



### Índice

#### I Resoluções, recomendações e pareceres

#### PARECERES

#### Comité Económico e Social Europeu

#### 528.ª reunião plenária de 20 e 21 de Setembro de 2017

2017/C 434/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Impacto no seguro de doença da revolução digital no domínio na saúde» (parecer de iniciativa) . . . . .	1
2017/C 434/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Análise da transparência, da metodologia e dos recursos das avaliações de impacto que a Comissão Europeia está a efetuar para melhorar a qualidade da legislação europeia» (parecer de iniciativa) . . . . .	11
2017/C 434/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Um sistema fiscal favorável à concorrência leal e ao crescimento económico» (parecer de iniciativa) . . . . .	18
2017/C 434/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O novo contexto das relações estratégicas UE-CELAC e o papel da sociedade civil» (parecer de iniciativa) . . . . .	23
2017/C 434/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel e as oportunidades dos parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil no contexto das novas formas de trabalho» (parecer exploratório a pedido da Presidência estónia) . . . . .	30
2017/C 434/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Fornecimento e desenvolvimento de competências, incluindo as competências digitais, no âmbito das novas formas de trabalho: novas políticas e evolução das funções e das responsabilidades» (parecer exploratório a pedido da Presidência estónia) . . . . .	36

### III Atos preparatórios

#### COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

##### 528.<sup>a</sup> reunião plenária de 20 e 21 de Setembro de 2017

2017/C 434/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Desenvolvimento da União Aduaneira da UE e da sua Governação» [COM(2016) 813 final] . . . . .	43
2017/C 434/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de Ação para os serviços financeiros prestados a consumidores: mais qualidade nos produtos, mais escolha» [COM(2017) 139 final] . . . . .	51
2017/C 434/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCSIS)» [COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS)] e sobre a «Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades [COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS)]» . . . . .	58
2017/C 434/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 no que diz respeito à obrigação de compensação, à suspensão da obrigação de compensação, aos requisitos de comunicação de informações, às técnicas de atenuação do risco para os contratos de derivados OTC não compensados através de uma contraparte central, ao registo e supervisão dos repositórios de transações e aos requisitos aplicáveis aos repositórios de transações» [COM(2017) 208 final — 2017/090 (COD)] e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1095/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados) e o Regulamento (UE) n.º 648/2012 no que respeita aos procedimentos e às autoridades envolvidos na autorização das CCP e aos requisitos para o reconhecimento das CCP de países terceiros» [COM(2017) 331 final — 2017/0136 (COD)] . . . . .	63

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

528.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 20 E 21 DE SETEMBRO DE 2017

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Impacto no seguro de doença da revolução digital no domínio da saúde»**

**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 434/01)

Relator: **Alain COHEUR**

Decisão da plenária	26.1.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	5.9.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação	174/0/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

### 1. Conclusões

1.1. No entender do CESE, a revolução digital no domínio da saúde torna indispensável manter e promover sistemas de seguro de doença/saúde que beneficiem todos os cidadãos e sejam solidários, inclusivos e não discriminatórios. Com efeito, a inclusão e o acesso equitativo de todos a serviços de saúde (digitais ou não) de qualidade, bem como o empenho nessa inclusão e nesse acesso, são requisitos prévios para uma cobertura universal em matéria de saúde.

1.2. Em linha com os pareceres precedentes<sup>(1)</sup>, o CESE considera que a digitalização pode contribuir para a igualdade de acesso aos cuidados de saúde, que é um objetivo fundamental das políticas de saúde, se forem respeitadas as seguintes condições:

- uma cobertura territorial equitativa, que tenha em conta as zonas mal servidas pelos operadores dos serviços digitais (acesso, débito);
- a redução do fosso digital, em termos de utilização, entre cidadãos, profissionais de saúde e intervenientes nos sistemas de seguro de doença/saúde;

<sup>(1)</sup> JO C 458 de 19.12. 2014, p. 54; JO C 242 de 23.7.2015, p. 48; JO C 13 de 15.1.2016, p. 14; JO C 13 de 15.1.2016, p. 40; JO C 288 de 31.8.2017, p. 1.

- uma interoperabilidade do conjunto da arquitetura digital (bases de dados, dispositivos médicos), que facilite a continuidade dos cuidados médicos em cada estrutura e entre estruturas;
- a proteção dos dados da saúde, os quais não podem, em caso algum, ser utilizados em detrimento dos pacientes.

1.3. O desenvolvimento da telemedicina, da Internet das coisas e das nanotecnologias, biotecnologias, informática e ciências cognitivas (NBIC) não deve levar a que as pessoas sejam encaradas como simples corpos conectados, suscetíveis de serem analisados, controlados e vigiados à distância por um programa informático todo-poderoso. Na realidade, o papel crescente da tecnologia no domínio da saúde leva a dizer o contrário, ou seja, a reafirmar o papel central das relações interpessoais e dos laços sociais na prática da medicina e dos cuidados de saúde.

1.4. O CESE coloca a tónica no desafio que representa a responsabilização excessiva do cidadão, que é obrigado a gerir ele próprio a sua saúde, a que acresce o desafio da individualização excessiva. Graças à medicina preditiva, por um lado, e às ferramentas conectadas, por outro, o conhecimento dos riscos para a saúde do indivíduo e o respetivo seguimento tendem a melhorar, estimulando políticas mais personalizadas. A divulgação destes riscos e as disparidades constatadas entre os indivíduos levantam questões éticas importantes no que toca à preservação de uma cobertura de seguro solidária.

## 2. Recomendações

2.1. O CESE lembra que, para uma revolução digital bem-sucedida, necessitamos de sistemas de seguro de doença/saúde eficientes que:

- a) coloquem a tecnologia digital ao serviço da concretização e do exercício efetivo dos nossos direitos fundamentais no domínio da saúde e não do seu enfraquecimento. A tecnologia digital deve reforçar as capacidades individuais e coletivas e melhorar a eficácia dos direitos e do desenvolvimento de novas formas de organização e de governação da saúde;
- b) reafirmem os valores de solidariedade e de universalidade que estão na base do nosso sistema de saúde, cuja preservação depende de todos.

2.2. Em caso algum a implantação da digitalização pode comprometer os princípios da redistribuição e da mutualização dos riscos sanitários e sociais, verdadeiros pilares da solidariedade coletiva.

2.3. O CESE sublinha a necessidade de:

- desenvolver e facilitar o acesso dos cidadãos à literacia em saúde digital, a fim de promover uma abordagem crítica em relação às informações sobre saúde;
- garantir informações de qualidade em matéria de saúde, nomeadamente promovendo a introdução de processos de certificação ou acreditação das aplicações no domínio da saúde;
- reforçar as relações de confiança entre pacientes, profissionais de saúde e intervenientes dos sistemas de seguro de doença/saúde;
- criar um sistema de formação adaptado aos utilizadores e aos profissionais de saúde a fim de assegurar uma utilização eficiente, segura e protetora das tecnologias digitais e de facilitar as mudanças no sistema de saúde;
- reforçar o diálogo social enquanto espaço indispensável de concertação para acompanhar as mudanças futuras;
- aplicar mecanismos de segurança do tratamento dos dados pessoais, a fim de evitar práticas que levem à utilização desses dados no domínio dos seguros (acesso, reembolso, etc.) para fins comerciais que não correspondam a um objetivo de saúde pública;
- promover um quadro regulamentar dinâmico, tendo em conta todo o ecossistema (incluindo todas as partes) e o papel desempenhado pelas organizações de seguro de doença/saúde enquanto terceiros de confiança nas suas relações com os segurados/beneficiários;
- apoiar o desenvolvimento da nomenclatura dos cuidados reembolsáveis e dos serviços de bem-estar disponíveis tendo em conta as inovações técnicas proporcionadas pelo mundo digital;

- acompanhar a evolução para uma medicina «4 P»<sup>(2)</sup> mediante o desenvolvimento de serviços solidários dos organismos de seguro de doença/saúde, de acordo com as necessidades dos cidadãos.

### 3. Contexto

3.1. A evolução da tecnologia digital impulsiona progressos de uma amplitude e a um ritmo sem precedentes no domínio da saúde. Com a proliferação da Internet das coisas e das aplicações móveis no domínio da saúde, a exploração dos megadados, o surgimento das nanotecnologias, biotecnologias, informática e ciências cognitivas (NBIC) e a crescente oferta de novos serviços de saúde, a tecnologia digital conduz a uma transformação global do nosso sistema de saúde.

3.2. Longe de se cingir à sua dimensão técnica ou científica, a inovação digital na saúde apresenta várias facetas, devido às utilizações inovadoras que abrange. Estas novas utilizações acompanham uma inovação social de grande amplitude, ao permitir o aparecimento de novas respostas para as necessidades sanitárias e sociais.

3.3. São, portanto, diretamente afetadas as relações mantidas no âmbito de um ecossistema complexo entre:

- a) o cidadão, pelo conhecimento do seu estado de saúde;
- b) o pessoal médico e paramédico e a sua relação com o doente;
- c) o sistema de seguro de doença nos seus diversos modos de organização, de gestão e de financiamento.

3.4. No que respeita à relação do indivíduo com a sua saúde, cada indivíduo tem maior consciência da importância da sua saúde e da forma como se deve responsabilizar por ela. Até aqui, devido à dificuldade de acesso a informações médicas e ao desconhecimento daí decorrente, as pessoas viviam na incerteza quanto aos riscos de doença. A partir de agora, dispõem de um elevado número de mecanismos (por exemplo, a Internet das coisas) que lhes permitem medir o seu estado de saúde e adaptar o seu estilo de vida em conformidade.

3.5. A disponibilidade das fontes de informação leva cada indivíduo a tornar-se interveniente no domínio da saúde, capaz de identificar, comparar e escolher o serviço de saúde mais adequado às suas necessidades. O «paciente eletrónico» passa a ser um colaborador da medicina preditiva, um produtor de dados de saúde e um interveniente na sua saúde e na dos outros. Nesse sentido, o consentimento informado constitui um eixo central a que estão ligadas a proteção de dados, a governação integrada e a utilização dos dados.

3.6. As novas tecnologias incitam a colocar a tónica na prevenção, mais do que no tratamento das próprias doenças. Permitem igualmente introduzir terapias mais eficazes, menos intrusivas e mais individualizadas em função das características genéticas e biológicas de cada indivíduo, ao passo que a disponibilização de informações em tempo real melhora a resposta terapêutica.

3.7. As profissões do setor da saúde deverão evoluir no sentido de novas competências e de novos domínios de ação, desdobrando-se a vários níveis, nomeadamente um novo modo de relacionamento preferencialmente assente numa relação de confiança mútua com o paciente, a apropriação progressiva das ferramentas digitais associadas à formação, a alteração das representações técnicas da prestação de cuidados, bem como uma abordagem colaborativa e de partilha através de sistemas interoperáveis.

3.8. O diálogo social deve acompanhar estas transformações e reforçar os mecanismos de formação do pessoal do setor da saúde.

3.9. No que respeita aos sistemas de seguro de doença, o acesso a serviços de saúde eficientes e de qualidade, públicos ou privados, continua a ser um objetivo a atingir para cada cidadão. Neste contexto, os seguros de doença sofrerão um impacto considerável, uma vez que o desafio para o futuro consistirá em criar, a montante do risco, soluções e percursos personalizados, dentro dos limites dos princípios da mutualização, mantendo a sua função tradicional, que é permitir às pessoas que adoeçam aceder aos serviços de saúde.

3.10. A inovação médica gerada pela digitalização pode implicar alterações profundas para os seguros de doença. A dinâmica daí decorrente conduz à individualização da medicina e dos tratamentos através de duas fontes de informação:

---

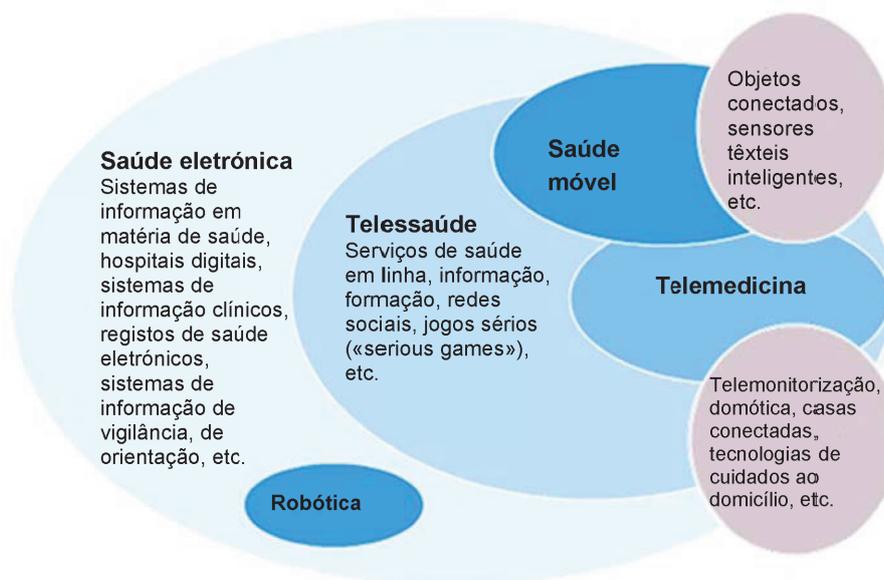
<sup>(2)</sup> Ver ponto 4.2.

## a) a descodificação do genoma:

a vertente preditiva desta descodificação pode conferir uma dimensão totalmente nova à abordagem preventiva (com a descodificação do genoma, a probabilidade de um risco de doença torna-se «conhecida», pelo que a prevenção faz mais sentido) e introduzir grandes desafios no domínio do seguro de doença;

## b) os dispositivos de «saúde eletrónica»:

entre estes dispositivos, encontra-se nomeadamente a Internet das coisas, no domínio dos «self data» (automedição), que permitem às pessoas conhecer e melhorar o seu estado de saúde.



Torna-se, pois, necessário colocar uma série de questões e fazer algumas observações.

- a) Estas novas fontes de conhecimento podem levar à criação de novas ofertas e novos serviços personalizados, mais adaptados ao estilo de vida dos segurados?
- b) Teremos no futuro um seguro de saúde ligado às probabilidades de doenças que a nossa descodificação genómica nos indica?
- c) A transição de uma abordagem curativa para uma abordagem preventiva será validada? Quais seriam as consequências para a gestão dos seguros de saúde e o financiamento num cenário económico difícil? Os programas personalizados de prevenção medicalizada no âmbito das plataformas digitais devem ser reembolsados?
- d) O bem-estar <sup>(3)</sup> substituirá doravante a saúde? Esta transformação do sistema de saúde não conduzirá a uma conceção holística e menos curativa da medicina?
- e) Estas mutações acarretarão alterações profundas na visão da relação paciente-médico e segurado-segurador, passando-se de um modelo «vertical» para um modelo mais «horizontal», em que o paciente questiona e desenvolve «saberes profanos»?
- f) Face ao poder económico dos gigantes do mundo digital, não será necessário relançar os investimentos em investigação e desenvolvimento realizados pelos poderes públicos?

<sup>(3)</sup> «Os domínios do bem-estar, da saúde e dos cuidados de saúde inserem-se num *continuum* entre normal e patológico e esse *continuum* também é útil para a medicina.»

#### 4. Consequências da digitalização para o cidadão/paciente

4.1. A transformação digital dá aos indivíduos a possibilidade de intervir no seu estado de saúde, embora haja obstáculos ao acesso às informações sobre o mesmo. A diversificação das formas de acesso ao conhecimento, às infraestruturas e a serviços inovadores personalizados no domínio da saúde pode permitir a cada indivíduo não só tornar-se interveniente da sua própria saúde, mas também contribuir — enquanto colaborador, produtor de informações, fornecedor de dados — para a melhoria da saúde dos outros.

4.2. O aparecimento desta individualização caracteriza-se por uma saúde que se designa por «saúde dos **4 P**»:

**participativa:** os dados médicos são produzidos e seguidos pelos próprios pacientes, auxiliados por um número crescente de objetos conectados à Internet. A relação entre o paciente e o médico (que deixou de ser a única fonte de conhecimento médico) transforma-se. O paciente torna-se «agente»;

**preventiva:** os pacientes que recolhem regularmente informações relativas à sua saúde estão cada vez mais sensibilizados para se manterem saudáveis, o que abre a porta a uma saúde mais centrada na prevenção;

**personalizada:** a entrada contínua de dados pessoais cada vez mais precisos e variados permite igualmente o desenvolvimento de uma saúde cada vez mais personalizada;

**preditiva:** por último, os progressos tecnológicos, que permitem, por exemplo, a digitalização do genoma completo das pessoas, abrem a via a uma saúde cada vez mais preditiva.

#### 4.3. *Literacia e risco de uma nova clivagem na saúde — a clivagem digital*

4.3.1. A «literacia sobre a saúde» designa a capacidade dos indivíduos de obter, compreender e utilizar a informação de forma a promover e a manter um bom estado de saúde. Tal implica alcançar um nível de conhecimentos, de competências e de confiança pessoais que permitam tomar medidas para melhorar a saúde dos indivíduos e da coletividade, alterando os modos e as condições de vida.

4.3.2. A tecnologia digital tende a acentuar as desigualdades sociais no domínio da saúde, reforçando a relação causa-efeito entre o estado de saúde do indivíduo e as suas capacidades cognitivas (por exemplo, a capacidade de encontrar e compreender informações de qualidade em matéria de saúde) e financeiras (como a possibilidade de se munir dos dispositivos mais eficientes). Estas desigualdades são mais perceptíveis entre os idosos, as pessoas vulneráveis e as que vivem nas zonas com menor cobertura pelos fornecedores de serviços digitais.

4.3.3. A utilização das aplicações de saúde requer um nível de competências que permita aceder às informações sobre saúde, compreendê-las, avaliá-las e utilizá-las para tomar decisões diárias no que respeita aos cuidados de saúde, à prevenção das doenças e à promoção da saúde. Ao invés, um fraco nível de literacia faz correr muitos riscos em matéria de saúde, com consequências em termos de esperança de vida com boa saúde, de morte prematura, de qualidade de vida e de custos para o próprio e para a sociedade.

4.3.4. Contudo, é importante não negligenciar o aparecimento de uma clivagem digital entre os profissionais médicos e paramédicos, que pode ser resolvida com o reforço do sistema educativo, mediante um programa de formação dedicado à aprendizagem de novos elos de ligação gerados pela tecnologia digital na relação entre quem presta e quem recebe os cuidados de saúde.

#### 4.4. *A responsabilização excessiva, outro dos grandes riscos das tecnologias digitais*

4.4.1. As práticas de quantificação no domínio da saúde favorecem a microgestão individual da saúde e a responsabilização excessiva, em detrimento de uma perceção mais coletiva. Transformam as pessoas em empresárias, responsáveis, elas próprias, pelo seu bom ou mau comportamento em matéria de saúde, e podem desviar a atenção das causas ambientais ou socioeconómicas dos problemas de saúde pública.

4.4.2. Não prever as repercussões da tecnologia digital em termos de individualização, aumento das desigualdades sociais em matéria de saúde e reforço da abordagem comercial da saúde colocaria em perigo os nossos modelos de seguro de doença/saúde solidário e universal.

## 5. Impacto da digitalização nos profissionais de saúde

### 5.1. O registo de saúde eletrónico — pedra angular da organização dos cuidados de saúde

5.1.1. A tecnologia digital proporciona meios para superar a fragmentação do sistema de saúde, facilitando a partilha de informações entre estruturas hospitalares, consultórios particulares e redes de saúde e serviços ao domicílio. Meios seguros e rápidos de transmissão das informações reunidas por diferentes intervenientes constituem uma condição necessária para a coordenação dos cuidados de saúde e da assistência médica global ao paciente. A organização da continuidade dos cuidados de saúde e a assistência médica multidisciplinar ao paciente são muito mais fáceis de implementar. A disponibilidade, a rapidez no acesso, o intercâmbio e a partilha de dados facilitam a decisão médica. A troca informatizada de dados entre profissionais de saúde em prol da qualidade dos cuidados médicos proporciona mais-valias diretas.

5.1.2. O registo de saúde eletrónico passa a estar ao serviço da coordenação e da qualidade dos cuidados de saúde em benefício do paciente, mediante a partilha de dados por pessoas autorizadas, desde que essa partilha tenha sido objeto de consentimento prévio do paciente, salvo em casos de urgência ou de impossibilidade. As regras aplicáveis ao registo de saúde eletrónico informatizado dizem respeito a todas as garantias específicas dadas ao paciente relativamente aos dados digitais em termos de proteção da sua privacidade e de acesso aos seus dados. O respeito da confidencialidade do registo de saúde e do processo administrativo deve ser plenamente assegurado.

5.1.3. O registo de saúde eletrónico permite evitar erros associados à fraca legibilidade de um documento (receita, credencial de exame médico) e facilita o acesso às bases de conhecimentos sobre medicamentos e a uma prescrição mais segura, pois esta é efetuada tendo em conta as características do paciente. A informatização da prática médica contribui para a mitigação dos riscos de erro e para a redução dos riscos iatrogénicos.

5.1.4. As funções de lembretes e alarmes permitidas pela informatização do registo de saúde promovem a melhoria dos atos de prevenção (vacinação, rastreio), a vigilância dos doentes afetados por patologias crónicas e os conhecimentos sobre medicamentos, contribuem para a melhoria da qualidade dos cuidados prestados aos pacientes e reforçam as competências do profissional de saúde no que diz respeito ao diagnóstico e à prescrição do respetivo tratamento.

5.1.5. Além disso, dado que a digitalização das informações reunidas sobre o paciente ajuda a melhorar o processo de decisão médica, assistiremos nos próximos anos a uma mudança radical nas práticas médicas. Mais nenhum diagnóstico médico poderá ser efetuado sem sistema pericial ou ferramentas de inteligência artificial. Esta revolução é o resultado do desenvolvimento paralelo da genómica, das neurociências e da Internet das coisas (NBIC), no âmbito da qual só as máquinas seriam capazes de processar todos os dados.

### 5.2. Lugar do ser humano no cerne do desenvolvimento de novas práticas médicas

5.2.1. A evolução tecnológica torna possível e confirma o desenvolvimento da telemedicina, que abre a via à introdução de novas práticas médicas e paramédicas. São várias as vantagens da telemedicina, a saber: melhor cobertura sanitária dos territórios isolados e diminuição das deslocações de pessoas fragilizadas, acompanhamento de doentes à distância evitando o seu internamento, partilha de conhecimentos à distância, dimensão de educação terapêutica por telemonitorização e concertação pluridisciplinar graças à teleconsulta e aos conhecimentos especializados acessíveis à distância.

5.2.2. A telemedicina, a comunicação profissional informatizada, a desmaterialização dos documentos, a congregação de competências dispersas e a partilha de recursos intelectuais ou médico-técnicos devem permitir economizar tempo aos profissionais de saúde, tempo esse que pode ser reinvestido à cabeceira do paciente, em diálogo individual com ele, e conduzir a uma melhoria considerável da relação com o paciente.

## 6. Impacto da digitalização na gestão do seguro de doença

### 6.1. Megadados («big data»)

6.1.1. A informatização progressiva dos nossos sistemas de saúde contribuiu, indubitavelmente, para, por um lado, melhorar a gestão administrativa e financeira dos processos de segurabilidade de cada cidadão (economia de espaço, tempo e bens consumíveis, aumento da produtividade, arquivamento fácil e seguro e benefícios ambientais) e, por outro, para a rapidez no reembolso dos profissionais de saúde e dos estabelecimentos hospitalares, aumentando, ao mesmo tempo, o controlo e mitigando o risco de erros na faturação dos serviços prestados.

6.1.2. A desmaterialização dos formulários administrativos, embora não contribua diretamente para a qualidade dos cuidados de saúde, reduziu os prazos de transmissão dos formulários e simplificou os procedimentos administrativos. Contudo, facilita o exercício da medicina, permitindo que o médico se concentre mais na arte de curar e menos nos inevitáveis atos administrativos que lhe estão associados.

6.1.2.1. Hoje em dia, os megadados são gerados assim que a totalidade dos dados de todos os pacientes/segurados são compilados, incluindo os provenientes de aplicações de saúde. Trata-se da capacidade de analisar o conjunto dos dados provenientes de inúmeras fontes. Para o efeito, é necessário dispor de meios para ligar os dados entre si e extrair, de forma automática e económica, informações valiosas dos dados não estruturados.

6.1.3. Através das aplicações, os dados já não são armazenados no consultório do médico, no hospital ou nos organismos de seguros de doença/saúde, mas sim no dispositivo ou em plataformas de armazenamento de dados em linha (a «nuvem»), cuja empresa-mãe já não se situa necessariamente no país onde foi efetuado o registo no seguro de doença, nem mesmo na Europa.

6.1.4. A interoperabilidade constitui o elemento principal a nível europeu (com o «mercado único digital») e nacional. É necessário desenvolver e aplicar um «quadro de interoperabilidade dos sistemas de informação no domínio da saúde». Um referencial de interoperabilidade deste tipo reúne os princípios e as normas a cumprir no intercâmbio de dados de saúde, com toda a segurança, integrando todos os intervenientes na «saúde eletrónica».

## 6.2. Proteção dos dados

6.2.1. A propriedade e a proteção dos dados revestem-se de importância crucial para o cidadão/paciente e constituem um direito fundamental que deve ser respeitado. O cidadão/paciente deve poder dispor livremente dos seus dados. Tal implica o consentimento livre, informado e contínuo dos cidadãos no que respeita à compilação e utilização dos seus dados. Acresce o reconhecimento de um direito efetivo à portabilidade e o desenvolvimento de soluções do tipo «Blue Button»<sup>(4)</sup> para disponibilizar aos cidadãos o seu historial pessoal.

6.2.2. O Regulamento geral sobre a proteção de dados, que entra em vigor em 25 de maio de 2018, regulamenta esta matéria a nível europeu. Além disso, a declaração da Associação Médica Mundial sobre as considerações éticas relativas às bases de dados de saúde e aos biobancos (Declaração de Taipé) deve igualmente ser tida em conta.

## 6.3. Seguro de doença/saúde em plena mutação

6.3.1. A digitalização está em curso no setor dos seguros. Inicialmente confinada a propostas de valor informativo e comparativo (elementos de comparação, assinatura em linha, etc.) ou relacionadas com a desmaterialização dos formulários médicos e administrativos, a digitalização vai muito além destes elos transacionais. Os novos métodos de quantificação, popularizados pelo termo «megadados», vão transformar radicalmente o modelo económico do seguro, e novos produtos surgirão.

6.3.2. Consequentemente, esta viragem tem um forte impacto:

- nas profissões relacionadas com a produção de dados, o seu armazenamento, o seu fornecimento, o seu tratamento e a sua transformação, graças a algoritmos, e com elevado valor acrescentado no domínio da informação;
- no estatuto do paciente, que, face aos profissionais do setor da saúde, passa a ser um agente ativo da sua saúde e se torna menos dependente desses profissionais.

6.3.3. Graças à evolução das tecnologias e ao desenvolvimento das aplicações de saúde, as pessoas poderão a partir de agora «objetivar» a sua atividade física, a sua alimentação, a sua interação com os outros, etc., e todos os determinantes da saúde.

6.3.4. Na verdade, a utilização de dados em massa sobre os indivíduos poderá significar a transição de um modelo de cobertura de riscos e da sua mutualização para um modelo de cobertura de comportamentos e de individualização da oferta no domínio dos seguros, levando a uma individualização excessiva. Se as seguradoras privadas com fins lucrativos parecem estar aptas a posicionarem-se de forma bastante natural, o desenvolvimento neste setor pode ser mais difícil para os intervenientes mutualistas e os intervenientes públicos no domínio do seguro de doença, cujas missões principais seriam colocadas sob pressão.

---

<sup>(4)</sup> Apresentação da iniciativa «Blue Button»: esta iniciativa foi lançada em 2010 pela Administração americana com o objetivo de criar uma plataforma de acompanhamento, controlo e descarregamento de dados pessoais de saúde dos veteranos americanos. Estes cidadãos podem, assim, aceder aos respetivos relatórios de assistência médica, aos seus dados do seguro de doença e ao seu historial em matéria de saúde (alergias, análises clínicas, etc.), e descarregá-los. Fonte: <http://www.va.gov/bluebutton/>.

6.3.5. As entidades gestoras de seguros de doença/saúde entram, por sua vez, numa fase de vulnerabilidade face a esta evolução, pois estão na encruzilhada de um ecossistema multidimensional composto por industriais, médicos, governos, reguladores, investidores e pacientes.

6.3.6. As entidades gestoras de seguros de doença/saúde têm de enfrentar uma forte inércia decorrente de uma regulamentação muito rigorosa dos dados sensíveis em matéria de saúde, do funcionamento e financiamento complexo do setor médico-hospitalar, de uma cadeia de valores (adesão, receção de contribuições, liquidação de prestações) muito rígida e pouco reativa, de uma regulamentação dos produtos de seguros cada vez mais estrita e, por vezes, até do corporativismo das profissões médicas.

6.3.7. Contudo, as entidades gestoras de seguros de doença/saúde não têm, ou deixaram de ter, a mesma capacidade de ação financeira, e as necessidades de fundos próprios associadas a esta atividade configuram-se cada vez mais como um entrave ao seu próprio desenvolvimento. O poder económico dos gigantes do mundo digital permite-lhes investir diretamente naquilo que consideram um mercado.

6.3.8. Apesar de um melhor conhecimento dos riscos específicos para a saúde, é indispensável preservar a lógica do seguro coletivo e solidário dos nossos sistemas de saúde. É nos casos em que a adesão individual se articula com a proteção coletiva contra os riscos para a saúde que os nossos sistemas de seguro de doença/saúde se revelaram mais eficazes.

