ISSN 1977-1010

Jornal Oficial da União Europeia

C 181

Edição em língua portuguesa

Comunicações e Informações

55.º ano

21 de junho de 2012

Número de informação | Índice | Página

I *Resoluções, recomendações e pareceres*

RESOLUÇÕES

Comité Económico e Social Europeu

479.ª sessão plenária de 28 e 29 de março de 2012

2012/C 181/01 Resolução do Comité Económico e Social Europeu contra a discriminação em razão da raça ou origem étnica, adotada na 479.ª reunião plenária 1

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

479.ª sessão plenária de 28 e 29 de março de 2012

2012/C 181/02 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Jovens com deficiência: emprego, integração e participação na sociedade» (parecer exploratório) 2

2012/C 181/03 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Problemas específicos das ilhas» (parecer de iniciativa) 7

PT

Preço: 8,50 EUR

(continua no verso da capa)

2012/C 181/04 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «O PIB e mais além — Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares» (parecer de iniciativa) 14

2012/C 181/05 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o papel da sociedade civil nas relações entre a UE e o Kosovo 21

2012/C 181/06 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia» (parecer exploratório) 28

III *Atos preparatórios*

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

479.ª sessão plenária de 28 e 29 de março de 2012

2012/C 181/07 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa Europa Criativa» *COM(2011) 785 final – 2011/0370 (COD)* 35

2012/C 181/08 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu «Dupla Tributação no Mercado Único» *COM(2011) 712 final* 40

2012/C 181/09 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia *COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)* e a Proposta alterada de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia *COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)* 45

2012/C 181/10 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre «O Futuro do Fundo de Solidariedade da União Europeia» *COM(2011) 613 final* 52

2012/C 181/11 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE *COM(2011) 594 final* 55

2012/C 181/12 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado) *COM(2011) 651 final — 2011/0295 (COD)* e a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às sanções penais aplicáveis ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado) *COM(2011) 654 final — 2011/0297 (COD)* 64

PT

(continua na página 206)

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RESOLUÇÕES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

479.ª SESSÃO PLENÁRIA DE 28 E 29 DE MARÇO DE 2012

Resolução do Comité Económico e Social Europeu contra a discriminação em razão da raça ou origem étnica, adotada na 479.ª reunião plenária

(2012/C 181/01)

Na reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março de 2012), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 148 votos a favor e 3 abstenções, a seguinte resolução:

«Em 8 de fevereiro de 2012, o PVV (*Partij voor de Vrijheid* – Partido da Liberdade) lançou um sítio na Internet em que convida a população a expressar as suas queixas contra os cidadãos da Europa Central e Oriental que trabalham nos Países Baixos.

Em resolução de 15 de março de 2012, o Parlamento Europeu condenou firmemente este espaço de denúncia. Enquanto representante da sociedade civil organizada, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) denuncia esta atitude e o seu caráter xenófobo e racista. O CESE apela a que a população e o Governo dos Países Baixos atuem com vigor contra esta iniciativa, que não pode continuar a ser tolerada.

O CESE e os seus membros reiteram com veemência:

— que os Tratados da União Europeia e a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais se baseiam no princípio da não discriminação. A mensagem veiculada neste sítio viola este princípio, ao discriminar os cidadãos europeus em razão da nacionalidade;

— que o CESE condena todas as atividades contrárias aos valores europeus fundamentais, nomeadamente a liberdade, a igualdade e o respeito pelos direitos do Homem;

— que o CESE apoia o Parlamento Europeu quando exorta a Comissão e o Conselho a envidarem todos os esforços para acabar com a propagação de atitudes xenófobas na União Europeia.»

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

479.ª SESSÃO PLENÁRIA DE 28 E 29 DE MARÇO DE 2012

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Jovens com deficiência: emprego, integração e participação na sociedade» (parecer exploratório)

(2012/C 181/02)

Relator: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Em carta datada de 9 de dezembro de 2011, Karen Hækkerup, ministra dinamarquesa da Integração e dos Assuntos Sociais, solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, em nome da Presidência dinamarquesa e em conformidade com o artigo 304.º do TFUE, que elaborasse um parecer exploratório sobre o tema:

Jovens com deficiência: emprego, integração e participação na sociedade

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 29 de fevereiro de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 148 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE

1.1.1 recomenda que se aplique a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), a fim de permitir às pessoas com deficiência, incluindo os jovens de ambos os sexos, o exercício pleno dos seus direitos fundamentais;

1.1.2 solicita aos Estados-Membros que procurem encorajar as pessoas com deficiência a participarem plenamente na sociedade e na economia através da aplicação de medidas eficazes de combate à discriminação, no âmbito dos Programas Nacionais de Reformas (PNR) previstos ao abrigo da Estratégia Europa 2020;

1.1.3 apela para uma educação acessível e inclusiva das pessoas com deficiência, em consonância com o artigo 24.º da CDPD das Nações Unidas. Considera que os jovens com deficiência devem poder aceder à educação básica, secundária e superior em pé de igualdade com os demais, e salienta a importância da educação não formal e a necessidade do seu reconhecimento;

1.1.4 insta a que as informações sobre universidades ou oportunidades de educação sejam adequadamente divulgadas em formatos alternativos, como o Braille, áudio, vídeo, versões de leitura fácil ou transcrição de áudio (Palantype). As bibliotecas devem dispor de livros em Braille e de audiolivros nos seus catálogos;

1.1.5 considera que as artes, o desporto e o lazer desempenham um papel fundamental no desenvolvimento de competências e na integração dos jovens com deficiência, pelo que se deve assegurar a sua plena acessibilidade;

1.1.6 exorta os Estados-membros e as instituições europeias a promoverem boas práticas e ações positivas para a integração das pessoas com deficiência na educação e no mercado de trabalho. Estas iniciativas devem incluir investimento no empreendedorismo social e nas PME e incentivos financeiros para os empregadores que recrutem jovens com deficiência;

1.1.7 recomenda que os Estados-Membros, a Comissão Europeia e o Parlamento combatam a discriminação de pessoas com deficiência;

1.1.8 apela à criação de acessibilidades e de estruturas razoáveis, que permitam aos jovens com deficiência entrar no mundo do trabalho;

1.1.9 acredita que os parceiros sociais têm um papel fundamental a desempenhar na promoção do emprego dos jovens com deficiência, ao incluir a questão da acessibilidade e de estruturas razoáveis nas suas negociações;

1.1.10 recomenda o recurso aos fundos estruturais para promover a integração dos jovens com deficiência. Apela a que a atual legislação seja devidamente aplicada e que a futura legislação seja consentânea com a CDPD das Nações Unidas e inclua a acessibilidade como princípio horizontal no artigo 7.º, a par da antidiscriminação e da integração;

1.1.11 solicita aos Estados-Membros que apliquem a Diretiva que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional [1] e insta a que a diretiva seja interpretada à luz da CDPD das Nações Unidas;

1.1.12 recomenda que a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho apoiem organizações que representem os jovens com deficiência e as consultem nos processos políticos pertinentes;

1.1.13 lembra que a crise económica e as medidas de austeridade não devem prejudicar os direitos dos jovens com deficiência e insta os Estados-Membros a tomarem medidas positivas para proteger estas pessoas;

1.1.14 recomenda que se promova o direito dos jovens com deficiência a uma vida autónoma e exorta os Estados-Membros e a Comissão Europeia a utilizarem os fundos estruturais para incentivar a desinstitucionalização e os cuidados prestados na comunidade;

1.1.15 acolhe favoravelmente o empenho da Comissão Europeia em desenvolver uma Lei Europeia da Acessibilidade e recomenda que esta seja uma legislação robusta e capaz de garantir a plena acessibilidade dos bens, dos serviços e das áreas edificadas na UE;

1.1.16 apela a um sistema de normalização inclusivo e congratula-se com a adoção do Mandato 473 como medida positiva para promover a acessibilidade;

1.1.17 acolhe favoravelmente a Diretiva Serviços de Comunicação Audiovisuais [2] e insta a que esta seja devidamente aplicada [3];

1.1.18 apela à aplicação eficaz do Regulamento respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro na União Europeia [4]. Insta os Estados-Membros a fazerem cumprir o regulamento e a adotarem medidas adicionais para assegurar a liberdade de circulação dos jovens com deficiência [5].

1.1.19 saúda o empenho da Comissão Europeia, assumido na Agenda Digital, em assegurar a plena acessibilidade dos sítios Web do setor público e dos sítios Web que prestam serviços básicos aos cidadãos até 2015;

1.1.20 considera crucial ter em conta as necessidades dos jovens com deficiência em todas as políticas e programas da UE em matéria de juventude e exorta à adoção de ações positivas de sensibilização para essas necessidades.

2. **Introdução**

2.1 O CESE

2.1.1 observa que as pessoas com deficiência são vítimas de múltiplas formas de discriminação em razão do sexo, da raça, da cor, da origem étnica ou social, das características genéticas, da língua, da religião ou crença, das opiniões políticas ou outras, da pertença a uma minoria nacional, da condição económica, do nascimento, da idade, da orientação sexual ou de outra natureza.

2.1.2 exorta os Estados-Membros a avançarem com as negociações sobre a Diretiva Antidiscriminação [6], a fim de garantir proteção jurídica contra qualquer forma de discriminação na UE;

2.1.3 reconhece que os jovens com deficiência correm um risco 2 a 5 vezes superior ao dos jovens sem deficiência de serem vítimas de atos de violência;

2.1.4 lamenta que os jovens com deficiência sejam alvo de preconceitos e atitudes negativas na sociedade, que impedem a sua participação, autodeterminação e integração;

2.1.5 afirma que as jovens do sexo feminino com deficiência, as pessoas que necessitam de um nível de assistência mais elevado e as pessoas com deficiência psicossocial deparam-se com inúmeras formas de discriminação;

[1] JO L 303 de 2.12.2000, pp. 16-22.

[2] JO L 95 de 15.4.2010, pp. 1–24; JO L 303 de 2.12.2000, pp. 16–22.

[3] À luz da diretiva, há que garantir a acessibilidade dos conteúdos em linha visuais dos meios de comunicação.

[4] JO L 55 de 28.2.2011, pp. 1-12.

[5] Por exemplo, a acessibilidade dos autocarros nas zonas rurais deveria ser obrigatória.

[6] (COM(2008) 426 final).

2.1.6 apela a que os direitos políticos dos jovens com deficiência sejam reconhecidos e que estes jovens possam exercê-los em pé de igualdade com os demais, e defende a acessibilidade dos procedimentos eleitorais, bem como das infraestruturas e equipamentos de voto;

2.1.7 propõe que as políticas em matéria de jovens com deficiência sejam integradas em todas as rubricas orçamentais pertinentes do Quadro Financeiro Plurianual, a fim de garantir a afetação de recursos adequados para promover a acessibilidade e a integração;

2.1.8 propõe que se recolha informação sobre o impacto dos instrumentos políticos pertinentes para os jovens com deficiência e que se financiem projetos, estudos e investigação a nível da UE neste domínio;

2.1.9 lembra as recomendações de anteriores pareceres do CESE, nomeadamente sobre o emprego e a acessibilidade, a estratégia para a deficiência e as consequências das alterações demográficas.

3. **Emprego e educação**

Educação

3.1 O CESE

3.1.1 reconhece a importância de um ensino geral inclusivo e apela ao ensino da linguagem gestual no primeiro ciclo da escola básica, à introdução das tecnologias de transcrição de áudio (Palantype) e de laço de indução, bem como ao recrutamento de professores qualificados para utilizar Braille e quaisquer apoios adequados a alunos com deficiência, como a comunicação aumentativa e alternativa (CAA);

3.1.2 congratula-se com a iniciativa «Juventude em Movimento» e o programa «Juventude em Ação», adotados pela Comissão como parte integrante da Estratégia Europa 2020, e insta os Estados-Membros a garantirem que os jovens com deficiência beneficiam plenamente destes programas;

3.1.3 acolhe favoravelmente a utilização dos programas Erasmus para todos da UE nos domínios da educação, da formação, da juventude e do desporto e recomenda a utilização do Erasmus para estimular o desenvolvimento pessoal e aumentar as perspetivas de emprego dos jovens com deficiência;

3.1.4 apela à adoção de medidas eficazes para combater o abandono escolar precoce, dado que as pessoas com deficiência têm duas vezes menos probabilidades de chegar ao ensino superior do que as demais. Gostaria que as universidades se tornassem mais inclusivas e aplicassem ações positivas, como bolsas de estudo para estudantes com deficiência e sistemas de quotas;

3.1.5 gostaria que fossem tomadas medidas eficazes para facilitar a transição dos jovens com deficiência da escola para o mundo do trabalho;

3.1.6 acolhe favoravelmente a Resolução do Parlamento Europeu sobre a mobilidade de pessoas com deficiência ([7]) e o seu enfoque no ensino inclusivo;

3.1.7 reconhece a importância da educação não formal ([8]) para os jovens com deficiência e apela à elaboração de um Quadro Europeu de Qualidade para estágios, que inclua critérios de acessibilidade;

3.1.8 reconhece que os jovens com deficiência têm direito a beneficiar dos programas de intercâmbio da UE e das oportunidades de estudo e de aprendizagem no estrangeiro, bem como dos instrumentos da UE para a validação de competências e o reconhecimento de qualificações;

3.1.9 apela à acessibilidade dos conteúdos didáticos, das tecnologias de informação e comunicação (TIC) e dos edifícios, como pré-requisito para se poder beneficiar do direito à educação. A Comissão Europeia e os Estados-Membros devem encorajar as escolas, as universidades e os serviços de aconselhamento de jovens a integrarem o conceito de acessibilidade nas suas ações;

3.1.10 insta a que as informações sobre universidades ou oportunidades de educação sejam adequadamente divulgadas em formatos alternativos, como o Braille, áudio, vídeo, versões de leitura fácil ou transcrição de áudio (Palantype). As bibliotecas devem dispor de livros em Braille e de audiolivros nos seus catálogos;

3.1.11 considera que se deveria utilizar financiamento europeu, nomeadamente do Fundo Social Europeu (FSE) e do programa para Aprendizagem ao Longo da Vida, para apoiar o recurso a consultores, tanto para alunos com deficiência como para professores.

Emprego

3.2 O CESE

3.2.1 reconhece que as pessoas com deficiência têm uma probabilidade duas a três vezes superior do que as restantes de se encontrarem no desemprego;

3.2.2 apoia a utilização dos fundos estruturais para prestar apoio financeiro adequado à Estratégia Europeia para a Deficiência. Em particular, deve haver uma utilização mais eficaz do FSE, para promover o emprego dos jovens com deficiência, e do FEDER, para se conseguir um nível elevado de acessibilidade na Europa;

3.2.3 apela aos Estados-Membros para que promovam o emprego dos jovens com deficiência, prestando apoio financeiro aos empregadores e investindo nas PME, no empreendedorismo social e no emprego por conta própria;

([7]) 2010/2272(INI).

([8]) A educação não formal não é dispensada por um estabelecimento de ensino ou de formação e não conduz, tradicionalmente, à obtenção de um diploma.

