsto. Por este motivo, é importante que a estrutura de governação seja criada e comece o seu trabalho o mais brevemente possível. Em consequência, o CESE acolhe favoravelmente os esforços da comunicação no sentido de planear o início do sistema de governação e de elaborar o plano de trabalho.

4.6 No entanto, o CESE gostaria de aproveitar esta ocasião para lamentar que o sistema de governação dos corredores da rede principal inicialmente proposto tenha sido de certa forma enfraquecido em comparação com o sistema proposto nas orientações (COM/2011/0650 final/2 — 2011/0294 (COD)). No entender do CESE, um controlo adequado da implementação é fundamental.

4.7 Nessa continuidade, o CESE realça a importância particular de um planeamento fixo das construções que seja coordenado e acordado entre a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os proprietários das infraestruturas. Esse planeamento será um fator decisivo para o êxito da melhoria da RTE-T. Para o CESE, uma das principais tarefas dos coordenadores deve ser assistir esses procedimentos de coordenação e assegurar que resultem em acordos vinculativos, assim como exercer a sua influência para encorajar o cumprimento desses acordos. O financiamento da UE pode ser usado para assegurar tanto os acordos como a sua implementação.

4.8 Por outro lado, o CESE congratula-se com as disposições relativas à participação das partes interessadas, do setor público e privado, constantes do artigo 50.º das orientações, e que formam a base para uma cultura de diálogo que também é manifestada na comunicação<sup>(4)</sup>. O CESE destaca a importância de que o diálogo, designadamente com o público em geral, comece numa fase precoce, a fim de promover a transparência e a confiança.

4.9 No que diz respeito ao papel do coordenador, o CESE sublinha a importância das responsabilidades assumidas pelo mesmo e das oportunidades inerentes a esta função para resolver problemas e contribuir para o desenvolvimento do corredor em causa. Aos coordenadores também cabe a importante responsabilidade de assegurar que o desenvolvimento global dos corredores se enquadra harmoniosamente no desenvolvimento de um Espaço Europeu dos Transportes unido, tecnicamente interoperável, sustentável e produtivo. Para que tal aconteça, é importante que o coordenador disponha de recursos administrativos adequados.

<sup>(2)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 130.

<sup>(3)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 134.

<sup>(4)</sup> JO C 299 de 4.10.2012, p. 170.

4.10 O CESE sublinha que, tanto por uma questão de credibilidade como para assegurar a máxima utilidade dos contributos, o Fórum do Corredor deve incluir representantes de todos os grupos de interessados, incluindo autoridades nacionais, regionais e locais, intervenientes do mercado, trabalhadores dos setores em causa, parceiros sociais e utentes.

4.11 O CESE salienta a importância da coerência entre a programação dos planos de trabalho do corredor e do plano de trabalho plurianual a ser decidido pela Comissão no âmbito do Regulamento MIE. No entanto, o CESE considera que tal não constituirá um problema, tendo em conta as prioridades comuns estabelecidas na comunicação e a lista de projetos predefinidos que figuram no anexo I do Regulamento MIE. Uma vez que os planos respetivos serão, provavelmente, elaborados em paralelo, o CESE salienta a importância das instruções apresentadas na comunicação a este respeito, com base nas disposições previstas nas orientações e no Regulamento MIE.

4.12 O CESE acolhe com agrado a importância que a comunicação confere, com razão, à coordenação entre as atividades do corredor e as atividades dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias (Regulamento (UE) n.º 913/2010), o programa NAIADES II para o transporte fluvial (COM/2013/0623 final), a iniciativa portuária para aumentar a eficiência dos portos (COM/2013/0295 final) e projetos relativos ao desenvolvimento sustentável, de forma a evitar a duplicação do trabalho e a criar sinergias. O CESE lamenta igualmente a ausência de qualquer referência a um sistema para esta coordenação, bem como a disposições jurídicas relativas à mesma, à exceção da obrigação, constante nas orientações, de cooperação entre o corredor principal da rede e os corredores de transporte ferroviário de mercadorias, em que se prevê igualmente que os corredores ferroviários relevantes estejam representados no Fórum do Corredor. O CESE interroga-se se não seria útil assegurar, pelo menos, a representação no Fórum do Corredor de outros projetos ou programas com projetos relevantes para os corredores. Um exemplo de um destes projetos é o «Swiftly Green», um projeto transfronteiriço de corredor «verde» com uma configuração geográfica que o torna relevante para o corredor principal do mar do Norte-Mediterrâneo. Tendo em conta a importância que a comunicação confere às autoestradas do mar, os projetos em curso relativos às autoestradas do mar para um determinado corredor também poderiam ser abrangidos. Em qualquer dos casos, o CESE defende que o trabalho já realizado deve ser tido em conta e que as infraestruturas existentes devem ser aproveitadas na medida do possível.