#### 6.4. Adaptação dos mecanismos de reembolso

6.4.1. Atualmente, há muito poucos exemplos de cobertura financeira (reembolso) para a utilização de aplicações móveis nos cuidados de saúde prestados a alguém. Um dos principais obstáculos atuais é, precisamente, a ausência de modelos de reembolso adequados e que integrem as novas realidades tecnológicas.

6.4.2. Existe o modelo clássico de intervenção do Estado, em que o reembolso está nas mãos de instituições e autoridades nacionais que decidem em matéria de cuidados de saúde móveis reembolsáveis<sup>(5)</sup>, mas há também as iniciativas tomadas pelos intervenientes dos sistemas de seguro de saúde, como as mútuas<sup>(6)</sup>.

6.4.3. Também há sistemas de reembolso inovadores, como os programas de incentivo e de prevenção, que visam apostar mais na prevenção do que na medicação.

#### 6.5. Novos desafios para as organizações de seguro de doença/saúde

6.5.1. As entidades gestoras de seguros de doença/saúde obrigatórios, públicos ou privados (como as mútuas), que serão fortemente afetadas, terão os seguintes desafios no futuro:

- desenvolver mecanismos de prevenção, diagnóstico e acompanhamento de tratamentos adaptados e personalizados, e criar, a montante do risco, soluções e percursos personalizados, dentro dos limites dos princípios da mutualização, mantendo a sua função tradicional, que é permitir às pessoas que adoecem aceder aos serviços de saúde;
- alinhar a oferta de serviços de saúde pela evolução das necessidades dos pacientes;
- acompanhar os pacientes, evitando o risco de estigmatização e de culpabilização: as mútuas desempenham já um papel importante na prevenção, no seguimento do apoio prestado e no acompanhamento dos pacientes; esse papel deve ser igualmente alargado aos organismos públicos de seguros de doença/saúde;
- lutar contra as desigualdades sociais no domínio da saúde, que podem ser geradas pela clivagem digital, aumentando a literacia (através, designadamente, do reforço de competências);

<sup>(5)</sup> A França deu um passo decisivo com a tomada a cargo do Diabeo, na sequência do parecer da Comissão Nacional de Avaliação de Dispositivos Médicos e das Tecnologias no domínio da Saúde. A solução Diabeo consiste num *software* ligado a um sistema de telemonitorização médica e ao apoio técnico da aprendizagem de utilização do *software*. O *software* Diabeo visa ajudar o paciente no cálculo diário das doses de insulina de ação lenta e ação rápida, de acordo com os objetivos previamente definidos pelo médico prescritor. Está disponível para o paciente através de uma aplicação num terminal móvel (telemóvel inteligente ou tablete) e através de um portal *web*.

<sup>(6)</sup> Desenvolvido por uma mútua francesa (MGEM) e relançado, na Bélgica, por uma associação mutualista belga (Solidaris), o Vivoptim, um programa inédito de «saúde eletrónica» que visa prevenir e acompanhar o risco cardiovascular, oferece uma gama de serviços personalizados, graças às ferramentas digitais e à Internet das coisas, distribuídos por três programas de acompanhamento e 13 percursos de prevenção adaptados à situação, às expectativas e às necessidades de cada um, desde a prevenção destinada a pessoas saudáveis até à gestão da doença crónica.

- diminuir os comportamentos de risco e supervisionar a conformidade com as prescrições dos profissionais de saúde. A procura de ferramentas eficazes, que deem resposta às necessidades, é um desafio fundamental;
- privilegiar a qualidade de vida dos segurados. Este desafio diz respeito também a objetivos económicos e de controlo do risco e, consequentemente, às despesas de saúde;
- sistematizar a gestão eletrónica dos processos dos pacientes e das relações com os profissionais de saúde: digitalização dos atestados de cuidados prestados, registo de saúde eletrónico, boletim de saúde digital, etc.;
- adaptar os reembolsos às novas formas de assistência e de acompanhamento dos pacientes pelos profissionais de saúde;
- tornar-se terceiros de confiança no âmbito da utilização e gestão dos fluxos de dados de saúde e da respetiva recolha, tendo em conta o risco de comercialização não autorizada desses dados.

6.5.2. As mútuas do setor da saúde, que foram as precursoras dos seguros de saúde, podem agora centrar-se na promessa de apoio permanente e personalizado de cada um dos seus segurados. Tanto pelos produtos/serviços que oferecem como pelo acompanhamento do indivíduo na procura de bem-estar ou no seu percurso de cuidados de saúde, as mútuas do setor da saúde devem poder estar presentes, independentemente do canal de comunicação, na vida dos seus membros e oferecer-lhes uma solução adaptada às suas necessidades.

## 7. Impacto dos intervenientes «disruptores» da tecnologia digital nos seguros de saúde e na sociedade

7.1. Não obstante os fatores acima referidos, que atestam a complexidade dos desafios que a tecnologia digital representa para a saúde, a chegada de novos intervenientes na Internet vai submeter os nossos sistemas de seguro de doença/saúde a uma tomada do poder económico.

7.2. Esta perturbação é permitida, sem dúvida, pelo aparecimento de sensores, que se tornaram economicamente acessíveis e tecnicamente «fiáveis», mas também, e sobretudo, pela capacidade de centralização e de análise de dados através de um telemóvel inteligente ou de uma interface na Internet. Assim se desenvolveu um ecossistema de aplicações móveis, agora centradas no princípio dos objetivos, da comunidade e da «ludificação». Este ambiente permite aos fabricantes de ambientes móveis definir normas de gestão de dados de saúde, através dos seus serviços específicos<sup>(7)</sup>.

7.3. Há motivos para recear que os «GAFAMA» (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft e Alibaba)<sup>(8)</sup>, e outros que entretanto surgirão, se tornem, no futuro, os mestres desta nova medicina, graças, cada vez mais às tecnologias da informação e respetiva descodificação. Ora, estas constituem precisamente a área de negócio dos líderes da economia digital, que utilizam essas tecnologias para assumirem o controlo dos ecossistemas em todos os setores.

7.4. A força destas plataformas reside no facto de basearem o seu modelo de desenvolvimento no fornecimento em massa de um produto ou serviço ligado à população, proporcionando acesso a grandes quantidades de dados, que são monetizados. A monetização dos dados permite a oferta de vários serviços gratuitos, que asseguram uma frequência em massa e alimentam um círculo virtuoso em que todos tentam confinar o consumidor a um ecossistema o mais hermético possível. Com custos marginais, quase nulos, de prestação de serviços, o modelo económico da Internet favorece naturalmente os maiores intervenientes que representam uma grande parte do valor gerado e que, por conseguinte, dispõem de enormes capacidades de investimento.

7.5. Receia-se que só os «GAFAMA» sejam capazes de tirar partido destes dados gratuitamente difundidos, cruzando-os com os que eles também recolhem sobre o comportamento dos indivíduos. Face aos gigantes digitais, atuais e futuros, é essencial preservar a soberania dos cidadãos, dos governos e das instituições (com destaque para as instituições de proteção social) da Europa nos domínios da identificação, da recolha e da utilização dos dados de saúde de um ponto de vista legal e ético.

<sup>(7)</sup> O mercado de venda de aplicações divide-se essencialmente entre as cinco maiores lojas de aplicações [90 % dos descarregamentos: Play (Android), App Store (Apple), Windowsphone Store (Microsoft), Appworld (Blackberry) e Ovi (Nokia)].

<sup>(8)</sup> Os gigantes do mercado, os «GAFAMA» (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft e Alibaba), aspiram a adquirir o monopólio do controlo da «saúde móvel». Todo o investimento no domínio da saúde pública é efetuado por estas multinacionais, que veem nesse setor um potencial de expansão económica.

7.6. O valor acrescentado destas informações, particularmente no domínio da saúde, é, portanto, monopolizado e controlado por estas plataformas, e já não pelos criadores do sistema de saúde. Resta colocar estas informações à disposição de quem as solicita e que poderá utilizá-las.

7.7. A proteção dos dados medida com base nos «5 V» (volume, velocidade, variedade, veracidade e valores) representa também um valor económico que requer um quadro regulamentar dinâmico em articulação com todo o ecossistema (incluindo todas as partes), a fim de evitar a exploração com fins puramente comerciais.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Análise da transparência, da metodologia e dos recursos das avaliações de impacto que a Comissão Europeia está a efetuar para melhorar a qualidade da legislação europeia»**

**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 434/02)

Relator: **Denis MEYNENT**

Decisão da plenária	26.1.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	5.9.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	142/0/5

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité recorda que o objetivo principal do programa REFIT<sup>(1)</sup> consiste em melhorar a qualidade e a eficácia da legislação da UE e em elaborar regulamentos simples, compreensíveis e coerentes, sem pôr em causa os objetivos estratégicos estabelecidos nas políticas da UE nem agir em detrimento da proteção dos cidadãos, dos consumidores, dos trabalhadores, do diálogo social e do ambiente<sup>(2)</sup>. A regulamentação europeia é um fator de integração essencial. Se bem proporcionada, constitui uma garantia importante de proteção, promoção da legislação europeia e segurança jurídica para todos os intervenientes e cidadãos europeus<sup>(3)</sup>.

1.2. Apesar dos progressos registados até à data, nomeadamente sob a influência dos trabalhos do Comité de Controlo da Regulamentação (CCR), o Comité gostaria que o ecossistema europeu em matéria de avaliação de impacto evoluísse mais, com vista a reforçar a sua qualidade e a promover a tomada em consideração da sociedade civil organizada aquando da conceção e aplicação da legislação.

1.3. Por conseguinte, é essencial que:

- o caderno de encargos dos estudos preliminares ou complementares seja transparente, acessível, pluralista e incite à formulação de cenários alternativos, expondo de forma clara as consequências reais das diferentes opções possíveis,
- um registo europeu de avaliações de impacto, bem como todos os dados pertinentes disponíveis (científicos, estatísticos, etc.), incluindo o parecer das partes interessadas, seja facilmente consultável e acessível nas restantes línguas da UE, em particular os resumos das avaliações de impacto,
- se assegure o carácter equilibrado das avaliações de impacto de todas as propostas legislativas, reconhecendo a devida importância das dimensões económica, social e ambiental, incluindo das PME e microempresas.

<sup>(1)</sup> A sigla designa o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT).

<sup>(2)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

<sup>(3)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 45.

1.4. O Comité apela para a adoção de uma abordagem qualitativa a par da avaliação quantitativa, que tome em consideração a procura dos benefícios esperados da legislação.

1.5. O Comité insta a Comissão a permanecer vigilante para que a redução dos encargos regulamentares e administrativos não afete a eficácia e a qualidade global das políticas da União, sobretudo nos domínios sociais e ambientais, da defesa dos consumidores e no que diz respeito às PME e microempresas.

1.6. Por último, no âmbito da avaliação de impacto, o Comité gostaria que:

- se siga uma abordagem metodológica convergente entre o Parlamento Europeu (PE), o Conselho e a Comissão em matéria de avaliações de impacto, que possa ser partilhada com os órgãos consultivos para facilitar o trabalho de cada instituição e permitir a formulação de propostas de alteração e pareceres,
- se reforce a participação do Comité no controlo da qualidade, oferecendo-lhe a possibilidade de analisar determinadas avaliações de impacto, do ponto de vista da metodologia e da tomada em consideração das dimensões social, ambiental e territorial. A este respeito, o Comité insiste que o artigo 9.º do TFUE seja sistematicamente tido em conta de forma concreta,
- que se realizem trocas de pontos de vista periódicas com o CCR sobre os métodos utilizados nas avaliações de impacto e as boas práticas, nomeadamente em matéria de emprego e coesão territorial ou com impacto nas PME e nas microempresas.

## 2. Introdução

2.1. A avaliação de impacto (AI) apresenta-se como uma abordagem de análise contínua e crítica das consequências positivas e negativas, a nível económico, social e ambiental, da regulamentação da UE, na fase de projeto. Quinze anos após o seu lançamento, a AI tornou-se num dos pilares da estratégia da UE «Legislar melhor».

2.2. O sistema de avaliação de impacto intervém numa fase muito precoce do ciclo político. A AI precede todas as iniciativas novas suscetíveis de terem consequências económicas, ambientais e sociais. Uma avaliação e um balanço de qualidade (*fitness check*) da legislação em vigor ou das políticas da União são igualmente efetuados regularmente. A fase da avaliação de impacto inicial (*inception impact assessment*) define as principais linhas da avaliação de impacto, percorrendo os diferentes tipos de opções (do *statu quo* a uma harmonização completa). Surge então a avaliação de impacto propriamente dita, cujo projeto é passado em revista pelo CCR. Após a fase de aplicação da legislação, uma avaliação analisa a eficácia, a eficiência, a pertinência e o valor acrescentado da legislação europeia em questão. O CCR passa em revista as principais avaliações da legislação da UE. A estratégia «Legislar melhor» está, por conseguinte, presente em todas as fases do processo e tende a abrir-se cada vez mais às partes interessadas, em cada fase, através de inúmeros mecanismos de consulta.

2.3. O acordo interinstitucional sobre legislar melhor (AIL), de maio de 2015<sup>(4)</sup>, reflete a posição comum entre as três instituições no que se refere à AI. Em relação aos progressos, o Comité retira duas grandes lições:

- ausência de metodologia comum: cada instituição é responsável por definir o seu próprio método de avaliação, não obstante a AI da Comissão dever servir sempre de base para os trabalhos, a fim de assegurar uma abordagem convergente,
- compromisso do Conselho e do Parlamento no sentido de efetuarem uma avaliação de impacto prévia à apresentação de alterações «substanciais», sempre que necessário.

<sup>(4)</sup> Acordo interinstitucional sobre legislar melhor, JO L 123 de 12.5.2016, p. 1.

2.4. Instituído em maio de 2015, o CCR demorou quase dois anos a ficar completo. Dispõe de uma autoridade reforçada e de amplas responsabilidades, entre as quais a análise da qualidade dos projetos de AI, do balanço de qualidade e das principais avaliações da legislação da UE em vigor <sup>(5)</sup>. A profissionalização do CCR reduziu a desvalorização dos impactos sociais e ambientais. Em 2016, o CCR analisou 60 AI, das quais 25, ou seja, 42 %, foram alvo de um parecer inicial negativo, forçando os seus autores a apresentarem uma nova AI ao comité. Presentemente, o Comité limita os seus pareceres à avaliação de impacto. No futuro, poderá avaliar se a proposta legislativa reflete a avaliação de impacto e se a tem em consideração.

### 3. Avaliação do processo de AI

#### 3.1. Uma avaliação de impacto multidimensional

3.1.1. A AI assenta num conjunto de critérios e de testes relacionados, nomeadamente, com o impacto:

- económico, social e ambiental,
- nos consumidores,
- nas pequenas e microempresas,
- no comércio e nos investimentos internacionais,
- nos encargos administrativos e regulamentares,
- em matéria de subsidiariedade e de proporcionalidade,
- a nível da coesão regional e territorial.

3.1.2. As avaliações de impacto da Comissão apresentam, em princípio, um carácter integrado que abrange, para cada caso, o impacto económico, social e ambiental mais significativo e pertinente.

3.1.3. Ao longo dos anos, o Conselho, e por vezes o PE, apelou para que se acrescentassem critérios suplementares:

- um teste à dimensão externa da competitividade (*competitiveness proofing*),
- um teste ao respeito pelos direitos fundamentais,
- um teste à compatibilidade das propostas com a economia digital,
- um teste ao respeito pelo princípio da inovação.

3.1.4. Esta diferença de critérios força por vezes a Comissão a ponderar os diferentes objetivos ou preocupações: hierarquizar os critérios entre si, decidir qual ou quais os critérios que, por serem decisivos, devem prevalecer sobre outros, fazer escolhas políticas tendo em conta critérios concorrentes:

- subsidiariedade *versus* harmonização,
- competitividade *versus* proteção social e qualidade do emprego,
- princípio da precaução *versus* princípio da inovação, etc.

3.1.5. O estudo sobre o sistema de AI da Comissão, realizado em 2007 pela *The Evaluation Partnership Limited* (TEP) <sup>(6)</sup>, uma empresa de consultoria privada britânica, assinalava uma série de falhas, nomeadamente em matéria de proteção social e ambiental. De acordo com a TEP, a má qualidade das AI deve-se a erros na seleção do momento de intervenção, nos mecanismos de controlo da qualidade das avaliações, na falta de acompanhamento e assistência das AI (formação, coordenação, dados incompletos ou inexistentes, etc.). Em 2010, o Tribunal de Contas considerou que «na prática, os trabalhos de avaliação de impacto da Comissão eram assimétricos entre os três pilares e entre custos e benefícios» <sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> No seu relatório anual de 2016 [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_en#annual-reports](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports)

<sup>(6)</sup> *The Evaluation Partnership Limited* (2007), [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs_en.htm)

<sup>(7)</sup> «A avaliação de impacto nas instituições da UE apoia o processo de tomada de decisão?» — Relatório especial n.º 3 do Tribunal de Contas Europeu, 2010, ponto 64, p. 36.

3.1.6. A este respeito, o Comité reitera o seu apelo no sentido de o artigo 9.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia <sup>(8)</sup> ser sistematicamente utilizado como base do trabalho de avaliação <sup>(9)</sup>.

3.2. *A caixa de ferramentas «Legislar melhor» <sup>(10)</sup> no que se refere à proteção social e ao emprego*

3.2.1. Na sua comunicação <sup>(11)</sup>, de 19 de maio de 2015, sobre legislar melhor, a Comissão define uma caixa de ferramentas (*toolbox*). Apresenta um guia pormenorizado para a AI através de 59 instrumentos (ferramentas, critérios, testes, etc.) que deverão ajudar a Comissão, bem como as autoridades competentes dos Estados-Membros.

3.2.2. Das 59 ferramentas propostas, duas interessam em particular ao CESE. Trata-se das ferramentas 7 (*requirements for social partner agreements* — requisitos relativos aos acordos dos parceiros sociais) e 25 (*employment, working conditions, income distribution and inequality* — emprego, condições de trabalho, distribuição das receitas e desigualdades).

3.2.3. Na realidade, estas ferramentas assemelham-se mais a uma lista indicativa de perguntas a colocar no caso de uma iniciativa com impacto social ou no emprego. As perguntas são gerais, neutras e pouco mobilizadoras. A ferramenta n.º 25 coloca, entre outras, as seguintes perguntas:

- a opção conduz à criação direta de emprego ou à perda de emprego em setores específicos, profissões, níveis de competências, regiões, países (ou uma combinação destes) com consequências para grupos sociais e/ ou específicos? Quais?
- a opção afeta direta ou indiretamente a proteção do emprego, em particular a qualidade dos contratos de trabalho, o risco de trabalho não declarado ou falso trabalho por conta própria?
- a opção terá impacto nas desigualdades e na repartição das receitas e da riqueza na União ou numa das suas partes?

3.2.4. Estas perguntas limitam-se muitas vezes a descrever uma série de possíveis consequências, negativas e positivas. Incentivam pouco à apresentação de análises mais aprofundadas no que se refere, nomeadamente, à qualidade ou ao volume do emprego.

3.2.5. Afigura-se ainda que, em certos casos, os critérios sociais e ambientais não são referidos de forma sistemática e aprofundada nas AI da Comissão, uma situação que se mantém há vários anos <sup>(12)</sup>, embora a Comissão alegue que tem em conta o impacto social em 70 % das AI e o impacto ambiental em 45 % dos casos.

3.3. *Uma metodologia da Comissão a especificar*

3.3.1. As direções-gerais (DG) são responsáveis pelos métodos analíticos e modelos nos quais se baseiam os serviços da Comissão para definir as suas propostas legislativas. Muitas vezes, as direções-gerais realizam avaliações de impacto a nível interno com base nas orientações para as AI <sup>(13)</sup> e na caixa de ferramentas. Em alguns casos, a DG em questão recorre a um consultor externo, escolhido com base num processo aberto e transparente, com vista a aprofundar um determinado aspeto da AI.

3.3.2. Das 59 ferramentas da caixa de ferramentas, apenas duas ou três se afiguram capazes de orientar a decisão no que se refere à qualidade do emprego, à proteção social, ao nível de remuneração, etc. Trata-se claramente de um domínio no qual a caixa de ferramentas deve ser reforçada.

<sup>(8)</sup> O artigo 9.º do TFUE estipula o seguinte: «Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana».

<sup>(9)</sup> JO C 24 de 28.1.2012, p. 29.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_tool\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm)

<sup>(11)</sup> «Better regulation Guidelines» [Orientações sobre legislar melhor], SWD(2015) 111, de 19 de maio de 2015.

<sup>(12)</sup> Renda A., Schrefler L., Luchetta G. e Zavatta R. (2013) — *Assessing the costs and benefits of regulation* [Avaliar os custos e os benefícios da regulamentação]. Um estudo do CEPS & Economisti Associati para a Comissão Europeia, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf), citado por Isabelle Schömann em *EU Refit machinery «cutting red tape» at the cost of the acquis communautaire* [A máquina REFIT da UE a reduzir a burocracia à custa do acervo da UE], in Nota de informação 5/2015, ETUI, 2015.

<sup>(13)</sup> As orientações da Comissão para a avaliação de impacto e outros documentos conexos estão disponíveis em [https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_pt)

#### 3.4. *Transição gradual da AI para a redução de custos?*

##### 3.4.1. *Quantificação dos encargos regulamentares e administrativos*

3.4.1.1. O programa REFIT tem como objetivo identificar encargos inúteis, incoerências ou medidas ineficazes e tomar as medidas necessárias para os corrigir. Em 2013, no âmbito do REFIT, foi realizado um levantamento de toda a legislação da UE.

3.4.1.2. O Conselho (Competitividade) da UE convidou a Comissão a desenvolver e pôr em prática objetivos de redução da carga regulamentar em domínios particularmente sobrecarregados, especialmente para as PME<sup>(14)</sup>.

3.4.1.3. O Conselho (Competitividade), de 26 de maio de 2016, saudou igualmente «o compromisso da Comissão, no âmbito do Acordo Interinstitucional, de prosseguir a quantificação dos seus esforços de simplificação e redução dos encargos administrativos, de apresentar uma análise anual dos encargos e, se possível, de quantificar a redução da carga regulamentar ou o potencial de economia de cada proposta ou ato jurídico»<sup>(15)</sup>.

3.4.2. O Comité insta a Comissão a permanecer vigilante para que as reduções dos encargos regulamentares não afetem a eficácia e a qualidade global das políticas da União, sobretudo nos domínios sociais, ambientais, da defesa dos consumidores e no que diz respeito às PME e microempresas.

#### 4. **Propostas e recomendações**

4.1. Apesar dos esforços já envidados, o ecossistema europeu em matéria de AI ainda tem de evoluir. O CESE propõe sete pistas de melhoria com vista a reforçar a qualidade da AI e favorecer a tomada em consideração da sociedade civil organizada aquando da conceção e aplicação da legislação.

##### 4.2. *Um caderno de encargos para os estudos em matéria de AI transparente, acessível e pluralista*

4.2.1. O Comité insta a Comissão a indicar com maior clareza a metodologia utilizada para calcular o impacto da sua iniciativa, o âmbito de aplicação do estudo, bem como os seus limites eventuais (limites territoriais, grupos-alvo, etc.).

4.2.2. Caso partes ou subpartes significativas da AI sejam externalizadas, o Comité apela à publicação do nome do adjudicatário.

4.2.3. É importante que as especificações do caderno de encargos descrevam, de forma clara, os cenários alternativos, expondo as consequências de todas as opções possíveis, incluindo:

- a competitividade da UE e das suas empresas,
- a proteção social ou ambiental,
- o desenvolvimento das pequenas e microempresas,
- a igualdade de género,
- a coesão territorial, etc.

4.2.4. Importa que se acabe por privilegiar uma proposta que combine da melhor forma as diferentes dimensões nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do TUE<sup>(16)</sup> e do artigo 9.º do TFUE<sup>(17)</sup>.

<sup>(14)</sup> Ponto 9 das conclusões do Conselho — Legislar melhor para reforçar a competitividade, documento 8849/16, de 18 de maio de 2016.

<sup>(15)</sup> Ponto 7 das conclusões do Conselho, de 26 maio de 2016 — Legislar melhor para reforçar a competitividade, documento 8849/16, de 18 de maio de 2016.

<sup>(16)</sup> «A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.»

<sup>(17)</sup> Ver nota de rodapé n.º 6.

4.2.5. Com vista a ajudar os legisladores a redigirem as suas propostas de alteração, as AI devem prever pistas alternativas com, por exemplo, cenários mais favoráveis ao emprego, à proteção social ou ambiental, à coesão territorial ou à política dos consumidores.

#### 4.3. *Alargar o registo europeu de AI*

4.3.1. A transparência constitui um pré-requisito para a boa governação. Um registo<sup>(18)</sup> dos documentos da Comissão apresenta a lista das avaliações de impacto e dos pareceres correspondentes do CCR. Contudo, este registo é pouco conhecido e só está disponível em inglês.

4.3.2. O Comité apela à Comissão para que procure divulgar este sítio Web, em colaboração com as organizações intermediárias, e que nele inclua os pareceres das partes interessadas e os estudos pertinentes, nomeadamente os resumos das AI, e facilite a leitura noutras línguas da UE.

#### 4.4. *Necessidade de uma abordagem qualitativa*

4.4.1. O CESE insta a que a abordagem quantitativa ou monetária funcione a par de uma abordagem qualitativa, que privilegie uma dimensão humana de proximidade, igualdade de género e contacto com a realidade. As razões que impelem ao investimento numa abordagem qualitativa são, nomeadamente, as seguintes:

- dificuldade em compreender os efeitos a médio e longo prazo para o interesse geral da UE. As abordagens centradas nos custos dificilmente conseguem captar as evoluções reais em termos sociais ou de desenvolvimento sustentável,
- ausência de dados disponíveis ou fiáveis. Os métodos econométricos e quantitativos não permitem calcular o impacto na sua totalidade. Na maioria das vezes, limitam-se a generalizar e a agregar dados, muitas vezes parciais e incompletos, ignorando elementos de informação não mensuráveis: a qualidade do diálogo social, a evolução da proteção social, o nível de integração regional, o nível real de precariedade e exclusão, etc.,
- impossibilidade de comparar dados. Os métodos quantitativos diferem por natureza. As amostras, os anos de referência e os dados científicos variam de método para método. Por conseguinte, é muitas vezes difícil fazer comparações entre os métodos e delas retirar ensinamentos úteis,
- confidencialidade. As abordagens confidenciais assentam em amostras, sondagens e inquéritos de opinião parciais. Por definição, estas abordagens omitem algumas informações confidenciais sobre o clima social de uma empresa, um ramo de atividade ou um setor.

4.4.2. As AI devem privilegiar sempre uma abordagem custo-benefício. A redução do número de doenças, danos, emissões poluentes e acidentes nunca poderá ser decidida com base em dados exclusivamente quantitativos. Uma concorrência mais equitativa, um comércio justo e melhores condições de trabalho não serão decididos com base em avaliações quantitativas. É crucial que a Comissão dê primazia à avaliação qualitativa, no interesse de todas as partes interessadas.

#### 4.5. *Necessidade de uma abordagem metodológica convergente a nível da matriz de investigação*

4.5.1. Embora o AII tenha concluído que cada instituição pode desenvolver a sua própria metodologia, o Comité propõe uma reflexão de fundo entre o PE, o Conselho e a Comissão, aberta também ao Comité.

4.5.2. Trata-se, não tanto de propor uma metodologia uniforme, mas antes de um acordo prévio quanto a uma matriz metodológica convergente, nomeadamente no que diz respeito aos elementos metodológicos de base, tais como a definição do âmbito do estudo, a estratégia de investigação, a escolha das ferramentas, as opções privilegiadas, etc.

4.5.3. A prazo, a intenção é a de privilegiar um diálogo sobre as escolhas metodológicas privilegiadas pela Comissão, com vista a facilitar o trabalho de alteração realizado por cada instituição.

4.5.4. Desta forma, as propostas do Comité formuladas neste quadro poderão ser recebidas de forma mais positiva pelos legisladores.

---

<sup>(18)</sup> Este registo pode ser consultado no sítio da Comissão Europeia, no seguinte endereço: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

#### 4.6. Avaliação específica da qualidade das AI pelo Comité

4.6.1. O CESE dispõe de uma unidade dedicada à avaliação qualitativa *ex post* de determinados atos legislativos europeus específicos. No futuro, esta unidade poderia facilitar a ação dos membros do Comité e analisar também determinadas AI, passar em revista os aspetos metodológicos e emitir um parecer quanto à eventual tomada em consideração das dimensões económica, social, ambiental ou territorial. Este trabalho permitiria igualmente facilitar a elaboração de eventuais pareceres consultivos do CESE associados a projetos legislativos elaborados pelas mesmas avaliações de impacto.

4.6.2. Deveria ser instituído um diálogo regular entre o CESE e a Comissão Europeia no que se refere às consultas e avaliações de impacto.

#### 4.7. Cooperação entre o CESE e o CCR

4.7.1. Importa refletir sobre as vias de colaboração informal, mas, ainda assim, regular, entre o CCR e o Comité.

4.7.2. Além das trocas de pontos de vista informais e das cooperações pontuais, importa promover uma colaboração dinâmica com o Comité em duas vertentes:

- realização de trocas de pontos de vista periódicas sobre as abordagens metodológicas em matéria de AI e boas práticas, sobre a questão das alterações substanciais das propostas da Comissão, bem como sobre o exercício de simplificação e de redução dos encargos regulamentares,
- disponibilização de informações adequadas do Comité antes de qualquer iniciativa da Comissão que inclua uma maior dimensão social, de emprego, ambiental e de coesão territorial a nível da AI. Para tal, o Comité deve figurar entre os destinatários a quem a Comissão enviará as suas avaliações preliminares e as suas avaliações de impacto.