3.2.4 propõe que se prevejam estruturas razoáveis, horários de trabalho flexíveis, teletrabalho e acesso TIC, para apoiar o emprego dos jovens com deficiência, e assinala que a recusa de estruturas razoáveis é considerada uma forma de discriminação ([9]).

3.2.5 recomenda que a Comissão Europeia assegure a acessibilidade dos jovens trabalhadores e estagiários com deficiência, promovendo e desenvolvendo oportunidades transfronteiras de trabalho e de formação profissional e reduzindo os obstáculos à livre circulação dos trabalhadores na UE;

3.2.6 considera que os parceiros sociais devem desempenhar um papel fundamental na promoção e proteção do emprego dos jovens com deficiência através da inclusão desta questão nas suas negociações coletivas;

3.2.7 solicita aos Estados-Membros que invistam nos jovens trabalhadores com deficiência, ajudando-os a lidar com as consequências da crise económica, uma vez que estes têm mais dificuldade em encontrar emprego ou conservar o emprego.

4. **Participação e integração**

4.1 O CESE

4.1.1 reitera que os jovens com deficiência, e em especial com deficiência intelectual, têm direito ao reconhecimento da sua personalidade jurídica em todas as situações;

4.1.2 apela a uma sensibilização para a situação das pessoas com deficiência através da recolha de informação consentânea com o artigo 31.º da CDPD das Nações Unidas, e salienta que os meios de comunicação social têm o dever de combater os estereótipos;

4.1.3 recomenda que os Estados-Membros reconheçam a capacidade jurídica dos jovens com deficiência de ambos os sexos, em pé de igualdade com os demais, em todos os aspetos da vida;

4.1.4 destaca a necessidade de assegurar que os jovens com deficiência beneficiam de total liberdade de circulação e espera que sejam apresentadas propostas concretas para eliminar as barreiras à portabilidade dos subsídios por deficiência;

4.1.5 solicita aos Estados-Membros que procurem encorajar as pessoas com deficiência a participarem plenamente na sociedade e na economia através da aplicação de medidas eficazes de combate à discriminação, no âmbito dos Programas Nacionais de Reformas (PNR) previstos ao abrigo da Estratégia Europa 2020;

4.1.6 apela à criação de um Comité Europeu da Deficiência ([10]) que contribua para as políticas e legislação da UE, abordando as questões da integração e da acessibilidade dos jovens com deficiência;

4.1.7 salienta o papel fundamental que o desporto desempenha na promoção da participação dos jovens com deficiência e apela a que se apoiem financeira e politicamente iniciativas positivas, como os Jogos Paraolímpicos;

4.1.8 propõe que o Comité de Proteção Social, o Comité do Emprego e o Comité de Política Económica levem a cabo revisões entre os pares, a fim de partilharem boas práticas em matéria de igualdade dos jovens com deficiência, no âmbito do método aberto de coordenação, da estratégia de emprego e das políticas económicas dos PNR;

4.1.9 gostaria que as organizações que representam os jovens com deficiência fossem apoiadas política e financeiramente, a fim de promover a participação e combater os preconceitos através da sensibilização;

4.1.10 apela à formação de funcionários, professores, empregadores e prestadores de serviços, para que cumpram a legislação em matéria de acessibilidade e igualdade, quer a nível da UE quer a nível nacional;

4.1.11 recomenda que se promova o direito dos jovens com deficiência a uma vida autónoma e que se utilizem os fundos estruturais para incentivar a desinstitucionalização e os cuidados prestados na comunidade.

5. **Acessibilidade**

5.1 O CESE

5.1.1 apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que incluam a acessibilidade como princípio horizontal no artigo 7.º do projeto de regulamento geral sobre os fundos estruturais 2014-2020;

5.1.2 saúda as medidas tomadas pela Comissão Europeia no sentido de desenvolver uma Lei Europeia da Acessibilidade e reitera a necessidade urgente de uma legislação robusta e vinculativa para garantir o acesso das pessoas com deficiência a bens, serviços e áreas edificadas. Solicita que se definam mecanismos de cumprimento e monitorização fortes, tanto a nível europeu como nacional;

5.1.3 insiste na aplicação eficaz do Regulamento respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro na União Europeia ([11]) e apela aos Estados-Membros para que façam cumprir o regulamento e adotem medidas firmes para assegurar a liberdade de circulação dos jovens com deficiência;

([9]) JO C 376 de 22.12.2011, pp. 81-86.

([10]) Conforme consta do anterior parecer do CESE sobre a «Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020», JO C 376 de 22.12.2011, pp. 81-86.

([11]) JO L 55 de 28.2.2011, pp. 1-12.

5.1.4 insta à elaboração de um plano específico para tornar todas as instituições da UE acessíveis em termos de infraestruturas, procedimentos de recrutamento, reuniões, sítios Web e informações;

5.1.5 saúda o empenho da Comissão Europeia, assumido na Agenda Digital, em assegurar a plena acessibilidade dos sítios Web do setor público e dos sítios Web que prestam serviços básicos aos cidadãos até 2015.

5.1.6 assinala com agrado o «Quadro regulamentar comum para as redes e serviços de comunicações eletrónicas»; considera que os produtos e serviços de comunicações eletrónicas são essenciais para garantir que as novas gerações móveis se mantêm informadas e em comunicação;

5.1.7 reconhece a importância do acesso à sociedade da informação e às tecnologias de informação e comunicação, incluindo o acesso a conteúdos, enquanto direito fundamental das pessoas com deficiência;

5.1.8 reconhece o valor acrescentado da Diretiva Serviços de Comunicação Audiovisuais ([12]) e apela ao seu cumprimento e aplicação, em especial no que toca às medidas relativas às pessoas com deficiência;

5.1.9 acolhe favoravelmente a proposta de regulamento relativo à normalização europeia ([13]), apresentada pela Comissão Europeia, bem como a comunicação sobre «Uma visão estratégica para a normalização europeia» ([14]);

5.1.10 apela a um sistema de normalização inclusivo e congratula-se com a adoção do Mandato 473 como medida positiva para promover a acessibilidade.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([12]) JO L 95 de 15.4.2010, pp. 1-24.
([13]) COM(2011) 315 final.
([14]) COM(2011) 311 final.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os «Problemas específicos das ilhas» (parecer de iniciativa)

(2012/C 181/03)

Relator: **José María ESPUNY MOYANO**

Em 20 de janeiro de 2011, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre os

Problemas específicos das ilhas.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 129 votos a favor, 4 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 As regiões insulares apresentam características e particularidades comuns que se manifestam de modo permanente e as distinguem claramente dos territórios continentais. Graças ao artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), os territórios insulares obtiveram, na sua generalidade, o reconhecimento de que a sua situação é fonte de desvantagens concretas que carecem de atenção especial. Contudo, o CESE considera necessário continuar a envidar esforços para que seja adotada uma estratégia que foque as necessidades específicas destas regiões insulares.

1.2 O CESE considera que a definição do conceito de ilha empregue pela UE é inadequada, pelo que deveria ser revista e atualizada, tendo em conta as novas realidades de uma UE alargada que inclui Estados-Membros insulares. Em pareceres anteriores ([1]), o CESE recomendou a alteração dessa definição, recomendação que se reitera aqui.

1.3 Os fenómenos migratórios ou os problemas relacionados com o envelhecimento ou despovoação são questões que afetam especialmente as ilhas. Estas situações podem provocar perda de património cultural, a fragilização dos ecossistemas e graves implicações económicas (emprego, jovens, etc.).

1.4 Algumas ilhas têm de enfrentar a emigração das suas populações para outras regiões mais prósperas, outras acolhem imigrantes que contribuem para o desenvolvimento económico local, mas outras há que, devido à sua posição geográfica, recebem imigrantes que ultrapassam a sua capacidade de acolhimento.

1.5 O CESE considera absolutamente necessário melhorar o acesso às ilhas e a ligação entre as mesmas. Dado que a acessibilidade é um assunto fulcral para aumentar a atratividade das zonas insulares, há que diminuir os custos do transporte de mercadorias e pessoas através da aplicação do princípio de continuidade territorial e da melhoria do Regulamento (CEE) n.º 3577/92.

1.6 A agricultura, a pecuária e a pesca, que constituem uma parte importante da economia local e são a fonte de abastecimento da maior parte da indústria agroalimentar, são frágeis devido ao seu afastamento, ao tamanho diminuto das suas explorações e à reduzida diversificação das suas produções, bem como às condições meteorológicas.

1.7 Isto conduz a uma fragilidade da indústria agroalimentar insular, que dificilmente pode competir com os produtos provenientes do continente ou de países terceiros, o que, por sua vez, resulta num maior enfraquecimento do setor primário.

1.8 O CESE recomenda que a PAC considere as ilhas como zonas desfavorecidas, à semelhança das zonas de montanha, destacando especificamente a insularidade no financiamento.

1.9 São muitas as ilhas europeias que encontraram na atividade turística a essência da sobrevivência da sua população local, da sua identidade, tradições e valores culturais e da sua paisagem. Esta atividade gerou crescimento económico, aumento da ocupação e uma diversificação importante da base económica, através dos serviços associados ao turismo. Contudo, a economia das ilhas tornou-se demasiado dependente da atividade turística, pelo que seria necessário uma diversificação para atividades complementares ao turismo, que favoreçam o desenvolvimento económico insular face a situações de crise como a atual, de que o turismo depende fortemente.

([1]) «Uma melhor integração no mercado interno como fator-chave para a coesão e o crescimento das ilhas», JO C 27 de 30.2.2009, p. 123, e «Inovação no Turismo: Defnir uma estratégia para o desenvolvimento sustentável na regiões insulares», JO C 44 de 11.2.2011, p. 75.

1.10 O CESE junta-se ao Parlamento Europeu na solicitação de que se desenvolvam estratégias específicas semelhantes para as ilhas, regiões de montanha e outras zonas vulneráveis no âmbito da iniciativa da Comissão em matéria de desenvolvimento de uma estratégia para um turismo costeiro e marítimo sustentável, incluída na sua resolução de 27 de setembro de 2011 ([2]).

1.11 O CESE considera que as ilhas têm dificuldade em participar nos programas de investigação, desenvolvimento e inovação da UE, devido à reduzida dimensão do mercado interno e à capacidade limitada das estruturas disponíveis para a investigação e o desenvolvimento. Além disso, o CESE considera muito importante que a UE continue a ajudar as ilhas a desenvolverem as TIC, apoie a criação de estruturas para a investigação e o desenvolvimento e favoreça a participação das PME insulares nos programas de investigação, desenvolvimento e inovação, se necessário inclusivamente através de uma contribuição dos fundos estruturais.

1.12 No atinente às regiões insulares, a política energética europeia deveria dar prioridade à segurança de abastecimento das ilhas, ao financiamento do desenvolvimento e à realização de projetos para produção de energia, através do recurso a novas tecnologias e fontes de energia renováveis, bem como à promoção de uma utilização eficiente da energia, protegendo, ao mesmo tempo, o ambiente e a natureza.

1.13 A escassez de água, a dessalinização da água do mar e outras possibilidades técnicas para a recolha e o abastecimento de água deveriam ser incluídas pela UE no âmbito da política regional, tendo em conta a especificidade das regiões insulares.

1.14 O CESE considera especialmente importante que se desenvolvam programas de formação permanente específicos para o pessoal das ilhas que trabalha nos diferentes setores, com especial ênfase no setor turístico, que representa uma das atividades com maior peso económico nas regiões insulares. Estes programas deviam ser financiados através do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão, com o empenho dos Estados-Membros, das instituições e dos agentes socioeconómicos.

1.15 A educação, a formação profissional e a aprendizagem ao longo da vida desempenham um papel vital na estratégia económica e social da União Europeia no processo de Lisboa e na Estratégia Europa 2020. O CESE solicita que sejam tidas em conta as particularidades das regiões insulares para assegurar que a educação e as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, em todas as regiões e para todos os habitantes, sejam tidas em conta no âmbito das estratégias nacionais.

1.16 O CESE apela a que sejam postas em prática as medidas contempladas no Comunicado de Bruges sobre a coordenação da formação profissional na Europa, adotado pelos ministros da Educação de todos os Estados-Membros e pelos parceiros sociais à escala europeia.

1.17 O CESE solicita à Comissão Europeia a criação de um grupo interserviços específico para as ilhas ou, se for caso disso, a sua inclusão noutros grupos interserviços já existentes.

1.18 Solicita-se à Comissão que garanta disposições específicas para as regiões insulares, em conformidade com o novo quadro financeiro plurianual 2014-2020, e que estas regiões sejam contempladas em programas específicos de desenvolvimento regional, mais adaptados às suas especificidades. Deveria ser considerada a possibilidade de aumentar os níveis de cofinanciamento por parte da UE nos âmbitos de interesse prioritário para o desenvolvimento das ilhas.

1.19 Dado que será a Estratégia Europa 2020 a determinar as futuras ações da UE, o CESE considera necessário examinar que impacto esta estratégia terá nas regiões insulares e de que modo ela ajuda a reduzir as desvantagens inerentes à insularidade.

Face ao caráter sazonal das atividades turísticas nas ilhas, o CESE, tal como já afirmou no seu parecer sobre o tema «Inovação no turismo: Definir uma estratégia de desenvolvimento sustentável nas regiões insulares» ([3]), solicita à Comissão e ao Parlamento Europeu que impulsionem o projeto Calypso para o turismo social, envolvendo os parceiros sociais, dada a influência que o referido programa pode ter no setor turístico e o seu efeito multiplicador noutros setores de atividade.

2. **Introdução**

2.1 *As regiões insulares*

2.1.1 De acordo com a definição do Eurostat, uma ilha é um qualquer território que cumpra os seguintes cinco critérios:

— ter uma superfície mínima de um quilómetro quadrado;

— estar situada a, pelo menos, um quilómetro do continente;

— ter uma população residente permanente de, pelo menos, 50 pessoas;

— não ter uma ligação física permanente com o continente;

— não albergar uma capital da UE.

2.1.2 Para a definição de ilha dever-se-ia ter em conta a Declaração n.º 33 do TFUE, nos termos da qual «A Conferência [Intergovernamental] considera que a referência às "regiões insulares" feita no artigo 174.º pode incluir igualmente Estados insulares na sua totalidade, sob reserva do cumprimento das condições necessárias».

([2]) Ver o parecer do CESE sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Europa, primeiro destino turístico do mundo – novo quadro político para o turismo europeu, JO C 376/08 de 22.12.2011, p. 44 e a Resolução do Parlamento Europeu sobre a «Europa, primeiro destino turístico do mundo – novo quadro político para o turismo europeu» (2010/2206 (INI)).

([3]) JO C 44 de 15.2.2011, p. 75.

2.1.3 Tal como estabelecido num parecer anterior ([4]) do CESE, esta definição não tem em conta as novas realidades de uma União Europeia alargada que inclui Estados-Membros insulares.

2.1.4 De acordo com esta definição, 14 ([5]) dos 27 Estados-Membros da UE têm ilhas no seu território. Deve medir-se a sua importância pelo elevado número de habitantes, mais de 21 milhões, que residem nas várias ilhas da UE, o que equivale aproximadamente a 4 % da população total da UE-27.

2.1.5 As regiões insulares apresentam características e particularidades comuns que se manifestam de modo permanente e as distinguem claramente dos territórios continentais.