4.13 Quando os corredores da rede principal se entrecruzam ou sobrepõem, podem surgir problemas semelhantes aos encontrados entre diferentes tipos de corredor ou de projeto. O CESE destaca a importância de encontrar soluções para esses problemas de forma transparente e eficiente em termos de recursos.

4.14 O CESE constata que existe um dualismo inerente entre, por um lado, a estrutura de governação do corredor e, por outro, as decisões de financiamento, que são tomadas pela Comissão de acordo com critérios específicos e independentemente da referida estrutura de governação. A este respeito, o CESE aprecia o facto de a comunicação reconhecer a relevância dos planos de trabalho do corredor para as decisões de financiamento.

4.15 Apesar de tomar nota da importância, em termos práticos e formais, dos corredores da rede principal e da sua estrutura de governação, bem como da atenção que ambos merecem em termos de recursos administrativos e financeiros, o CESE interroga-se novamente sobre se os corredores de rede principal não representam, na verdade, um terceiro nível, mais elevado, na rede RTE-T, questão já levantada no seu parecer sobre a proposta de orientações<sup>(5)</sup>.

4.16 O CESE concorda com as prioridades apresentadas na comunicação e toma nota da alta prioridade dada às ligações ferroviárias e da autoestrada do mar, nomeadamente entre ilhas ou penínsulas e o continente, assinalando também as medidas para reduzir a pegada de carbono dos transportes. Neste contexto, o CESE refere as ligações marítimas através do Báltico, do mar do Norte, do Golfo da Biscaia e entre vários portos mediterrânicos, que reduzem as distâncias no transporte terrestre e/ou desenvolvem soluções de transporte combinado.

4.17 O CESE manifesta a sua preocupação relativamente à insuficiência dos recursos orçamentais disponíveis a nível da UE e às interrogações sobre as possibilidades de desenvolver mecanismos de financiamento alternativos, nomeadamente obrigações para financiamento de projetos e parcerias público-privadas.

<sup>(5)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 130.



## 5. Observações na especialidade

5.1 O CESE observa que a soma dos montantes propostos para cofinanciamento pela UE relativamente às prioridades estabelecidas na comunicação parece exceder o montante disponível para financiamento. Não há elementos que indiquem que as possibilidades de utilização dos instrumentos financeiros foram tidas em conta, ou em que medida.

5.2 A comunicação confere particular importância às análises de custos-benefícios, enquanto instrumento para avaliar um projeto. Relativamente aos projetos nos Estados-Membros beneficiários dos fundos de coesão, a comunicação indica uma metodologia específica utilizada para calcular o custo-benefício quando se recorre a estes fundos. Essa metodologia não é mencionada no caso dos Estados-Membros não beneficiários dos fundos de coesão, que devem, em alternativa, utilizar uma «metodologia reconhecida». O CESE questiona se não poderiam ser sugeridos um ou mais métodos recomendados, por exemplo, aquando do convite à apresentação de propostas, já que tal poderia reforçar a transparência e criar condições equitativas de concorrência. Além disso, seria um passo suplementar em relação à publicação dos princípios subjacentes à avaliação da análise dos custos-benefícios e do valor acrescentado europeu, prevista no artigo 51.º das orientações.

5.3 A esse propósito, o Comité recorda a necessidade de ter em conta os aspetos sociais e ambientais, para além dos económicos, no exame dos projetos, de harmonia com a Estratégia Europa 2020. Isso inclui a garantia de que a infraestrutura planeada corresponde a necessidades reais e será devidamente utilizada.

5.4 A possibilidade de aumentar o recurso a instrumentos financeiros inovadores para o financiamento da RTE-T, referida no Regulamento MIE, é abordada muito brevemente na comunicação. A principal questão levantada é a possível aceitação pelo mercado, o que até agora parece ser uma questão em aberto. O CESE toma nota deste facto e remete para as observações que apresentou nos pareceres acima mencionados sobre a proposta de orientações, a proposta relativa ao Regulamento MIE e o seu parecer sobre a «Iniciativa Europa 2020 — Obrigações para financiamento de projetos de infraestruturas»<sup>(6)</sup>. A este respeito, o CESE chama igualmente a atenção para o acolhimento favorável que o mercado reservou aos projetos lançados durante a fase de teste das obrigações para financiamento de projetos e para a futura avaliação dessa fase.

Bruxelas, 29 de abril de 2014

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Henri MALOSSE

---

<sup>(6)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 134.





ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**