4.7.3. Por seu turno, o Comité elaborará, se for caso disso, um resumo das suas principais recomendações para o âmbito de aplicação da avaliação de impacto propriamente dita e partilhará os dados e as informações eventualmente pertinentes para o trabalho de AI da Comissão e o exame conexo do CCR.

4.7.4. O Comité disponibilizará igualmente a sua avaliação *ex post* relativa à execução e aplicação da legislação.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Um sistema fiscal favorável à concorrência leal e ao crescimento económico»**

**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 434/03)

Relator: **Petru Sorin DANDEA**

Decisão da Plenária	26.1.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	7.9.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	149/6/18

### 1. Conclusões e recomendações

1.1. O planeamento fiscal agressivo praticado por certas empresas, associado à evasão fiscal, resulta em perdas significativas de receitas para os orçamentos dos Estados-Membros. O CESE recomenda aos Estados-Membros que intensifiquem os seus esforços para combater este fenómeno extremamente negativo, através da introdução, com a maior celeridade possível, das regulamentações fiscais necessárias.

1.2. O CESE, ciente de que a luta contra o planeamento fiscal agressivo só pode ter êxito se for realizada a nível global, insta a Comissão e os Estados-Membros a prosseguirem e a intensificarem as negociações ao nível das organizações internacionais, como a OCDE e o G20, tendo em vista a elaboração de regulamentação eficaz para combater a evasão fiscal.

1.3. O CESE saúda a decisão do Conselho que aprovou os critérios propostos pela Comissão para o estabelecimento da lista de jurisdições conhecidas como paraísos fiscais. O Comité considera que esta medida apenas poderá representar um importante passo na luta contra o planeamento fiscal agressivo se for completada através da aplicação de sanções às jurisdições e às empresas que continuem a praticá-lo no âmbito das suas operações financeiras. As sanções poderão incluir a proibição de estas empresas acederem a fundos públicos.

1.4. O CESE recomenda aos Estados-Membros que se abstenham de continuar a promover a concorrência fiscal através do recurso a diversas decisões fiscais que não se justificam pela realidade económica das operações, mas que colocam algumas empresas em situação de vantagem relativamente aos seus concorrentes.

1.5. O CESE considera que a harmonização e a simplificação da regulamentação fiscal devem constituir uma prioridade para os Estados-Membros. Além disso, os esforços de harmonização devem ser completados pela eliminação de todos os entraves de natureza fiscal.

1.6. A globalização levou à transferência da carga fiscal sobre o capital no domínio do mercado de trabalho, dando origem a um aumento dos custos da mão de obra e a um agravamento das desigualdades. O CESE recomenda aos Estados-Membros que, no âmbito das suas reformas fiscais, visem transferir a carga fiscal do domínio do emprego para o domínio financeiro ou das práticas prejudiciais para o ambiente.

1.7. O CESE propõe que a matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCS) seja alargada ao nível do mercado único e não só. Tal medida criaria um sistema de tributação mais previsível e mais favorável ao ambiente empresarial, reduzindo os custos de conformidade para o investimento transfronteiras.

1.8. O CESE recomenda que a fórmula de repartição dos lucros tributáveis, no âmbito das operações de consolidação da MCCCIS, se baseie tanto quanto possível no princípio da tributação dos lucros no local onde foram gerados. Desta forma, seria mais fácil alcançar o consenso necessário para a aprovação da medida. Se as medidas recentemente tomadas contra a elisão fiscal europeia não produzirem resultados e se a MCCCIS não atingir os seus objetivos, poder-se-ia ponderar a introdução de uma taxa mínima de imposto sobre as sociedades, a fim de evitar um nivelamento por baixo.

1.9. No que diz respeito aos recursos orçamentais próprios da UE, o CESE recomenda aos Estados-Membros que adotem soluções para implementar as recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios. Aumentar os recursos próprios da UE permitirá reforçar o apoio às políticas de desenvolvimento e de coesão nos Estados-Membros.

1.10. A moeda única continua a ser uma das realizações mais notáveis da UE. No entanto, devido à fragmentação do sistema fiscal europeu, ainda não logrou desenvolver todo o seu potencial. O CESE reitera a sua proposta de introdução de uma «serpente tributária», baseada no modelo de «serpente monetária»<sup>(1)</sup> utilizado antes da introdução da moeda única. O CESE considera que a mesma poderia inicialmente abranger os três tipos de receitas fiscais que representam 90 % das receitas orçamentais nos Estados-Membros: o IVA, o imposto sobre o rendimento e as contribuições para a segurança social.

1.11. O CESE considera que a introdução do sistema de maioria qualificada no domínio da fiscalidade direta permitiria apoiar mais eficazmente os esforços no sentido de harmonizar as regulamentações<sup>(2)</sup> em matéria de fixação da base de tributação dos principais impostos. Há que acelerar os progressos na promoção das políticas fiscais, o que teria efeitos positivos no mercado interno, trazendo consigo um potencial de crescimento significativo, dado que um sistema harmonizado reduziria consideravelmente os custos de conformidade das empresas e criaria um sistema fiscal mais previsível na UE.

## 2. Contexto

2.1. A tributação desempenha um papel fundamental na luta em prol da justiça social e de uma economia justa e, como tal, tem também uma dimensão social, de género e intergeracional. Os governos cobram impostos para financiar de modo adequado e sustentável os sistemas de proteção e de segurança social e os serviços públicos de que beneficiam os cidadãos e as empresas. Por outro lado, a tributação é um instrumento fundamental para uma redistribuição mais equitativa de rendimentos e riqueza na sociedade, reduzindo assim as desigualdades sociais.

2.2. A fraude e a evasão fiscais, bem como a elisão fiscal através de métodos de planeamento fiscal agressivo praticados por certas empresas com atividades transfronteiras, e as atividades no mercado negro, agravam as crescentes desigualdades geradas pela crise económica e pelos programas de austeridade, o que representa um perigo importante. Mesmo segundo a mais prudente estimativa, os Estados-Membros, devido à erosão da base tributável e à transferência de lucros, sofrem perdas de receitas na ordem das centenas de milhares de milhões de euros.

2.3. A globalização resulta num aumento da rapidez e do volume dos movimentos de capitais. A tendência para deslocalizar capitais para zonas que oferecem taxas de rendimento mais elevadas devido a regimes fiscais mais favoráveis causou problemas aos governos que foram obrigados a ter mais em conta estes movimentos internacionais de capitais na conceção das respetivas políticas fiscais do que as próprias prioridades económicas e sociais a nível nacional.

2.4. Nos últimos anos, a concorrência fiscal promovida pelos Estados-Membros<sup>(3)</sup> resultou numa perda permanente de receitas fiscais que se repercutiu no financiamento de serviços públicos essenciais e nos investimentos públicos, que constituem um dos principais motores do crescimento. Se, a curto prazo, a redução do nível de tributação pode trazer benefícios aos Estados que promovem assim a concorrência fiscal, a longo prazo, a redução das receitas orçamentais tem um impacto negativo no crescimento económico em geral<sup>(4)</sup>. A concorrência fiscal é encorajada pelos Estados-Membros através de múltiplas exceções à tributação do consumo ou dos rendimentos, mas também através de decisões fiscais em benefício de empresas multinacionais.

<sup>(1)</sup> JO C 230 de 14.7.2015, p. 24 (ponto 1.11).

<sup>(2)</sup> JO C 198 de 10.7.2013, p. 34, pontos 3.4 e 3.6.

<sup>(3)</sup> *Business and Economics Research Journal*, volume 6, n.º 2, 2015, pp. 52-53.

<sup>(4)</sup> COM(2009) 201 final, p. 5.

2.5. A fragmentação das regras fiscais em vigor na UE (na prática, cada Estado-Membro dispõe do seu próprio sistema fiscal) significa que, em geral, os Estados-Membros são mais vulneráveis ao planeamento fiscal agressivo. Por conseguinte, as perdas de receitas orçamentais sofridas pelos Estados-Membros poderão ser significativas. A fragmentação fiscal excessiva também afeta o mercado único e reduz a competitividade da UE em relação aos seus principais concorrentes a nível mundial. A harmonização das políticas fiscais a nível da UE poderia resultar no crescimento das receitas orçamentais em todos os Estados-Membros, por um lado, e criar um ambiente mais favorável às empresas, por outro, simplificando a regulamentação e reduzindo os custos de conformidade. A harmonização deverá colmatar as lacunas e eliminar as discrepâncias entre os diferentes sistemas fiscais dos Estados-Membros.

2.6. Devido aos escândalos que vieram à tona nos últimos anos, a opinião pública mostrou-se extremamente revoltada com a evasão fiscal praticada por indivíduos muito ricos ou por empresas multinacionais. Estes escândalos, conhecidos por Documentos do Panamá, LuxLeaks ou Apple, revelaram a existência de operações financeiras no valor de dezenas ou mesmo centenas de milhares de milhões de euros com o objetivo de evitar o pagamento de impostos nos Estados-Membros.

2.7. A eliminação das exceções à tributação do consumo e dos rendimentos e uma maior harmonização da matéria coletável resultariam num aumento significativo das receitas orçamentais e estimulariam o investimento em todo o mercado interno. É sabido que, devido aos elevados custos de conformidade para as empresas, as oportunidades das pequenas e médias empresas em termos de desenvolvimento e de acesso ao investimento transfronteiras são reduzidas.

2.8. Neste contexto, a Comissão, a pedido do Conselho, tem vindo a promover uma série de regulamentos que visam reduzir significativamente a evasão fiscal e o fenómeno do planeamento fiscal agressivo e evitar a dupla tributação das empresas na UE. Contudo, devido ao facto de a fiscalidade direta continuar a ser da competência exclusiva dos Estados-Membros, os progressos são limitados, dado que algumas medidas propostas pela Comissão não obtiveram consenso no Conselho.

2.9. Entre as medidas mais importantes promovidas pela Comissão para combater a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo contam-se a melhoria do mecanismo de troca automática de informações entre as administrações fiscais nacionais, a introdução da cláusula geral antiabuso na regulamentação sobre as sociedades, a imposição às empresas multinacionais da obrigação de comunicação de informações, discriminadas por país, dos lucros obtidos e dos respetivos impostos pagos e o relançamento do projeto relativo a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCS). Além disso, foram introduzidas muitas medidas para combater a fraude em sede de IVA e reduzir as perdas de receitas de 15 % (desvio do IVA).

2.10. Acresce que a Comissão tem participado ativamente no processo de negociação a nível da OCDE, que conduziu, em 2015, à assinatura do chamado Acordo BEPS (erosão da base tributável e transferência de lucros). Trata-se de uma norma que visa introduzir regras fiscais mais rigorosas em matéria de trocas a nível transnacional e combater, em particular, as operações de planeamento fiscal agressivo. Os Estados-Membros estão a aplicar as medidas normativas propostas e tomaram medidas adicionais neste domínio.

### 3. Propostas do Comité

#### 3.1. *Combater a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo*

3.1.1. O planeamento fiscal agressivo praticado por certas empresas resulta em perdas significativas de receitas para os orçamentos dos Estados-Membros. O CESE considera que o planeamento fiscal agressivo, pelo facto de minar a base coletável e, por conseguinte, obrigar os Estados-Membros a aplicar níveis de tributação elevados, representa em si uma prática imoral que afeta seriamente o funcionamento do mercado interno e cria distorções na equidade fiscal para os contribuintes. Assim, em muitos casos, os cidadãos e as pequenas empresas pagam, em termos absolutos, taxas de imposto mais elevadas do que as grandes empresas. O Comité recomenda que os Estados-Membros intensifiquem os seus esforços para introduzirem o mais rapidamente possível regulamentação destinada a combater este fenómeno extremamente negativo.

3.1.2. Mais de uma centena de países participaram nas negociações da OCDE que culminaram na elaboração do pacote de medidas do BEPS. Os esforços na luta contra a elisão fiscal e o planeamento fiscal agressivo só darão bons resultados se estas normas forem aceites a nível mundial. O CESE recomenda que a Comissão e os Estados-Membros prossigam e intensifiquem os seus esforços de negociação ao nível das organizações internacionais, com vista a elaborar, e a implementar corretamente, regulamentação eficaz na luta contra a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo.

3.1.3. O Conselho aprovou os critérios propostos pela Comissão para o estabelecimento da lista de jurisdições conhecidas como paraísos fiscais. O CESE considera que esta medida apenas poderá representar um importante passo na luta contra o planeamento fiscal agressivo se for completada através da aplicação de sanções às jurisdições e às empresas que continuem a praticá-lo no âmbito das suas operações financeiras. As sanções podem incluir a proibição de estas empresas acederem a fundos públicos, incluindo sob a forma de contratos públicos.

3.1.4. Em 2015, por iniciativa da Comissão, foram introduzidas decisões fiscais no âmbito do mecanismo de troca automática de informações. Os Estados-Membros devem utilizar esse sistema para evidenciar as decisões fiscais que geram distorções de concorrência no mercado, permitindo às empresas beneficiarem de derrogações ou de isenções do pagamento de impostos suscetíveis de constituírem um auxílio estatal injustificado. O CESE recomenda aos Estados-Membros que se abstenham de continuar a promover a concorrência fiscal através do recurso a diversas decisões fiscais que não se justificam pela realidade económica das operações, mas que colocam algumas empresas em situação de vantagem relativamente aos seus concorrentes.

### 3.2. *Reforma fiscal a nível da UE*

3.2.1. A fragmentação do sistema fiscal da UE afeta o mercado único, reduzindo as oportunidades de investimento transfronteiras, em especial para as PME. O CESE considera que a harmonização e a simplificação da regulamentação fiscal devem constituir uma prioridade para os Estados-Membros. Além disso, os esforços de harmonização devem ser completados pela eliminação de todos os entraves de natureza fiscal.

3.2.2. A globalização levou a uma transferência da carga fiscal sobre o capital no domínio do mercado de trabalho. Esta situação resultou no aumento dos custos da mão de obra e agravou as desigualdades. O CESE recomenda que a carga fiscal seja transferida do domínio do emprego para o domínio financeiro ou das práticas prejudiciais para o ambiente.

3.2.3. A Comissão retomou recentemente a proposta de introdução de uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCS) com um volume de negócios superior a 750 milhões de euros. A proposta da Comissão pode conduzir à harmonização da tributação do rendimento das sociedades na UE. Se o sistema se revelar eficaz, ou seja, se criar emprego e investimento através da melhoria da coleta de receitas orçamentais, e criar um sistema de tributação mais previsível e mais respeitador do ambiente empresarial, o CESE propõe que a sua aplicação seja alargada a toda a UE e não só.

3.2.4. O CESE considera que a fórmula de repartição dos lucros tributáveis, no âmbito das operações de consolidação da MCCCS, deve basear-se tanto quanto possível no princípio da tributação dos lucros no local onde foram gerados. Desta forma, seria mais fácil alcançar o consenso necessário para a aprovação da medida. Se as medidas recentemente tomadas contra a elisão fiscal europeia não produzirem resultados e se a MCCCS não atingir os seus objetivos, poder-se-ia ponderar a introdução de uma taxa mínima de imposto sobre as sociedades, a fim de evitar um nivelamento por baixo.

3.2.5. O CESE considera que o aumento dos recursos próprios da UE permitirá reforçar o apoio às políticas de desenvolvimento e de coesão nos Estados-Membros. Recomenda, por conseguinte, aos Estados-Membros que adotem soluções para implementar as recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios.

3.2.6. No âmbito dos esforços de harmonização dos sistemas fiscais na UE, o CESE reitera a sua proposta de introdução de uma «serpente tributária», baseada no modelo de «serpente monetária» utilizado antes da introdução da moeda única. Embora os decisores políticos possam considerar que esta medida é bastante difícil de aplicar devido à complexidade dos sistemas fiscais em vigor nos Estados-Membros, o CESE considera que a mesma poderia inicialmente abranger os três tipos de receitas fiscais que representam 90 % das receitas orçamentais nos Estados-Membros: o IVA, o imposto sobre o rendimento e as contribuições para a segurança social.

3.2.7. No domínio da fiscalidade direta, é aos Estados-Membros que compete o controlo, tal como previsto no Tratado da União Europeia. O CESE considera que a introdução do sistema de maioria qualificada no domínio da fiscalidade direta permitiria apoiar mais eficazmente os esforços no sentido de harmonizar as regulamentações em matéria de fixação da base de tributação dos principais impostos. Há que acelerar os progressos na promoção das políticas fiscais, o que teria efeitos positivos no mercado interno, trazendo consigo um potencial de crescimento significativo, dado que um sistema harmonizado reduziria consideravelmente os custos de conformidade das empresas e criaria um sistema fiscal mais previsível na UE.

3.2.8. A existência da área do euro, como uma área de moeda única, que, no futuro, abrangerá a maior parte dos Estados-Membros, poderá tornar necessária a harmonização dos sistemas fiscais e dos sistemas de proteção social. De acordo com as opiniões expressas pelos peritos no domínio das políticas monetárias, a fragmentação dos sistemas fiscais na área do euro agravou os efeitos da recente crise económica e financeira. A manter-se tal situação, que pressupõe a existência de uma moeda única numa área com diferentes sistemas fiscais, o mercado único ficará ainda mais enfraquecido. A harmonização das matérias coletáveis para os principais tipos de impostos reduzirá os custos de conformidade para as empresas e poderá libertar recursos suplementares que podem ser afetados ao investimento, à investigação e à inovação.

3.2.9. Em matéria de lucros, a introdução de um sistema diferenciado em favor das empresas que reinvestem os lucros obtidos poderá promover o crescimento e criar novos postos de trabalho na UE. Além disso, a supressão das isenções de pagamento de impostos concedidas às sociedades que distribuem, sob a forma de dividendos, a maior parte dos lucros obtidos, pode ser uma medida suscetível de estimular o crescimento económico.

3.2.10. A harmonização fiscal na área do euro, que se baseia no princípio da convergência e da fiscalidade adaptada, criará os recursos necessários para relançar o investimento público e facilitar o investimento privado.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017.

*O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS*

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O novo contexto das relações estratégicas UE-CELAC e o papel da sociedade civil»**

**(parecer de iniciativa)**

(2017/C 434/04)

Relator: **Mário SOARES**

Correlator: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Decisão da Plenária	30.3.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Relações Externas
Adoção em plenária	21.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	179/15/31

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. A região da América Latina e das Caraíbas, atualmente reunida na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), partilha, desde há séculos, os mesmos princípios e valores que a Europa, o que se traduz numa visão comum do mundo. Assim, a constituição de um bloco UE-CELAC reforçado e com uma estratégia comum face aos desafios mundiais terá uma voz mais forte e eficaz no concerto das nações.

1.2. A Europa e os seus Estados-Membros são o principal investidor e o maior parceiro de cooperação da América Latina e Caraíbas (ALC); existem laços políticos, económicos, sociais, culturais e históricos que foram construídos ao longo dos séculos e que se refletem também na realização de cimeiras de chefes de Estado e de Governo de dois em dois anos, numa assembleia parlamentar, em diferentes tipos de acordos e, sobretudo, numa ampla rede social.

1.3. Os novos desafios mundiais exigem o reforço deste bloco e, principalmente, a definição de uma nova estratégia que vá além das formalidades e das grandes declarações e se assuma como uma voz forte e decisiva no palco internacional. No novo cenário geopolítico, a região latino-americana reforça a sua condição de prioridade estratégica da política externa da UE.

1.4. O CESE assinala com satisfação que a Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento Europeu está a debater uma resolução sobre este tema, na qual assume que a CELAC é um parceiro fundamental para a UE e que as prioridades da ação externa da UE com a CELAC deverão consistir em reforçar o diálogo político e a cooperação em matéria de migração, alterações climáticas, energias renováveis, luta contra a criminalidade organizada e aprofundamento das relações políticas, culturais e socioeconómicas.

1.4.1. O CESE espera que a próxima Cimeira de Chefes de Estado UE-CELAC dos dias 26 e 27 de outubro esteja à altura dos desafios que o mundo e o planeta enfrentam atualmente e defina uma estratégia destinada a reforçar os laços estratégicos, políticos, económicos, sociais e culturais entre ambas as regiões.

1.4.2. O CESE insta a que se avance no sentido de um acordo-quadro mundial entre a União Europeia e a CELAC, no qual se incluam os princípios de ação em matéria de diálogo político, cooperação e desenvolvimento sustentável. Esta poderia ser a base para uma intervenção geopolítica de alcance mundial capaz de fortalecer a voz das nossas regiões no palco internacional.

1.4.3. O CESE apela a todos os líderes políticos da UE e da América Latina e das Caraíbas para que reconheçam e valorizem a participação da sociedade civil. Assim, é importante que:

- em todas as negociações, se formalize um diálogo estruturado com a sociedade civil organizada, cuja participação deverá basear-se em critérios de representatividade das organizações e de equilíbrio entre os diferentes setores representados; no caso concreto da negociação de acordos de comércio livre, deve ser garantida a sua participação efetiva em cada uma das etapas das negociações, bem como durante a aplicação e a avaliação dos resultados;
- se planeiem, desde o início, os recursos materiais necessários e suficientes para todos os mecanismos de participação previstos nos acordos, para que estes possam cumprir as tarefas que lhes incumbam;
- se parta do princípio de que a transparência e o diálogo formal e regular com as autoridades constituem a base da confiança para uma intervenção de qualidade das partes interessadas;
- haja concentração numa única estrutura, institucionalizada e adequadamente financiada, e no seguimento e acompanhamento dos acordos assinados, segundo o princípio «um só acordo, um só órgão da sociedade civil».

1.4.4. O CESE reafirma que os objetivos prioritários da sociedade civil são, nomeadamente, a consolidação da democracia, o desenvolvimento humano sustentável, a justiça e a coesão social, a defesa dos recursos naturais e do ambiente, a plena vigência dos direitos humanos e das normas laborais, o futuro do trabalho digno e a luta contra as desigualdades.

1.4.5. O CESE considera que faz parte da sua missão participar ativamente em todo o processo de construção de um mundo no qual seja possível viver em paz com a diferença e através do diálogo. Um mundo no qual todos os países e todos os povos possam encontrar os caminhos para o seu desenvolvimento e construir, a partir da sua própria cultura, uma sociedade democrática, integradora e de bem-estar. O CESE quer assumir o seu lugar nesse processo.

## **2. Um contexto mundial complexo e em mutação**

2.1. O mundo enfrenta, atualmente, desafios diversificados e de resolução muito complexa: a aceleração das alterações climáticas; a multiplicação dos conflitos armados, com a conseqüente fuga de milhares de refugiados; o regresso do nacionalismo e de uma visão unilateral da resolução de conflitos e mesmo o regresso da ameaça nuclear.

2.2. O comércio a nível mundial tem-se desenvolvido de uma forma que, embora do ponto de vista político possa gerar um maior equilíbrio entre as diferentes partes do mundo, mantém (e tem, por vezes, aumentado) a diferença entre ricos e pobres, inclusivamente dentro de uma mesma região ou país.

2.3. O respeito pelos direitos humanos e pelas normas internacionais, das Nações Unidas ou da OIT, encontra-se ameaçado em muitas partes do mundo, continuando a verificar-se violações dos direitos das mulheres, das crianças e das minorias étnicas, religiosas e culturais, subsistindo igualmente a falta de respeito pelas liberdades fundamentais, o que põe em causa a segurança e a qualidade de vida das populações.

2.4. O acordo sobre as alterações climáticas alcançado em Paris foi objeto de um amplo apoio, nomeadamente de países como os Estados Unidos e a China, tradicionalmente relutantes em assumir compromissos neste sentido, encontrando-se hoje ameaçado pela nova Administração norte-americana, que anunciou pretender retirar-se do acordo, o que põe em suspenso o Plano da Energia Limpa, um instrumento legislativo lançado em 2015 para reduzir as emissões do setor energético e aumentar a produção de energia a partir de fontes renováveis.

2.5. Após um período em que o mundo começava, aparentemente, a encontrar pontos de equilíbrio, a crise financeira que deflagrou em 2007 fez sentir, também nos países desenvolvidos, as conseqüências sociais do descontrolo dos mercados. Longe de diminuir, os conflitos agravaram-se e vieram acentuar os interesses divergentes dos vários países e regiões.

2.6. Na Europa, o reaparecimento de clivagens significativas que afetam a colaboração entre a UE e a Rússia ou entre a UE e a Turquia (país que prossegue, ainda assim, as negociações para a adesão à União Europeia) demonstram que esse equilíbrio precário se rompeu ou se encontra gravemente ameaçado.

2.7. A eleição de uma nova Administração norte-americana, e em especial a sua atitude pouco clara e, aparentemente, menos amistosa face à UE, veio complicar ainda mais a cena internacional. A suspensão das negociações da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI), a advertência lançada nas Nações Unidas de que a ação norte-americana nem sempre se adaptará aos critérios vigentes na organização para a tomada de decisões, a não ratificação da Parceria Transpacífica (TPP), a intenção de modificar as políticas migratórias e o questionar das práticas habituais entre países aliados geram incerteza e contribuem para a instabilidade no cenário internacional.

2.8. Esta e outras ameaças e desafios só podem ser resolvidos a nível mundial através de compromissos negociados e viáveis, mas simultaneamente vinculativos, que tragam verdadeiras soluções, que serão mais complexas e deverão ser multilaterais.

### 3. Europa: interveniente internacional e parcerias estratégicas

3.1. O CESE considera que, para a Europa continuar a desempenhar um papel de destaque no complexo cenário internacional atual, precisa de parceiros e aliados com quem possa partilhar o desenvolvimento e o comércio, mas que, fundamentalmente, estejam também em consonância com os seus valores e princípios. O valor agregado da União Europeia pode, e deve, ser esse.

3.2. Até agora, a Europa tinha definida uma estratégia para a América Latina e as Caraíbas assente, nomeadamente, nos seguintes elementos:

- a promoção da coesão social;
- o apoio à integração regional da América Latina;
- o encorajamento da cooperação Sul-Sul;
- a assinatura de acordos de associação, de diálogo político e de cooperação, comerciais ou de parceria estratégica [acordos com o México e o Chile (2002), acordo de cooperação económica com os quinze países das Caraíbas (2008), acordo de associação com a América Central (2012), acordo comercial multilateral com o Peru e a Colômbia (2010) e com o Equador (2014), acordo de diálogo político e de cooperação com Cuba, e parceria estratégica com o Brasil (2008)] <sup>(1)</sup>.

3.3. A Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da Europa e da América Latina e Caraíbas e, mais tarde, também a CELAC e a Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana (EuroLat), o órgão parlamentar da Parceria Estratégica Birregional, são as expressões políticas desta estratégia.

3.4. A nível mundial, a Europa assumiu um forte compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, bem como com as metas da Agenda 2030 e dos Acordos de Paris. A UE assumiu como seus os seguintes objetivos:

- a defesa dos direitos sociais, laborais e culturais;
- a promoção de um desenvolvimento económico sustentável e mais justo;
- a preservação do planeta e a luta contra os efeitos nocivos das alterações climáticas;
- o respeito e a plena vigência dos direitos humanos;
- o contributo para preservar a paz, apoiar o multilateralismo e eliminar os conflitos em curso através da negociação.

3.5. Nesse sentido, um bloco UE-CELAC sólido teria um maior peso na cena internacional e seria fundamental para a preservação desses valores, partilhados no seu conjunto pela UE e pela CELAC, razão pela qual parece chegada a hora de nos perguntarmos se esta estratégia, que alcançou sem dúvida realizações e resultados valiosos, é suficiente face aos desafios mundiais que ambas as regiões enfrentam.

---

<sup>(1)</sup> Em 2016, foram retomadas as negociações com o Mercosul com vista à celebração de um acordo de associação.

3.6. O CESE considera imprescindível um debate inter-regional sério, que assinale abertamente não só os êxitos alcançados até agora, mas também as lacunas ou limitações que subsistem, que retire ensinamentos da experiência, que responda aos desafios do presente e à vigência dos valores e princípios partilhados e que desenvolva, assim, uma relação baseada numa nova e mais ampla cooperação e legitimidade para o futuro.

#### 4. Um novo impulso nas relações UE-CELAC

4.1. Perante a situação mundial, abre-se uma nova oportunidade para criar vínculos mais sólidos e eficazes entre a ALC e a Europa, que seria importante materializar no futuro acordo UE-Mercosul<sup>(2)</sup>. Este acordo representa um desafio importante para a UE, uma vez que, a ser aprovado, implicaria que toda a região latino-americana, com exceção da Bolívia e da Venezuela, ficaria estreitamente ligada à União a nível político e económico. Também a renegociação do acordo com o México é da máxima importância para este país, enquanto para a Europa significa uma possibilidade de reforçar a presença na região, tendo em conta o previsível retrocesso das trocas comerciais entre o México e os Estados Unidos.

4.2. A relação entre a UE e a América Latina e Caraíbas tem de demonstrar que é útil para todos, ou seja, tanto para os Estados europeus como para os Estados da América Latina e das Caraíbas e, sobretudo, para as suas populações.

4.3. Um elemento fundamental da interação entre as dimensões políticas, sociais, ambientais e económicas do desenvolvimento é o investimento produtivo em ambas as regiões. A UE e os seus Estados-Membros continuam a ser o principal investidor na região. Os países da América Latina e das Caraíbas são o segundo parceiro comercial da UE e, juntos, a CELAC e a União Europeia representam um terço dos membros das Nações Unidas e cerca de 25 % do PIB mundial.