2.1.6 Não obstante todas as ilhas da UE apresentarem elementos diferenciados que as distinguem das demais, os fatores comuns dos territórios insulares da UE são mais fortes do que as suas diferença específicas e assumem, sobretudo, grande importância em domínios como os transportes, o ambiente, o turismo ou o acesso aos serviços públicos essenciais.

2.1.7 O TFUE inclui, no seu artigo 174.º, um novo parágrafo segundo o qual será «consagrada especial atenção às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha».

2.1.8 Graças a este aditamento, os territórios insulares obtiveram, na sua generalidade, o reconhecimento de que a sua situação é fonte de desvantagens concretas que carecem de atenção especial.

3. **Situação demográfica nas regiões insulares**

3.1 Os fenómenos migratórios ou os problemas relacionados com o envelhecimento ou despovoação são questões que afetam especialmente as ilhas.

3.2 Algumas ilhas ou zonas de territórios insulares enfrentam atualmente graves ameaças de despovoação devido ao êxodo da população ativa, essencialmente a mais jovem, ao envelhecimento da população residente ou às duras condições meteorológicas. Esta situação pode provocar perda de património cultural e a fragilização dos ecossistemas.

3.3 Outras ilhas, devido à sua situação geográfica nas fronteiras externas da União, enfrentam fluxos de população inversos e encontram-se expostas a uma imigração irregular proveniente de países terceiros, situação que é muitas vezes desequilibrada em relação à sua capacidade de acolhimento.

3.3.1 Em algumas ilhas estão a ocorrer situações de emergência humanitária extrema que devem ser resolvidas com a solidariedade da União Europeia, incluindo a necessidade de continuar a partilhar os custos operacionais gerados combinando recursos nacionais e europeus.

3.3.2 O CESE propôs em pareceres anteriores que, no âmbito de uma política comum de asilo, se deve alterar o Regulamento de Dublim para facilitar aos requerentes de asilo a mobilidade dentro da UE.

3.4 Por outro lado, há ilhas que registam um forte estabelecimento de residentes estrangeiros com elevado poder de compra que contribuem para o desenvolvimento económico e social local, mas que em situações em que o mercado da habitação está saturado, podem provocar o seu encarecimento, dificultando o acesso à população local com menos recursos económicos.

4. **Acessibilidade e insularidade**

4.1 Algumas das limitações dos territórios insulares resultam da sua descontinuidade espacial e do seu afastamento. Estas limitações refletem-se em custos de transporte, de distribuição e de produção mais elevados, numa maior dose de incerteza de aprovisionamento e na necessidade de dispor de mais reservas e de maior capacidade de armazenamento.

4.2 Prova disso é a sua total dependência do transporte marítimo e aéreo. As regiões insulares encontram-se, por conseguinte, numa situação mais desfavorável do que os demais territórios no aproveitamento das vantagens do mercado único europeu enquanto espaço homogéneo de relações económicas competitivas quando se trata do redimensionamento da empresa necessário para permitir a inovação e a obtenção de economias de escala e externas.

4.3 Neste sentido, importa recordar que na iniciativa da UE do Céu Único Europeu se poderia examinar a hipótese de criar mecanismos de gestão do tráfego aéreo com uma abordagem específica que garanta a qualquer momento a acessibilidade das regiões insulares.

4.4 Não se deve esquecer a situação criada pela evolução da nuvem de cinzas do vulcão islandês Eyjafjallajökull que afetou vastas zonas do espaço aéreo europeu durante os meses de abril e maio de 2010, ocasionando o encerramento de muitos aeroportos, do centro e do norte da Europa e até do sul da Europa.

4.5 O problema mais preocupante não foi tanto a interrupção da chegada de turistas mas antes a impossibilidade daqueles que se encontravam nas ilhas de regressarem aos seus países de origem e a incerteza sobre a duração do problema.

([4]) «Uma melhor integração no mercado interno como fator-chave para a coesão e o crescimento das ilhas», JO C 27 de 30.2.2009, p. 123, ponto 2.2.

([5]) Espanha, Irlanda, França, Dinamarca, Itália, Finlândia, Suécia, Reino Unido, Grécia, Países Baixos, Malta, Chipre, Estónia e Portugal.

4.6 Este caso em particular reflete a especial vulnerabilidade das regiões insulares nestas circunstâncias, pois o encerramento do espaço único europeu, apesar de afetar quase toda a Europa, teve uma maior repercussão (negativa) nas regiões insulares afetadas.

4.6.1 Outro tema a ter em conta é a imposição do imposto sobre CO_2 no transporte aéreo, que a Comissão prevê que entre em vigor a partir de 2012. Se este imposto entrasse em vigor, a Comissão deveria encontrar uma fórmula específica para as regiões insulares, pois estas dependem muito mais do transporte aéreo e as desvantagens inerentes à sua insularidade seriam ainda agravadas.

4.7 A acessibilidade é um assunto fulcral para aumentar a atratividade das zonas insulares. As redes transeuropeias de transporte (RTE-T) devem englobar uma verdadeira política multimodal que deve ser igualmente aplicada às ilhas. A criação de corredores marítimos e aéreos entre o continente europeu e as ilhas, mediante o financiamento de infraestruturas fixas e móveis, pode contribuir para esse fim.

5. **Agricultura e pescas**

5.1 A agricultura, a pecuária e a pesca nas ilhas constituem uma parte importante da economia local, especialmente em termos de emprego, e são também um importante apoio para a indústria agroalimentar local, que representa a maior parcela da produção industrial nessas regiões.

5.2 Não obstante, a produção agrícola e pesqueira das ilhas caracteriza-se por uma grande fragilidade causada, principalmente, pelas dificuldades resultantes do seu afastamento, do tamanho diminuto das suas explorações, da reduzida diversificação das suas produções, da dependência dos mercados locais, da fragmentação e das condições meteorológicas. Tudo isso se repercute na indústria agroalimentar insular, que depende dos seus próprios produtos. A fragilidade das produções agrícolas e pecuárias também contribui para a fragilidade desta indústria.

5.2.1 Todos estes fatores contribuem para reduzir consideravelmente a sua competitividade face às produções continentais e às procedentes de países terceiros.

5.3 Além disso, é forte a dependência da agricultura local do exterior, tanto em termos de fornecimento de matérias-primas e fatores de produção como de comercialização dos produtos, dada a sua situação geográfica muito distante das fontes de abastecimento e dos mercados.

5.4 Face ao exposto, os produtores agrícolas das ilhas concorrem em condições desiguais com os produtores de outros territórios. Os produtores locais devem, portanto, receber o apoio necessário para que a agricultura das regiões insulares fique em pé de igualdade com a das restantes regiões, por exemplo através de instrumentos específicos da PAC para as ilhas, e para uma maior promoção e reconhecimento das produções locais.

5.5 Quanto à adoção de medidas destinadas especialmente a compensar as desvantagens da insularidade neste âmbito, o ideal seria conceber um programa legislativo específico, como por exemplo para o setor primário, particularmente importante nas ilhas. O Fundo Europeu das Pescas (FEP) não prevê intervenções especiais, salvo em benefício das regiões ultraperiféricas e das ilhas menores do mar Egeu.

5.6 O mesmo acontece com os regimes de ajuda direta no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC). O fator insularidade não foi tido em conta nas reformas mais recentes dos regimes de ajuda direta da PAC, do desenvolvimento rural e do FEADER.

6. **Mercado interno e turismo**

6.1 A dimensão reduzida dos territórios insulares em relação aos continentais condiciona significativamente a produção e a estrutura dos mercados. Por conseguinte, a maior parte do tecido produtivo localizado nestes territórios é constituído por pequenas empresas e microempresas com um grau de vulnerabilidade mais elevado do que as empresas de maior dimensão.

6.2 O turismo foi e continua a ser um recurso básico da economia de muitas regiões insulares. Apesar das múltiplas diferenças existentes entre estas regiões, são muitas as ilhas europeias que encontraram nesta atividade a essência da sobrevivência da sua população local, da sua identidade, tradições e valores culturais e da sua paisagem.

6.3 O estabelecimento do turismo nas regiões insulares europeias gerou crescimento económico e ocupacional e uma diversificação importante da base económica através dos serviços associados ao turismo. Também possibilitou a recuperação e preservação das tradições e cultura locais, bem como de áreas naturais e do património monumental.

6.4 Ainda que, em geral, o turismo tenha sido um fator claramente positivo, também devem reconhecer-se os impactos negativos que teve em algumas regiões insulares, como a precariedade laboral, a sazonalidade, a baixa qualificação dos trabalhadores, uma forte especulação urbanística e um aumento do custo de vida para a população local. Criou também problemas graves de abastecimento de água e dificuldades em proporcionar serviços básicos à população (gestão de resíduos, salubridade, etc.), originando um forte impacto ambiental. Atualmente, a economia das ilhas está muito dependente da atividade turística, pelo que seria necessário uma diversificação para outras atividades, e não só complementares ao turismo, que favoreçam o desenvolvimento económico insular face a situações de crise como a atual, de que o turismo depende fortemente.

6.5 Com a aprovação do TFUE, passou a ser reconhecida expressamente a importância do turismo na UE. Em junho de 2010, a Comissão apresentou uma comunicação que promove um novo quadro para uma ação coordenada na União Europeia com o fito de aumentar a competitividade e a capacidade de desenvolvimento sustentável do turismo europeu ([6]). Este reconhecimento representa uma oportunidade para o reforço da competitividade do setor turístico europeu, contribuindo assim, no espírito da nova Estratégia Europa 2020, para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

6.6 O Parlamento Europeu, na sua resolução de 27 de setembro de 2011 ([7]), no ponto 55, «acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão de desenvolver uma estratégia visando um turismo costeiro e marítimo sustentável, e apela ao desenvolvimento de estratégias específicas similares para as regiões insulares e montanhosas e outras zonas vulneráveis».

7. **Investigação, desenvolvimento e inovação (I+D+I)**

7.1 A inovação é um objetivo fundamental das políticas económicas, tanto ao nível da UE – no âmbito das Estratégias de Lisboa e Europa 2020 – como a nível regional, o que explica o crescente investimento público na investigação, educação, formação e apoio aos «setores mais inovadores» (transportes, energia, indústrias «verdes», entre outros). O mesmo se passa com os serviços, especialmente com os que requerem níveis de conhecimento e qualificações idênticos aos considerados adequados na maior parte das atividades turísticas (designadamente serviços de alojamento, restauração, imobiliário, etc.).

7.2 A sociedade da informação e as novas tecnologias devem ser promovidas e reforçadas, pois constituem vias de diversificação da atividade e de progressão do conhecimento para as ilhas. A utilização das TIC reduz o isolamento, melhorando os processos e sistemas de gestão empresarial e as relações com o exterior, o que favorece o aumento da sua competitividade e produtividade.

7.3 A principal dificuldade das regiões insulares para desenvolver a sua capacidade de inovação prende-se com a fragilidade do tecido empresarial, os níveis de formação, o acesso ao mercado europeu, o escasso investimento em infraestruturas de investigação, etc. A inovação nas regiões insulares deve ser examinada com base num conceito amplo que inclua, por exemplo, a produção, os métodos de comercialização, técnicas inovadoras na gestão ou a organização empresarial. As empresas insulares devem procurar melhorar a sua capacidade de produção e a qualidade dos seus produtos, e deve ser-lhes facilitado o acesso ao mercado europeu em condições de concorrência similares às das regiões continentais da UE.

7.4 Por outro lado, há que destacar as dificuldades enfrentadas pelas ilhas para participar nos programas de investigação, desenvolvimento e inovação da UE. A reduzida dimensão do mercado interno, a capacidade limitada das estruturas disponíveis para a investigação e o desenvolvimento dificultam a participação destas regiões nesses programas.

8. **Energia e água**

8.1 Devido à elevada dependência das ilhas da importação de combustível, a oscilação dos custos energéticos tem mais impacto nas regiões insulares.

8.2 No atinente às regiões insulares, a política energética europeia deveria dar prioridade à segurança de abastecimento das ilhas, ao financiamento do desenvolvimento e realização de projetos para a produção de energia, através do recurso a novas tecnologias e fontes de energia renováveis e à promoção de uma utilização eficiente da energia, protegendo, ao mesmo tempo, o ambiente e a natureza.

8.3 A produção, o armazenamento e a distribuição de eletricidade são relevantes, não só para as necessidades de energia primária mas também para a dessalinização da água do mar, que poderia resolver o problema do abastecimento de água potável em muitas ilhas.

8.4 Devido à superfície reduzida das ilhas e, principalmente, à sua constituição rochosa, na maior parte das ilhas há escassez de água, o que prejudica o desenvolvimento económico (em especial o turismo), além de ter repercussões na saúde, na agricultura e na pecuária.

9. **Formação e emprego**

9.1 De acordo com o estudo recente do Euroislands ([8]), o capital humano é um problema importante das ilhas europeias, especialmente no mar Mediterrâneo. O nível de educação é especialmente baixo mesmo nas ilhas com um produto interno bruto *per capita* mais elevado e com um estabelecimento de ensino superior. Nas ilhas nórdicas, o capital humano está mais bem preparado para enfrentar novos desafios, mas também aí a conversão de profissões tradicionais representa um desafio.

9.2 A educação, a formação profissional, a aprendizagem ao longo da vida e o conhecimento de línguas estrangeiras desempenham um papel vital na estratégia económica e social da União Europeia no processo de Lisboa e na Estratégia Europa 2020. Assegurar a educação e as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida em todas as regiões e para todos os

([6]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Europa, primeiro destino turístico do mundo – Novo quadro político para o turismo europeu, COM(2010) 352 final.

([7]) Resolução do Parlamento Europeu sobre a «Europa, primeiro destino turístico do mundo – novo quadro político para o turismo europeu» (2010/2206 (INI)).

([8]) Estudo *The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy* (EUROISLANDS), Programa Europeu ESPON/ORATE 2013.

habitantes tem de ser a base das estratégias nacionais. A escassez de mão-de-obra e a necessidade de dispor de uma vasta gama de serviços requerem uma polivalência profissional por parte dos habitantes das ilhas, passível de se alcançar através de programas de formação profissional adequados financiados pela UE.

10. **Política regional**

10.1 A política regional é o principal meio comunitário de que dispõem os territórios insulares para superarem as suas limitações estruturais e aproveitarem o seu potencial de desenvolvimento e crescimento. É, contudo, indispensável melhorar esta política para que as ilhas, que são parte integrante do mercado único europeu, retirem o máximo proveito desta situação, tanto em termos económicos como sociais.

10.2 Em geral, os territórios insulares encontram-se em desvantagem em relação aos territórios continentais. A insularidade não se inclui nos temas prioritários da agenda da política regional e de coesão europeia. Além disso, o alargamento alterou radicalmente as prioridades desta agenda, o que não favoreceu as políticas europeias em matéria de insularidade.

10.3 É, pois, indispensável criar um quadro integrado que responda com eficácia às limitações a que estão sujeitas as ilhas europeias. As medidas e as políticas relevantes para as ilhas deverão, por conseguinte, ser sempre precedidas de avaliações de impacto, analogamente ao que já acontece com as regiões ultraperiféricas, para evitar repercussões negativas e contradições e reforçar a coesão territorial. Essas avaliações de impacto são especialmente necessárias no caso das políticas de transporte, do ambiente e da energia.

10.4 Na programação para o período de 2007-2013, foi utilizado o PIB *per capita* como único indicador para definir a elegibilidade das regiões ao abrigo dos objetivos estabelecidos na política regional. Este indicador não tem em conta que a dimensão da coesão é muito mais ampla visto abarcar componentes sociais, ambientais, territoriais e outras relacionadas com a inovação e a educação. Os novos indicadores deveriam oferecer, com base em dados estatísticos mais pertinentes, um panorama bem claro sobre o nível de desenvolvimento das ilhas e permitir uma perceção satisfatória das regiões com limitações geográficas permanentes.

10.4.1 Para tal, haveria que tomar como ponto de partida os indicadores de referência da Estratégia Europa 2020, em consonância com o quadro político geral da União.

10.5 Embora o período de programação 2007-2013 reconheça a elegibilidade das ilhas europeias para a cooperação transfronteiriça, o estabelecimento do critério da distância máxima de 150 km entre as fronteiras regionais fez com que três arquipélagos (Cíclades, Hébridas e Baleares) ficassem atualmente excluídos.

10.6 O CESE defende que se deve abandonar o critério da distância de 150 km utilizado na classificação das ilhas como regiões transfronteiriças elegíveis para o financiamento dos programas de cooperação transfronteiriça no âmbito da cooperação territorial da política de coesão ou no âmbito da política europeia de vizinhança.

10.7 Importa prestar uma atenção muito especial às ilhas afetadas não apenas por uma mas por várias das limitações enunciadas no artigo 174.º, como as ilhas montanhosas ou muito pouco povoadas. O mesmo se pode dizer dos arquipélagos afetados por uma insularidade dupla ou múltipla. Estes territórios apresentam limitações adicionais decorrentes da sua fragmentação e da sua dimensão geográfica reduzida. É de assinalar igualmente a situação de um bom número de ilhas costeiras com graves limitações associadas à microinsularidade, ou seja, as limitações da insularidade são aqui mais acentuadas, sendo mais frequentes as deficiências nos serviços prestados à população.

10.8 Infere-se do exposto que as ilhas necessitam de uma abordagem integrada das várias políticas, tanto horizontalmente (mediante uma abordagem intersetorial nas principais políticas com impacto territorial, PAC, PPC, auxílios estatais, etc.), como verticalmente (associando as dimensões regional, nacional e da União Europeia). Esta abordagem deveria refletir também as novas orientações políticas do Tratado da União Europeia e a importância atribuída a algumas áreas, como, por exemplo, a energia e o clima, a projeção externa da UE e a justiça e assuntos internos ([9]).

11. **Pontos fortes e de interesse das regiões insulares**

11.1 De acordo com as conclusões do estudo Euroislands no âmbito do Programa ESPON/ORATE ([10]), no que respeita aos pontos fortes das ilhas, as suas principais vantagens comparativas são a qualidade de vida e os bens naturais e culturais. As ilhas possuem uma grande densidade de capital natural e cultural e uma forte identidade cultural. Não obstante, estes são recursos limitados, uma vez que o património natural e cultural é insubstituível e não renovável.

11.2 Segundo as recomendações deste estudo, nas ilhas, as novas tecnologias nos domínios da comunicação e da informação diminuem o impacto negativo da insularidade (a pequena escala e o isolamento). As novas tecnologias também podem beneficiar as pequenas e médias empresas e serviços, como a educação e a investigação, os serviços de saúde, informação, cultura e outras atividades criativas. Outras mudanças tecnológicas (desenvolvimento de novas formas de energia renovável, as tecnologias de substituição parcial dos recursos naturais, os

([9]) Áreas identificadas na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das regiões e aos Parlamentos Nacionais sobre a «Reapreciação do orçamento da UE», COM(2010) 700 final.

([10]) Estudo *The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy* (EUROISLANDS), Programa Europeu ESPON/ORATE 2013.

desenvolvimentos no setor dos transportes, etc.) podem ter um efeito moderador nas limitações causadas pela insularidade.

11.3 Nas regiões insulares, encontram-se inúmeros exemplos de boas práticas:

— Iniciativas no setor empresarial: apesar dos seus preços serem relativamente altos, vários produtos agrícolas e produtos manufaturados das ilhas (produtos alimentares e bebidas) «resistiram» à concorrência dentro da União Europeia e no mercado mundial, devido à sua qualidade (dos meios de produção locais e dos métodos tradicionais de produção) e/ou à sua singularidade, criando uma marca.

— Iniciativas empreendidas para enfrentar os problemas gerais do ambiente, tais como as alterações climáticas ou problemas específicos relacionados com a insularidade: no caso de aplicações na produção de energias renováveis destacam-se a ilha de Citnos (Cíclades), Samsø, Eigg (Escócia), Gotland, Bornholm, ilhas Canárias, etc.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «O PIB e mais além — Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares» (parecer de iniciativa)

(2012/C 181/04)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Em 20 de janeiro de 2011, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, o Comité Económico e Social Europeu decidiu elaborar parecer de iniciativa sobre o tema

O PIB e mais além – Participação da sociedade civil na seleção de indicadores complementares

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 172 votos a favor, 5 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE reitera o que afirma no ponto 8 da mensagem final da conferência «Agir sustentável, ser responsável! – A sociedade civil europeia na via da Conferência Rio+20», realizada em 7 e 8 de fevereiro passado: «Regozijamo-nos com o facto de a primeira versão do documento reconhecer as limitações do PIB enquanto indicador de bem-estar e reclamamos a participação da sociedade civil na elaboração urgente de indicadores complementares».

1.2 O CESE reconhece os progressos conseguidos nos últimos anos na elaboração de indicadores complementares ao produto interno bruto (PIB), a nível mundial e europeu, sobretudo na análise dos índices representativos da qualidade de vida e das condições sociais dos cidadãos em termos de sustentabilidade dos sistemas económicos.

1.2.1 O CESE continua a considerar fundamental estabelecer tais indicadores, sobretudo mediante uma abordagem global que coloque a União Europeia na vanguarda, também na perspetiva dos próximos encontros internacionais (Rio+20) e, sobretudo, face aos possíveis avanços nas novas estratégias europeias no âmbito da estabilidade e do crescimento económico, do desenvolvimento e da coesão social e da sustentabilidade ambiental. O primeiro ponto de referência para a elaboração desses indicadores complementares do PIB é a Estratégia Europa 2020.

1.3 O CESE considera que a complexa trajetória que culminará na redefinição do bem-estar e do progresso da sociedade – com um sentido mais lato do que o mero crescimento económico – não pode ser dissociada das atuais políticas europeias destinadas a combater os efeitos persistentes da crise económica e financeira.

1.3.1 A recuperação económica e a saída propriamente dita da crise exigem que se altere o paradigma de referência, passando a basear o desenvolvimento no bem-estar e no progresso da sociedade. Só deste modo se poderá dedicar mais atenção às causas da crise e da recessão sentida recentemente em toda a Europa, a fim de avaliar as suas consequências e gizar políticas mais adequadas, a curto e a longo prazo. Neste sentido, as políticas da UE representam um desafio particularmente interessante.

1.4 O CESE insiste, por conseguinte, na necessidade de superar as resistências e as tentações redutoras que se opõem a que, à margem dos indicadores tradicionais de caráter meramente económico e financeiro, se criem e controlem institucionalmente outros indicadores determinados pela sustentabilidade económica, social e ambiental, justamente porque é nesta ótica que mais facilmente se poderá refrear e gerir a crise atual.

1.5 É já considerável a distância entre as políticas económicas, a nível nacional e a nível europeu, e o progresso social. No entanto, como os institutos nacionais de estatística adotaram já em larga medida os indicadores complementares do PIB, a possibilidade de reduzir esse hiato depende da capacidade de transformar em conhecimento e em consciência coletiva dos cidadãos europeus a multiplicidade de informação disponível.

1.5.1 Neste contexto, convém lançar um debate sobre o verdadeiro significado de progresso que, para além de redefinir o conceito de desenvolvimento, introduza igualmente elementos de responsabilidade política. Esta nova abordagem requer a identificação das várias dimensões de que é feito o progresso mediante

i) a extensão das contas nacionais aos fenómenos sociais e ambientais;

ii) a utilização de indicadores compostos;

iii) a criação de indicadores-chave.

1.6 O CESE considera, por conseguinte, que a estatística assumiu um papel decisivo para colmatar o hiato de conhecimento existente:

— entre os processos económicos e sociais surgidos das decisões políticas e os progressos em termos de bem-estar e de progresso social;

— entre as instituições políticas propriamente ditas e as instâncias de cidadania, hoje mais do que nunca, perante a evolução das tecnologias da informação e da comunicação.

1.7 O CESE está convencido de que a transparência dos processos de decisão democráticos requer uma governação estatística independente que readquira o seu papel fundamental de orientação das aferições e da sua metodologia, face aos fenómenos ditados pelas novas exigências de caráter económico, social e ambiental. O Eurostat é chamado a desempenhar aqui um papel central de integração e de harmonização das estatísticas nacionais e regionais.

1.8 O CESE considera, além disso, que a sociedade civil, juntamente com outros agentes sociais e institucionais, deverá identificar os âmbitos de intervenção dentro dos quais é determinado o progresso de uma sociedade, delineando as áreas específicas e os fenómenos de relevo (nos domínios económico, social e ambiental). Tal poderá realizar-se por intermédio de instrumentos específicos, de consulta e participação.

1.8.1 O CESE considera que a legitimidade das decisões públicas não pode ser criada e assegurada exclusivamente por garantias e sistemas formais – institucionais, jurídicos, constitucionais – do Estado, mas deve assentar necessariamente no contributo da sociedade civil.

1.8.2 O contributo específico da sociedade civil para a definição das perspetivas de desenvolvimento e de bem-estar é um contributo político necessário não só para imbricar a dimensão participativa com a cognitiva, mas também para alcançar os objetivos almejados.

1.9 O que falta, todavia, é desenvolver instrumentos de execução e de responsabilização necessários para vincular as escolhas políticas, em particular as de política económica e orçamental, com o desempenho dos próprios indicadores.

1.10 À luz das experiências de consulta e de participação nos vários países, o CESE considera que o «paradigma deliberativo» (processo de intercâmbio de informação e opiniões sobre uma decisão comum numa dimensão discursiva pela qual se formam e exprimem as preferências coletivas), que serviria de base à elaboração dos indicadores de bem-estar e de progresso, terá de assentar nos seguintes elementos:

— um diálogo em pé de igualdade entre agentes institucionais e representantes da sociedade civil;

— a inclusão no processo deliberativo de todos os interessados pela assunção da perspetiva e aferição e persecução do bem-estar e do progresso social;

— uma orientação para o bem comum, em particular na síntese que se segue à fase de diálogo.

1.11 O CESE propõe-se prosseguir com o acompanhamento das atividades que implicam, a nível nacional e europeu, a participação da sociedade civil na elaboração de indicadores complementares do PIB.

1.12 O CESE reafirma a sua disponibilidade para servir de lugar de encontro entre a sociedade civil organizada e os órgãos institucionais europeus, no âmbito de um processo participativo e deliberativo de determinação e elaboração dos indicadores de progresso para a União Europeia.

2. **Introdução**

2.1 Com o presente parecer, o CESE pretende dar o seu contributo para a reflexão sobre as formas de participação da sociedade civil nos processos de elaboração dos indicadores de bem-estar ou de progresso de uma sociedade, na perspetiva da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável: Cimeira da Terra 2012 – Rio +20, que terá lugar de 20 a 22 de junho de 2012 no Rio de Janeiro ([1]), e do 4.º Fórum Mundial da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) que terá lugar de 16 a 19 de outubro de 2012 em Nova Deli, na Índia, sobre «*Statistics, Knowledge and Policies Measuring Well-Being and Fostering the Progress of Societies*» [Estatísticas, conhecimento e políticas para medir o bem-estar e promover o progresso das sociedades].

2.2 O CESE tenciona prosseguir na via de reflexão encetada nos seus pareceres anteriores, dando continuidade ao processo de acompanhamento dos progressos realizados – a nível europeu – na elaboração dos indicadores complementares do PIB, aptos a exprimir o desenvolvimento económico e social no pleno respeito da sustentabilidade ambiental ([2]).

2.3 Já com o seu parecer sobre o tema «Para além do PIB — Instrumentos para medir o desenvolvimento sustentável» ([3]), o CESE havia refletido sobre os limites do PIB, sobre correções e integrações e, por conseguinte, sobre a necessidade de definir novos critérios para fixar indicadores complementares de bem-estar e de sustentabilidade (económica, social e ambiental), «para uma política mais equilibrada».

([1]) http://www.earthsummit2012.org/.

([2]) Pareceres do CESE sobre o tema «Para além do PIB — Instrumentos para medir o desenvolvimento sustentável», JO C 100 de 30.4.2009, p. 53 e sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança», JO C 18 de 19.1.2011, p. 64.

([3]) JO C 100 de 30.4.2009, p. 53.

2.4 Dois anos mais tarde, dando seguimento ao debate e aos preparativos à escala europeia no seu parecer intitulado «O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança» ([4]), o CESE congratulava-se com a comunicação da Comissão Europeia ([5]), sublinhando a importância de uma perspetiva de longo prazo na escolha dos parâmetros de referência e de instrumentos estatísticos mais aptos a alargar as contas nacionais às temáticas ambientais e sociais, também neste caso em função das escolhas estratégicas dos agentes políticos institucionais.

2.4.1 Neste parecer, o CESE evidenciava a necessidade de aprofundar a análise dos índices representativos da qualidade de vida e das condições sociais dos indivíduos, adotando uma abordagem global que permita à União Europeia ocupar a vanguarda nesta iniciativa.

3. **Do crescimento económico ao progresso social: uma trajetória complexa**

3.1 Há mais de cinquenta anos que se começou a elaborar novos índices sintéticos, alternativos ou simplesmente complementares do indicador tradicional do crescimento económico: o PIB. O PIB é um instrumento de aferição «especializado» num segmento específico de atividade – essencialmente de mercado – de uma sociedade. Só uma interpretação «preguiçosa» seria capaz de convertê-lo de «indicador de produção» em «indicador de bem-estar de uma sociedade» ([6]).

3.1.1 Entre os anos sessenta e noventa foram elaborados indicadores de caráter social, complementares ou alternativos do PIB, que permitiram estabelecer âmbitos de investigação suplementares em relação à componente económica tradicional. Esta fase pode ser definida como «fase social» dos indicadores de progresso de uma sociedade.

3.1.2 Em fins dos anos oitenta, o Relatório Brundtland (1987) colocou a questão do desenvolvimento sustentável no foco das atenções à escala mundial ([7]). Posteriormente, com a Conferência sobre o Ambiente e o Desenvolvimento da ONU de 1992 (Cimeira da Terra do Rio), a questão ambiental passou a fazer parte da agenda política internacional, assinalando a transição para uma «fase global» de busca e elaboração de indicadores capaz de medir o progresso da sociedade ([8]).