4.4. Uma parceria mais profunda entre a América Latina e a União Europeia permitiria acelerar o crescimento económico, alargar a reforma estrutural a setores com um uso intensivo de conhecimentos, reduzir a pobreza, aumentar a integração social e proteger o ambiente.

Tudo isto seria conseguido:

- aprofundando acordos de associação que criem espaço para o investimento, sobretudo em novas atividades assentes no uso intensivo de conhecimentos e no emprego de qualidade;
- estimulando a criação de pequenas e médias empresas através da criação de empregos em rede;
- investindo em domínios que promovam o crescimento sustentável, o trabalho digno, a integração social e a sustentabilidade ambiental;
- impulsionando a inovação e a democratização das novas tecnologias e contribuindo para a sua massificação, em especial no que se refere à informação e à comunicação (TIC);
- construindo infraestruturas integradoras e respeitadoras do ambiente, que facilitem o acesso a serviços básicos num novo quadro de desenvolvimento urbano e favoreçam a coesão territorial;
- incentivando investimentos em tecnologias que atenuem as alterações climáticas;
- aumentando a utilização de energias ecológicas e diversificando o uso da energia proveniente de fontes renováveis não convencionais, aproveitando a experiência das empresas europeias neste domínio para avançar para uma economia verde;

---

<sup>(2)</sup> O Mercosul representa, em termos de população, 250 milhões de habitantes, sendo por isso a quinta economia a nível mundial, com um PIB da ordem dos dois biliões de dólares. Mais de 5 % do investimento direto estrangeiro da UE tem como destino o Mercosul. A UE é o principal investidor na região. As exportações da UE com destino ao Mercosul alcançaram os 41 633 milhões de euros em 2016 e as importações da UE com origem no Mercosul ascenderam, nesse mesmo exercício, a 40 330 milhões de euros. Trata-se do décimo mercado de exportação da UE.

— promovendo e potenciando as organizações empresariais e sindicais como principais protagonistas do diálogo social, para fomentar o desenvolvimento do tecido produtivo local da forma mais harmoniosa possível, incluindo a redução da economia informal.

4.5. Deste modo, favorecer-se-ia o bem-estar económico e social em ambas as regiões, o que influenciaria, sem dúvida, a geração de emprego, nomeadamente através:

- de novas oportunidades de negócios para as empresas em domínios não tradicionais, como as novas tecnologias, a economia verde e as redes sociais;
- da expansão de mercados tradicionais nos setores das telecomunicações, automóvel, da indústria farmacêutica, da eletricidade e da banca, entre outros;
- da abertura de novos mercados para as PME;
- do abastecimento de recursos naturais e alimentos, apoiando simultaneamente a conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental;
- da promoção da economia social e solidária como mecanismo de melhoria do tecido socioeconómico, da regularização da economia paralela e da atenuação da migração.

4.6. A UE e a CELAC têm desafios, mas também oportunidades de desenvolvimento positivo em temas essenciais para ambas as regiões, que seriam substancialmente favorecidas por uma ação conjunta, nomeadamente em matéria de:

- educação e formação de qualidade para todos;
- emprego digno para mulheres e jovens;
- mobilidade e reconhecimento de direitos, em especial através de uma utilização eficaz das vantagens comprovadas do programa Erasmus de intercâmbio de estudantes.

4.7. O CESE considera que a relação entre a ação pública e o setor privado deve ter por objetivo a promoção do desenvolvimento económico, uma melhor colaboração empresarial e investimentos financeiros para o crescimento; sublinha a necessidade de combater a economia informal, o subdesenvolvimento e a baixa competitividade das PME e apela para a facilitação e o melhoramento da mobilidade birregional, assegurando a coerência mútua dos direitos laborais e encorajando a coordenação dos sistemas de segurança social.

4.8. O CESE considera fundamental superar as visões parciais da relação entre ambas as regiões e ver a economia, os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável como um todo indivisível. A cooperação e o apoio mútuo são fundamentais se pretendemos levar avante um plano de ação e uma agenda comum que permitam fazer face aos desafios mais importantes do nosso mundo, como a pobreza, as alterações climáticas e os conflitos armados.

## **5. Participação da sociedade civil: limites e perspetivas**

5.1. O valor, a presença e a participação ativa da sociedade civil organizada de ambas as regiões e o facto de trocarem experiências, partilharem projetos e participarem ativamente nas ações que decidam realizar devem ser respeitados, reconhecidos e assumidos como elementos fundamentais de um novo paradigma de relação estratégica.

5.2. O CESE, por sua vez, considera que a sociedade civil de ambas as regiões tem aqui uma oportunidade e um grande desafio, já que a relação birregional requer uma dimensão renovada que não prejudique nem ignore o que já foi alcançado, mas que avance com um sentido mais político e estratégico.

### **5.3. Limites**

Apesar de, nos últimos anos, a presença da sociedade civil ser cada vez mais reconhecida como essencial para o fortalecimento de uma estratégia birregional, a verdade é que continua a ter limites que impedem uma participação mais efetiva e eficaz, em especial porque:

- a participação da sociedade civil organizada não está suficientemente institucionalizada;

- faltam recursos económicos que permitam uma participação regular nas atividades e ações;
- existem dificuldades em manter um diálogo formal e aberto com as autoridades;
- a ausência de transparência na negociação de acordos, sobretudo de natureza comercial, dificulta fortemente a possibilidade de analisar os referidos acordos e fazer chegar a essas autoridades as propostas e reivindicações da sociedade;
- a multiplicação das estruturas de seguimento dos acordos assinados torna o seu acompanhamento complexo e difícil.

#### 5.4. *Perspetivas*

A superação destes limites pressupõe um plano de ação e uma agenda que:

- fortaleçam de forma realista, equilibrada e ambiciosa a parceria birregional, depositando maior confiança em todos os seus intervenientes e conferindo maior transparência ao processo;
- confirmem legitimidade social aos participantes, integrando e desenvolvendo temas realmente importantes para a cidadania de ambas as regiões;
- incluam ações que permitam que a UE-CELAC se projete no cenário internacional, assegurando a vigência dos valores e princípios que partilham e que as caracterizam;
- reconheçam as assimetrias como um desafio que tem de ser superado, propondo mecanismos transitórios de superação ou redução dessas assimetrias.

5.5. O CESE sublinha que, para alcançar o êxito em todo o tipo de negociações entre a UE e a América Latina e Caraíbas, é fundamental que se formalize um diálogo estruturado com a sociedade civil organizada, que garanta a sua participação efetiva em cada uma das etapas das negociações, bem como durante a aplicação e a avaliação dos resultados. Nesse sentido, o CESE valoriza de forma muito positiva a criação do Comité Consultivo Misto UE-Chile, para cuja constituição contribuiu juntamente com as organizações da sociedade civil chilena.

5.5. O CESE defende que as relações entre a sociedade civil europeia e latino-americana têm por objetivos prioritários a consolidação da democracia, o desenvolvimento humano sustentável, a justiça e a coesão social, a defesa dos recursos naturais e do ambiente, a plena vigência dos direitos humanos e o respeito pelo trabalho digno.

5.7. A falta de acesso estruturado e amplo à informação por parte da sociedade civil organizada da Europa e da América Latina e Caraíbas já foi assinalada, em diversas ocasiões, como um problema crucial no acompanhamento das relações UE-América Latina e Caraíbas e como um dos principais obstáculos à elaboração oportuna de propostas pela sociedade civil. O CESE reafirma que o acesso à informação deve ser um dos eixos prioritários das relações entre ambas as regiões e que, para o efeito, é imprescindível criar regras e procedimentos claros de acesso e divulgação da informação.

5.8. Se as partes signatárias dos acordos valorizam verdadeiramente a participação da sociedade civil, devem planear, desde o início, os recursos materiais necessários e suficientes para todos os mecanismos de participação previstos nos acordos, para que estes possam cumprir as tarefas que lhes incumbam.

5.9. O CESE acolhe com satisfação a transformação da Fundação UE-ALC em organização internacional, que pode ser um elemento importante para conferir novo ímpeto à associação birregional, e reitera a sua proposta aos chefes de Estado da UE e da CELAC, apresentada na sua declaração de Santiago do Chile de 2012, de que o programa de trabalho da Fundação inclua uma forte componente de cooperação efetiva e real com as instituições representantes das organizações da sociedade civil organizada de ambos os continentes.

5.10. O CESE exorta a que as políticas e ações que decidam realizar-se contribuam para melhorar a coerência e os efeitos positivos da relação entre ambas as regiões, a fim de garantir a qualidade e a pertinência das mesmas e de assegurar que as sociedades civis envolvidas as assumam como suas.

## 6. Propostas da sociedade civil

6.1. Nos dias 26 e 27 de outubro de 2017, terá lugar, em Salvador, a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da União Europeia e da Comunidade de Estados da América Latina e das Caraíbas (UE-CELAC). No contexto de um arrefecimento das relações entre os Estados Unidos e a América Latina, o CESE considera que esta cimeira deveria empenhar-se em reforçar os laços estratégicos, políticos, económicos, sociais e culturais entre a UE e a América Latina e Caraíbas.

6.2. O CESE insta os responsáveis políticos de ambas as regiões a exercerem uma ação e uma presença cada vez mais efetivas, que incentivem a defesa do planeta, combatam as alterações climáticas, preservem a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável, promovam o bem-estar das pessoas, contribuam para a erradicação da pobreza, assegurem a coesão social e territorial, fomentem a educação e a saúde de qualidade para todos, a igualdade de género e a cultura dos povos, defendam a paz, valorizem o papel das instituições mundiais e apoiem o multilateralismo.

6.3. O CESE considera que faz parte da sua missão participar ativamente em todo o processo de construção de um mundo no qual seja possível viver em paz com a diferença e através do diálogo. Um mundo no qual todos os países e todos os povos possam encontrar os caminhos para o seu desenvolvimento e construir, a partir da sua própria cultura, uma sociedade democrática, integradora e de bem-estar. O CESE quer assumir o seu lugar nesse processo.

6.4. O CESE apela a todos os líderes políticos da UE e da América Latina e Caraíbas para que reconheçam e valorizem a participação da sociedade civil, a fim de envolver o maior número possível dos seus habitantes no processo de decisão. Sem querer excluir ninguém, o CESE entende que a participação institucional e institucionalizada permite uma participação estruturada e mais eficaz.

6.5. A promoção do trabalho digno deve tornar-se uma prioridade da política de cooperação entre a União Europeia e a América Latina e Caraíbas; neste sentido, devem assumir-se compromissos concretos de respeito e cumprimento das convenções fundamentais da OIT e prever-se mecanismos de verificação do seu cumprimento com participação social e sindical em todas as políticas e negociações UE-ALC.

6.6. No contexto geopolítico atual, o CESE entende que os acordos de associação, os acordos comerciais, os acordos de diálogo político e as parcerias estratégicas continuam a ser instrumentos importantes, embora já não sejam os únicos instrumentos possíveis. O que hoje se revela fundamental é que aqueles que partilham valores e visões culturais, históricas e políticas tomem consciência da necessidade de formar um bloco estratégico capaz de exercer influência no palco internacional. Os acordos devem ser a consequência desta consciência e não o seu instrumento.

6.7. O CESE insta a que se avance no sentido de um acordo-quadro mundial entre a União Europeia e a CELAC, no qual se incluam os princípios de ação em matéria de diálogo político, cooperação e desenvolvimento sustentável e económico. Esta poderia ser a base para uma intervenção geopolítica de alcance mundial, na qual se defina o método de intervenção a utilizar sempre que estejam em perigo os princípios e valores que partilhamos.

6.8. O CESE entende que é da máxima importância reconhecer a participação da sociedade civil organizada como um interveniente que contribui para a criação de uma consciência global que facilite, promova e favoreça soluções a nível mundial a favor da paz, do desenvolvimento sustentável, do comércio justo e do bem-estar de todos os povos e regiões.

Bruxelas, 21 de setembro de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel e as oportunidades dos parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil no contexto das novas formas de trabalho»**

**(parecer exploratório a pedido da Presidência estónia)**

(2017/C 434/05)

Relatora: **Franca SALIS-MADINIER**

Correlator: **Jukka AHTELA**

Consulta	Presidência estónia do Conselho, 17.3.2017
Base Jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	19.7.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação	185/2/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité entende que é, mais do que nunca, necessário reconhecer o papel do diálogo social e da negociação coletiva a todos os níveis, mas também reforçá-lo neste período de grandes mudanças digitais, ecológicas e demográficas, que ocasionam mudanças profundas para os trabalhadores, os empregadores e as suas relações enquanto parceiros sociais.

1.2. O CESE considera que a magnitude das transformações em curso é tal que exige uma reflexão coletiva, ampla e inclusiva. O método baseia-se num diálogo social a todos os níveis e na participação de todas as partes interessadas a fim de procurar constantemente novas respostas pertinentes, formular propostas e inventar o mundo de amanhã.

1.3. Os intervenientes que são os parceiros sociais devem ter consciência da velocidade e magnitude das mudanças e estar determinados a limitar os seus efeitos nefastos, na convicção de que a economia da partilha pode conduzir a desenvolvimentos positivos e oferecer oportunidades que devem ser aproveitadas.

1.4. O CESE está convicto de que os objetivos e os princípios fundamentais do diálogo social permanecem válidos no novo mundo do trabalho. O diálogo social, que inclui, entre outros aspetos, a informação, a consulta e a participação dos trabalhadores, deve basear-se na confiança mútua e no respeito das práticas nacionais.

1.5. O Comité reafirmou, em muitos dos seus pareceres, o papel central do diálogo social nas novas formas de trabalho<sup>(1)</sup>. O diálogo social deve desempenhar um papel de primeiro plano a todos os níveis pertinentes, no pleno respeito da autonomia dos parceiros sociais.

1.6. O CESE considera que não é possível prever, neste momento, todas as oportunidades e desafios que decorrerão da economia digital. O papel do diálogo social e societal não consiste em impedir estas transições, mas sim em dar-lhes a orientação mais adequada possível para, assim, tirar proveito de todos os benefícios que possam representar para o crescimento, para a promoção das inovações e das competências, para a criação de empregos de qualidade e para o financiamento sustentável e solidário das medidas de proteção social.

<sup>(1)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 10, JO C 303 de 19.8.2016, p. 54, e JO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

1.7. Como já foi referido pelo CESE, a representação sindical e a negociação coletiva no que se refere aos trabalhadores das plataformas estão a ser postas em causa<sup>(2)</sup>. Por conseguinte, é necessário eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos fundamentais garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pelas convenções da OIT<sup>(3)</sup>.

1.8. A economia digital desafia os métodos tradicionais de gestão e direção, impondo uma gestão participativa e o estabelecimento de regras de jogo coletivas. Este novo modo de gestão deve prever canais de expressão e a participação dos trabalhadores por conta de outrem na resolução dos problemas e na partilha de práticas, de forma a reforçar os pontos de referência comuns e as competências profissionais e a otimizar os recursos humanos no processo de inovação e desenvolvimento da empresa.

1.9. Ao mesmo tempo, o CESE reconhece que as novas formas de trabalho, acompanhadas de uma desintermediação e de mutações rápidas e contínuas, exigem uma adaptação das estruturas e das modalidades do diálogo social.

1.10. O CESE recomenda que se respeite a autonomia dos parceiros sociais, os quais, através da negociação coletiva, se comprometem a encontrar formas inovadoras de diálogo social e respostas adaptadas às necessidades dos empregadores e dos trabalhadores, tanto nas empresas tradicionais como na economia digital.

1.11. No presente parecer, o CESE indica algumas primeiras experiências, respostas e soluções inovadoras, práticas sindicais e resultados de negociações coletivas que respondem aos desafios colocados por estas mutações.

1.12. O CESE observa que a digitalização e os seus efeitos sobre o trabalho devem ser uma prioridade a nível europeu, incluindo para todos os Estados-Membros, e constituir uma questão central do diálogo social. O CESE recomenda que:

- se acompanhe o desenvolvimento, as tendências, as ameaças e as oportunidades da digitalização e o seu impacto sobre as relações laborais, as condições de trabalho e o diálogo social;
- se reforce a eficácia e a pertinência do diálogo social nas evoluções do mundo do trabalho, através de meios adequados como a partilha de informações, a realização de estudos prospetivos, a partilha de boas práticas e a adoção de um quadro jurídico e não jurídico adequado.

1.13. Estas profundas transformações no mundo do trabalho também levantam a questão do reforço da cooperação entre os parceiros sociais e as outras organizações da sociedade civil. O CESE já salientou a necessidade de fazer uma distinção clara entre o diálogo social e o diálogo civil, pois, embora não possam ser fundidos, tão-pouco devem ser completamente separados um do outro<sup>(4)</sup>. Por outro lado, entre as iniciativas mencionadas no presente parecer figuram amplas concertações, a nível dos governos, que associam outras partes interessadas da sociedade civil aos debates mais gerais sobre o impacto do digital a nível global.

## 2. Introdução

2.1. Tal como em 1985, quando os parceiros sociais e o diálogo social adquiriram legitimidade e um papel determinante na construção europeia, o CESE recomenda que, neste período de grandes transformações, se reforce o papel dos parceiros sociais a todos os níveis e se reconheça o papel dos representantes da sociedade civil.

2.2. As novas formas de trabalho fragmentado e o número crescente de trabalhadores atípicos requerem a implicação desses trabalhadores através de informações e consultas intensificadas, bem como da adaptação dos direitos coletivos e das disposições relativas ao tempo de trabalho e aos direitos sociais<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

<sup>(3)</sup> Ver os artigos 12.º e 28.º da Carta e as convenções n.º 87 e n.º 98 da OIT; ver também o ponto 3.2 e seguintes.

<sup>(4)</sup> JO C 458 de 19.12.2014, p. 1.

<sup>(5)</sup> Como reconheceu Marianne Thyssen na conferência conjunta ETUI-CESE, organizada em junho de 2016, sobre o tema «Delinear o novo mundo do trabalho».

### 3. A realidade do trabalho nas plataformas

3.1. Segundo o Eurobarómetro <sup>(6)</sup>, 17 % dos cidadãos europeus utilizam plataformas digitais, seja como clientes ou trabalhadores. A maioria é altamente qualificada e urbana. Entre esses cidadãos, apenas 5 % dos trabalhadores presta de forma regular serviços e trabalho nas plataformas e 18 % fazem-no esporadicamente. O trabalho nas plataformas como atividade principal é, portanto, ainda marginal, mas está a aumentar. Em contrapartida, o impacto do digital e da inteligência artificial sobre o trabalho nas empresas tradicionais é muito mais significativo e, sem pretender negligenciar o trabalho nas plataformas, o diálogo social deve concentrar-se nestas evoluções que alteram profundamente a natureza e a organização do trabalho.

3.2. O CESE solicita que se realize um estudo sobre o estatuto contratual dos trabalhadores que exercem uma atividade no âmbito de plataformas de trabalho colaborativo (*crowd-workers*) e sobre outros tipos de novas relações laborais, bem como sobre as obrigações dos intermediários, que tenha em conta as negociações sobre as condições de trabalho. São necessárias clarificações no que se refere a essas novas formas de trabalho e aos regimes de fiscalidade e segurança social aplicáveis.

3.3. O CESE recomenda que a Comissão Europeia, a OCDE e a OIT colaborem com os parceiros sociais na elaboração de disposições adequadas em matéria de condições de trabalho dignas e de proteção dos trabalhadores em linha e dos trabalhadores que exercem a sua atividade no quadro de um novo tipo de relações laborais. O Comité defende a elaboração de uma abordagem a nível da UE, considerando que a maior parte das ações deve ser realizada a nível nacional, setorial ou no local de trabalho <sup>(7)</sup>.

3.4. O CESE está particularmente preocupado com o facto de a representação sindical e o direito à negociação coletiva dos trabalhadores digitais estarem a ser postos em causa, tornando, assim, possível aplicar as regras de concorrência a trabalhadores independentes, que na realidade estão numa situação semelhante à de um trabalhador por conta de outrem. Por conseguinte, importa verificar, caso a caso, qual o estatuto do trabalhador e, no caso de uma atividade assalariada, eliminar os obstáculos que tendem a excluir estes trabalhadores da negociação coletiva e da representação sindical <sup>(8)</sup>.

### 4. Trabalho digital e temas prioritários para os parceiros sociais no diálogo social

4.1. O CESE considera que as questões relacionadas com o emprego, as transições profissionais, a formação ao longo da vida <sup>(9)</sup>, nomeadamente a profissional, a proteção social e a sustentabilidade do seu financiamento <sup>(10)</sup>, as condições de trabalho e de remuneração, assim como a segurança de rendimento, figuram entre os principais temas do diálogo social na era da digitalização.

### 5. Emprego e formação profissional

5.1. A evolução qualitativa e quantitativa do emprego na sequência da transição digital é difícil de apreender, especialmente porque os efeitos podem variar consoante os setores e as atividades.

5.2. No entanto, cumpre aos parceiros sociais antecipar estas evoluções para, assim, adaptar as competências dos trabalhadores às novas profissões <sup>(11)</sup>. A formação ao longo da vida e a adaptação do seu conteúdo às competências digitais são uma prioridade. Alguns Estados-Membros introduziram direitos mínimos a licenças remuneradas para formação. Há que verificar se este instrumento é útil para os empregadores e trabalhadores se adequarem às necessidades de competências, e apurar se são necessárias medidas a nível europeu para generalizar esta possibilidade em toda a UE <sup>(12)</sup>.

### 6. Proteção social

6.1. O funcionamento dos sistemas de segurança social deve ser revisto e, se necessário, adaptado, pois estes foram elaborados para progressões salariais contínuas, que são cada vez menos a norma. Em dez anos, o número de europeus que trabalham a tempo parcial aumentou em 11 milhões (são atualmente 44 milhões) e o número de trabalhadores com contratos temporários aumentou em mais de 3 milhões (22 milhões no total) <sup>(13)</sup>.

<sup>(6)</sup> Eurobarómetro Flash n.º 438 (2016).

<sup>(7)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

<sup>(8)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

<sup>(9)</sup> Parecer do CESE sobre as «Competências e novas formas de trabalho» (ver página 36 do presente Jornal Oficial).

<sup>(10)</sup> Sobre a necessidade de adaptar a fiscalidade e as contribuições do trabalho nas plataformas para financiar a proteção social, ver JO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE sobre as «Competências e novas formas de trabalho» (ver página 36 do presente Jornal Oficial).

<sup>(12)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

<sup>(13)</sup> Documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa, abril de 2017.

6.2. São necessárias opções políticas em matéria financeira e fiscal para assegurar a sustentabilidade dos sistemas de proteção social a nível europeu e nacional, devendo estas questões ser abordadas no âmbito do diálogo social.

## 7. Evolução jurídica do vínculo de subordinação

7.1. Num parecer anterior <sup>(14)</sup>, o CESE considerou que a própria definição de trabalho e a distinção estruturante entre trabalho por conta de outrem e trabalho independente devem evoluir juridicamente para não deixar sem proteção os trabalhadores digitais. O CESE solicita uma clarificação dos estatutos e das relações na economia digital, a fim de assegurar que todos os trabalhadores beneficiam de direitos e proteção social adequados. Os parceiros sociais têm um papel fundamental a desempenhar para assegurar que este processo conduz a um resultado positivo, equitativo e sustentável, e que todas as «zonas cinzentas» em matéria de direitos e proteção são clarificadas.

## 8. Impacto sobre o trabalho

A digitalização exerce um profundo impacto tanto nas organizações já existentes como nas novas entidades. O impacto da digitalização nos métodos de trabalho, como o rápido aumento do trabalho à distância em muitos setores, é um fenómeno em rápida expansão. De acordo com um estudo recente da Eurofound, em toda a UE-28, em média cerca de 17 % dos trabalhadores assalariados são teletrabalhadores ou trabalhadores móveis no domínio das tecnologias da informação e comunicação (TIC) <sup>(15)</sup>.

8.1. O aumento do número de teletrabalhadores e de trabalhadores móveis obriga os parceiros sociais a procurar novas vias e métodos inovadores para abranger estes trabalhadores que deixaram de estar fisicamente presentes nas instalações das empresas.

## 9. Supervisão e controlo do trabalho

9.1. Embora as TIC e a digitalização ofereçam oportunidades de autonomia na gestão do tempo e dos locais de trabalho para alguns trabalhadores (pois a sua avaliação baseia-se mais no resultado do que nas horas de presença), para outros, as tecnologias da informação e comunicação impõem uma maior supervisão e controlo do seu trabalho.

9.2. Os parceiros sociais, através do diálogo social, devem responder a estes desafios a fim de proteger os interesses coletivos de todos estes trabalhadores e garantir um trabalho de qualidade.

## 10. Trabalhadores hiperconectados e riscos para a saúde

10.1. A utilização cada vez mais intensiva das TIC, que pode representar, para determinados trabalhadores, uma oportunidade de autonomia e uma melhor conciliação da vida profissional e familiar, quando mal gerida constitui também um risco para a saúde. O aumento do número de trabalhadores que sofrem de *stress* e de síndrome do esgotamento profissional é uma realidade preocupante e onerosa, para a qual o diálogo social deve encontrar soluções. A Comissão apresentou uma proposta de diretiva sobre a conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores no quadro do pacote de medidas que acompanham o pilar europeu dos direitos sociais <sup>(16)</sup>.

10.2. As TIC <sup>(17)</sup> também podem esbater as fronteiras entre vida profissional e vida familiar. Um diálogo amplo para limitar a disponibilidade permanente dos trabalhadores, e a sua formação para a utilização eficaz das TIC, são respostas necessárias, assim como a definição de novos direitos, como o direito de desconexão introduzido recentemente em França.

## 11. Participação dos trabalhadores nos órgãos de decisão

11.1. A tendência para uma maior autonomia, que a digitalização proporciona a determinados trabalhadores, representa um desafio para as empresas, os seus órgãos, a sua governação, bem como para os métodos de gestão e as estruturas hierárquicas tradicionais das empresas. Estas evoluções requerem mais formas de diálogo social, informações e consultas intensificadas, bem como a participação forte dos trabalhadores, os quais podem contribuir para práticas inovadoras e processos de desenvolvimento benéficos para a empresa e as respetivas partes interessadas.

<sup>(14)</sup> JO C 75 de 10.3.2017, p. 33.

<sup>(15)</sup> «Trabalhar a qualquer hora, em qualquer lugar e seus efeitos no mundo do trabalho», Eurofound, abril de 2017.

<sup>(16)</sup> Comunicação — Uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores, apresentada pela Comissão Europeia em abril de 2017.

<sup>(17)</sup> Ver estudo da Eurofound «Travailler en tout temps, en tout lieu: les effets sur le monde du travail» [Trabalhar a qualquer hora, em qualquer lugar e seus efeitos no mundo do trabalho], abril de 2017.

11.2. Face a este contexto, o CESE considera necessário aumentar a influência e a participação dos trabalhadores nos órgãos de decisão. A confiança dos trabalhadores e das suas organizações sindicais e o seu contributo, a todos os níveis e instâncias pertinentes, tanto a nível local como a nível dos conselhos de supervisão e de administração, são fundamentais. A sua participação na antecipação das evoluções, na gestão e nas decisões sobre essas mudanças, é essencial para enfrentar o impacto das transformações digitais e criar um espírito e uma cultura orientados para a inovação. Segundo um relatório da Eurofound, a maioria dos gestores empresariais está convicta de que a participação dos trabalhadores assalariados nas escolhas das empresas constitui uma vantagem competitiva <sup>(18)</sup>.

11.3. O CESE entende que é necessário ter em conta formas adequadas de consulta e de informação dos trabalhadores nas novas organizações de trabalho. Os parceiros sociais deverão encontrar soluções mais adaptadas, tanto a nível nacional como nas empresas, para assegurar a participação destes intervenientes.

## **12. Primeiros resultados do diálogo social sobre a economia digital nos Estados-Membros: princípios e boas práticas**

12.1. Os governos de vários Estados-Membros iniciaram um diálogo sobre as questões e os desafios da digitalização, ao qual se associaram os sindicatos, os empregadores, os investigadores e os representantes da sociedade civil.

12.2. O CESE relata as iniciativas tomadas em vários países para antecipar as novas formas de trabalho. Estas iniciativas associam os parceiros sociais e os agentes da sociedade civil, incluindo as organizações de juventude e de luta contra a pobreza.

12.2.1. A Alemanha foi pioneira, com a publicação, em 2015, do Livro Verde intitulado «Trabalho 4.0 — Repensar o trabalho», que abriu caminho para o diálogo com os parceiros sociais e outras partes interessadas sobre a aplicação digital.

12.2.2. Em França, foi criado um Conselho Nacional Digital e, em 2015, foi publicado o Relatório Mettling. Os sindicatos, os empregadores e os cidadãos foram associados à elaboração deste relatório, que inclui uma série de recomendações que as empresas devem aplicar.

12.2.3. Estas iniciativas lançadas pelos governos em associação com os parceiros sociais, o mundo académico e os representantes da sociedade civil foram igualmente implementadas na Áustria, Finlândia, Suécia, Portugal, Itália, Espanha, Hungria e Dinamarca.

O CESE considera que os resultados deste diálogo multilateral devem ser consolidados a nível europeu e que as necessidades e os problemas expressos devem ser tidos em conta nas iniciativas europeias enquanto contributo para a harmonização do quadro de referência.

## **13. Parceiros sociais e evolução dos temas do diálogo social e das ações sindicais face ao digital**

13.1. As experiências, que o CESE relata a seguir de forma não exaustiva, realizadas em muitos Estados-Membros mostram a evolução das práticas sindicais e a aquisição de novos direitos graças às negociações coletivas sobre as novas formas de trabalho.

13.2. Em França, foram reconhecidos dois novos direitos: o primeiro, inscrito na Lei do Trabalho de agosto de 2016, é o direito de desconexão, que responde aos riscos de um trabalho sem fronteiras e sem limites. Este direito garante aos trabalhadores que utilizam as TIC a possibilidade de limitar a conexão permanente.

13.3. O diálogo social a nível das empresas traduz este direito de desconexão através de acordos coletivos de empresa ou setoriais. Além disso, foram também negociados em várias empresas acordos de teletrabalho e de trabalho móvel. Em 2016, foi igualmente assinado um acordo no domínio do digital, o primeiro na Europa, entre os parceiros sociais no seio de um grupo de telecomunicações. Este acordo prevê, nomeadamente, a criação de um comité que integra os parceiros sociais com a missão de antecipar as novas competências de que os trabalhadores por conta de outrem necessitarão em virtude dos desenvolvimentos digitais.

13.4. O segundo novo direito obtido em França é a conta pessoal de atividade. Todos os trabalhadores (assalariados, independentes ou «falsos» independentes e os trabalhadores das plataformas) beneficiam deste direito e, graças a ele, podem cumular o direito à formação, à previdência social, ao subsídio de desemprego e à reforma numa única conta transferível.

---

<sup>(18)</sup> «Work organisation and employee involvement in Europe» [Organização do trabalho e contributo dos empregadores na Europa], 2013, ver também JO C 161 de 6.6.2013, p.35.

13.5. Começam também a surgir práticas sindicais inovadoras: alguns sindicatos criaram uma plataforma para os trabalhadores independentes que propõe novos serviços, como seguro de saúde, garantias de previdência e serviços jurídicos adaptados à sua atividade.

13.6. Na Alemanha e na Suécia, o sindicato alemão IG Metall e o sindicato sueco Unionen criaram, em junho de 2016, uma parceria para acompanhar e avaliar o trabalho nas plataformas digitais no intuito de antecipar as mudanças provocadas pela nova economia e desenvolver ferramentas digitais de comunicação sindical, a fim de organizar os trabalhadores independentes e os trabalhadores que exercem uma atividade no âmbito de plataformas de trabalho colaborativo (*crowd-workers*). O acesso à plataforma sindical assim criada é transnacional e dirige-se aos trabalhadores para além das fronteiras nacionais. Na Alemanha, foi igualmente celebrado um acordo setorial sobre o trabalho móvel, que tem em conta as novas modalidades de trabalho: teletrabalho, trabalho nómada e trabalho no domicílio.

13.7. Em Itália, os sindicatos negociaram, em algumas empresas, acordos aplicáveis aos trabalhadores atípicos que preveem garantias em matéria de cobertura de previdência e doença, que até à data estavam reservadas aos trabalhadores assalariados tradicionais, bem como uma assistência jurídica adaptada.

13.8. Na Dinamarca e em muitos outros países da União Europeia, assim como nos Estados Unidos, as novas formas de trabalho digital têm sido amplamente criticadas pelos sindicatos pelo facto de não estarem sujeitas à regulamentação laboral em vigor nos setores tradicionais nem às imposições fiscais. A empresa de transporte Uber, emblemática do trabalho nas plataformas, esteve no cerne dos debates sobre a economia digital. O que estava em causa era fazer reconhecer os motoristas da Uber como trabalhadores por conta de outrem e, como tal, obrigar a empresa a declarar estes trabalhadores, a pagar contribuições patronais e a respeitar a regulamentação laboral<sup>(19)</sup>. As organizações sindicais têm por objetivo, nomeadamente, negociar, em nome dos trabalhadores das plataformas, salários mínimos, a transparência dos critérios que regem os algoritmos e determinam a sua classificação e avaliação, bem como condições de trabalho dignas<sup>(20)</sup>.

13.9. Nos Países Baixos, os trabalhadores com contratos flexíveis ou «independentes» começaram também a sindicalizar-se.

13.10. O diálogo social europeu no setor da metalurgia resultou numa posição comum assinada pelo sindicato IndustriAll e a organização patronal CEEMET sobre o impacto da digitalização e as ações a empreender<sup>(21)</sup>.

13.11. A nível europeu, a Business Europe, a UNI Europa, o CEEP e a UEAPME assinaram uma declaração comum sobre os efeitos da economia digital no mundo do trabalho e apontaram os principais desafios que os responsáveis europeus e os parceiros sociais enfrentam<sup>(22)</sup>.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

<sup>(19)</sup> No Reino Unido, uma sentença de um tribunal do trabalho condenou a Uber no processo *Y. Aslam, J. Farrar et al versus Uber*; A Uber recorreu da sentença.

<sup>(20)</sup> «Les impacts sociaux de la digitalisation de l'économie» [Os impactos sociais da digitalização da economia], Christophe Degryse, documento de trabalho do ETUI de 02.2016; «ReformsWatch», serviço de informação em linha do ETUI, 2016; «Trade unions must organise people working through platforms» [Os sindicatos devem organizar o trabalho nas plataformas], Gunhild Wallin, junho de 2016 e «Digitalisation and working life: lessons from the Uber cases around Europe» [Digitalização e vida profissional: lições a tirar dos casos relativos à Uber em toda a Europa], Eurofound, janeiro de 2016.

<sup>(21)</sup> «An IndustriAll Europe & CEEMET joint position» [Uma posição comum do IndustriAll Europe e da CEEMET], 8 de dezembro de 2016.

<sup>(22)</sup> Declaração dos parceiros sociais europeus sobre a digitalização, assinada na Cimeira Social Tripartida em 16 de março de 2016.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Fornecimento e desenvolvimento de competências, incluindo as competências digitais, no âmbito das novas formas de trabalho: novas políticas e evolução das funções e das responsabilidades»**

**(parecer exploratório a pedido da Presidência estónia)**

(2017/C 434/06)

Relator: **Ulrich SAMM**

Correlatora: **Indrė VAREIKYTĖ**

Consulta	Presidência estónia do Conselho, 17.3.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	19.7.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação	198/5/16
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. A digitalização mudará radicalmente a nossa vida profissional. É necessário **agir agora** a fim de assegurar a disponibilidade de competências adequadas no futuro, por forma que a Europa se mantenha competitiva e seja capaz de criar novas empresas e novos postos de trabalho, que os cidadãos se possam manter integrados no mercado de trabalho durante toda a sua carreira profissional e que esteja garantido o bem-estar para todos. A velocidade a que a digitalização e a automatização estão a ocorrer também envolve riscos sociais, que devem ser abordados através dos esforços coordenados de todas as partes interessadas, tanto a nível dos decisores como dos parceiros sociais e da sociedade civil.

1.2. Devido à disponibilidade de redes de banda larga de muito grande capacidade, o futuro do trabalho registará um número crescente de formas de trabalho atípicas, como (múltiplos) trabalhos a tempo parcial, o trabalho com vários contratantes e o fenómeno da **externalização de trabalho em linha** (*crowdworking*), no qual os trabalhadores oferecem as suas competências em plataformas de Internet como uma rede de profissionais altamente qualificados e especializados. O CESE salienta que, tendo em conta este crescimento do trabalho atípico, deve ser dada grande prioridade à prestação de **segurança social** e à prevenção da **pobreza** (também entre os idosos).

1.3. O CESE congratula-se com certas iniciativas nacionais das organizações sindicais e da sociedade civil que fornecem **orientação aos trabalhadores que executam o trabalho externalizado em linha** (*crowdworkers*), o que, em alguns casos, já levou ao desenvolvimento de um código de conduta para as plataformas deste tipo de trabalho. O CESE gostaria de ver esta evolução aproveitada pela Comissão e aplicada a nível europeu. A crescente assimetria de informações entre consumidores e empresas terá de ser resolvida com métodos como, por exemplo, códigos de ética para as profissões liberais.

1.4. O trabalho está igualmente a sofrer alterações nas empresas tradicionais. Em particular, o trabalho com utilização intensiva de conhecimentos pode ser realizado em condições cada vez menos restritas, o que, por um lado, responde ao **desejo de flexibilidade** manifestado por muitos trabalhadores, mas, por outro lado, pode tornar o trabalho mais intenso e oneroso. Um **ambiente de trabalho multilocal** cada vez mais frequente exige novas competências sociais.

1.5. A **automatização** e os **robôs** terão um impacto significativo no futuro do trabalho. Estes podem substituir o trabalho monótono, pesado ou perigoso e os chamados «robôs colaborativos», uma nova geração de robôs, podem tornar-se colegas físicos dos trabalhadores, podendo ser particularmente úteis para pessoas com deficiência física. Embora os robôs atuais substituam principalmente o trabalho industrial, as profissões administrativas serão igualmente afetadas quando for aplicada a inteligência artificial. A automatização e os robôs têm o potencial de estabilizar a economia numa sociedade em envelhecimento.

1.6. Um número significativo de **empregos** será afetado pela introdução de mais robôs no local de trabalho. É de esperar que, tal como aconteceu no passado, uma maior riqueza na sociedade conduza ao crescimento e a novos empregos em áreas específicas como a cultura, a arte, o turismo, a ação social, a educação, a comunicação, o entretenimento ou os cuidados de saúde. Não obstante, este desenvolvimento pode manifestar-se mais rapidamente do que no passado, o que pode levar a distorções para as quais o diálogo social será necessário numa fase inicial.

1.7. A **aprendizagem ao longo da vida**, nomeadamente a relacionada com as competências digitais, será uma necessidade para todos, exigindo cada vez mais flexibilidade da parte das pessoas, empresas e todos os sistemas de ensino e formação. Para além do ensino formal, será necessário dedicar muito mais tempo à formação profissional e à aprendizagem informal, que devem ser apoiadas, tanto quanto possível, por um sistema harmonizado de certificados e normas a nível da UE. Neste contexto, o CESE também já apresentou considerações sobre medidas europeias no domínio das licenças para formação.

1.8. O ensino básico deverá incluir mais **aprendizagem digital interativa**. Contudo, as competências digitais podem ir além da programação, por forma a incluir uma tomada de consciência do que está por detrás de um «clique no rato»: compreensão do sistema, das interligações, do impacto social e das questões de privacidade e segurança.

1.9. As futuras competências devem corresponder às necessidades da sociedade e à **procura do mercado de trabalho**, o que só poderá ser alcançado através de uma estreita cooperação entre os parceiros sociais e os sistemas de ensino públicos e privados. Mercados mais voláteis darão origem a desafios, uma vez que as empresas e os trabalhadores terão de se adaptar rapidamente. Tal constitui um desafio, sobretudo para os sistemas de formação profissional.

1.10. As organizações públicas e privadas (escolas, universidades, câmaras de comércio, sindicatos, centros de formação) devem providenciar **formação profissional** em novas tecnologias, especialmente para aqueles que não têm, eles próprios, a capacidade de organizar a formação, como as **PME**, os profissionais liberais e os trabalhadores independentes.

1.11. Os desenvolvimentos a longo prazo, que podem levar a desafios novos e imprevisíveis em que as competências de hoje rapidamente se podem tornar obsoletas, poderão ser tratados de modo mais satisfatório através do **ensino geral**. Quanto melhor for o ensino geral, melhor será a preparação para o desconhecido. Um ensino geral universal é também a melhor base para aprender a identificar as informações fiáveis na Internet e ficar menos vulnerável a notícias falsas.

1.12. O CESE congratula-se com as várias iniciativas relevantes da Comissão relacionadas com a aprendizagem ao longo da vida, as competências digitais e o emprego, a Nova Agenda de Competências e o programa Erasmus+. O **repositório de boas práticas** criado pela Comissão tem o potencial de servir de facilitador para um debate a nível da UE que deverá conduzir à aprovação de orientações e normas com base nas boas práticas. A sociedade civil organizada pode e irá desempenhar um papel importante nesta questão.

## 2. Introdução

2.1. A tecnologia digital desempenha um papel cada vez mais importante na nossa economia e vida social. Será essencial para o desenvolvimento de novos modelos económicos (colaborativo, funcional, circular, da partilha). Além disso, a globalização, a migração, o envelhecimento da sociedade, as alterações climáticas e a necessidade de soluções sustentáveis terão um grande impacto no ambiente social em geral e na nossa vida profissional em particular. O presente parecer exploratório trata as novas formas de trabalho atualmente em desenvolvimento, centrando-se nas competências necessárias, incluindo as competências digitais, nas novas políticas e nas funções e responsabilidades em evolução, ao passo que um parecer exploratório do CESE paralelo se debruça sobre as novas formas de trabalho e o papel e as oportunidades dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Parecer do CESE sobre «O papel e as oportunidades dos parceiros sociais e outras organizações da sociedade civil no contexto das novas formas de trabalho» (adotado em setembro de 2017) (ver página 30 do presente Jornal Oficial).

2.2. Para que a Europa continue competitiva, com vista a poder criar novas empresas e novos empregos e proporcionar bem-estar para todos, deve ser dada prioridade ao desenvolvimento de **competências adequadas**. A velocidade a que a digitalização e a automatização ocorrem também gera **receio** entre a população, em particular entre os trabalhadores, e **incertezas** nas empresas, tendo em conta os grandes desafios conexos. A nossa sociedade deve lidar com esses desafios e adaptar-se às mudanças de forma urgente, através de esforços coordenados de todas as partes interessadas, nas políticas públicas e na sociedade civil. A Europa pode ser líder mundial, com um desenvolvimento moderno assente nos seus próprios valores.

2.3. O CESE está convencido de que o futuro do trabalho deve ser uma prioridade fundamental nos debates acerca do **pilar europeu dos direitos sociais** <sup>(2)</sup>. As questões específicas já foram tratadas nos pareceres do CESE sobre o mercado único digital e as PME <sup>(3)</sup>, uma Nova Agenda de Competências <sup>(4)</sup>, uma sociedade europeia a *Gigabits* <sup>(5)</sup>, melhorar a literacia, as competências e a inclusão digitais <sup>(6)</sup>, indústria 4.0 e transformação digital <sup>(7)</sup>, bem como no relatório de informação do CESE sobre a avaliação intercalar do programa Erasmus+ <sup>(8)</sup>.

### 3. O futuro do trabalho

3.1. As redes de banda larga de muito grande capacidade abrirão as portas à utilização de uma vasta panóplia de **novas aplicações e ambientes**, como a Internet das coisas, a automatização, a computação em nuvem, a exploração de megadados ou novos modelos de negócio baseados numa lógica de serviço dominante. Esta tendência terá a vantagem de tornar possível às zonas descentralizadas e/ou de difícil acesso devido às suas características orográficas aceder às competências técnicas que presentemente são apanágio exclusivo das grandes concentrações urbanas. Instrumentos como a teleconsulta, a telemonitorização e a apresentação de relatórios à distância possibilitarão um acompanhamento não presencial das pessoas debilitadas, diretamente no seu domicílio, e permitirão às pequenas localidades aceder a competências ultraespecializadas. É importante reconhecer que os métodos de trabalho sofrerão mudanças em quase todos os grupos e profissões e que as previsões sobre os desenvolvimentos nas próximas décadas incluem incertezas significativas. Temos de perceber que é necessário estarmos preparados para o desconhecido.

3.2. No futuro, haverá uma crescente diferenciação na **organização das empresas**. Por um lado, temos as empresas tradicionais, com pessoal permanente, que têm de oferecer um ambiente de trabalho atrativo — as chamadas «empresas protetoras» <sup>(9)</sup>. Por outro lado, temos um número cada vez maior de empresas com uma organização «fluida», que contam cada vez mais também com trabalhadores que executam o trabalho externalizado em linha. Tal permite-lhes reagir com muita flexibilidade às mudanças nos mercados. Os trabalhadores que executam o trabalho externalizado em linha constituem uma rede de profissionais altamente qualificados e especializados, embora, em certa medida, também possam existir colaboradores menos qualificados a oferecer as suas competências em plataformas de Internet. É ainda de esperar o desenvolvimento de uma série de formas mistas de organizações de empresas. Por exemplo, as empresas «protetoras» podem subcontratar uma parte dos seus negócios a trabalhadores que executam o trabalho externalizado em linha. A crescente assimetria de informações entre consumidores e empresas terá de ser resolvida com métodos como, por exemplo, códigos de ética para as profissões liberais.

3.3. Os **trabalhadores que executam o trabalho externalizado em linha** gozam de liberdade no que se refere a um horário e local de trabalho flexíveis. Oferecem as suas competências no mercado — por vezes para microtarefas — ao melhor preço. No entanto, a falta de segurança social neste tipo de trabalho independente («nómadas digitais») comporta riscos consideráveis. A tendência verificada na nossa sociedade de passar do emprego «normal» para o trabalho «atípico», que, além da externalização de trabalho em linha, inclui (múltiplos) trabalhos a tempo parcial e trabalhos com vários contratantes, constitui um desafio importante para os nossos **sistemas de segurança social** <sup>(10)</sup>. Os quatro componentes da flexigurança <sup>(11)</sup> também devem ser aplicados a este novo tipo de trabalho: 1) disposições contratuais flexíveis e fiáveis, 2) estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida, 3) políticas ativas do mercado de trabalho e 4) sistemas modernos de segurança social.

<sup>(2)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

<sup>(3)</sup> Parecer de iniciativa do CESE sobre «O mercado único digital — tendências e oportunidades para as PME» (a adotar em outubro de 2017).

<sup>(4)</sup> JO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

<sup>(5)</sup> JO C 125 de 21.4.2017, p. 51.

<sup>(6)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

<sup>(7)</sup> JO C 389 de 21.10.2016, p. 50.

<sup>(8)</sup> Relatório de informação sobre a «Avaliação intercalar do programa Erasmus+» (adotado em 31 de maio de 2017).

<sup>(9)</sup> Bauer, Wilhelm et al (2012). *Arbeitswelten 4.0. Wie wir morgen arbeiten und leben* [Ambientes de trabalho 4.0. Como trabalharemos e viveremos amanhã]. Dieter Spath, ed. Stuttgart, Fraunhofer Verlag.

<sup>(10)</sup> JO C 303 de 19.8.2016, p. 54; JO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

<sup>(11)</sup> Ver a Comunicação — Agenda para Novas Competências e Empregos: Um contributo europeu para o pleno emprego, COM(2010) 682 final.

3.4. O trabalho está igualmente a sofrer alterações nas empresas tradicionais com pessoal permanente. Atualmente, o local onde é realizado o trabalho com utilização intensiva de conhecimentos, como trabalhos no domínio da engenharia ou projetos de investigação e desenvolvimento, é relativamente pouco importante. Este tipo de trabalho pode ser realizado em condições cada vez menos restritas, o que, por um lado, responde ao **desejo de flexibilidade** manifestado por muitos trabalhadores, mas, por outro lado, pode tornar o trabalho mais intenso e oneroso. Alcançar o desejado equilíbrio entre a vida profissional e pessoal tornou-se um dos critérios essenciais para a escolha de um empregador. A nossa sociedade está a caminhar para um ambiente de trabalho multilocal que exige **novas competências sociais** a quem nele trabalha. A conectividade permanente pode ajudar a conciliar a vida privada e profissional, mas também pode representar um encargo e conduzir a riscos para a saúde.

3.5. A **automatização e os robôs** têm um impacto significativo no futuro do trabalho. Os benefícios são óbvios: maior produtividade e fiabilidade e substituição de trabalhos monótonos, pesados ou perigosos. Os «robôs colaborativos», uma nova geração de robôs, podem tornar-se colegas físicos dos trabalhadores, sendo particularmente úteis para pessoas com deficiência física. A inteligência artificial permitirá a automatização de trabalhos complexos, afetando não só o trabalho industrial, como também as profissões administrativas (setor dos seguros, serviços de financiamento, tradutores, aconselhamento jurídico, etc.)<sup>(12)</sup>. A automatização e os robôs têm o potencial de estabilizar a economia numa sociedade em envelhecimento.

3.6. Numa primeira fase, os robôs substituem os trabalhadores humanos, mas, subsequentemente, poderão ser criados novos postos de trabalho. Debate-se com frequência no fórum público quantos **postos de trabalho** serão **afetados** e, ao mesmo tempo, quantos poderão ser **criados**. A tendência é clara, mas os números variam significativamente. Por exemplo, o Fórum Económico Mundial previu que mais de 5,1 milhões de postos de trabalho se perderiam em 15 grandes economias desenvolvidas e emergentes devido a mudanças disruptivas no mercado de trabalho entre 2015 e 2020, uma vez que a inteligência artificial, a robótica, a nanotecnologia e outros fatores socioeconómicos substituem a necessidade de trabalhadores humanos, embora, por outro lado, esses mesmos avanços tecnológicos também contribuíssem para a criação de 2 milhões de novos postos de trabalho<sup>(13)</sup>. Não há dúvida de que os robôs contribuem para o aumento da produtividade, o que é bom para a economia e para a nossa sociedade, uma vez que conduz a um PIB mais elevado. É quase impossível prever de que forma o excedente do PIB será utilizado para a criação de novos postos de trabalho<sup>(14)</sup>. É possível aprender com o passado, quando a automatização conduziu a uma maior riqueza na sociedade mediante crescimento e novos empregos em áreas específicas como a cultura, a arte, o turismo, a ação social, a educação, a comunicação, o entretenimento ou os cuidados de saúde. É de esperar que a tendência se mantenha, embora possa evoluir mais rapidamente do que no passado, o que pode levar a distorções para as quais o **diálogo social** pode ser necessário numa fase inicial.

3.7. Além disso, a digitalização e a robotização dos **transportes** produzirão profundas alterações na natureza do trabalho e na procura de competências. O CESE salienta a importância de abordar estas alterações estruturais, favorecendo uma transição justa e harmoniosa e dando resposta à escassez de competências<sup>(15)</sup>.

#### 4. Oferta de aptidões e competências

4.1. As competências são um requisito prévio necessário para transformar o conhecimento em resultados passíveis de aumentar o bem-estar dos cidadãos, mas a era digital traz novos desafios. É de prever um elevado número de trabalhadores com contratos de trabalho atípicos, os quais amiúde não terão acesso a programas de formação tradicionais no quadro das empresas. As **competências técnicas e sociais**, que compreendem a capacidade de comunicar e interagir com pessoas em diferentes contextos e através de diferentes ferramentas técnicas, bem como as **competências empreendedoras** e a concentração na responsabilidade social são já um requisito prévio, mas a maioria dos sistemas de ensino ainda não consegue fornecê-las, uma vez que foram concebidos para uma era diferente. O Comité insta, mais uma vez, os Estados-Membros, em cooperação com as instituições e agências da UE, bem como com as empresas europeias, a reforçar as suas capacidades e a introduzir soluções mais inovadoras nos domínios da **educação e do desenvolvimento de competências**, incluindo formações no local de trabalho e reconversão profissional, uma vez que a Europa precisa de uma autêntica mudança de paradigma nos objetivos e no funcionamento do setor da educação e de tomar consciência do seu lugar e papel na sociedade<sup>(16)</sup>.

<sup>(12)</sup> Ver parecer do CESE sobre a «Inteligência artificial — Impacto no mercado único (digital), na produção, no consumo, no emprego e na sociedade» (adotado em 31 de maio de 2017) (JO C 288 de 31.8.2017, p. 1).

<sup>(13)</sup> Fórum Económico Mundial. «Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution: The Future of Jobs» [Emprego, competências e estratégia em relação à mão de obra para a quarta revolução industrial: o futuro dos postos de trabalho]. *Global Challenge Insight Report* [Relatório de análise sobre os desafios mundiais], janeiro de 2016, p. 13.

<sup>(14)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, p. 14.

<sup>(15)</sup> Ver parecer do CESE sobre as «Repercussões da digitalização e da robotização dos transportes na elaboração de políticas da UE», adotado em julho de 2017 (JO C 345 de 13.10.2017, p. 52).

<sup>(16)</sup> JO C 173 de 31.5.2017, p. 45.

4.2. A **digitalização** cria um potencial para tecnologias acessíveis e personalizadas que podem oferecer percursos de aprendizagem mais centrados no formando e criar um **contínuo de aprendizagem** entre a aprendizagem formal, não formal e informal. As soluções digitais podem ser integradas em estratégias de aprendizagem ao longo da vida e podem ser uma ferramenta poderosa para colmatar o fosso entre o nível alcançado e as oportunidades. No entanto, tal depende fortemente do modo como a tecnologia digital é introduzida e utilizada em ambientes de aprendizagem.

4.3. Para alcançar melhores experiências de aprendizagem e resultados de aprendizagem, o sistema de ensino deve dar prioridade ao formando, devendo ser ele a controlar a sua aprendizagem, formação e melhoria das competências. Esta é uma forma de capacitar os formandos para que se tornem cidadãos ativos e digitais, capazes de capitalizar o conhecimento adquirido ao controlar a natureza, o lugar, o ritmo e o tempo de aprendizagem de acordo com os seus pontos de vista e valores, bem como com valores que fazem parte da identidade europeia, como a solidariedade e o respeito pela diferença. Por conseguinte, o investimento futuro em tecnologias deve ser acompanhado de perto pelo investimento em pessoas e por um maior acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida.

4.4. As futuras competências também devem corresponder às necessidades da sociedade e à **procura do mercado de trabalho**, o que só poderá ser alcançado através de uma estreita cooperação entre as instituições de ensino públicas e privadas e todos os grupos de interesse pertinentes, em particular os parceiros sociais e as empresas. Mercados mais voláteis darão origem a desafios, uma vez que as empresas e os trabalhadores terão de se adaptar rapidamente. Em 2010 <sup>(17)</sup>, o CESE manifestou o seu apoio à constituição a nível europeu de **conselhos setoriais** para o emprego e as competências. Até à data, foram criados conselhos setoriais apenas em dois setores, encontrando-se os projetos de conselhos setoriais em catorze outros setores ainda em fase embrionária. O CESE gostaria de solicitar à Comissão Europeia que explique por que razão esta evolução é tão lenta e não recebe o apoio necessário dos setores e das instituições nacionais.

4.5. Os formandos devem ser orientados para **práticas inovadoras** de criação de conhecimento, o que implica a fusão de espaços sociais, físicos, digitais, virtuais e móveis para aprender e aprender a aprender. A aprendizagem indutiva e com base em projetos, a aprendizagem baseada em fenómenos, atividades que estimulem os alunos, a aprendizagem colaborativa e a aprendizagem invertida, por exemplo, conduzem a processos de aprendizagem mais reflexivos e participativos. Uma maneira possível de reduzir ou eliminar as lacunas entre a inovação em tecnologia e pedagogia é ligar as estruturas de aprendizagem formal, não formal e informal de forma mais eficaz.

4.6. A **aprendizagem ao longo da vida** é uma necessidade para a sociedade e para todos os intervenientes pertinentes. Começa com uma educação geral robusta — parte fundamental do desenvolvimento individual que contribui para preparar para desafios novos e imprevisíveis — e continua por muito mais tempo com a formação profissional e a aprendizagem informal, que deve ser apoiada por um sistema harmonizado de **certificados e normas a nível da UE**, assim como por instrumentos comuns adequados para determinar a comparabilidade e a equivalência dos resultados de aprendizagem. Os requisitos de aprendizagem tornar-se-ão mais importantes, com exigências crescentes em matéria de flexibilidade das pessoas, empresas e todos os sistemas de ensino e formação, desempenhando, assim, a abordagem interdisciplinar um papel cada vez mais importante.

4.7. O CESE reitera a sua proposta <sup>(18)</sup> de verificar se são necessárias medidas a nível europeu para generalizar, na UE, as experiências positivas constatadas nos Estados-Membros em matéria de licenças para formação.

4.8. Os sistemas atuais não estão, em geral, adaptados às estruturas dos mercados de trabalho digital, onde predominam as formas atípicas de emprego. De qualquer forma, os sistemas atuais chegam aos trabalhadores típicos através da formação no local de trabalho. Os sistemas têm de ser atualizados, a fim de permitir que todos os trabalhadores ativos tenham acesso a formação. A UE mobilizará muito mais fundos para investir na formação, porque, de outra forma, a formação adequada será o privilégio de alguns. Tal é um problema, na medida em que apenas as pessoas com competências atualizadas têm boas possibilidades de encontrar um emprego digno com um salário justo.

<sup>(17)</sup> JO C 347 de 18.12.2010, p. 1.

<sup>(18)</sup> JO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

4.9. As **competências digitais** devem ser ensinadas desde o início da escolaridade<sup>(19)</sup>, e o ensino básico também deverá incluir mais aprendizagem digital interativa<sup>(20)</sup>. Contudo, as competências digitais podem ir além da programação, por forma a incluir uma tomada de consciência do que está por detrás de um «clique no rato»: compreensão do sistema, das interligações, do impacto social e das questões de privacidade e segurança.

4.10. As **ferramentas digitais** desempenham um papel importante na transformação e no apoio ao ensino, que podem resultar num envolvimento crescente dos formandos e em melhores resultados<sup>(21)</sup>. Tendo em conta que os **educadores e professores** terão um papel cada vez mais importante a desempenhar, as suas competências terão de se adaptar a novas abordagens, tecnologias e conhecimentos no novo ambiente educativo. A preparação qualitativa dos educadores será, portanto, fundamental, bem como o seu estatuto em termos de flexibilidade profissional, remuneração, garantias sociais, etc. A fim de assegurar uma mudança qualitativa em todos os sistemas de ensino europeus, o CESE recomenda que sejam seguidos os atuais exemplos de sucesso na UE<sup>(22)</sup>, e insta a mais investimento no **desenvolvimento profissional** inicial e ao longo da vida **dos professores** e outros educadores.