3.2 É, porém, no curso da última década que se afirma com mais vigor a exigência de medir o nível de bem-estar alcançado por uma sociedade, garantindo simultaneamente a sua sustentabilidade económica, social e ambiental.

3.3 Nestes anos foi fundamental o papel da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável com o «Projeto Global sobre a Aferição do Progresso das Sociedades», iniciado em 2003 ([9]). Este projeto representou e representa ainda agora um verdadeiro exemplo de reflexão conjunta à escala mundial que permitiu tomar consciência da necessidade de mudar o paradigma do progresso da sociedade e do modelo de desenvolvimento global que lhe está associado.

3.3.1 Graças ao Projeto Global foi criada uma rede de operadores privados e públicos interessados em desenvolver uma profunda reflexão sobre i) os estudos e as análises no âmbito das estatísticas sobre o bem-estar social, a sustentabilidade ambiental e o crescimento económico; ii) os instrumentos das tecnologias da informação e da comunicação, que permitam traduzir as estatísticas em conhecimento ([10]).

3.4 Em 20 de agosto de 2009, a Comissão Europeia publicou uma importante comunicação intitulada «O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança» ([11]), em que reconhecia a necessidade de agregar ao PIB indicadores ambientais e sociais e estabelecia um programa de trabalho até 2012.

3.5 Volvido pouco menos de um mês ([12]), era publicado o Relatório da Comissão para a Aferição do Desempenho Económico e do Progresso Social (conhecido geralmente como Relatório da Comissão Stiglitz, Sen e Fitoussi) ([13]) com objetivos explícitos de:

a) determinar os limites da utilização do PIB como indicador do desempenho económico e do progresso social;

b) avaliar a possibilidade de utilizar instrumentos de aferição alternativos de progresso social;

c) promover uma reflexão sobre a forma mais adequada de apresentar as informações estatísticas.

([4]) JO C 18 de 19.1.2011, p. 64.
([5]) COM(2009) 433 final.
([6]) O próprio Simon Kuznets – a quem se deve a difusão do PIB nos Estados Unidos – havia advertido para eventuais abusos ou mal-entendidos a que poderia lever a utilização distorcida desse instrumento, preocupando-se em determinar os limites de intervenção. Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress* [A necessidade de novas medidas para o progresso]. Universidade de Boston.
([7]) Organização das Nações Unidas, 1987, Relatório da Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento.
([8]) Uma atividade de investigação que se concentrará essencialmente em quatro abordagens metodológicas diversas: i) indicadores de correção do PIB; ii) indicadores alternativos; iii) indicadores sintéticos; iv) sistema de indicadores.
([9]) O projeto foi lançado em Palermo em 2004 durante o primeiro Fórum Mundial da OCDE sobre o tema «Estatísticas, conhecimento e política». Três anos mais tarde tem lugar o segundo Fórum (2007) em Istambul sobre o tema «Aferir e fomentar o progresso da sociedade» em que é assinada a Declaração de Istambul pelos representantes da CE, da OCDE, da ONU, do PNUD, do Banco Mundial e da Organização da Conferência Islâmica. Em 2009, realizou-se em Busan (Coreia do Sul) o terceiro Fórum da OCDE sobre o tema «Avaliar os progressos, criar uma visão, melhorar a qualidade de vida».
([10]) Durante o fórum anual de 24 e 25 de maio de 2011, a OCDE apresentou um índice de melhoria da qualidade de vida (*Better life index*), um indicador que mede a riqueza, o bem-estar e a qualidade de vida com recurso a 11 parâmetros (habitação, rendimento, trabalho, vida social, educação, ambiente, governação, saúde, satisfação pessoal, segurança, equilíbrio entre vida privada e vida profissional): OCDE, 2011, *How's Life? Measuring Weel-Being, OECD Better Life Initiative.* http://www.oecdbetterlifeindex.org/.
([11]) COM(2009) 433 final.
([12]) 14 de setembro de 2009.
([13]) http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.

3.5.1 Para tal, são formuladas neste relatório 12 recomendações que permitirão elaborar instrumentos de aferição capazes de avaliar o bem-estar social, material e imaterial, nos seus múltiplos aspetos ([14]).

3.6 Em 25 de setembro de 2009, a reflexão sobre o PIB e sobre a necessidade de indicadores complementares de bem-estar social e ambiental adquiriu maior protagonismo no decurso da Cimeira do G20 em Pittsburgh. Na declaração final era assumido o seguinte compromisso: «No momento em que nos empenhamos em introduzir um modelo novo e sustentável de crescimento, devemos encorajar a elaboração de novos métodos de aferição que permitam ter mais plenamente em conta as dimensões social e ambiental do desenvolvimento económico».

3.7 Em dezembro de 2010, a Comissão Europeia apresentou o «Quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial ([15])», com uma secção consagrada ao tema «Melhorar o bem-estar e reduzir a exclusão» no capítulo I «Análise e tendências da situação económica, social e territorial» (pág. 73-117), que retoma uma série de indicadores de bem-estar.

3.8 Não obstante a maior atenção dada ao progresso de uma sociedade, parece continuar a haver resistências relativamente fortes nas instituições europeias quando se trata de aplicar os mesmos indicadores de caráter sócia e ambiental.

3.8.1 Durante a primavera/outono de 2010 a Comissão Europeia apresentou um projeto de reforço da governação económica europeia com vista a corrigir os desequilíbrios fiscais e macroeconómicos dos Estados-Membros da UE ([16]). Um sistema como este deveria assentar num sistema de indicadores (*score-board*) capaz de alertar para tais desequilíbrios e permitir atuar oportunamente com medidas de correção nos Estados-Membros em causa ([17]). No entanto, a reflexão sobre o sistema de indicadores a adotar foi totalmente desprovido de transparência. Na sua escolha a Comissão excluiu totalmente os indicadores económicos pertinentes igualmente para se compreender os desequilíbrios financeiros, isto é os de caráter social e ambiental.

3.8.2 Igual escolha parece ter sido adotada com o Pacto Euro+ ou o recente Pacote Fiscal para responder à especulação financeira e salvaguardar a competitividade da Zona Euro.

3.8.3 Como já teve ocasião de referir, tanto no parecer sobre o reforço da coordenação das políticas europeias ([18]) como no parecer sobre os desequilíbrios macroeconómicos ([19]), o CESE considera que se por desequilíbrios macroeconómicos se entendem disparidades persistentes entre a procura e a oferta agregada (a ponto de gerar excedentes ou défices no consumo e na poupança de toda a economia) então é perfeitamente descabido inserir igualmente indicadores de natureza social, como por exemplo, um índice de desigualdades de rendimentos e de riqueza, incidência dos salários mais baixos, a componente dos chamados trabalhadores pobres, a parte respetiva dos salários e dos dividendos (lucros) no PIB, etc ([20]). São estes indicadores que põem em evidência desequilíbrios macroeconómicos derivados da alta taxa de poupança dos rendimentos mais elevados e o excesso de endividamento dos rendimentos médios e baixos. Estes indicadores são fontes irrefutáveis da crise economia e financeira global desencadeada a partir de 2008 ([21]).

3.8.4 Por outras palavras, a pouco menos de dois anos da comunicação da referida Comissão Europeia ([22]), a própria Comissão, seguindo embora novas pistas para conceber o desenvolvimento e o progresso social, foi chamada a exercer o seu papel de gestão, de coordenação e, sobretudo, de controlo dos Estados-Membros e continua a utilizar instrumentos e abordagens tradicionais, privilegiando a dimensão económica em detrimento dos aspetos sociais e ambientais.

([14]) Em 12 de outubro de 2011, realizou-se em Paris uma conferência organizada pela OCDE, pelo *Institute Nationale de la Statistique et des Etudes Economicques* (INSEE), pelo ministro francês da Economia, das Finanças e da Indústria: «*Two Years after the release of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report: What well-being and sustainability measures*» [Dois anos após a publicação do Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi: Como medir o bem-estar e a sustentabilidade?] Contribuições do INSEE, Paris.

([15]) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm.

([16]) Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – Instrumentos para uma melhor governação económica da UE - COM(2010) 367.
Reforçar a coordenação das políticas económicas, COM(2010) 250 final.

([17]) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas de execução para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro, COM(2010) 525 final - 2010/0279 (COD).
Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD)).

([18]) Ver parecer do CESE 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 – Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – Instrumentos para uma melhor governação económica da UE», JO C 107 de 6.4.2011, p.7.

([19]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas de execução para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro» [COM(2010) 525 final — 2010/0279 (COD)] e a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos», COM(2010) 527 final — 2010/0281 (COD), JO C 218 de 23.7.2011, p. 53.

([20]) Como proposto, nomeadamente, no relatório do Parlamento Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a prevenção e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos, relatora Elisa Ferreira (2010/0281(COD)) de 16 de dezembro de 2010.

([21]) OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* [Os desafios do crescimento, do emprego e da coesão social], documento de trabalho para a conferência conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de setembro de 2010, pp. 67-73.

([22]) Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança, COM(2009) 433 final.

3.8.5 É sobre este pano de fundo que o CESE, juntamente cm o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, considera que a reflexão sobre a ideia de progresso social não pode circunscrever-se aos âmbitos restrito, antes envolver necessariamente toda a sociedade.

3.9 De todos os estudos nacionais e internacionais (realizados por privados ou pelo setor público) sobre indicadores complementares ao PIB resulta que se fosse dedicada mais atenção igualmente aos indicadores de sustentabilidade económica, social, ambiental, intergeracional e financeira, a crise que vivemos poderia ter sido prevenida a tempo e, seguramente, mais bem gerida.

3.9.1 Medir o bem-estar e o progresso não é um problema exclusivamente técnico. A própria conceção do bem-estar aponta para preferências e valores de fundo de uma sociedade e dos indivíduos que a compõem.

3.9.2 De entre os aspetos mais significativos dos estudos e das reflexões sobre as causas da crise e sobre a possibilidade de «a medir» com indicadores mais completos, sobressai a maior importância à procura agregada (e não só à oferta). Quanto ao bem-estar material, o debate internacional aponta para que se deve estar mais atento ao rendimento e ao consumo, e não tanto à produção, e igualmente para a necessidade de considerar os índices de concentração da riqueza; recorda-se igualmente que a qualidade dos bens influencia o bem-estar e realça-se em especial as desigualdades e a possibilidade de as medir, bem como a imperiosa necessidade de não se cingir unicamente às grandezas «médias».

3.9.3 Não há dúvida de que o arrastamento da crise económico-financeira de 2008-2009 até dupla recessão atual, torna este debate particularmente pertinente, sobretudo se atentarmos na origem da crise e na perspetiva da redefinição do crescimento, do desenvolvimento e do progresso que os vários sistemas dos países e, de um modo mais geral, a sociedade gostariam de gerar.

4. **O progresso de uma sociedade, novo paradigma de referência**

4.1 O debate em torno da necessidade de recorrer a novos indicadores para ampliar a esfera económica e ter em conta os problemas de caráter social e ambiental ganha, hoje em dia, maior relevância à luz do novo paradigma de referência da sociedade. Atualmente, o crescimento económico, ainda que seja um fator extremamente importante para uma nação, já não basta para assegurar o progresso real da coletividade se tal crescimento não for inclusivo e sustentável.

4.1.1 O conceito de crescimento económico vem juntar-se ao do progresso. Um conceito muito mais amplo e complexo em que o aspeto multidimensional envolve uma multiplicidade de objetivos a perseguir, de políticas e ações a implementar e, por isso mesmo, indicadores para acompanhar a progressão no sentido da realização desses objetivos. A própria noção de progresso pode dar lugar, consoante os países, a interpretações e significados diferentes em função da população, da cultura e da religião.

4.2 Em vez de simplificar as coisas, a mudança de paradigma de referência do crescimento económico para o progresso tende sobretudo a complicá-las. Por esta razão, é cada vez mais necessário lançar um debate sobre o verdadeiro significado de progresso que, para além de redefinir o conceito de desenvolvimento mediante a fixação de objetivos e de instrumentos para os alcançar, se introduzam também elementos de responsabilidade política. Por outras palavras, um debate que permita que a sociedade, em todos os seus componentes, se possa concentrar nos elementos que considera essenciais para a própria existência.

4.3 Esta abordagem, totalmente nova, requer a identificação das dimensões de que é feito o progresso, para se poder construir depois os correspondentes indicadores. As três abordagens para medir o progresso dizem respeito:

1) à extensão das contas nacionais aos fenómenos sociais e ambientais;

2) à utilização de indicadores compostos;

3) à criação de indicadores-chave.

4.4 As mais recentes e completas análises do progresso de uma sociedade mostram que ele é essencialmente composto por dois sistemas – o sistema humano e o ecossistema ([23]). São dois sistemas intimamente ligados através de diferentes canais: o primeiro constituído pela «*gestão dos recursos ambientais interdependentes*» e o segundo pelos «*serviços do ecossistema*» ([24]).

4.4.1 Neste contexto, «*o bem-estar humano*» (na sua conceção individual e social), tem uma função dominante e representa o objetivo fundamental para o progresso da sociedade. O bem-estar baseia-se, pois, em três áreas de atividade: *económica, cultural* e de *governação* (que podem, por seu turno, ser considerados «*objetivos intermédios*» O ecossistema, por sua vez, é composto por um campo de atividade representado pela «condição do ecossistema» (ver gráfico 1).

4.4.2 Neste contexto, «*o bem-estar de uma sociedade*» pode ser definido como a soma do bem-estar humano e das condições do ecossistema, e o «*progresso da sociedade*» como a melhoria do bem-estar humano e das condições do ecossistema. Esta avaliação deverá ser corrigida e completada, incorporando a influên-

([23]) Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010, *A Framework to Measure the Progress of Societies*. Direção de Estatísticas. Documento de trabalho n.º 34. OCDE, STD/DOC (2010)5, Paris.

([24]) Enquanto a gestão dos recursos é o resultado dos efeitos das ações que o homem leva a cabo em relação ao ecossistema (exploração dos recursos naturais, poluição), os serviços do ecossistema reúnem os dois sistemas (humano e ecossistema) nas duas direções (abastecimento de alimentos; água; ar, consequências das catástrofes naturais, etc.) Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010.

cia
das desigualdades sobre o bem-estar humano e as condições do ecossistema. As desigualdades a considerar são as que existem entre a sociedade e as áreas geográficas, as que se produzam no interior destas áreas e as desigualdades entre gerações. É assim que se consegue definir o progresso equitativo e sustentável de uma sociedade.

4.5 É dentro desta reflexão que se insere o debate sobre os indicadores complementares ao PIB. Se este debate é novamente atual e se coloca a necessidade de medir outros fenómenos (e não o mero crescimento económico), é porque houve uma nova tomada de consciência da importância destes fenómenos que fez com que eles fossem integrados na agenda política. Medi-los permite conhecê-los e, por isso, geri-los.

4.5.1 Estes fenómenos pressupõem opções políticas, pelo que é necessário um controlo que permitirá com que os cidadãos sejam oportunamente informados. É por esta razão que a estatística oficial independente e de qualidade é fundamental.