4.11. Além do auxílio aos intervenientes da educação formal nos seus esforços para se tornarem prestadores de serviços de educação ao longo da vida, deve ser concedido um apoio adicional aos **prestadores de serviços de educação não formal**. São eles que podem chegar aos grupos mais desfavorecidos e vulneráveis e dar-lhes acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, incluindo a possibilidade de validar a aprendizagem adquirida através de recursos e ferramentas de aprendizagem digitais, em linha e abertos, e através de vários métodos de avaliação, autoavaliação, formativos e sumativos.

4.12. Além do potencial para melhorar os processos de ensino e aprendizagem, as tecnologias digitais também podem estimular **novos métodos de avaliação**, incluindo a autoavaliação, que podem complementar as abordagens sumativas tradicionais, designadamente métodos que fazem da avaliação uma parte integrante da aprendizagem através da inteligência artificial, da inteligência das máquinas, da análise da aprendizagem e de novas formas de ligar a avaliação aos materiais de aprendizagem. A utilização de tecnologias analíticas permite criar ciclos de retorno rápidos, que possibilitam uma avaliação em tempo real e, desse modo, contribuem para uma aprendizagem mais personalizada.

4.13. No domínio da ciência e da investigação a nível universitário, a digitalização de todos os domínios de investigação torna necessário lidar com enormes quantidades de dados científicos. Uma infraestrutura de dados adequada (a nível nacional e internacional) possibilitará o acesso e a análise desses dados também à distância. Enquanto a Europa planeia fornecer as infraestruturas necessárias para acelerar a ciência e a inovação, estima-se que serão necessários cerca de meio milhão de **peritos em dados** na Europa até 2025<sup>(23)</sup>. A Europa tem que fazer um esforço concertado para desenvolver uma tal especialização essencial no domínio dos dados. O ensino nacional de alta qualidade desempenha um papel importante neste contexto e deve ser complementado por sistemas europeus, como o programa Erasmus+ e as ações Marie Skłodowska-Curie.

## 5. O papel das políticas públicas e da sociedade civil

5.1. A Europa tem muitos bons exemplos a oferecer sobre o modo de lidar com os requisitos para novas competências na era digital. O CESE congratula-se com as várias iniciativas da Comissão relacionadas com a aprendizagem ao longo da vida, as competências digitais e o emprego, a Nova Agenda de Competências e o programa Erasmus+. O **repositório de boas práticas** criado pela Comissão tem o potencial de servir de facilitador para um debate a nível da UE com vista a identificar orientações e normas com base nas boas práticas. A sociedade civil organizada pode e irá desempenhar um papel importante neste contexto.

5.2. O CESE gostaria de salientar o trabalho altamente respeitado realizado pelas agências da UE, como a **Eurofound** e o **Cedefop**. Uma melhor cooperação entre as agências poderia conduzir a um maior impacto e atrairia mais atenção dos nossos Estados-Membros e das instituições da UE.

5.3. Um **sistema para propiciar aptidões e competências** para o futuro trabalho deve ser desenvolvido agora. Sempre que possível, deve basear-se em exercícios de avaliação e antecipação de competências que identifiquem as necessidades de competências a longo prazo a todos os níveis, ao passo que, ao nível europeu, se deve reforçar a constituição de conselhos setoriais para o emprego e as competências, a fim de evitar a escassez e a inadequação das competências. Trata-se de uma tarefa urgente para todas as partes interessadas, incluindo as instituições públicas e privadas envolvidas.

<sup>(19)</sup> JO C 451 de 16.12.2014, p. 25.

<sup>(20)</sup> Por exemplo, no Japão, o desenvolvimento de jogos faz parte do programa escolar desde os 5 anos; na Estónia, a programação básica e visual é ensinada a partir do segundo ano. Estes exemplos podem servir como modelos pioneiros.

<sup>(21)</sup> Instituto de Estudos de Prospetiva Tecnológica, *Policy brief on ICT for Learning, Innovation and Creativity* [Documento sobre políticas em matéria de TIC para aprendizagem, inovação e criatividade], 2008.

<sup>(22)</sup> Tal como o sistema educativo finlandês em geral, o liceu de Ørestad em Copenhaga (Dinamarca), o estabelecimento pré-escolar Egalia em Estocolmo (Suécia), etc.

<sup>(23)</sup> Grupo de Peritos de Alto Nível da Comissão sobre a Nuvem Europeia para a Ciência Aberta, *Realising the European Open Science Cloud* [Concretizar a Nuvem Europeia para a Ciência Aberta], 2016, p. 12.

5.4. Devem ser definidos **papéis claros para os vários níveis de educação formal**, bem como as ligações entre os mesmos. Por exemplo: promover a criatividade e a imaginação — no ensino pré-escolar; combinar a criatividade com sólidos conhecimentos básicos e promover o pensamento crítico e a adaptação do conhecimento — no ensino escolar; acrescentar competências interdisciplinares especializadas — no ensino e formação profissionais; e alargar o conhecimento e o pensamento interdisciplinar profissional — no ensino superior.

5.5. O **ensino e formação profissionais proporcionados pelas empresas** aos seus funcionários são fundamentais. Neste contexto, a cooperação entre empresas, universidades e instituições profissionais será crucial. Haverá um número crescente de organizações que prestarão serviços de **educação não formal**, ou seja, atividades educativas organizadas fora do sistema formal estabelecido. A sociedade civil poderia criar novos fóruns educativos com vista ao desenvolvimento de competências, em cooperação com vários indivíduos, instituições e interesses.

5.6. As **PME** necessitam de apoio especial externo, uma vez que, de um modo geral, dispõem de recursos limitados destinados à formação, nomeadamente quando surgem novas tecnologias e o conhecimento específico ainda não se encontra disponível internamente. Instituições como as **câmaras de comércio** ou as organizações de profissões liberais em cooperação com escolas, universidades e centros de formação privados, bem como instituições baseadas em parcerias público-privadas, poderiam ser úteis na disponibilização de programas de ensino.

5.7. A **aprendizagem informal** desempenhará um papel cada vez mais importante enquanto um verdadeiro processo ao longo da vida, durante o qual cada pessoa adquire competências e conhecimentos a partir da experiência diária; este setor poderia ser melhorado qualitativamente graças a programas financiados com fundos públicos e disponibilizados por meio de canais de televisão, plataformas de Internet ou outros meios de comunicação. As **normas e certificados** seriam úteis para tornar essas realizações de aprendizagem mensuráveis e comparáveis, particularmente no caso de uma mudança de emprego.

5.8. No que diz respeito a todas as diferentes formas de educação, as ferramentas existentes para determinar a **comparabilidade e a equivalência** da aprendizagem informal devem ser melhoradas. Os sistemas existentes para o reconhecimento de educação prévia, resultados de aprendizagem e competências devem ser revistos, a fim de se tornarem uma norma fiável e acessível para todos, bem como poderem ajudar os formandos a tomar consciência das suas próprias experiências, competências e conhecimentos.

5.9. A **segurança social** e os acordos coletivos constituem um problema, particularmente para os trabalhadores que executam o trabalho externalizado em linha e aqueles com um emprego atípico. Cada vez mais «nómadas digitais» são expostos ao risco de pobreza à medida que vão envelhecendo. A política pública deve elaborar regulamentações para lidar com este problema. Já existem algumas iniciativas de diálogo social que abordam estas questões. Um bom exemplo é o sindicato IG Metall, na Alemanha, que criou a plataforma de Internet faircrowdwork.org, que fornece **orientação para os trabalhadores que executam trabalho externalizado em linha** e que, juntamente com outras partes interessadas, desenvolveu um código de conduta para as plataformas de trabalho externalizado em linha. O CESE gostaria que as boas práticas identificadas fossem alargadas a toda a Europa.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Georges DASSIS

---

## III

*(Atos preparatórios)*

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

528.<sup>a</sup> REUNIÃO PLENÁRIA DE 20 E 21 DE SETEMBRO DE 2017**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Desenvolvimento da União Aduaneira da UE e da sua Governação»**

[COM(2016) 813 final]

(2017/C 434/07)

Relator: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Comissão Europeia, 17.2.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	5.9.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação	162/0/3
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. O CESE considera que uma União Aduaneira eficiente constitui uma condição imprescindível do processo de integração europeia, com vista a assegurar a livre circulação das mercadorias e a reforçar a competitividade e o poder comercial e negocial da UE, mas que também é importante para o desenvolvimento de uma União da Segurança, pois contribui significativamente para combater os novos riscos emergentes e sem precedentes no domínio da segurança, protegendo ao mesmo tempo a segurança dos cidadãos e os seus interesses financeiros.

1.2. O CESE entende que a nova legislação aduaneira visa, antes de mais, estabelecer procedimentos simplificados e adaptados aos dados mais recentes, e que a aplicação eficaz do Código Aduaneiro da União (CAU) contribuirá para o reforço da competitividade económica da UE a nível mundial.

1.3. O CESE concorda com a proposta da Comissão relativa ao desenvolvimento da governação da União Aduaneira, mas considera que o estabelecimento de uma tal governação de forma abrangente requer reformas a vários níveis e uma intervenção firme no plano técnico, sem alterar as competências da UE nem perturbar o equilíbrio entre as instituições. O CESE sublinha, porém, que as reformas empreendidas não devem entravar a facilitação do comércio legítimo nem a proteção dos direitos fundamentais.

1.4. O CESE considera que a aplicação eficaz da legislação aduaneira implica, antes de mais, esforços no sentido de minimizar a possibilidade de interpretações divergentes por parte das autoridades administrativas dos Estados-Membros, mas que antes disso importa concluir a instalação de sistemas informáticos interoperáveis e a transição para um ambiente exclusivamente digital, aproveitando os diferentes recursos em que se baseiam a organização e o funcionamento das autoridades nacionais.

1.5. O CESE reputa necessário proceder à migração efetiva para o desalfandegamento centralizado automatizado, a fim de facilitar a coordenação das ações de prevenção e repressão das atividades criminosas e salvaguardar os interesses financeiros da UE, de modo a proteger os direitos, os interesses e a segurança das empresas e dos consumidores europeus. Por este motivo, o CESE solicita a criação de uma Procuradoria Europeia, que daria um contributo positivo para esse efeito.

1.6. O CESE considera que é necessário elaborar uma estratégia aduaneira europeia comum que tenha em conta a natureza dupla da função que as autoridades aduaneiras desempenham: o controlo fronteiriço — com funções mistas, como controlos aduaneiros e cobrança de direitos aduaneiros — e o contributo para a prevenção e a repressão das atividades criminosas. Ao mesmo tempo, deve prever a otimização dos recursos materiais (investindo na ampliação e na modernização) e humanos (assegurando a priorização da sua formação e preparação), desenvolver medidas de apoio administrativo da UE no que respeita à aplicação da legislação pertinente e assegurar uma melhor monitorização do seu cumprimento.

1.7. O CESE é de opinião que a elaboração dessa estratégia deve ter em consideração a diversidade dos operadores económicos que têm de cumprir a legislação aduaneira, a necessidade urgente de explorar as novas tecnologias e a inovação, no pleno respeito da privacidade dos dados pessoais dos cidadãos e das empresas, bem como dos direitos de propriedade intelectual, industrial e comercial, e ter em conta o fator humano, que constitui a força motriz das autoridades aduaneiras. Deve ser prestada atenção especial às microempresas, às pequenas e médias empresas (PME) e aos consumidores.

1.8. O CESE considera que se deve reforçar o funcionamento do modelo descentralizado através da cooperação administrativa, com a coordenação a nível central a cargo de um órgão ou organismo de apoio, sob a orientação da Comissão e com a participação do Grupo de Política Aduaneira, para ajudar em questões relacionadas com a aplicação do CAU. O referido órgão seria responsável, nomeadamente, pela execução de programas de ação operacional e de formação centrados especificamente na segurança, assim como pela disponibilização de um elevado nível de especialização e de promoção das competências dos profissionais do setor aduaneiro. Paralelamente, poderia emitir orientações com vista a uma resposta rápida e imediata a novos desafios.

1.9. O CESE considera igualmente que é de importância vital alargar e reforçar os programas Alfândega 2020 e Fiscais 2020, que podem ter um papel catalisador na absorção do financiamento orientado para os objetivos da governação (formação, divulgação de informação, ação operacional, equipamento, etc.).

1.10. O CESE aguarda com expectativa a intensificação do processo de celebração de acordos de assistência administrativa mútua com os parceiros comerciais, em plena sintonia com a cooperação comercial crescente com países terceiros e com o Acordo de Facilitação do Comércio (AFC) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

1.11. O CESE entende que é necessário adotar medidas fundamentais nos domínios da proteção e da segurança, em que as autoridades aduaneiras são já chamadas a responder aos desafios. Por esse motivo, considera necessário que a cooperação entre as autoridades aduaneiras e policiais seja coordenada de forma centralizada e dotada de uma dimensão mais institucional. O CESE considera que importa também reforçar a cooperação transetorial entre organismos e agências europeus com vista ao reforço e fortalecimento da ação da UE e à intensificação da sua presença nas fronteiras externas através dos Estados-Membros. A cooperação deve visar, nomeadamente, o combate ao financiamento do terrorismo e ao tráfico de armas, bem como o controlo reforçado dos bens de dupla utilização e da tecnologia conexa. Além disso, há que combater de forma eficiente e eficaz a contrafação e a piratagem de produtos.

1.12. O CESE considera que todas as ações empreendidas devem incluir necessariamente um diálogo aberto com as partes interessadas (empresas, consumidores, autoridades aduaneiras, trabalhadores das alfândegas, sindicatos e organizações da sociedade civil), a fim de proporcionarem uma imagem mais clara e mais completa dos problemas a resolver, tendo simultaneamente em conta os interesses de todas as partes.

1.13. Por último, o CESE observa que o procedimento adotado para modernizar a União Aduaneira deve prestar especial atenção às mudanças que o Brexit implicará para as fronteiras externas da União.

## 2. Observações gerais sobre a União Aduaneira

2.1. A União Aduaneira tem sido desde sempre um pré-requisito de importância crucial para a integração europeia, e especialmente para assegurar uma aplicação uniforme e harmoniosa do princípio da livre circulação das mercadorias, de forma segura, transparente, favorável ao ambiente e ao consumidor, e eficaz na luta contra infrações penais de natureza transfronteiriça <sup>(1)</sup>.

2.2. A União Aduaneira está na base do mercado único e deve, por conseguinte, satisfazer plenamente as suas necessidades. Representa também um importante contributo para o reforço da competitividade da União no mercado global. Além disso, o contributo dos direitos de importação para o orçamento europeu é particularmente importante. Concretamente, as receitas em 2015 ascenderam a 18,6 mil milhões de euros, o que representa cerca de 13,6 % do orçamento da UE.

2.3. Para além de medidas de proteção, como as proibições e as disposições destinadas a garantir a segurança dos cidadãos da UE, a criação da União Aduaneira implicará igualmente a introdução ou a revisão de medidas como a adoção de uma política comercial comum e de uma pauta exterior comum, assim como de pautas preferenciais através de acordos de associação entre a UE e os países vizinhos, candidatos e potenciais candidatos, mas também através de acordos de comércio livre com países terceiros.

2.4. A União Aduaneira tem por objetivo facilitar o comércio legítimo e, assim, combater a fraude nas trocas comerciais e ao mesmo tempo impedir a circulação ilegal de mercadorias e as operações financeiras ilícitas suscetíveis de serem utilizadas para atividades ilegais ou atos de terrorismo.

## 3. Síntese da comunicação

3.1. Com a sua comunicação, a Comissão pretendeu encetar um diálogo sobre a modernização da União Aduaneira, a fim de ter em conta as novas condições que se foram instaurando com o tempo, devido nomeadamente:

- aos desafios internos decorrentes do alargamento e do aprofundamento da UE, bem como das grandes diferenças qualitativas e legislativas entre os mecanismos estatais, que provocaram inevitavelmente, e de forma proporcional, uma redução dos recursos e um aumento das necessidades operacionais,
- aos crescentes desafios e ameaças externos no domínio da segurança, de que o terrorismo oriundo do exterior e a criminalidade transfronteiras são os exemplos mais importantes, e aos fenómenos associados à globalização do comércio mundial — tais como a evolução contínua dos modelos de negócio, as cadeias de abastecimento e o crescimento do volume de transações através da celebração de acordos com países terceiros —, assim como à utilização da Internet,

tendo por objetivo a realização de uma reforma estruturada de aspetos fundamentais da União Aduaneira e o estabelecimento de um novo modelo de governação.

3.2. A Comissão destaca na sua comunicação a necessidade de aumentar a eficiência da União Aduaneira modernizando a sua arquitetura, com vista ao aumento da cooperação entre as autoridades aduaneiras da UE e à criação de estruturas passíveis de se transformarem com uma certa adaptabilidade e flexibilidade.

3.3. A comunicação em apreço não propõe alargar a competência da UE a novos domínios, mas constitui um esforço para modernizar as políticas da União Aduaneira, tornando-as mais flexíveis e mais eficazes, para responderem a circunstâncias em constante mutação.

## 4. Aspetos problemáticos que é necessário ter em conta

4.1. A revisão do CAU introduziu alterações substanciais destinadas a simplificar e a facilitar as trocas comerciais. Não obstante, a legislação aduaneira e a legislação relativa à livre circulação das mercadorias continuam a ser particularmente complexas no seu conjunto, com cerca de 1 127 textos em vigor (acordos, diretivas, regulamentos e decisões) <sup>(2)</sup>. Esta situação torna difícil invocar as disposições pertinentes para quem não esteja familiarizado com o direito europeu.

<sup>(1)</sup> JO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

<sup>(2)</sup> Estudo de autoavaliação (avaliação do funcionamento da União Aduaneira pelas autoridades aduaneiras nacionais). Estudo de avaliação da União Aduaneira pelas empresas e outras autoridades (Contrato Específico n.º 13 para execução do Contrato-Quadro TAXUD/2010/CC/101, DG TAXUD — 2013).

4.2. O anterior regime continha claramente maiores ambiguidades, dado que deixava margem para a intrusão de disposições pertinentes do direito nacional, com efeitos duvidosos que dificultavam uma aplicação uniforme. A codificação integral através do CAU faz com que o direito da UE seja diretamente aplicável e surta efeitos diretos, embora continue a ser aplicado exclusivamente por sistemas aduaneiros nacionais que diferem substancialmente em termos organizacionais, o que gera fragmentação, encargos administrativos adicionais, deficiências burocráticas e atrasos<sup>(3)</sup>. Além disso, o período de transição extremamente longo gera incerteza e pode ser prejudicial para as empresas e, em particular, para as microempresas, as pequenas e médias empresas (PME) e os consumidores.

4.3. As autoridades aduaneiras eram tradicionalmente responsáveis pela cobrança dos direitos aduaneiros e dos impostos indiretos, mas são agora chamadas a contribuir igualmente para o reforço das fronteiras externas da União e o combate às atividades ilegais nocivas dentro e fora do seu território.

4.4. Os alargamentos da UE sobrecarregaram ainda mais o modelo descentralizado, tornando necessária a coordenação e a reciclagem profissional de mais de 120 000 funcionários aduaneiros, dado que há diferenças fundamentais entre os sistemas aduaneiros, os mecanismos de controlo, a infraestrutura logística — que hoje em dia requer sistemas de alta tecnologia —, o pessoal das alfândegas e os recursos disponíveis.

4.5. A aplicação das novas tecnologias na indústria europeia e a criação do mercado único digital, bem como a reforma proposta do regime do IVA, são um passo na direção certa, mas acentuam a necessidade de procedimentos aduaneiros flexíveis e capazes de se adaptarem à complexidade das transações atuais. O mesmo acontece com a evolução dos padrões de produção e consumo, o aumento do comércio internacional e as ameaças globais ao desenvolvimento do comércio mundial, quadro em que se insere a política comercial da UE.

## 5. O conceito e os princípios básicos da governação da União Aduaneira

5.1. A ideia de governação aduaneira deve basear-se nos seguintes elementos:

- funções mistas: por um lado, controlos aduaneiros e cobrança de direitos (de natureza puramente económica); por outro, prevenção das ameaças globais que afetam a União (atividades criminosas, terrorismo, criminalidade organizada, degradação ambiental e aumento dos riscos decorrentes do comércio de produtos perigosos) e contributo para a repressão das mesmas;
- investimento numa aplicação mais eficaz através da otimização dos recursos materiais, tecnológicos e humanos, investindo substancialmente na melhoria dos primeiros e priorizando a formação e preparação dos últimos para reforçar o seu profissionalismo e assegurar a sua responsabilização;
- apoio administrativo da UE à aplicação uniforme da legislação pertinente e reforço da monitorização do respetivo cumprimento;
- reforço da interconectividade entre as autoridades aduaneiras nacionais;
- reforço da cooperação institucional, a fim de melhorar o tempo de resposta e garantir a melhor capacidade operacional possível;
- abordagem transetorial no domínio da segurança entre as autoridades aduaneiras e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, mediante a criação de sinergias e o intercâmbio de informações;
- adaptação às alterações decorrentes do pacote legislativo relativo à criação do mercado único digital e à reforma do regime do IVA na UE;
- exploração das novas tecnologias e da inovação, no respeito dos dados pessoais dos cidadãos e das empresas;

---

<sup>(3)</sup> Ver parecer do CESE sobre o «Estado da União Aduaneira» (JO C 271 de 19.9.2013, p. 66).

- prioridade, em todos os projetos, para a proteção do consumidor e a facilitação do desalfandegamento (com base no princípio «pensar primeiro em pequena escala»);
- princípios da boa administração, da segurança jurídica e da transparência;
- ênfase e prioridade para o fator humano e a preservação dos empregos.

## 6. Reformas necessárias de caráter geral

6.1. De acordo com a proposta da Comissão, que o Comité subscreve, a visão operacional para a União Aduaneira deve tornar-se uma estratégia coerente com um calendário claro, tendo por base os princípios atrás enunciados e os pontos que serão analisados em seguida.

6.2. É necessário elaborar um estudo de impacto e um relatório de avaliação do novo CAU, uma versão intercalar dos quais será efetuada até ao final de 2017, segundo o modelo de estudos anteriores, mas de âmbito mais alargado e em todos os domínios de atividade<sup>(4)</sup>, para que a estratégia invista na eliminação de áreas problemáticas, deficiências, duplicações, incoerências e medidas obsoletas e para que as próximas etapas do processo sejam desenvolvidas numa base sólida<sup>(5)</sup>. O estudo deve prestar especial atenção ao impacto nos recursos humanos das alfândegas.

6.3. Deve ser dada ênfase ao intercâmbio de informações e de boas práticas entre as autoridades aduaneiras e administrativas, através da utilização sistemática e metódica das tecnologias da informação. Para esse efeito, deve proceder-se a uma avaliação das bases de dados existentes para utilização aduaneira.

6.4. Um modelo descentralizado e favorável às empresas com base na estrutura administrativa dos Estados-Membros só poderá ser bem-sucedido se contar com o contributo das autoridades administrativas nacionais. Impõe-se, por isso, a criação de estruturas institucionais permanentes e flexíveis. Daí a proposta de criação de um órgão ou organismo de apoio, sob a orientação da Comissão Europeia e com a participação do Grupo de Política Aduaneira, a fim de:

- prestar apoio em matéria de aplicação da legislação — nomeadamente através de um guia exaustivo sobre a aplicação do CAU e da sistematização dos outros textos;
- gerir as infraestruturas informáticas; integrar igualmente a escola europeia de formação aduaneira<sup>(6)</sup>, que, com base no quadro de competências aduaneiras da UE, será responsável por:
  - assegurar um nível elevado de especialização e promover as competências dos profissionais do setor aduaneiro a partir de programas de formação europeus;
  - organizar programas de ação operacional e de formação, especialmente em matéria de segurança;
- elaborar um guia exaustivo de aplicação do CAU e das suas disposições de execução e sistematizar a legislação pertinente;
- gerir de forma conjunta os sistemas informáticos para assegurar a acessibilidade das informações e dos procedimentos na plataforma única, a fim de facilitar as operações dos países terceiros; nesse sentido, a transição para um ambiente sem papel deve ser imediatamente reforçada, com a criação de um ponto de referência comum para simplificação dos procedimentos, conforme previsto no CAU;
- dispor da possibilidade de tomar decisões sobre a emissão de orientações para uma resposta rápida e imediata a novos desafios.

<sup>(4)</sup> Comunicação da Comissão sobre o plano estratégico de reforma da governação da União Aduaneira da UE (DG TAXUD — A1, 07/2015).

<sup>(5)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2017, sobre a resposta aos desafios da aplicação do Código Aduaneiro da União [2016/2017 (RSP)] [P8\_TA(2017)0011].

<sup>(6)</sup> O CESE apresentou também uma proposta semelhante, sob a forma de uma escola europeia de formação aduaneira, no seu parecer sobre o Código Aduaneiro da União (JO C 229 de 31.7.2012, p. 68). A Comissão Europeia não incluiu esta proposta no CAU.

No âmbito deste organismo, o CESE mantém a sua posição e recomenda a criação de um grupo europeu de intervenção rápida para dar apoio ao trabalho especializado e importante das autoridades aduaneiras, em especial das que se encontram nas fronteiras externas da União.

6.5. O CESE considera que o Grupo de Política Aduaneira da Comissão — que funciona de maneira informal e cujas competências e influência até à data são mínimas — pode vir a desempenhar um papel importante na nova era da governação aduaneira<sup>(7)</sup>. Para o efeito, o CESE propõe a elaboração de um regulamento interno e exorta os Estados-Membros a trabalharem em conjunto para assegurar o seu melhor funcionamento. Igualmente importante, no entender do CESE, é reforçar consideravelmente a cooperação existente entre os Estados-Membros e os grupos de peritos sobre questões relacionadas com a política aduaneira.

6.6. O CESE considera que o programa Alfândega 2020 tem apresentado resultados positivos na difusão e transmissão de informações relacionadas com a União Aduaneira tanto aos funcionários das alfândegas como às empresas, constituindo um instrumento útil de cooperação da UE com os países candidatos e potenciais candidatos à adesão<sup>(8)</sup> e, por essa razão, o seu alargamento e o seu prolongamento para além do horizonte temporal pré-estabelecido permitirão a implementação de medidas horizontais<sup>(9)</sup> nos seguintes domínios:

- formação técnica contínua e de qualidade e informação do pessoal interessado, com base nos dados e modelos europeus;
- uma vertente de investimento e de financiamento, tendo em vista a melhoria e a modernização das infraestruturas relacionadas com o controlo não intrusivo e laboratorial, bem como dos quadros dos organismos nacionais com vista a completar o sistema digital único.

6.7. O CESE considera ainda que o programa Fiscalis 2020, que visa a melhoria dos sistemas fiscais dos Estados-Membros, poderia contribuir igualmente para desenvolver ações conjuntas e promover uma melhor coordenação das autoridades fiscais e aduaneiras a nível transnacional.

6.8. O CESE apoia os esforços da Comissão, que se encontram refletidos nomeadamente na comunicação relativa ao Plano de Ação para o IVA, no sentido de reforçar essa cooperação através da criação de uma «caixa de ferramentas» que estará à disposição das autoridades legislativas e outras dos Estados-Membros, no combate à fraude fiscal relacionada com o IVA. A referida caixa de ferramentas favorecerá uma transição mais fácil para um regime definitivo do IVA na UE no âmbito do comércio transfronteiras com base no princípio do país de destino.

6.9. O CESE apoia iniciativas relacionadas com as normas e o quadro de diálogo da Organização Mundial das Alfândegas (OMA) e, por isso, acolhe favoravelmente a instituição do operador económico autorizado e dos certificados e credenciações únicos. Por esse motivo, insta a Comissão a analisar o seu potencial aperfeiçoamento, a fim de reduzir ainda mais os encargos e obstáculos administrativos para as empresas.

6.10. No mesmo contexto, o CESE considera necessário o esforço para cumprir e aplicar o Acordo de Facilitação do Comércio da OMC, que simplifica e clarifica os procedimentos internacionais em matéria de importação e exportação, as formalidades aduaneiras e os requisitos em matéria de trânsito. Além disso, considera crucial intensificar o processo de celebração de acordos de assistência administrativa mútua com os parceiros comerciais, em plena sintonia com a cooperação comercial crescente com países terceiros.

6.11. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções, que infelizmente sofreu um atraso considerável e cuja adoção com as posições expressas pelo Parlamento em primeira leitura, mas também as que o CESE já apresentou<sup>(10)</sup>, contribuirá para uma maior uniformidade e segurança jurídica.

<sup>(7)</sup> Grupo de Política Aduaneira — Membros efetivos [a nível dos diretores-gerais das administrações aduaneiras da UE (E00944)].

<sup>(8)</sup> Participaram 28 Estados-Membros e seis países candidatos e potenciais candidatos.

<sup>(9)</sup> Cf. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_en)

<sup>(10)</sup> JO C 487 de 28.12.2016, p. 57.

6.12. O CESE considera necessário criar um balcão (portal) único europeu, com base no princípio do balcão único, para minimizar os encargos administrativos e simplificar extremamente os procedimentos de desalfandegamento. Para tal, é necessário desenvolver de imediato a base de certificados a nível da União e a automatização do respetivo controlo.

6.13. O CESE está preocupado com as mudanças que o Brexit implicará para as fronteiras da UE. Contudo, é favorável a negociações transparentes realizadas num espírito de boa-fé. Entende que importa assegurar o empenho no processo de paz da Irlanda do Norte e evitar a criação de uma «fronteira rígida», mas de forma que não prejudique a União e os seus interesses.