5. **Informação, consulta e participação nos processos de elaboração dos indicadores de progresso**

5.1 O debate sobre a elaboração de indicadores complementares do PIB surgiu essencialmente pelo facto de na última década se ter cavado um verdadeiro fosso entre:

— as medidas adotadas pela estatística oficial (composta pelos institutos nacionais e supranacionais de estatística), para assinalar alguns fenómenos; e

— as tendências de natureza económica, social e ambiental que interessam a coletividade e sobre os quais os cidadãos europeus estão confrontados no seu dia a dia.

Este fosso também se acentuou em virtude dos efeitos económicos e sociais desastrosos derivados da crise global.

5.1.1 Dito por outras palavras, a distância entre a realidade estabelecida e a representada pelas estatísticas oficiais (através dos seus indicadores tradicionais, de que o PIB é o mais representativo) e a realidade sentida pelos cidadãos põe inevitavelmente uma série de reflexões sobre o papel que as estatísticas oficiais terão que assumir no século XXI.

5.2 Tudo isto ocorre precisamente quando, na esteira do desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação (TIC), se produz uma verdadeira revolução na comunicação que conduz a uma maior disponibilidade dos fluxos de informação. A questão central que se coloca é a de saber quando é que este processo se transformará em conhecimento efetivo da coletividade, sendo aqui que as estatísticas oficiais vão ser chamadas a desempenhar um importante papel. O objetivo deve ser o de possibilitar a passagem da *informação* para o *conhecimento*.

5.2.1 O haver mais informação favorece a transparência dos processos de decisão democráticos (por exemplo, os indicadores estatísticos favorecem a compreensão das dinâmicas que determinados estão a assumir – emprego, desemprego, inflação, etc.). Mas o fluxo maciço de informação pode perturbar a concentração dos utilizadores, sejam os cidadãos em geral ou os responsáveis políticos, porquanto mais informação não se significa necessariamente mais conhecimento).

5.3 É este dilema que leva à necessidade imperiosa de uma gestão estatística independente e de qualidade. Uma estatística independente que reencontre o seu papel fundamental de orientação das medições e da sua metodologia face aos fenómenos ditados pelas novas exigências de caráter económico, social e ambiental ([25]).

5.3.1 O CESE considera que a comunicação da Comissão «Para uma gestão eficaz da qualidade das estatísticas europeias» se insere neste contexto, e confirma que, hoje em dia, as estatísticas europeias ([26]), devem permitir conhecer os fenómenos mas também contribuir para a sua gestão - presente e futura. Neste âmbito, os cidadãos devem poder fazer as suas opções com conhecimento de causa, racional e democraticamente.

5.3.2 O Eurostat está pois vocacionado para desempenhar um papel central na integração e harmonização das estatísticas nacionais e regionais, sobretudo no atinente à qualidade de vida, à sustentabilidade e à distribuição do rendimento e do capital, a fim de medir as variações de bem-estar em função das intervenções da ação pública.

5.3.3 Eurostat deveria garantir um apoio metodológico para que aos atores institucionais e sociais, mas igualmente aos cidadãos europeus, disponham dos instrumentos necessários para se manterem devidamente informados, poderem ser consultados e participarem no debate público ([27]).

([25]) Giovannini, E., 2007, *Statistics and Politics in a Knowledge Society*, OCDE, STD/DOC(2007)2, 29 maio de 2007, retomado em 28 de janeiro de 2010 in: http://www.2007oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf.
Giovannini, E. 2009, *Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic governance*, retomado em 28 de janeiro de 2010 in: http://www.oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf.

([26]) COM(2011) 211 final.

([27]) É nesta perspetiva que foi criado no Sistema estatístico europeu o *Sponsorship Group* «Medir o progresso, o bem-estar e o desenvolvimento sustentável» a fim de coordenar as atividades relacionadas com esta questão e de aplicar as recomendações da Comissão Stiglitz, Sen y Fitoussi, na perspetiva dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

5.4 Se, neste contexto, compete à sociedade civil determinar, juntamente com os outros atores sociais e institucionais, através de encontros sob a forma de mesas-redondas e de fóruns específicos, os setores de intervenção que servem para determinar o progresso de uma sociedade, delimitando as áreas específicas e os fenómenos mais importantes (isto é os diferentes «campos» m matéria económica, social e ambiental), cabe à estatística um papel de apoio «técnico» fornecendo o método mais adequado e indicadores eficazes para medir os fenómenos.

5.5 A participação dos cidadãos permite constituir «formas de inteligência coletiva» que, ao proporcionar a afirmação de práticas de cidadania ativa, contribuem para redefinir a democracia.

— em primeiro lugar a «democracia participativa» com uma maior interação e espaços para a estabelecer prioridades através de uma progressiva compreensão e ponderação dos diferentes pontos de vista na perspetiva do interesse geral ([28]);

— em seguida, a «democracia elaborativa», para definir critérios que delimitem o conceito de bem-estar como objetivo partilhado de progresso social, identificando as variáveis que vão permitir elaborar indicadores que sirvam para medir o bem-estar e definir percursos de progresso da sociedade compreensíveis para as partes interessadas e, suscetíveis de favorecer a sua participação na procura do bem-estar de todos ([29]).

5.5.1 É através desta prática que se desenvolve o conceito de «capital social» ([30]) que está na base dos objetivos europeus em matéria de economia do conhecimento e de coesão social e pode igualmente definir-se como a capacidade de afinar o conceito de bem-estar de todos, através de uma maior confiança, entendimento e cooperação da sociedade civil com a administração pública. Esta atitude só pode vir com um empenhamento cívico, político e social muito forte que a própria administração pública deve favorecer através de práticas de consulta ([31]).

5.5.2 Um número considerável de países (Austrália, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, México, Países Baixos, reino Unido, Estados Unidos e Suíça) lançaram recentemente processos que preveem a participação da sociedade civil.

5.5.3 Todas as experiências mostram as diferenças substanciais na articulação e extensão dos processos de envolvimento dos atores da sociedade civil. Manifestam-se mais no momento da interação discursiva ou dialética (debate público e identificação de valores e de prioridades) do que na primeira fase de consulta.

5.5.4 A consulta, por seu turno, exige uma utilização intensiva dos sítios Internet específicos, a criação de grupos de trabalho encarregados de tratar de áreas temáticas específicas e programas de consulta que preveem uma utilização intensiva de redes sociais, blogues e sondagens, sobretudo realizadas em linha. Todavia, até ao momento, nenhum país conseguiu encontrar um vínculo formal ou substancial entre a construção deliberativa dos indicadores e os processos de programação económico-financeira.

5.5.5 O CESE considera que a participação da sociedade civil no estabelecimento dos indicadores de bem-estar ou de progresso se pode realizar através da sua própria participação ativa tanto na seleção das prioridades políticas como na escolha das informações a controlar.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([28]) Para aprofundar o tema ver conferência do CESE sobre democracia participativa «A democracia participativa para lutar contra a crise de confiança europeia» (http://www.solidar.org/Document.asp?DocID=4821&tod=62618) (http://www.esc.eu.int/sco/events/08_03_04_democracy/index_en.asp). E a conferência «*Participatory democracy: current situation and opportunities provided by the European Constitution*» (http://www.esc.eu.int/sco/events/08_03_04_democracy/index_en.asp). Recordem-se ainda *The Citizen's Handbook* (http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook) e *European Citizens' Initiative* (http://www.citizens-initiative.eu/) – Campanha de promoção dos direitos participativos para os cidadãos da União Europeia.

([29]) Na análise da dinâmica da democracia participativa é habitual a distinção entre processos «descendentes» (em que a iniciativa parte da esfera institucional para implicar os cidadãos e a sociedade civil) e «ascendentes» (organizados pela base crescem até chegar a um ou a vários níveis institucionais). Em ambos os casos, a presença de uma referência a interações entre duas esferas diferentes de organização e de decisão, que são alheias às formas de democracia direta, coloca a democracia participativa como uma abordagem de diálogo e processual, que, de facto, se aplica à resolução de conflitos. Concretamente, procura-se a convergência entre os dois processos.

([30]) OCDE, 2001, The well-being of nations: the role of human and social capital [O bem-estar das nações e o papel do capital humano e social], OCDE, Paris.

([31]) OCDE, 2001, Citizens as partners, Information, consultation and public participation in policy-making, [Cidadãos parceiros: informação, consulta e participação na formulação das políticas públicas], PUMA (Public Management Service), OCDE, Paris.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o papel da sociedade civil nas relações entre a UE e o Kosovo

(2012/C 181/05)

Relator: **Ionuț SIBIAN**

Por carta de 22 de setembro de 2011, o Comissário Maroš Šefčovič e o Comissário Štefan Füle solicitaram ao Comité Económico e Social Europeu a elaboração de um parecer exploratório sobre:

O papel da sociedade civil nas relações entre a UE e o Kosovo.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 6 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 145 votos a favor, 5 votos contra e 13 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

O parecer exploratório do CESE sobre «O papel da sociedade civil nas relações entre a UE e o Kosovo» tem em conta a Resolução n.º 1244 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O parecer inclui uma série de recomendações dirigidas tanto à Comissão Europeia como às autoridades do Kosovo. O CESE está disposto a apoiar as ações da Comissão Europeia que visam reforçar o papel da sociedade civil no Kosovo e as relações entre a UE e a sociedade civil do Kosovo.

1.1 O CESE exorta o Governo do Kosovo a tomar medidas adequadas para assegurar a circulação livre e segura das minorias étnicas pelo seu território enquanto pré-requisito para a reconciliação e a confiança mútua.

1.2 A Comissão Europeia deveria colaborar com o Governo do Kosovo e com as organizações dos meios de comunicação do país para promover a liberdade da comunicação social e a profissionalização do jornalismo.

1.3 O CESE anima o Governo do Kosovo a consultar a sociedade civil e os parceiros sociais para a elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento económico. O Governo do Kosovo e a Comissão Europeia deveriam dar a máxima prioridade à integração dos jovens e das mulheres no mercado de trabalho. Deve ser prestada uma atenção especial ao apoio ao desenvolvimento rural, à agricultura sustentável e às associações de agricultores.

1.4 O CESE pode ajudar a reforçar o Conselho Económico e Social do Kosovo, trabalhando com os principais intervenientes sociais e partilhando os seus conhecimentos e experiência. A Comissão Europeia deveria também apoiar vigorosamente o CES do Kosovo. O Governo do Kosovo deve reservar uma rubrica orçamental específica para as atividades do Conselho Económico e Social do Kosovo.

1.5 O CESE recomenda que o Ministério do Trabalho do Kosovo crie um mecanismo transparente e justo para financiar as iniciativas dos parceiros sociais.

1.6 Embora o estatuto do Kosovo o impeça de aderir às convenções da OIT, o Governo do Kosovo deveria nortear por elas a sua legislação e as suas práticas.

1.7 No entender do CESE, é imprescindível que os representantes dos parceiros sociais participem na criação de um Conselho Nacional para a Integração Europeia inclusivo.

1.8 O Governo do Kosovo deve assegurar a observância da lei relativa ao acesso livre e seguro do público à informação.

1.9 No âmbito do lançamento do Conselho Nacional Contra a Corrupção do Kosovo em fevereiro de 2012, o CESE faz votos de que sejam dados à sociedade civil meios adequados para contribuir efetivamente para a luta contra a corrupção.

1.10 Importa que o Governo do Kosovo tenha em conta o quadro estratégico elaborado pela sociedade civil e instaure o quadro jurídico e institucional para um diálogo formal e para o envolvimento da sociedade civil no processo de decisão. A Assembleia do Kosovo deve desenvolver uma plataforma institucional que permita um diálogo regular com as organizações da sociedade civil.

1.11 A Comissão Europeia deve apoiar igualmente a criação de redes da sociedade civil no Kosovo a fim de facilitar o diálogo com as autoridades e estabelecer laços com as plataformas europeias da sociedade civil já existentes.

1.12 A Comissão Europeia deve auxiliar o Governo do Kosovo a elaborar um quadro legislativo e fiscal propício à sustentabilidade a longo prazo da sociedade civil do Kosovo. O Governo do Kosovo deve criar mecanismos transparentes de financiamento público das organizações da sociedade civil. O CESE recomenda igualmente que o Governo do Kosovo lance um Fundo Estatal para a Sociedade Civil.

1.13 O CESE preconiza que o financiamento europeu facultado à sociedade civil ao abrigo do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) seja repartido de forma equilibrada entre a promoção da democracia e o primado do direito e o fomento do desenvolvimento socioeconómico. Os convites à apresentação de propostas para financiamento pelo IPA devem ser concebidos de forma a evitar lacunas no financiamento.

1.14 A Comissão Europeia deveria ponderar formas de facilitar o acesso das organizações mais pequenas da sociedade civil aos seus programas e apoias iniciativas a mais longo prazo.

1.15 A Comissão Europeia deve procurar soluções para permitir que os parceiros sociais acedam mais facilmente aos fundos afetados à sociedade civil ao abrigo do IPA. Poderiam ser criados programas específicos para os parceiros sociais no âmbito do Instrumento para a Sociedade Civil. Os sindicatos precisam de programas especificamente concebidos para o reforço das suas capacidades no quadro do IPA.

1.16 O CESE apoia enfaticamente o envolvimento das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais na definição das prioridades nacionais para o apoio do IPA.

1.17 O CESE reitera o seu interesse e disponibilidade para copresidir, com a Comissão Europeia, às reuniões plenárias da sociedade civil que têm lugar anualmente no âmbito do diálogo do Processo de Estabilização e de Associação.

2. **Antecedentes do parecer**

2.1 *Intervenientes externos no Kosovo*

2.1.1 Em 17 de fevereiro de 2008, a Assembleia do Kosovo declarou a independência. As autoridades do país comprometeram-se a executar na aplicar as disposições da proposta global de Martti Ahtisaari sobre a resolução do estatuto do Kosovo e adotaram uma nova constituição que reflete esse compromisso. A Assembleia convidou a UE a enviar para o país a Missão da União Europeia para o Estado de Direito (EULEX). Convidou igualmente um grupo de Estados [1] a criar o Gabinete Civil Internacional para supervisionar a execução do Plano Ahtisaari. O Representante Civil Internacional tem o poder de anular iniciativas legislativas ou decisões contrárias ao Plano Ahtisaari.

2.1.2 Com uma presença cada vez menor, a KFOR, presença militar liderada pela NATO, continua a garantir a segurança em todo o país, ao passo que a polícia do Kosovo assumiu a responsabilidade de proteger a maioria dos locais com importância cultural e religiosa e a maior parte das fronteiras.

2.1.3 Em julho de 2010, o Tribunal Internacional de Justiça adotou o seu parecer consultivo sobre a independência do Kosovo, concluindo que a declaração de independência da Assembleia não violava o direito internacional.

2.2 *A abordagem da UE no Kosovo*

2.2.1 22 dos 27 Estados-Membros reconheceram a independência do Kosovo, mas a ausência de um consenso europeu sobre o estatuto do território não impediu a UE de trabalhar com o Kosovo. O nível de interação entre as autoridades do Kosovo e as dos países que não reconheceram a sua independência – Chipre, Grécia, Roménia, Eslováquia e Espanha – varia.

2.2.2 O Kosovo faz parte do Processo de Estabilização e de Associação, mas continua a ser o único país na região que não tem relações contratuais com a UE, o que o impede de assinar o Acordo de Estabilização e de Associação. No âmbito do diálogo do Processo de Estabilização e de Associação, foram organizadas oito reuniões em 2010 e 2011 (sete reuniões setoriais e uma plenária), que incluíram consultas com organizações da sociedade civil, sobre os principais capítulos do acervo da UE.

2.2.3 Na linha da resolução das Nações Unidas sobre o Kosovo, que foi aprovada em setembro de 2010, iniciou-se, em março de 2011, um diálogo entre Belgrado e Pristina mediado pela UE, que tem por objetivo encontrar soluções práticas para a cooperação regional, o comércio, a liberdade de circulação e o primado do direito (ver ponto 3.3).

2.2.4 Em julho de 2010, o Parlamento Europeu adotou uma resolução sobre o Kosovo que encoraja os Estados-Membros da UE a intensificar a sua abordagem comum para este país. O Parlamento Europeu salientou que a possibilidade de adesão à UE dá um vigoroso incentivo às necessárias reformas no Kosovo, e instou à adoção de medidas práticas para que essa possibilidade se torne mais tangível, tanto para o governo como para os cidadãos. Em janeiro de 2012, a Comissão Europeia lançou o diálogo sobre a liberalização dos vistos com o Kosovo.

[1] Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Polónia, Eslovénia, Suíça, Suécia, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos da América.

2.2.5 O Kosovo beneficia do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), do Instrumento de Estabilidade, do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos e de outras fontes de financiamento. Além disso, participa nos programas multibeneficiários do IPA. O documento de planeamento plurianual indicativo para 2011-2013 foi adotado em 27 de junho de 2011. Em 2011, foi concedida uma verba total de 68,7 milhões de euros, ao abrigo do programa anual do IPA para 2011 e em colaboração estreita com o Ministério da Integração Europeia e outras instituições governamentais. A assistência de pré-adesão da UE concentra-se no reforço do primado do direito, da economia, do comércio, da indústria e da reforma da administração pública.

2.3 *Atividades do Comité Económico e Social Europeu em relação à sociedade civil no Kosovo*

2.3.1 O alargamento da UE e os progressos feitos pelos países dos Balcãs Ocidentais no caminho da adesão à União Europeia são uma das prioridades do CESE em matéria de relações externas. A Secção de Relações Externas tem vindo a desenvolver instrumentos eficientes para alcançar os seus principais objetivos, nomeadamente, prestar apoio à sociedade civil nos Balcãs Ocidentais e reforçar a sua capacidade para se tornar um parceiro no processo de adesão à UE.

2.3.2 O Grupo de Contacto dos Balcãs Ocidentais – órgão interno permanente criado pelo CESE em 2004 – é o principal instrumento de coordenação das atividades do CESE nesta matéria. Uma das funções deste grupo é acompanhar as mudanças na situação política, económica e social nos países dos Balcãs Ocidentais e nas relações entre estes países e a UE. Além disso, o Grupo de Contacto promove a cooperação entre o CESE e as organizações da sociedade civil dos Balcãs Ocidentais.

3. **Evolução política no Kosovo**

3.1 *Factos e números sobre o Montenegro*

3.1.1 No fim de 2011, o Kosovo já tinha sido reconhecido por 86 Estados-Membros da ONU, incluindo 22 Estados-Membros da UE.

3.1.2 O país tem uma população de cerca de 2 milhões de pessoas e é um dos mais pobres da Europa. Segundo as estimativas do Banco Mundial, o seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* é de 1 760 euros. Calcula-se que 45 % da população vive abaixo do limiar nacional de pobreza, ao passo que 17 % é extremamente pobre, segundo os dados mais recentes, que datam de 2006. O país tem uma extensa diáspora e uma das populações mais jovens da Europa.

3.1.3 90 % da população é de etnia albanesa, 6 % de origem sérvia, sendo os restantes 4 % constituídos por bósnios, turcos, ciganos, ashkalis e egípcios. A maioria albanesa e as minorias não sérvias aceitam a legitimidade do Estado do Kosovo, mas a maior parte da comunidade sérvia opõe-se à independência do Kosovo. A distância social entre kosovares albaneses e kosovares sérvios continua a ser profunda, mantendo o segundo grupo uma vigorosa autonomia na parte setentrional do país Noutras partes do Kosovo, os sérvios aglomeraram-se em enclaves rurais. Independentemente das motivações políticas, a língua continua a ser uma das principais causas do isolamento da comunidade sérvia. Os kosovares de origem sérvia residentes nos enclaves são alvo de discriminações que afetam a sua vida diária, e têm menos acesso a oportunidades de emprego. O acesso equitativo, por comparação aos kosovares albaneses, aos serviços públicos do Kosovo e a vários serviços sociais, como os hospitais, é precário. A sua liberdade efetiva de circulação no Kosovo é limitada. A população sérvia continua a deixar o Kosovo.

3.1.4 Desde 1999 que, no norte do Kosovo e nas regiões habitadas por sérvios, estão em funcionamento instituições paralelas de cuidados de saúde, educação, justiça e serviços sociais, que recebem auxílios da Sérvia e estão, em grande parte, sob o seu controlo. Grande parte dos kosovares sérvios continua a boicotar as eleições nacionais, bem como as iniciativas de cooperação com as autoridades do país, especialmente no norte. No resto do país, os kosovares sérvios participam cada vez mais nas eleições e estão representados nas instituições locais e nacionais (incluindo no governo e na Assembleia). Os municípios que contam com uma maioria sérvia têm boicotado um processo de descentralização que prevê a criação de novos municípios nos quais as minorias étnicas constituiriam uma maioria dotada de poderes autárquicos suplementares.

3.2 *Relações com os países vizinhos*

3.2.1 Entre todos os países vizinhos, a Albânia é aquele com quem o Kosovo mantém melhores relações. A Albânia tem sido, e continua a ser, muito ativa na promoção do reconhecimento do Kosovo por outros países, bem como a exercer pressão para que o Kosovo seja incluído em iniciativas regionais.

3.2.2 O Kosovo tem relações formais com a Antiga República Jugoslava da Macedónia. A demarcação da fronteira já foi finalizada e foram criadas boas relações diplomáticas.

3.2.3 O Kosovo e o Montenegro acordaram em completar o processo de demarcação da fronteira. Anteriormente, o Montenegro solicitara que a minoria montenegrina no Kosovo fosse reconhecida constitucionalmente antes de os dois países trocarem embaixadores e de a demarcação ser concluída. A comunidade montenegrina foi reconhecida pela Lei sobre as Comunidades e espera-se que os dois países estabeleçam relações diplomáticas num futuro próximo.

3.2.4 A Bósnia-Herzegovina e a Sérvia são os únicos países vizinhos com os quais o Kosovo não tem relações políticas formais. As relações económicas continuam a ser assimétricas, já que a Sérvia é a principal fonte de importações para o Kosovo mas, até recentemente, o Kosovo não podia exportar para este país. A UE tem atuado como mediadora nas negociações técnicas entre Pristina e Belgrado. A agenda das negociações com a Sérvia inclui o desbloqueamento do comércio com o Kosovo, a utilização do espaço aéreo sérvio, o trânsito de passageiros detentores de passaportes kosovares ou de veículos registados no Kosovo e a participação do Kosovo em fóruns regionais. No final de fevereiro de 2012, o Kosovo e a Sérvia chegaram a acordo sobre a cooperação regional e a gestão das passagens das fronteiras.

3.3 *Os problemas atuais*

3.3.1 Persistem as tensões nas relações interétnicas, causadas pela instabilidade da região setentrional do Kosovo e pela recusa quer da minoria sérvia do Kosovo quer da própria Sérvia de aceitarem a independência do Kosovo e as suas novas instituições. Além disso, há grupos de albaneses do Kosovo que rejeitam a supervisão internacional da independência do país.

3.3.2 No final de julho de 2011, a situação no norte do Kosovo agravou-se quando o país decidiu embargar mercadorias sérvias, em retaliação a um bloqueio sérvio de mercadorias kosovares, em vigor desde 2008, justificado pelo facto de as autoridades sérvias não reconhecerem o selo alfandegário do Kosovo. O envio unilateral de forças policiais kosovares a dois postos de controlo da fronteira a norte com a Sérvia resultou em violência, causando a morte de um agente policial kosovar. A calma foi posteriormente reposta com a ajuda da KFOR, a presença militar liderada pela NATO.

3.3.3 Em setembro de 2011, a questão dos selos alfandegários foi resolvida no contexto do diálogo entre Belgrado e Pristina mediado pela UE. A aplicação do acordo resultou em bloqueios frequentes no norte, incluindo nos postos alfandegários, tendo também ocorrido incidentes violentos. Dada a situação no norte do Kosovo, a Sérvia interrompeu, no final de setembro, a sua participação no diálogo acima referido sob os auspícios da UE, tendo regressado à mesa de negociações apenas em novembro de 2011.

4. **A situação económica no Kosovo**

4.1 *Situação após o conflito*

4.1.1 O Kosovo tem a maior taxa de desemprego da região, que fica muito acima da média da União Europeia – os números oficiais indicam mais de 40 %. Estes dados devem ser vistos cautelosamente como mais baixos na realidade, visto que a economia do Kosovo é, em grande parte, informal. A taxa de desemprego é maior entre mulheres e afeta especialmente os jovens. Cerca de 30 000 jovens entram no mercado de trabalho todos uns anos, a um ritmo que é impossível absorver com o atual crescimento económico. A pobreza é igualmente uma questão importante, já que 20 % da população vive com menos de um euro por dia.

4.1.2 A economia continua bastante dependente das remessas dos emigrantes e de ajudas. Além disso, é afetada pelas incertezas do pós-guerra, por ligações comerciais destruídas e por investimentos insuficientes em infraestruturas. Nos primeiros anos da década de 2000, o crescimento económico esteve acima dos 10 %, impulsionado por enormes esforços de emergência e de reconstrução. Este crescimento revelou-se insustentável, devido ao défice extremamente elevado da balança comercial e à falta de investimento estrangeiro direto. O montante total de investimento estrangeiro líquido no Kosovo tem vindo consistentemente a diminuir desde 2007, tendo passado de 19 % do PIB a 7,1 %. O setor informal é vasto e a cobrança de impostos deficiente.

4.1.3 Apesar de a crise económica e financeira mundial ter tido um impacto relativamente reduzido na economia, graças à limitada integração económica do Kosovo, os seus efeitos negativos fizeram-se sentir essencialmente através da redução das remessas dos emigrantes, das exportações e do investimento direto estrangeiro.

4.1.4 A economia do Kosovo assenta maioritariamente no setor dos serviços (68 %), tendo os restantes setores uma importância relativamente baixa: a indústria representa 20 % da economia e a agricultura 12 %. A maior parte da população do Kosovo vive em zonas rurais. As atividades agrícolas estão fragmentadas em pequenas parcelas, apenas permitindo uma agricultura de subsistência pouco eficiente. Esta situação impede o desenvolvimento de uma sociedade civil forte e representativa para os problemas do desenvolvimento agrícola e rural.

4.1.5 A corrupção continua muito disseminada e tem um enorme impacto nas perspetivas de crescimento económico do país. O Kosovo figura na 110.ª posição do índice de perceção da corrupção da Transparency International, o que faz deste país um dos mais corruptos da Europa.

4.1.6 O governo não tem uma estratégia nacional para o desenvolvimento económico, que deveria ser elaborada em concertação com os parceiros sociais e com outros membros da sociedade civil.

5. **Situação e papel atual das organizações da sociedade civil**

5.1 *Diálogo social*

5.1.1 O número de membros de sindicatos está estimado em cerca de 60 000. A sindicalização do setor público é muito elevada. Estima-se que 90 % dos funcionários públicos pertencem a um sindicato ([2]). Agora que a lei permite a criação de sindicatos no setor privado, a sua criação a nível das empresas será o principal desafio para os sindicatos no futuro próximo. Estudos indicam que 5,09 % da população declara a sua filiação em determinados sindicatos ([3]).

5.1.2 A **lei do trabalho**, que entrou em vigor em dezembro de 2010, foi considerada, no Kosovo, uma das mais importantes medidas legislativas alguma vez adotadas ([4]). Durante a elaboração desta lei, realizaram-se várias consultas, principalmente entre as associações de empregadores e os sindicatos, mas que envolveram também a comissão especializada da Assembleia e organizações da sociedade civil. A lei foi aprovada por unanimidade na última reunião plenária da terceira legislatura, no mesmo dia da dissolução da Assembleia, apesar da reiterada oposição do governo, que estava preocupado com o elevado impacto orçamental desta legislação. Os sindicatos ameaçaram boicotar o processo eleitoral se a lei não fosse adotada.

([2]) Kushtrim, Shaipi (2011), *Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Kosovo, Regional Project for Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe,* Friedrich Ebert Stiftung, janeiro de 2011.

([3]) *Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo,* Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), março de 2011.

([4]) «Labour Law: its implementation in the first six months», *GAP Policy Brief,* The Institute for Advanced Studies GAP, setembro de 2011.

5.1.3 O **Conselho Económico e Social do Kosovo** foi criado em 2009. Desde a sua criação, as suas atividades foram interrompidas pela oposição da Câmara de Comércio do Kosovo e da União de Sindicatos Independentes do Kosovo (BSPK) à participação de outras organizações de empregadores (Kosovo Business Alliance) e sindicatos (Confederação de Sindicatos Livres do Kosovo – KSLK). Apesar de alguns desacordos internos, o Conselho Económico e Social tem reunido regularmente.

5.1.4 O Conselho Económico e Social do Kosovo não tem a capacidade nem os recursos para funcionar na prática.

5.1.5 **Os parceiros sociais não desempenham um papel importante no processo de integração europeia nem no processo de desenvolvimento económico.** O Governo do Kosovo deveria criar uma base jurídica adequada para promover o papel e a representação dos parceiros sociais nestes dois processos.

5.1.6 O Ministério do Trabalho financia atualmente projetos dos parceiros sociais, mas não foram determinados quaisquer critérios ou regulamentos internos transparentes.

5.2 *Diálogo civil*

5.2.1 As origens da sociedade civil no Kosovo situam-se no final da década de 1980, início da década de 1990, após a queda do comunismo na Europa Central e de Leste. Dada a situação muito particular do Kosovo na altura, a sociedade civil desenvolveu-se como uma parte importante de todo um sistema paralelo e de resistência civil ao regime sérvio. A ajuda humanitária, a defesa dos direitos humanos e os movimentos cívicos amplamente apoiados pela sociedade foram as principais esferas de ação da sociedade civil. Após o boicote das instituições sérvias por toda a população albanesa do Kosovo, e dada a ausência de serviços sociais e de saúde, a sociedade civil posicionou-se como a principal prestadora de serviços ([5]).

5.2.2 Após a guerra, a sociedade civil teve de se adaptar rapidamente às novas necessidades como as ajudas de emergência e a reconstrução ou a reconciliação interétnica. Graças ao apoio financeiro e técnico em grande escala dos doadores internacionais, o número de organizações da sociedade civil aumentou consideravelmente. De momento, porém, das mais de 6 000 ONG registadas em 2010 estima-se que menos de 10 % estejam ativas ou parcialmente ativas ([6]).