## **7. Reformas específicas necessárias (cooperação policial e judiciária em matéria penal, de higiene e segurança e de medidas ambientais)**

7.1. Neste contexto, a ênfase deve ser colocada na proteção das fronteiras externas da União contra ameaças através do desenvolvimento de sinergias com países vizinhos ou países candidatos e potenciais candidatos e com as respetivas autoridades aduaneiras para gerir os riscos provocados por situações excecionais de segurança (fraude e atividades ilegais conexas, terrorismo, ocorrências sanitárias, veterinárias e fitossanitárias ou incidentes ambientais) e, ao mesmo tempo, examinar a possibilidade de reforçar a cooperação internacional pelos mesmos motivos, especialmente com os parceiros comerciais potenciais e atuais.

7.2. É necessário proceder a um estudo sistemático das necessidades de reforma de outros atos legislativos específicos que estejam em vigor há mais de uma década sem serem revistos e que tenham um impacto significativo na governação aduaneira. A plataforma REFIT pode constituir um instrumento útil para avaliar se o quadro regulamentar da legislação aduaneira é «adequado à sua finalidade» neste contexto. O CESE sublinha, porém, que as reformas empreendidas não devem impedir a facilitação do comércio legítimo nem a proteção dos direitos fundamentais.

7.3. O CESE valoriza o desenvolvimento e a aplicação da estratégia e do plano de ação da UE sobre a gestão dos riscos aduaneiros e assinala a necessidade de intensificar os esforços em âmbitos que excedem as competências das autoridades aduaneiras, como salienta o relatório intercalar da Comissão de 2016.

7.4. Além disso, o CESE congratula-se com os esforços envidados a nível bilateral, mas reputa necessário que a cooperação entre as autoridades aduaneiras, judiciais e policiais seja coordenada de forma centralizada e dotada de uma dimensão mais institucional, a fim de combater mais eficazmente o financiamento do terrorismo e o tráfico de armas, proteger os direitos de autor, os bens de dupla utilização e a tecnologia conexa, através de controlos baseados no risco, conforme previsto pelo sistema de gestão de riscos aduaneiros (SGRA) e tendo devidamente em conta a estratégia e o plano de ação da UE sobre a gestão dos riscos aduaneiros, assim como o plano de ação da Comissão para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo. Adicionalmente, há que envidar mais esforços para combater de forma eficiente e eficaz a contrafação e a pirataria de produtos.

7.5. É necessário avançar com o processo de revisão do Regulamento (CE) n.º 1889/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2005, relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade, com base nos resultados da consulta pública e nas recomendações do Grupo de Ação Financeira.

7.6. Para alcançar esses objetivos, deve proceder-se à reavaliação da lista negra dos países que se recusam a combater de forma satisfatória o branqueamento de capitais. O Parlamento Europeu rejeitou a referida lista porque não refletia completamente os dados atuais, pelo que se apela a uma intensificação dos controlos, conforme previsto na diretiva que está a ser objeto de revisão (Quarta Diretiva Branqueamento de Capitais).

7.7. O CESE insta o Conselho e o Parlamento a finalizarem a criação de uma Procuradoria Europeia, responsável por investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores de infrações lesivas dos interesses financeiros da União, e apela a todos os membros para que se associem a estes esforços.

7.8. Considera que também se deve intensificar e reforçar, segundo o modelo da estratégia para a gestão integrada das fronteiras e com base no Regulamento (UE) 2016/1624, e com especial referência à Agenda Europeia da Segurança, a cooperação transetorial de agências europeias (descentralizadas ou não) como o Serviço Europeu de Polícia (Europol), o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA), a Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (Eurojust) e o Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (IPIUE), etc., a fim de:

- reforçar o diálogo entre agências e a participação das autoridades aduaneiras de modo a fomentar a ação e a presença da União nas fronteiras externas através dos Estados-Membros, para prevenir, detetar e investigar o financiamento de atividades criminosas;
- criar um sistema de intercâmbio de informações e de dados (partilha de dados sobre a cadeia de abastecimento e informações pertinentes sobre os riscos), de alerta rápido, em plena sintonia com o previsto na legislação europeia em matéria de proteção de dados pessoais, tendo devidamente em conta a Estratégia Renovada de Segurança Interna para 2015-2020;
- sincronizar os controlos aduaneiros e desenvolver a coordenação da cooperação aduaneira a nível da UE;
- recolher, partilhar e enumerar boas práticas, a fim de partilhar e reunir capacidades e aptidões;
- preparar a transição para o regime de fronteiras inteligentes.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de Ação para os serviços financeiros prestados a consumidores: mais qualidade nos produtos, mais escolha»**

[COM(2017) 139 final]

(2017/C 434/08)

Relator: **Michael IKRATH**

Correlator: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Consulta	Comissão Europeia, 26.4.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	5.9.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação	136/0/2
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE congratula-se com o facto de a Comissão Europeia estar, nesta fase, a abster-se de adotar medidas regulamentares e apoia a sua determinação em aplicar as regras pertinentes em matéria de concorrência, caso tal se revele necessário para assegurar condições de concorrência equitativas e proteger os consumidores.

1.2. O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão Europeia que visa aprofundar o mercado único mediante o plano de ação proposto. Isto exigirá, por um lado, uma expansão progressiva da União Económica e Monetária e, por outro, uma maior harmonização dos produtos e serviços financeiros em conjugação com a inovação digital, mantendo, ao mesmo tempo, condições de concorrência justas e neutras de um ponto de vista tecnológico e do modelo empresarial.

1.3. O CESE exorta os Estados-Membros a redobrem de esforços para lograrem uma aplicação aprofundada, harmonizada, coordenada e sistemática do vasto leque de normas pan-europeias atualmente em vias de implementação, a fim de garantir que estas são plenamente inclusivas para os consumidores, protegendo-os dos inúmeros riscos associados aos novos cenários financeiros.

1.4. O CESE assinala que importa prestar especial atenção aos bancos de retalho tradicionais («boring banking») enquanto intermediários essenciais desses produtos e serviços. Tradicionalmente, estes bancos, especialmente os bancos regionais ou locais, gozam de um nível elevado de confiança junto dos consumidores da UE, cuja propensão para mudar de prestador é bastante baixa. Não obstante, cabe promover os produtos transfronteiras para sublinhar a ideia do mercado único e da livre circulação de pessoas e de mercadorias.

1.5. Ao mesmo tempo, é necessário dar resposta às preocupações dos consumidores, por exemplo no que respeita às diferenças no plano linguístico e da legislação, às comissões mais elevadas para os não residentes, à recusa de acesso de não residentes a determinados serviços e produtos financeiros, às diferenças no plano fiscal, ao recurso excessivo à legislação em matéria de branqueamento de capitais e aos riscos cambiais.

1.6. O CESE convida a Comissão a elaborar um estudo que esclareça quantas pessoas economicamente vulneráveis contraíram créditos ao consumo transfronteiras a que não teriam acesso no seu país («loan shopping»), expondo-se assim a um elevado risco de sobre-endividamento.

1.7. Para assegurar a comparabilidade e a transparência dos produtos e serviços financeiros e, assim, proporcionar condições de concorrência equitativas entre os Estados-Membros, o CESE recomenda a adoção de medidas que visem garantir que os regimes fiscais aplicáveis aos produtos e serviços deixam de constituir um obstáculo à concorrência leal.

1.8. O CESE insta a Comissão a garantir instrumentos de comparação adequados, independentes e obrigatoriamente certificados dos diferentes produtos financeiros disponíveis nas diferentes jurisdições da União Europeia.

1.9. O CESE recomenda que se elabore regulamentação para os gigantes informáticos não europeus, tais como a Google, a Apple, etc., que podem utilizar as suas bases de dados de clientes para oferecer produtos personalizados para venda direta sem estarem sujeitos às regras de proteção dos consumidores da UE e a outras disposições regulamentares.

1.10. O CESE está firmemente convicto de que a digitalização modifica o comportamento dos consumidores de forma contínua e constante. Por conseguinte, saúda e apoia a tónica que a Comissão coloca no reforço do mercado único digital, em geral, e dos serviços financeiros, em particular. A Comissão concentra-se legitimamente na supressão das barreiras que dificultam a distribuição digital transfronteiras (bloqueio geográfico). Esta é, no entender do CESE, a única forma de concretizar um verdadeiro mercado único dos serviços financeiros prestados aos consumidores.

1.11. No domínio da tecnologia financeira («FinTech»), e a fim de assegurar uma regulamentação sustentável e de preservar, tanto quanto possível, a estabilidade financeira, o Comité considera que devem existir condições de concorrência equitativas entre todos aqueles que prestam os serviços financeiros em questão, devendo prevalecer, em todas as circunstâncias, as mesmas garantias para os consumidores que já existem no setor bancário tradicional.

1.12. O CESE recomenda à Comissão que especifique, além dos produtos de consumo já previstos no plano de ação, outros produtos, que sejam simples, tenham as mesmas características e sejam, por conseguinte, comparáveis e transparentes. Tal permitiria disponibilizá-los como «produtos emblemáticos» em toda a UE através de diferentes sistemas de distribuição (plataformas de tecnologia financeira, sucursais tradicionais, etc.) e encorajar os consumidores a confiarem nestes produtos. Ao disporem de informações completas sobre um produto transparente, os consumidores podem escolher sem riscos o melhor prestador de toda a UE.

1.13. Há que reforçar a independência das diferentes partes envolvidas na gestão do mesmo serviço financeiro, evitando qualquer conflito de interesses, uma vez que tal facilita a boa governação e uma supervisão eficaz dos serviços financeiros.

1.14. O CESE salienta a necessidade de avaliar periodicamente o impacto de cada norma no desenvolvimento de produtos e serviços financeiros destinados aos consumidores e, ao mesmo tempo, reforçar devidamente os recursos das autoridades de supervisão. Salienta igualmente que são necessários mecanismos eficazes de resolução alternativa de litígios (RAL) e de resolução de litígios em linha (RLL) para as transações transfronteiras, o que constitui um fator essencial para aumentar a confiança dos consumidores.

1.15. Em última análise, segundo o Comité, se se quer que os resultados obtidos em benefício dos cidadãos e das empresas sejam eficazes e eficientes do ponto de vista da minimização dos custos, toda e qualquer ação ou texto a este respeito deve basear-se nos princípios do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) e levar esses mesmos princípios em linha de conta. Sem comprometer os objetivos claros neste domínio, é importante que a futura legislação e regulamentação sobre este assunto continue a ser simples e evite encargos desnecessários. Da mesma forma, a fim de realizar um verdadeiro mercado único, que não seja fragmentado, cumpre evitar o excesso de regulamentação ao nível nacional e regional.

## 2. Contexto

2.1. O plano de ação em apreço visa proporcionar aos consumidores europeus maior escolha e melhor acesso aos serviços financeiros na UE.

2.2. Abrange os serviços financeiros que são uma parte importante da vida quotidiana dos consumidores, tais como as poupanças em contas correntes, serviços de pagamento, cartões de crédito, empréstimos hipotecários e outros, e vários tipos de seguros.

2.3. O plano de ação representa uma componente essencial do desenvolvimento de um mercado único mais aprofundado e equitativo. No domínio dos serviços financeiros, tal significa que importa melhorar a concorrência entre os prestadores de serviços financeiros e as possibilidades de escolha dos consumidores, de modo que estes possam beneficiar de preços mais baixos, de maior qualidade dos produtos e de inovação.

2.4. Os consumidores devem poder escolher livremente entre uma vasta gama de produtos e serviços financeiros disponíveis em toda a UE. O Estado-Membro em que o prestador de serviços está situado deve deixar de ser um fator relevante.

2.5. Os prestadores de serviços e produtos financeiros devem ter a possibilidade de tirar partido do mercado da UE (o mercado único).

2.6. A UE já adotou uma série de medidas para criar um mercado único dos serviços financeiros prestados aos consumidores, como as diretivas sobre contas de pagamento <sup>(1)</sup>, crédito hipotecário <sup>(2)</sup> e distribuição de seguros <sup>(3)</sup>, o Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais <sup>(4)</sup>, a estratégia para o mercado interno europeu <sup>(5)</sup> e a estratégia para o mercado único digital <sup>(6)</sup>.

2.7. Este plano de ação — que se baseia nas consultas relativas ao Livro Verde da Comissão <sup>(7)</sup> — foi elaborado para identificar e superar os obstáculos remanescentes.

2.8. O plano de ação concentra-se em três domínios principais:

- aumentar a confiança dos consumidores e capacitá-los;
- promover a supressão dos obstáculos legais e regulamentares;
- apoiar continuamente o desenvolvimento de serviços digitais inovadores.

Foram definidas doze ações a implementar.

2.9. Tendo em conta que apenas 7 % dos consumidores fazem atualmente uso de serviços financeiros a partir de outro Estado-Membro, o plano de ação dá prioridade ao desenvolvimento das empresas de tecnologia financeira e em linha.

### 3. Observações na generalidade

3.1. O CESE assinala que a criação de um mercado único para os serviços financeiros a nível da UE requer a harmonização dos diferentes projetos do mercado financeiro da União. Por exemplo, a União dos Mercados de Capitais afeta todos os Estados-Membros, ao passo que a união bancária, com os seus três pilares, só é pertinente para a área do euro, e os mercados dos «novos» Estados-Membros não são tidos em conta. Isto significa que a ansiada prestação transfronteiras de serviços e produtos financeiros se deparará com fronteiras invisíveis.

3.2. Por conseguinte, o CESE considera que, a par do aprofundamento do mercado único dos serviços financeiros, é necessário alargar a União Económica e Monetária: só será possível executar plenamente o plano de ação se todos os países aderirem progressivamente à moeda única, especialmente no domínio digital. Há também o risco de as moedas digitais alternativas, como a Bitcoin, explorarem esta situação, o que pode pôr em causa a segurança, a proteção dos dados e a confiança dos consumidores nos serviços financeiros transfronteiras.

3.3. O CESE assinala que, atualmente, os consumidores consideram o comércio de serviços financeiros um modelo empresarial de índole local e regional. Por conseguinte, uma vez que subsistem preocupações e incertezas quanto ao novo panorama financeiro, concorda com a afirmação da Comissão de que é «provável que os consumidores de serviços financeiros de retalho continuem, na sua maioria, a utilizar serviços locais» <sup>(8)</sup>.

3.4. O CESE considera os diferentes regimes fiscais nos Estados-Membros um obstáculo de monta à comparabilidade e transparência dos produtos financeiros. A atratividade dos principais produtos reside, muitas vezes, nos seus incentivos fiscais, que, no entanto, apenas beneficiam os contribuintes nacionais. Além disso, a luta contra a elisão fiscal, ao abrigo da qual os proprietários de contas estrangeiras são considerados suspeitos de conduta fiscal desonesta, constitui um sério obstáculo aos mercados financeiros transfronteiras. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a acrescentar outras propostas ao plano de ação.

<sup>(1)</sup> JO L 257 de 28.8.2014, p. 214.

<sup>(2)</sup> JO L 60 de 28.2.2014, p. 34.

<sup>(3)</sup> JO L 26 de 2.2.2016, p. 19.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 468 final, parecer do CESE (JO C 133 de 14.4.2016, p. 17).

<sup>(5)</sup> COM(1999) 624 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 176 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 630 final.

<sup>(8)</sup> Livro Verde sobre os serviços financeiros de retalho no Mercado Único, COM(2007) 226, ponto 10, página 6.

3.5. Apesar dos esforços consideráveis desenvolvidos pela Comissão, de acordo com o Eurobarómetro 446 (EBS 446), até ao momento, apenas 7 % dos cidadãos da UE recorreram a serviços financeiros transfronteiras. Também não é claro quantas pessoas economicamente vulneráveis contraíram créditos ao consumo transfronteiras a que não teriam acesso no seu país («loan shopping»), expondo-se assim a um elevado risco de sobre-endividamento. O CESE propõe, assim, a elaboração de um estudo sobre este assunto.

3.6. No entanto, importa mencionar que esta procura transfronteiras se regista em regiões fronteiriças com uma língua comum. E que mesmo no interior dos mercados nacionais, menos de um terço dos consumidores muda de prestador. Uma das principais razões para esta situação é o nível de satisfação mais elevado associado aos bancos de retalho tradicionais de índole local ou regional (ver EBS 446). Neste contexto, o CESE gostaria de salientar que, desde a crise financeira, a rentabilidade dos bancos de retalho regionais tem estado particularmente sob pressão. Importa, portanto, analisar a questão de saber como é que os bancos podem suportar os elevados custos de ter uma proporção relativamente pequena de clientes de outros Estados-Membros. O CESE insta a Comissão a dar resposta aos outros fatores subjacentes a esta baixa percentagem de aquisição transfronteiras de produtos financeiros, por exemplo as diferenças no plano linguístico e da legislação, as comissões mais elevadas para os não residentes, a recusa de acesso de não residentes a determinados serviços e produtos financeiros, as diferenças no plano fiscal, o recurso excessivo à legislação em matéria de branqueamento de capitais e os riscos cambiais.

3.7. Neste contexto, o CESE considera que é necessário dedicar mais atenção precisamente à preservação deste papel desempenhado pelos bancos de retalho locais e regionais: prestadores de serviços financeiros que gozam da confiança dos consumidores. Tal exige uma regulamentação bancária bem mais diferenciada e uma aplicação coerente do princípio da proporcionalidade<sup>(9)</sup>. Só nesta base estes bancos poderão assumir com êxito o papel de líderes ou seguidores da inovação.

3.8. Na opinião do CESE, apenas cumprindo este requisito será possível dar resposta às legítimas aspirações da Comissão de que o setor financeiro seja capaz de utilizar as tecnologias modernas necessárias ao desenvolvimento do mercado único e que este setor continue a ser financeiramente sólido e seguro para os consumidores e os investidores.

3.9. O CESE está firmemente convicto de que a digitalização modifica o comportamento dos consumidores de forma contínua e constante. Por conseguinte, saúda e apoia a tónica que a Comissão coloca no reforço do mercado único digital, em geral, e dos serviços financeiros, em particular. A Comissão concentra-se legitimamente na supressão das barreiras que dificultam a distribuição digital transfronteiras (bloqueio geográfico). Esta constitui, no entender do CESE, uma boa forma de concretizar um verdadeiro mercado único dos serviços financeiros prestados aos consumidores. No entanto, são também necessárias outras medidas (como descrito no ponto 3.6).

3.10. O CESE partilha da opinião da Comissão de que as ações futuras deverão centrar-se principalmente na correta aplicação da legislação anteriormente adotada (ver ponto 2.6). A par disto, há a necessidade de medidas adicionais para garantir que os consumidores podem tirar partido das vantagens de um mercado único de serviços financeiros a nível da UE.

3.11. A este respeito, o CESE congratula-se com o facto de o plano de ação incluir um roteiro ambicioso de ações e espera que os legisladores nacionais, as autoridades de supervisão e as organizações de consumidores desempenhem um papel ativo na sua aplicação. Os parceiros sociais têm igualmente um papel importante a desempenhar neste âmbito.

3.12. O CESE regozija-se igualmente com o facto de serem dadas mais oportunidades aos intervenientes do mercado de desenvolverem os seus próprios serviços financeiros, especialmente no que diz respeito à inovação digital. Desta forma, tem-se devidamente em conta as condições do mercado, atualmente muito diferentes nos Estados-Membros, em consonância com o objetivo comum.

3.13. O CESE recomenda à Comissão que especifique, a par dos produtos de consumo já previstos no plano de ação, outros produtos facilmente comparáveis e completamente transparentes, que sejam simples e tenham as mesmas características. Tal permitiria disponibilizá-los como «produtos emblemáticos» em toda a UE através de diferentes sistemas de distribuição (plataformas de tecnologia financeira, sucursais tradicionais, etc.) e encorajar os consumidores a confiarem nestes produtos. Ao disporem de informações completas sobre um produto transparente (terminologia harmonizada, ausência de descrições demasiado técnicas, condições contratuais de fácil compreensão), os consumidores podem escolher sem riscos o melhor prestador de toda a UE.

<sup>(9)</sup> JO C 209 de 30.6.2017, p. 36.

3.14. Na opinião do CESE, a conjugação eficaz de novas tecnologias em linha com produtos de consumo comparáveis e transparentes será extremamente importante para o aprofundamento de um mercado único dos serviços financeiros.

3.15. O CESE congratula-se, por conseguinte, com o facto de o documento de reflexão da Comissão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária, publicado em 1 de junho, fazer referência aos principais aspetos da harmonização dos produtos e serviços financeiros na UE. Trata-se, em particular, da criação de condições de concorrência equitativas entre os vários Estados-Membros e, por conseguinte, os prestadores de serviços financeiros. As propostas da União sobre a UEM simplificam, assim, a comparabilidade e a apresentação dos diferentes produtos financeiros «transfronteiras».

3.16. Neste contexto, o CESE também considera importante continuar a exigir a regulamentação das empresas de tecnologia financeira. Durante a crise financeira de 2008-2010, a grande rigidez da regulamentação (Basileia III, CRD IV) foi um dos fatores que levou os bancos de retalho tradicionais a deixarem de poder desempenhar de forma adequada a sua principal função (ou seja, a concessão de crédito às PME e às pessoas singulares); entretanto, o que as empresas de tecnologia financeira oferecem não está sujeito às disposições desta regulamentação. Por conseguinte, o CESE solicita que, antes da aplicação do plano de ação para os serviços financeiros transfronteiras prestados a consumidores, se criem condições equitativas em matéria de regulamentação aplicável aos bancos de retalho tradicionais e às empresas de tecnologia financeira <sup>(10)</sup>.

3.16.1. É imperativo que a Comissão dê resposta às preocupações dos consumidores relativamente à tecnologia financeira — como a proteção dos dados pessoais e da privacidade, os mecanismos de reparação, os riscos de sobre-endividamento, as consequências da eventual insolvência destas plataformas, a falta de aconselhamento independente e responsável sobre os produtos e os serviços que estas oferecem, o risco de exclusão financeira dos consumidores que são analfabetos digitais, a exploração e utilização de megadados, a disponibilidade destes produtos e o acesso aos mesmos — para que a confiança dos consumidores nas instituições financeiras, abalada pela crise, possa ser restabelecida.

3.17. O CESE insta os Estados-Membros a assegurarem que a aplicação de cada uma das medidas previstas no plano de ação será sempre feita em conformidade com as disposições da Diretiva relativa aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços e o Ato Europeu da Acessibilidade.

3.18. O plano de ação só terá a eficácia pretendida se for acompanhado de um reforço gradual (tanto em termos qualitativos como quantitativos) das funções de supervisão das autoridades financeiras, mediante a introdução de uma monitorização sistemática da conduta dos fornecedores de serviços financeiros no âmbito da aplicação das diretivas revistas relativas aos serviços de pagamentos (DSP 2) e aos mercados de instrumentos financeiros (DMIF 2), e assegurando o equilíbrio complexo entre privacidade e transparência, bem como a distinção entre aconselhamento e comercialização do produto. A par de tudo isto, cumpre consagrar especial atenção às agências de notação de crédito e aos serviços independentes de intermediação financeira, como o CESE sublinhou no seu parecer sobre o Livro Verde.

3.19. A educação e a formação ao longo da vida são necessárias para combater o analfabetismo financeiro que pode conduzir ao sobre-endividamento e à exclusão financeira e social.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. Tendo em conta as observações formuladas no ponto 3, o CESE recomenda que a Comissão se concentre em aplicar rapidamente as medidas relativas ao reforço da qualidade e fiabilidade dos sítios *web* de comparação de serviços financeiros (ação 4), ao exame das regras nacionais em matéria de defesa do consumidor (ação 8), à tecnologia financeira (ação 10) e à identificação eletrónica (ação 11).

#### 4.2. (Ação 11)

O CESE considera que a aplicação incoerente a nível nacional das disposições em vigor de luta contra o branqueamento de capitais (o requisito de residência, por exemplo) constitui um obstáculo decisivo ao futuro desenvolvimento do mercado único de retalho. Cabe envidar todos os esforços para fornecer os meios de identificação eletrónica que assegurem que se possam estabelecer, tão rapidamente quanto possível, novas relações com os clientes no mercado único. Importa dar resposta às preocupações em matéria de segurança e de responsabilidade, de forma a reforçar a confiança dos consumidores nos procedimentos de identificação eletrónica.

<sup>(10)</sup> JO C 246 de 28.7.2017, p. 8.

4.3. Por conseguinte, o CESE congratula-se particularmente com as medidas propostas no âmbito da ação 11, tais como a promoção da utilização do Regulamento eIDAS (Regulamento relativo à identificação eletrónica) — por exemplo, alargando-o ao B2C —, bem como o fomento de novos meios de inscrição digital (por exemplo, o procedimento de identificação vídeo). A este respeito, o CESE apoia a posição do Parlamento Europeu <sup>(11)</sup> sobre a quinta diretiva relativa ao branqueamento de capitais <sup>(12)</sup>. Todos estes procedimentos digitais não devem prejudicar a proteção de dados e da privacidade.

#### 4.4. (Ação 10)

Para garantir que a inovação financeira vai de par com a proteção do consumidor, o CESE defende a criação de um quadro para ensaiar novos serviços financeiros <sup>(13)</sup> que, uma vez testados em cooperação com as partes interessadas, poderiam completar a gama de produtos financeiros normalizados (em conformidade com o ponto 3.12).

#### 4.5. (Ação 8)

O CESE apoia as medidas propostas no âmbito da ação 8, que visam identificar e eliminar a sobre-regulamentação injustificada adotada pelos Estados-Membros. No entanto, as regras de proteção dos consumidores não devem ser enfraquecidas.

4.6. O CESE recomenda igualmente a revisão da atual legislação especial em matéria de serviços financeiros no que respeita ao seu impacto no mercado único pretendido e à sua adequação do ponto de vista digital. As informações disponibilizadas aos consumidores devem ser compreensíveis, simples e adequadas, de modo a permitir-lhes fazer escolhas adaptadas à sua situação. Obrigações excessivas em matéria de informação, aconselhamento e documentação são particularmente prejudiciais para o desenvolvimento de um mercado único digital no domínio dos serviços financeiros. Importa, portanto, adotar uma abordagem holística da avaliação.

#### 4.7. (Ação 1)

No que toca à proposta, apresentada no âmbito da ação 1, de alargar o Regulamento relativo aos pagamentos transfronteiriços <sup>(14)</sup> a pagamentos noutras divisas que não o euro, o CESE salienta que, para os prestadores, os custos dessas operações são substancialmente superiores aos pagamentos em euros. Por conseguinte, o CESE considera que se justifica haver uma diferença de preço comparativamente aos pagamentos efetuados unicamente em euros. Advoga, portanto, que os preços aplicados às transações efetuadas noutras divisas que não o euro permitam cobrir os custos reais. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, estes preços também devem ter em conta a dimensão do prestador que executa a operação e a frequência das transferências.

#### 4.8. (Ação 2)

A Comissão deve reforçar os requisitos de transparência para a conversão dinâmica de divisas.

#### 4.9. (Ação 3)

O CESE apoia, em princípio, esta medida da Comissão, mas assinala que a aplicação, até à data incorreta, do Regulamento SEPA <sup>(15)</sup> por muitos participantes do mercado coloca problemas que não são da responsabilidade dos consumidores nem dos prestadores de serviços financeiros. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a dar prioridade à aplicação integral do artigo 9.º do Regulamento SEPA (proibição de discriminar o IBAN). Esta é a única forma de alargar o serviço de mudança, de modo que seja eficiente em todo o mercado único.

#### 4.10. (Ação 4)

O CESE considera que é imperativo respeitar os «Key principles for comparison tools» [princípios fundamentais para ferramentas de comparação] e insta a Comissão a acompanhar de perto os sítios *web* existentes, em cooperação com as partes interessadas, em especial as organizações de consumidores. Os sítios *web* de comparação deverão respeitar certos critérios de independência e transparência. Devem, além disso, ser obrigatoriamente objeto de certificação.

<sup>(11)</sup> A8-0056/2017.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 450 final, parecer do CESE (JO C 34 de 2.2.2017, p. 121).

<sup>(13)</sup> Ver JO C 246 de 28.7.2017, p. 8, ponto 1.4.1.

<sup>(14)</sup> JO L 266 de 9.10.2009, p. 11.

<sup>(15)</sup> JO L 257 de 28.8.2014, p. 214.

O CESE propõe que se analise com as partes interessadas a possibilidade de criar um sítio *web* de comparação pan-europeu, que cobriria os produtos transfronteiras emblemáticos referidos acima (ver ponto 3.13).

#### 4.11. (Ação 9)

O CESE apoia as medidas propostas para avançar com a harmonização da avaliação da solvabilidade a nível europeu, uma vez que, caso não se caminhe nesse sentido, os consumidores economicamente desfavorecidos ficarão expostos ao risco de endividamento aquando da contração de créditos ao consumo transfronteiras. Por conseguinte, é a favor da adoção de critérios mínimos harmonizados para a avaliação da solvabilidade, que incluam as normas existentes para o controlo uniforme do crédito (Diretiva 2008/48/CE <sup>(16)</sup> e Diretiva 2014/17/UE <sup>(17)</sup>). Há que assegurar que tal não põe em causa os novos modelos de pontuação de crédito de Basileia III, que se baseiam num algoritmo (tecnologia para concessão de crédito).

#### 4.12. (Ação 7)

O CESE apoia os esforços envidados pela Comissão para encontrar formas de evitar o sobre-endividamento dos consumidores. A educação financeira e a formação ao longo da vida, associadas a regras para a concessão responsável de empréstimos e à legislação sobre a insolvência do consumidor <sup>(18)</sup>, deverão, por conseguinte, constituir uma preocupação fundamental. Para promover uma educação financeira mais ambiciosa e harmonizada, o CESE recomenda que a Comissão a considere uma competência suplementar no âmbito da revisão em curso do Quadro Europeu de Competências Essenciais. Os parceiros sociais têm uma responsabilidade particular a este respeito.

4.13. É igualmente essencial que a Comissão se concentre na concessão de crédito imediato ao consumo, que carece frequentemente de transparência e inclui todo o tipo de cláusulas abusivas, recorrendo a práticas comerciais enganosas sustentadas em campanhas publicitárias nos principais meios de comunicação social (imprensa, rádio, televisão). Neste contexto, o CESE insta as autoridades de supervisão dos Estados-Membros a exercer um controlo adequado do comportamento no mercado das empresas em questão, em estreita cooperação com as organizações de consumidores.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

<sup>(16)</sup> JO L 133 de 22.5.2008, p. 66.

<sup>(17)</sup> JO L 60 de 28.2.2014, p. 34.

<sup>(18)</sup> JO C 311 de 12.9.2014, p. 38.

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a****«Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS)»***[COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS)]***e sobre a****«Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades***[COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS)]*

(2017/C 434/09)

Relator: **Michael McLOUGHLIN**

Consulta	Conselho da União Europeia, 21.11.2016
Base jurídica	Artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	7.9.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	182/2/11

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE concorda com os objetivos das propostas da Comissão no domínio da MCCCIS.

1.2 O CESE recomenda que se envidem os máximos esforços para prosseguir com a MCCCIS através do consenso, tendo em consideração a natureza delicada das questões quanto à subsidiariedade e à soberania dos Estados.

1.3 O CESE compreende as razões subjacentes à abordagem em duas fases, adotada pela Comissão, mas insta a um início célere da segunda fase depois de acordada uma matéria coletável comum, pois só após a consolidação é que as empresas sentirão os principais benefícios. A primeira fase já trará alguns benefícios no âmbito do combate ao planeamento fiscal agressivo, mas a consolidação completa esta tarefa.

1.4 O CESE reconhece que a Comissão atualizou a proposta relativa à MCCCIS, tanto para ajudar o mercado único como para combater o planeamento fiscal agressivo, afetando o rendimento ao local onde o valor é gerado. Exorta os Estados-Membros a completarem ambas as fases enquanto medida eficaz de luta contra a fraude e de promoção do crescimento.

1.5 Tal como o fez em 2011, o CESE recomenda um reexame da fórmula de repartição da MCCCIS. A Comissão e os Estados-Membros devem refletir sobre a possibilidade de excluir a propriedade intelectual da fórmula de repartição. A chave baseada nas vendas por destino poderá necessitar também de alterações para garantir uma aplicação equitativa. O Comité está preocupado com a possibilidade de, por força da aplicação da chave ora proposta, muitos dos Estados-Membros exportadores mais pequenos virem a perder um nível substancial de rendimento tributável a favor dos Estados-Membros consumidores, de maior dimensão. O CESE entende que a proposta deve visar uma fórmula equitativa para evitar efeitos sistematicamente desequilibrados.

1.6 O CESE recomenda cautela relativamente às propostas em matéria de amortização, a fim de assegurar que têm em conta a experiência real das empresas. Os regimes de amortização poderão ser demasiado limitados para certas categorias de ativos sujeitas a uma obsolescência muito rápida devido ao ritmo das mudanças tecnológicas.

1.7 O CESE congratula-se com o facto de ser reconhecido o tratamento fiscal do financiamento por capital próprio para os investimentos das sociedades, através da proposta de colocar em pé de igualdade o financiamento por endividamento e o financiamento por capital próprio. Contudo, as empresas que enfrentam dificuldades económicas não devem ser sujeitas a uma carga fiscal mais elevada.

1.8 O CESE recomenda que as propostas conduzam a um equilíbrio equitativo entre os Estados-Membros; por conseguinte, importa analisar ao pormenor o seu impacto em cada Estado-Membro no que diz respeito à atração do investimento e à criação e manutenção de emprego. O CESE salienta que os Estados-Membros devem disponibilizar as informações pertinentes para este efeito.

1.9 O CESE recomenda que as propostas relativas à MCCCIS reduzam a complexidade sempre que possível, nomeadamente tendo em conta o objetivo declarado de proporcionar segurança e simplicidade. Este aspeto é particularmente importante para o tratamento dos ativos incorpóreos nos balanços das empresas.

1.10 O CESE insta a Comissão a atender à necessidade de flexibilidade e a assegurar que os Estados e as empresas são capazes de dar resposta às circunstâncias económicas nacionais ou internacionais em evolução, simultaneamente respeitando os procedimentos da UE e a cooperação conjunta.

1.11 A MCCCIS será mais eficaz e mais suscetível de alcançar a unanimidade necessária se forem abordadas algumas preocupações fundamentais, expostas no presente parecer.

## 2. Proposta da Comissão

2.1 A proposta renovada relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) consiste num conjunto único de regras para calcular os lucros tributáveis das empresas na UE, visando dar um forte contributo para o crescimento, a competitividade e a equidade no mercado único. Com a MCCCIS, as empresas que exercem atividades transfronteiras passam a reger-se por um sistema único da UE, em vez de diferentes regimes nacionais, para determinar os seus rendimentos tributáveis. As empresas apresentariam uma só declaração fiscal relativa a todas as suas atividades na União e compensariam as perdas sofridas num Estado-Membro com os lucros realizados noutra. As transações intragrupo deixariam de ser tributadas ao nível de cada entidade, eliminando as questões associadas aos preços de transferência na área abrangida pela MCCCIS. Os lucros tributáveis consolidados seriam repartidos pelos Estados-Membros onde o grupo exerce atividade, de acordo com uma fórmula de repartição. Posteriormente, cada Estado-Membro tributaria a sua parte dos lucros aplicando a sua própria taxa nacional do imposto sobre as sociedades.

2.2 São também apresentadas novas disposições em relação à proposta de 2011. Em primeiro lugar, as propostas de 2016 advogam regras de carácter obrigatório e não facultativo, aplicáveis aos grupos consolidados com um volume de negócios anual igual ou superior a 750 milhões de euros; em segundo lugar, preveem regras destinadas a incentivar as sociedades a aumentarem o capital próprio para o financiamento de investimentos, a fim de contrariar a tendência para o financiamento pelo endividamento; em terceiro lugar, introduzem uma superdedução para despesas com investigação e desenvolvimento (I&D). No âmbito da matéria coletável comum, apresentam-se também propostas para um desagravamento fiscal temporário por perdas transfronteiras com subsequente recuperação enquanto não for concretizada a consolidação. A segunda fase das propostas avançará uma vez alcançado um acordo político sobre as propostas relativas à matéria coletável comum. Até lá, a segunda fase aguarda a apreciação do Conselho.

2.3 A atual proposta da Comissão é composta por duas propostas separadas de diretivas do Conselho. Uma das propostas diz respeito a uma «matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades» (MCCIS) e a outra é relativa a uma «matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades» (MCCCIS). A separação dos dois elementos em duas propostas separadas constitui uma diferença fundamental entre as propostas de 2016 e de 2011. A Comissão propõe uma abordagem faseada, tratando primeiro da matéria coletável, a que se seguirá posteriormente a respetiva consolidação.

2.4 A Comissão atualizou também a proposta relativa à MCCCIS com vista a combater o planeamento fiscal agressivo e a ajudar o mercado único, reconhecendo que a mesma «difícilmente poderia ser adotada na sua totalidade sem uma abordagem faseada». No entanto, a Comissão sublinha que a consolidação é parte integrante das propostas. O carácter obrigatório da MCCCIS para as empresas com um volume de negócios superior a 750 milhões de euros inscreve-se numa estratégia destinada a reforçar as perspetivas de crescimento e a combater o planeamento fiscal agressivo. A Comissão considera que as propostas são genericamente mais atraentes para as empresas no que respeita à conformidade e à complexidade e por privilegiarem o capital próprio em detrimento do endividamento no plano da redução da carga fiscal. A Comissão entende igualmente que uma vantagem das propostas reside na compensação transfronteiras das perdas sofridas num Estado-Membro com os lucros obtidos noutra Estado-Membro.

2.5 A Comissão afirma que as regras do atual sistema de tributação internacional das sociedades «já não se adequam ao contexto moderno». Segundo a Comissão, podem surgir assimetrias sempre que as regras nacionais sejam elaboradas sem levar em conta as questões internacionais. Embora sejam obrigatórias para os grupos de maior dimensão, as propostas de 2016 também preveem um sistema de cumprimento facultativo para entidades sujeitas a imposto sobre as sociedades na UE mas que estejam abaixo do limiar do volume de negócios de 750 milhões de euros. No entender da Comissão, estas propostas permitem afetar o rendimento ao local onde o valor é gerado.

2.6 A Comissão reconhece o caráter ambicioso das propostas, que justifica o faseamento da sua aplicação. Afirma, aliás, que os difíceis debates sobre a questão da consolidação poderão gerar atrasos noutros domínios importantes e potencialmente mais consensuais. Ainda assim, as duas propostas são apresentadas em conjunto, como parte da mesma iniciativa. A Comissão declara ainda que a consolidação continua a ser um elemento essencial da iniciativa e que os principais obstáculos fiscais com que se deparam os grupos em questão só podem ser abordados através da consolidação.

### 3. Benefícios da proposta

3.1 As propostas contêm importantes benefícios para as empresas e os cidadãos. Haverá uma redução dos custos de conformidade e da complexidade nas transações comerciais em toda a UE, quer para as grandes empresas quer para outras que optem por aderir. Esta é também uma questão fundamental na concretização do mercado único e de condições equitativas para todos. Se for devidamente introduzida, a MCCCIS pode desempenhar um papel fundamental no combate ao planeamento fiscal agressivo e restabelecer a confiança dos cidadãos no sistema fiscal. Um regime comum para a matéria coletável assegurará a adoção de uma abordagem semelhante em todos os países da UE, que terá em conta os mesmos fatores e permitirá as mesmas deduções. Atualmente, as empresas multinacionais podem utilizar matérias coletáveis distintas e sujeitar-se a taxas de imposto diferentes nos diversos Estados-Membros e, por vezes, recorrer a entidades *off shore* para pagar taxas efetivas muito baixas. A MCCCIS resolve estas questões.

3.2 O planeamento fiscal agressivo dá origem a menos receitas fiscais. O nível de planeamento fiscal é um sério motivo de preocupação para os cidadãos europeus. A UE tem tomado inúmeras medidas para fazer face a este problema e adotou um plano de ação. Um dos objetivos da MCCCIS é explorar de que forma se pode aprofundar ainda mais esta abordagem, a fim de assegurar uma tributação eficaz das sociedades em toda a UE.

3.3 A MCCCIS suscitará uma redução considerável dos preços de transferência dentro da UE, o que virá contrariar as práticas que levam ao planeamento fiscal agressivo. Por exemplo, utilizam-se frequentemente certos ativos, como a propriedade intelectual, aos quais é difícil atribuir um valor ou que são avaliados pela própria empresa, refletindo um valor nominal do mercado livre. Muitas vezes, estes são objeto de transações internas, dentro de estruturas empresariais.

3.4 A MCCCIS pode combater o planeamento fiscal agressivo ao determinar onde se realiza a verdadeira atividade económica. As empresas podem empregar um determinado número de pessoas e/ou ter um volume significativo de ativos num Estado-Membro e, no entanto, registar lucros muito baixos ou nulos nesse Estado-Membro. Atualmente, as empresas com uma estrutura à escala da UE têm a possibilidade de organizar a sua atividade de modo a contabilizar a maior parte dos lucros obtidos na UE numa sede europeia que se situe numa jurisdição com as taxas mais baixas e/ou as deduções mais generosas. Este facto, combinado com os preços de transferência de bens incorpóreos, pode gerar taxas extremamente baixas de imposto efetivo para as empresas multinacionais com volumes de negócios muito elevados em muitas jurisdições. As propostas relativas à MCCCIS podem resolver estas questões. A fórmula definida nas propostas visa o local onde a atividade económica se realiza, sendo as vendas, a mão de obra e os ativos componentes essenciais. As autoridades fiscais nacionais têm igualmente um papel a desempenhar neste contexto.

3.5 Quando for adotada, a MCCCIS deve abordar a questão da competitividade para todas as empresas. A proposta deve ter em conta as diferentes questões com que se defrontam não só as grandes empresas como também as PME.

### 4. Observações na generalidade

4.1 O CESE congratula-se com as propostas relativas a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades e a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades como forma de reforçar o mercado único, ao simplificar o processo tributário das sociedades de maior dimensão e ao combater o planeamento fiscal agressivo. O contexto económico e político a nível europeu e mundial sofreu alterações importantes desde 2011. A anterior proposta de MCCCIS não trouxe progressos significativos. O Comité espera que as novas propostas, que têm em consideração a evolução mundial, tenham mais êxito.

4.2 À medida que avança o debate sobre a MCCCIS, é importante que a consolidação continue a ser o principal objetivo. A proposta também beneficiaria com uma redução da complexidade sempre que possível. O CESE insta a Comissão a procurar o maior consenso possível no desenvolvimento dos dois aspetos da sua proposta.

#### 4.3 Sistema de repartição da MCCCIS

4.3.1 A fórmula de repartição suscita algumas questões. O CESE preocupa-se por não ter havido qualquer tentativa de explicar ou definir, de forma investida, o modo como a fórmula geral (um terço para os ativos, um terço para o emprego e um terço para as vendas por destino) constitui uma representação adequada da realidade económica da empresa para a repartição dos lucros tributáveis entre os Estados-Membros. A proposta atual poderá trazer importantes alterações no que se refere ao local onde são obtidos os lucros para efeitos fiscais, o que terá repercussões significativas e desconhecidas para as empresas e os Estados-Membros. As receitas fiscais são um elemento fundamental na gestão económica, pelo que poderá haver sérias repercussões. O CESE entende que a proposta deve visar uma fórmula equitativa para evitar efeitos sistematicamente desequilibrados.

4.3.2 A ênfase colocada em questões como as instalações, os equipamentos e o pessoal, se bem que pertinente, não reproduz o quadro completo da indústria moderna. A Estratégia para o Mercado Único Digital, por exemplo, destaca a importância da propriedade intelectual. Paralelamente, a evolução da União dos Mercados de Capitais poderá colocar a tónica nos ativos financeiros.

4.3.3 As preocupações do Comité decorrem, em grande medida, do seguinte:

- (1) A proposta exclui a propriedade intelectual da chave baseada nos ativos. A propriedade intelectual é um fator económico facilmente transferível para o cálculo dos lucros. O CESE reconhece a dificuldade de o avaliar, não fazendo portanto parte da proposta da Comissão, e exorta os Estados-Membros a refletirem sobre a melhor forma de tratar este tema importante. Este ponto é tanto mais pertinente quanto a propriedade intelectual é um motor tão importante da criação de valor económico e, cada vez mais, norteia o rumo que as economias modernas estão a seguir. Além disso, esta solução não se coaduna com a tónica contínua da Comissão na Estratégia para o Mercado Único Digital.
- (2) A proposta inclui uma chave baseada nas «vendas por destino». O Comité está preocupado com a possibilidade de, por força da aplicação da chave ora proposta, muitos dos Estados-Membros exportadores mais pequenos virem a perder um nível substancial de rendimento tributável a favor dos Estados-Membros consumidores, de maior dimensão. Desconhece-se o impacto económico e social da proposta — a sua quantificação beneficiaria a chave baseada nas vendas, a qual, se necessário, deveria ser repensada;
- (3) A introdução à escala da UE de um sistema completo de cálculo e consolidação do imposto sobre as sociedades constituiria uma enorme mudança no ambiente empresarial da UE, com potencial para impulsionar o mercado único. Por conseguinte, deve ser efetuada uma análise cuidadosa e impõe-se a realização de avaliações de impacto a nível nacional. As normas internacionais financeiras e de contabilidade formam um importante conjunto de regras para todas as grandes empresas internacionais. Qualquer divergência em relação a essas normas no processo de planeamento empresarial imporia às empresas encargos adicionais em vez de lhes permitir realizar poupanças. Uma vez que a fórmula para a repartição da MCCCIS é desenvolvida pela Comissão unicamente para este fim específico, à primeira vista, desvia-se de algumas das normas internacionais de contabilidade.
- (4) Uma vez que a clareza e a coerência na utilização dos termos é crucial, especialmente no domínio da fiscalidade, o Comité recomenda que todos os elementos essenciais, em particular as definições, sejam tratados na diretiva.

#### 4.4 Financiamento por endividamento vs. capital próprio

4.4.1 As propostas da Comissão colocam grande ênfase no tratamento fiscal do endividamento vs. capital próprio no âmbito do financiamento das sociedades. Enquanto elemento importante da estratégia industrial, a promoção do capital próprio pode ser útil, já que diversifica o risco numa empresa e evita muitos aspetos da volatilidade no planeamento.

4.4.2 Mais concretamente, o Comité receia que a abordagem escolhida possa ser pró-cíclica, na medida em que uma diminuição do capital próprio em períodos de conjuntura económica desfavorável ou o recurso ao endividamento por falta de alternativas daria origem a um aumento do rendimento tributável, o que deterioraria a situação da empresa precisamente quando enfrenta os momentos mais difíceis. Esta circunstância teria efeitos subsequentes no emprego e no crescimento. Por isso, o CESE entende que é necessário refletir sobre a abordagem escolhida.

## 5. Observações na especialidade

5.1 As propostas da Comissão preconizam fortemente o apoio às empresas e a criação de um regime mais fácil e mais eficaz em prol da conformidade e do exercício da atividade empresarial. Se a promoção do mercado único e das necessidades das empresas pode ser considerada um dos principais objetivos da União, a nível da sua existência, a UE foi criada pelos Estados-Membros para servir as respetivas necessidades. No mínimo, é necessário que a Comissão realize uma avaliação sistemática do impacto das alterações propostas para as receitas fiscais, o investimento e o emprego em cada Estado-Membro, com base em análises de bases de dados internacionais e nos dados dos próprios Estados-Membros. O CESE insta os Estados-Membros a facultarem à Comissão o acesso a todos os dados pertinentes e propõe a realização de avaliações do impacto para ambas as fases da MCCCIS.

5.2 Embora a eliminação dos preços de transferência seja um aspeto fulcral das propostas, é evidente que o conceito continuaria a existir nos casos em que os grupos exercem atividades dentro e fora da UE. Tal implicará inevitavelmente regimes distintos e separados para muitas empresas. Nesse sentido, é preciso prestar atenção à constituição de grupos dentro e fora da União e de estruturas mistas. A possibilidade de elisão poderá então passar da matéria coletável ou das assimetrias híbridas atuais para as estruturas empresariais e os grupos de empresas.

5.3 O CESE solicita que o debate sobre a MCCCIS, uma vez concluído, siga os procedimentos europeus. Ainda que as políticas devam ser um pouco flexíveis para se adaptarem à mudança de condições, também importa prever um mecanismo para o ajustamento das políticas às circunstâncias económicas.

5.4 Acolhe-se favoravelmente o tratamento da investigação e do desenvolvimento. Naturalmente, uma superdedução neste domínio aumentará as atividades de forma significativa e contribuirá para a competitividade. Seria importante contextualizar as medidas propostas, comparando-as com as que já são previstas pelos Estados-Membros (que são bastante diversas). Embora seja importante conceder margem para o crescimento e o investimento, é também crucial que, enquanto novo incentivo, nem este fator nem a referida superdedução para I&D se transformem em novas formas de práticas fiscais abusivas depois de implementadas.

5.5 A Comissão deve ter em conta os prováveis conflitos que possam surgir entre as várias autoridades tributárias e a autoridade fiscal principal. É bem possível que surjam conflitos em torno da tributação das filiais de um grupo e da repartição dos lucros, anulando o tempo economizado com a eliminação das questões associadas aos preços de transferência.

5.6 Será necessário clarificar a forma como as auditorias dos Estados-Membros são realizadas numa filial de um grupo, caso a autoridade tributária do Estado-Membro em causa pretenda efetuar uma auditoria.

5.7 As disposições relativas aos períodos de amortização poderão não ser coerentes com algumas práticas empresariais, importando prever alguma flexibilidade neste contexto. Muitas empresas substituem os seus equipamentos (por exemplo, computadores) todos os anos ou de dois em dois anos a fim de se anteciparem à obsolescência, uma tendência que se acentuará em toda uma série de categorias de ativos nos próximos anos, devido ao ritmo acelerado da evolução tecnológica.

5.8 Continua a ser importante evitar a elisão fiscal através de uma arbitragem de códigos contabilísticos, visto que tal poderá ser ainda possível antes da consolidação.

5.9 Além disso, as propostas permitem que as empresas multinacionais excluam entidades intermediárias, inclusive as que se situam em paraísos fiscais, uma vez que estes se encontram fora da UE. Assim, esta questão deve ser abordada através de diversos métodos, tais como regras em matéria de preços de transferência, sociedades estrangeiras controladas e um princípio geral de antielusão fiscal.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

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

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 no que diz respeito à obrigação de compensação, à suspensão da obrigação de compensação, aos requisitos de comunicação de informações, às técnicas de atenuação do risco para os contratos de derivados OTC não compensados através de uma contraparte central, ao registo e supervisão dos repositórios de transações e aos requisitos aplicáveis aos repositórios de transações»

[COM(2017) 208 final — 2017/090 (COD)]

e sobre a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1095/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados) e o Regulamento (UE) n.º 648/2012 no que respeita aos procedimentos e às autoridades envolvidos na autorização das CCP e aos requisitos para o reconhecimento das CCP de países terceiros»

[COM(2017) 331 final — 2017/0136 (COD)]

(2017/C 434/10)

Relator: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Parlamento Europeu, COM(2017) 208 final — 31.5.2017; COM(2017) 331 final — 11.9.2017  Conselho da União Europeia, COM(2017) 208 final — 6.6.2017; COM(2017) 331 final — 22.8.2017
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	7.9.2017
Adoção em plenária	20.9.2017
Reunião plenária n.º	528
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	145/0/2

**1. Conclusões e recomendações**

1.1. O CESE congratula-se com a iniciativa em apreço, que inclui duas propostas de regulamento, e exorta a Comissão a assegurar a aplicação plena e rápida do Regulamento relativo à Infraestrutura do Mercado Europeu (EMIR).

1.2. O Comité considera particularmente positivo que a atual proposta da Comissão implemente as propostas do programa REFIT e tenha sido previamente objeto de uma ampla consulta pública. Tal permitiu não só consultar todas as partes interessadas como também simplificar a regulamentação, melhorar a sua qualidade e reduzir os custos de conformidade, sem afetar a estabilidade financeira.

1.3. O CESE considera importante que as medidas propostas pela Comissão estejam em conformidade com o plano de ação sobre a União dos Mercados de Capitais e, em particular, com as disposições em matéria de titularização aí previstas.

1.4. O CESE considera que a iniciativa da Comissão se justifica e acolhe favoravelmente a manutenção do objetivo do Regulamento EMIR, dado que o montante global nocional dos derivados OTC ultrapassa os 544 biliões de EUR.

1.5. O CESE recomenda a normalização dos tipos de transações e instrumentos derivados, na medida em que tal pode melhorar significativamente a qualidade dos dados.

1.6. O CESE concorda com a proposta da Comissão de introduzir um limiar de compensação para as pequenas contrapartes, que têm dificuldade em obter acesso à compensação.

1.7. O CESE apoia a proposta da Comissão de prorrogar o período de isenção dos fundos de pensões da obrigação de compensação central, uma vez que, até à data, não foi encontrada forma de lhes proporcionar a liquidez de que necessitam, sem afetar os interesses dos subscritores dos fundos de pensões.

1.8. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão de criar um mecanismo de supervisão no âmbito da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA). O CESE recomenda à Comissão que disponibilize os recursos financeiros necessários à formação dos funcionários que serão afetados ao novo serviço da ESMA, tendo em conta a complexidade das atividades de supervisão que lhes competirá realizar.

## 2. Proposta da Comissão Europeia

2.1. Em maio e junho, a Comissão apresentou duas propostas de regulamento<sup>(1)</sup> que alteram o Regulamento (UE) n.º 648/2012 no que diz respeito à obrigação de compensação, à suspensão da obrigação de compensação, aos requisitos de comunicação de informações, às técnicas de atenuação do risco para os contratos de derivados OTC não compensados através de uma contraparte central, ao registo e supervisão dos repositórios de transações e aos requisitos aplicáveis aos repositórios de transações (EMIR).

2.2. As duas propostas de regulamento foram acompanhadas de documentos de trabalho dos serviços da Comissão e de avaliações de impacto.

2.3. Na primeira proposta de regulamento, a Comissão propõe uma regulamentação mais simples e mais eficaz dos instrumentos financeiros derivados. A Comissão pretende responder aos grandes desafios associados à compensação dos derivados OTC. A proposta incide em quatro elementos: requisitos de comunicação de informações, contrapartes não financeiras, contrapartes financeiras e fundos de pensões.

2.4. Na segunda proposta de regulamento, a Comissão propõe uma supervisão mais sólida das contrapartes centrais no que respeita ao mercado de derivados. A proposta visa continuar a melhorar a estabilidade financeira da União Europeia através da criação de um novo mecanismo de supervisão do mercado de derivados no âmbito da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados.

## 3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1. A alteração do Regulamento EMIR faz parte dos esforços da Comissão no sentido de melhorar a regulamentação dos derivados. Nos últimos anos, foram implementadas várias disposições do regulamento através de atos delegados, diretivas e regulamentos. O CESE acolhe favoravelmente esta iniciativa e insta a Comissão a assegurar a aplicação plena e rápida do Regulamento EMIR.

3.2. O Comité considera particularmente positivo que a atual proposta da Comissão implemente as propostas do programa REFIT e tenha sido previamente objeto de uma ampla consulta pública. Tal permitiu não só consultar todas as partes interessadas como também simplificar a regulamentação, melhorar a sua qualidade e reduzir os custos de conformidade, sem afetar a estabilidade financeira.

3.3. O CESE considera importante que as medidas propostas pela Comissão estejam em conformidade com o plano de ação sobre a União dos Mercados de Capitais e, em particular, com as disposições em matéria de titularização aí previstas.

---

<sup>(1)</sup> COM(2017) 208 final — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 no que diz respeito à obrigação de compensação, à suspensão da obrigação de compensação, aos requisitos de comunicação de informações, às técnicas de atenuação do risco para os contratos de derivados OTC não compensados através de uma contraparte central, ao registo e supervisão dos repositórios de transações e aos requisitos aplicáveis aos repositórios de transações e COM(2017) 331 final — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 1095/2010 que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados) e o Regulamento (UE) n.º 648/2012 no que respeita aos procedimentos e às autoridades envolvidos na autorização das CCP e aos requisitos para o reconhecimento das CCP de países terceiros.

3.4. A iniciativa da Comissão não obsta à realização dos objetivos principais do Regulamento EMIR, a saber, supervisionar e acompanhar os derivados OTC com vista a evitar o risco sistémico e reduzir o volume deste tipo de instrumentos, em particular os de natureza especulativa. Para o CESE, a iniciativa da Comissão justifica-se em razão de o montante global nocional dos derivados OTC ultrapassar os 544 biliões de EUR.

3.5. As alterações aos requisitos de comunicação de informações propostas pela Comissão reduzirão os encargos administrativos e simplificarão o processo de elaboração de relatórios para a maioria das contrapartes. Segundo a Comissão, a qualidade dos dados comunicados pode igualmente ser melhorada. O CESE considera que a normalização dos tipos de transações e de instrumentos pode melhorar significativamente a qualidade dos dados.

3.6. A Comissão propõe a introdução de um limiar de compensação para as pequenas contrapartes. Pela dificuldade que têm em obter acesso à compensação, a proposta da Comissão prevê o apoio a este tipo de contrapartes, que podem ser bancos de pequena dimensão ou fundos de investimento. O CESE subscreve a proposta da Comissão.

3.7. Na proposta de regulamento, a Comissão pretende prorrogar o período durante o qual os fundos de pensões estão isentos da obrigação de compensação central para as carteiras de derivados OTC detidos. Tendo em conta que os fundos de pensões não apresentam liquidez para a compensação centralizada e que são fundamentais para assegurar os rendimentos das pessoas idosas, o CESE apoia a proposta da Comissão.

3.8. A segunda proposta de regulamento introduz novas regras e competências no que diz respeito à supervisão das contrapartes centrais da UE e de países terceiros. A proposta de regulamento prevê o reforço do quadro de cooperação entre os bancos centrais e as autoridades de supervisão. O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão.

3.9. A proposta de regulamento estabelece um novo mecanismo de supervisão no âmbito da ESMA. Esta autoridade passará a ter poderes de supervisão das contrapartes centrais da UE e de países terceiros. A Comissão visa melhorar a supervisão das contrapartes centrais de países terceiros, nomeadamente das que possam ter um papel importante nas operações de compensação realizadas no território da UE. O CESE recomenda à Comissão que disponibilize os recursos financeiros necessários à formação dos funcionários que serão afetos ao novo serviço da ESMA, tendo em conta a complexidade das atividades de supervisão que lhes competirá realizar.

3.10. Tendo em conta os desafios que os derivados OTC colocam às poupanças dos cidadãos, bem como o risco sistémico, o CESE reitera a sua proposta <sup>(2)</sup> de lançamento de programas de educação financeira. A Comissão poderia financiar este tipo de programas para os pequenos investidores.

Bruxelas, 20 de setembro de 2017.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Georges DASSIS

---

<sup>(2)</sup> Ver ponto 4.7 do parecer do CESE sobre «Os mercados de instrumentos financeiros» (JO C 143 de 22.5.2012, p. 74).









ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**