5.2.3 Atualmente, as organizações da sociedade civil do Kosovo enfrentam desafios semelhantes aos de outros países da região ([7]), já que a maior parte do setor depende em grande medida de financiamento internacional (calcula-se que cerca de 70 % dos seus recursos proveem de doadores externos). Assim, essas organizações orientam-se sobretudo para esses doadores e menos para as necessidades da coletividade e a sua viabilidade é questionável em caso de uma redução dos fundos internacionais para a sociedade civil no futuro. As organizações da sociedade civil enfrentam o problema da falta de legitimidade, por estarem menos ligadas aos setores que representam.

5.2.4 Muitos doadores começaram a retirar-se do Kosovo e o montante total dos fundos disponíveis para a sociedade civil está a diminuir. O predomínio dos apoios a projetos de curta duração em relação ao apoio institucional a longo prazo torna difícil assegurar a sustentabilidade dos recursos humanos e financeiros das organizações da sociedade civil ([8]).

5.2.5 Em dezembro de 2011, a Comissão Europeia empenhou-se em promover um acordo quanto à participação do Kosovo nos programas da UE, independentemente da posição dos Estados-Membros sobre o seu estatuto. Para isso, tanto a Comissão como o Governo do Kosovo devem garantir que as organizações da sociedade civil sejam envolvidas na conceção e execução de projetos específicos.

5.2.6 Os problemas ligados ao reconhecimento internacional do Kosovo têm um impacto direto nas relações internacionais da sociedade civil do país. Várias redes internacionais e baseadas na UE rejeitam membros do Kosovo. Apesar desses entraves, a sociedade civil do Kosovo está representada em diferentes plataformas e fóruns regionais e europeus e tem mais contactos internacionais do que qualquer outro setor do país. A participação das organizações da sociedade civil do Kosovo em programas regionais deve ser facilitada.

5.2.7 A Constituição de 2008 garante a liberdade de expressão e da imprensa, com a exceção da incitação à hostilidade interétnica. Em geral, a sociedade civil considera ter liberdade para criticar o governo, tendo poucas organizações denunciado restrições ilegítimas ou ataques por parte do governo nacional ou local. Contudo, há queixas sobre o uso dos meios de comunicação social próximos do governo contra iniciativas da sociedade civil e contra indivíduos que criticam o governo. Embora o país registe uma grande variedade de meios de comunicação impressos e eletrónicos, o jornalismo de investigação é raro devido ao receio de represálias. A dependência financeira dos meios de comunicação em relação à publicidade governamental põe em causa a sua independência editorial.

([5]) Better Governance for a Better Impact. *A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo*, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), março de 2011.

([6]) *Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo*, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), março de 2011.

([7]) *The 2010 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

([8]) *Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo*, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), março de 2011.

5.2.8 A **lei básica das ONG** prevê um procedimento de registo rápido e fácil e garante os princípios fundamentais relativos ao estabelecimento, funcionamento e dissolução das ONG. O quadro normativo complementar para a sociedade civil é considerado insatisfatório: as organizações de utilidade pública gozam de poucos benefícios, há poucas isenções fiscais para os potenciais doadores e o diálogo civil não está formalizado. São necessárias leis sobre o IVA, as pautas aduaneiras, o IRC e o IRS para especificar os benefícios fiscais para as ONG que tenham o estatuto de organizações de utilidade pública. A filantropia local ainda se encontra numa fase embrionária. É preciso mudar a mentalidade empresarial para que as doações por motivos filantrópicos tenham um real impacto. É urgente criar condições propícias à sustentabilidade financeira das ONG, permitindo-lhes o acesso a fundos públicos através de legislação sobre o patrocínio, o IRC e o IRS.

5.2.9 A cooperação com a sociedade civil tende a limitar-se à promoção de iniciativas legislativas, ao passo que as tentativas da sociedade civil de resolverem os problemas de falta de transparência e corrupção têm menos êxito. O acesso à informação continua a ser um entrave à cooperação entre as ONG e o governo, sobretudo devido a uma aplicação deficiente da Lei sobre o Acesso aos Documentos Públicos.

5.2.10 **Não há diálogo formal entre a sociedade civil e o governo.** A Comissão Europeia deveria ajudar o Governo do Kosovo a criar estruturas formais de cooperação com a sociedade civil. Os poderes públicos devem criar mecanismos regulares e organismos de consulta da sociedade civil, e devem ser designados e formados funcionários públicos para servirem de pontos de contacto com as organizações da sociedade civil.

5.2.11 Dando seguimento aos esforços das organizações da sociedade civil, o governo começou a elaborar uma estratégia de cooperação entre o governo e a sociedade civil. Este processo está a dar os primeiros passos e está a ser coordenado pela Plataforma CiviKos, uma rede da sociedade civil.

5.2.12 Não há mecanismos específicos para contratos entre o governo e a sociedade civil e não há legislação sobre a seleção para os poucos subsídios que o governo concede às ONG, os quais são atribuídos com base em preferências pessoais. A Comissão Europeia deveria dar assistência técnica ao Governo do Kosovo para a criação desses mecanismos.

5.2.13 Sem disposições regulamentares claras em matéria de incentivos ao voluntariado é assaz difícil para as ONG atrair voluntários individuais ou em grupo. Os modelos europeus de legislação no domínio do voluntariado podem ser recomendados ao Governo do Kosovo.

5.2.14 No que toca à proteção do ambiente, a cooperação entre o governo e a sociedade civil deve ser reforçada e as organizações da sociedade civil devem ser consultadas e envolvidas de forma estruturada na elaboração das políticas e nos debates públicos.

6. **As organizações da sociedade civil no Kosovo e o IPA**

6.1 *Acesso aos fundos do IPA*

6.1.1 Entre 1998 e 2009, a assistência da UE ao Kosovo elevou-se a mais de 2,3 mil milhões de euros, incluindo o financiamento da EULEX, o Representante Especial da União Europeia e o Gabinete Civil Internacional. Os principais parceiros da Comissão Europeia na cooperação bilateral têm sido a Alemanha, a Suíça, a Noruega, a Suécia (Sida), os Países Baixos, o Reino Unido (DFID) e a USAID.

6.1.2 Segundo o documento indicativo de planeamento plurianual para 2009-2011, adotado pela Comissão Europeia em 2009, foram identificadas quatro grandes questões transversais a resolver no Kosovo: **sociedade civil**, ambiente, igualdade de oportunidades e boa governação. O financiamento do IPA estrutura-se em torno de 3 eixos principais: apoio ao cumprimento de critérios políticos, critérios económicos e padrões europeus.

6.1.3 Enquanto doador mais influente em termos do montante das ajudas e das categorias de financiamento, a UE tem a capacidade de determinar a ênfase dos programas e das ajudas para a promoção da democracia. Isso também significa que a eficácia da intervenção da Comissão é essencial para a perceção e a legitimação da assistência internacional ao Kosovo.

6.1.4 De acordo com os critérios políticos, o IPA subvenciona o reforço das capacidades administrativas e a criação de instituições no Kosovo, o primado do direito e o combate à corrupção e ao crime organizado, a promoção dos direitos humanos e a proteção das minorias sérvia e outras, o contributo para a consolidação da sociedade civil e dos meios de comunicação públicos através da integração das questões da sociedade civil em todos os programas. **Para o período de 2009 a 2011, 2 a 5 % das ajudas totais ao Kosovo foram afetados a apoios à sociedade civil.**

6.1.5 Embora as ajudas da UE à sociedade civil tenham aumentado de forma contínua, a maior parte das organizações fica excluída desse financiamento devido a procedimentos de aplicação burocráticos e complexos e ao facto de haver um nível mínimo relativamente elevado para os subsídios. Estas condições alargaram o fosso entre as grandes e as pequenas organizações da sociedade civil. A linguagem e a complexidade das candidaturas continuam a entravar o acesso das organizações mais próximas das comunidades e dos cidadãos aos fundos da UE.

6.1.6 O financiamento europeu facultado à sociedade civil destina-se a ações de promoção da democracia e do primado do direito e a ações que fomentam o desenvolvimento socioeconómico.

6.1.7 Ao abrigo do IPA, não são subvencionadas quaisquer iniciativas dos parceiros sociais, nem programas de apoio ao reforço das suas capacidades.

6.1.8 Continua a haver preocupação quanto à capacidade limitada das autoridades do Kosovo de absorção dos fundos do IPA. O governo deveria envolver as organizações da sociedade civil na definição das prioridades para o apoio ao abrigo do IPA.

6.1.9 Tendo em conta que não há no Kosovo qualquer diálogo estruturado entre as organizações da sociedade civil e o governo, o CESE acolhe favoravelmente a intenção da Comissão Europeia de financiar em 2012 projetos que serão lançados por redes da sociedade civil a fim de facilitar o diálogo com as autoridades.

6.1.10 O CESE recomenda que os convites à apresentação de propostas para financiamento pelo IPA sejam concebidos de forma a evitar lacunas no financiamento.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia» (parecer exploratório)

(2012/C 181/06)

Relator: **J. M. ZUFIAUR NARVAIZA**

Por carta de 20 de outubro de 2011, a Comissão Europeia solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a elaboração de um parecer exploratório sobre

«*A participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia*».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Relações Externas, que emitiu parecer em 6 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 167 votos a favor, 15 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 Numa situação em que as crises económica, ambiental e social condicionam o futuro da humanidade, o CESE considera prioritário que os diferentes atores da cooperação cheguem a um consenso quanto a conceções comuns sobre o tipo de desenvolvimento que se pretende promover ([1]).

1.2 Para que a cooperação seja eficaz, é essencial assegurar a coerência do conjunto das políticas da UE com a política de desenvolvimento, devendo também as organizações da sociedade civil (OSC) ser encorajadas a intensificar e a melhorar a sua coordenação.

1.3 As OSC são, de pleno direito, atores maiores do desenvolvimento e devem, por conseguinte, manter esse protagonismo ao nível das políticas de cooperação. Cabe integrá-las na definição, aplicação e acompanhamento das políticas e dos programas de cooperação, e inclui-las entre as entidades estratégicas responsáveis pela afetação dos seus recursos.

1.4 O CESE defende uma colaboração de cariz mais estratégico entre as instituições europeias e as OSC, mediante um diálogo político, acordos-quadro e mecanismos de canalização de fundos mais eficazes.

1.5 A Comissão Europeia e todos os governos devem apoiar os princípios de Istambul para a eficácia do desenvolvimento das OSC.

1.6 As OSC devem beneficiar de um maior reconhecimento em novas formas de cooperação, como a cooperação Sul–Sul ou a cooperação triangular.

1.7 As políticas de cooperação e desenvolvimento (PCD), especialmente as europeias, devem ter em conta a singularidade e a diversidade das OSC, bem como a sua experiência em relação aos países parceiros.

1.8 Num mundo globalizado, há que reconhecer o caráter mundial de algumas OSC e tirar partido das suas potencialidades enquanto intervenientes globais.

1.9 Há que introduzir mudanças no sistema de concessão de fundos europeus para o desenvolvimento através das OSC. Urge introduzir, nomeadamente, mecanismos como os «acordos-quadro», as subvenções de funcionamento, as subvenções em cascata, os acordos plurianuais, os fundos para casos urgentes ou a implementação da «caixa de ferramentas» definida no âmbito do diálogo estruturado. Na opinião do CESE, as redes, federações ou confederações de OSC devem ser as principais destinatárias destas modalidades de financiamento.

1.10 Há que assegurar às OSC um ambiente favorável que lhes permita desempenhar o seu trabalho em todos os países. Tal implica o respeito de normas básicas, como a liberdade de associação, de expressão, de reunião e de atuação. Este objetivo deve ser incorporado nas políticas públicas em matéria de cooperação.

1.11 A participação da sociedade civil deve ser uma componente real da governação e, por conseguinte, cabe à UE adotá-la como critério de atuação na sua relação com os países parceiros.

1.12 Embora se regozije com a implicação dos órgãos de poder local na política de desenvolvimento da UE ([2]), o CESE entende que associá-los às organizações da sociedade civil no âmbito da política de cooperação para o desenvolvimento – sem prejuízo da sua necessária complementaridade e cooperação – gera confusão a nível conceptual e tem inconvenientes no plano funcional.

([1]) JO C 376 de 22.12.2011, pp. 102-109. Ver ponto 1.5. Relator: Hans-Joachim Wilms.

([2]) Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma Agenda para a Mudança, JO C 113 de 18.4.2012, p. 52-55

1.13 A associação do setor privado às políticas de desenvolvimento é essencial para que estas tenham um maior impacto. Contudo, importa evitar que sirva de pretexto para reduzir o contributo público ou de qualquer outro setor que implique o estabelecimento de novas «condições» para os projetos de cooperação. Além disso, há que estabelecer um quadro, assente em normas internacionais, que assegure o empenho efetivo de qualquer SETOR em conformidade com os objetivos da cooperação para o desenvolvimento.

1.14 Há que reforçar os mecanismos de transparência e de prestação de contas no domínio da cooperação, incluindo os que afetam as OSC, assim como os de combate à corrupção.

1.15 As OSC devem também associar a política de desenvolvimento ao Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária, previsto no Tratado de Lisboa.

1.16 As atividades internacionais de longa data do CESE contribuíram, como no caso do mandato conferido ao CESE no acordo de Cotonu, para o reconhecimento da dimensão institucional das OSC. Trata-se de um dos atributos fundamentais do Acordo de Cotonu, que é o primeiro tratado internacional assinado pela UE a reconhecer o papel essencial dos «atores não estatais» enquanto parceiros da cooperação para o desenvolvimento ([3]). Como elemento de importância capital, o Acordo também estabelece que os atores não estatais receberão recursos financeiros para desenvolverem as suas capacidades e estarem, assim, à altura de agir como autênticos parceiros nesse Acordo. Este mandato facilitou a criação do Comité de Acompanhamento ACP-UE, que constituiu pela primeira vez um órgão paritário de representantes das OSC, neste caso dos países ACP, e de membros do CESE financiado pelo FED. O papel do Comité de Acompanhamento, como o seu próprio nome indica, consiste em fazer o acompanhamento da aplicação do acordo de Cotonu e dos acordos de parceria económica. Foi também decisivo no estabelecimento de uma cláusula de desenvolvimento sustentável. Esta forma de trabalhar constituiu um ponto de referência para as funções do CESE noutras áreas geográficas, que foi muito proveitoso e contribuiu, por exemplo, para o reforço das capacidades organizativas das OSC, para a criação de plataformas e para o estabelecimento de pontos de contacto com as OSC nas delegações da UE, bem como para facilitar o seu acesso ao financiamento europeu e à participação nas negociações de acordos comerciais.

1.17 O CESE considera que importa consolidar e alargar essas experiências através do apoio das políticas de cooperação. Acima de tudo, ecoando a opinião de inúmeras OSC de grande dimensão, exorta o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) a velar por que as delegações da UE adotem o compromisso efetivo de as apoiar, contactar com elas, conhecer as suas atividades e promovê-las, quer se trate de OSC europeias, quer de OSC de países parceiros. Num contexto de reforço das Delegações do Serviço Externo da União, é ainda mais premente que elas assumam esse compromisso como uma competência própria e vinculativa e não como um ato voluntário ou de boa vontade.

1.18 No âmbito da descentralização da cooperação europeia para o desenvolvimento, o CESE considera que pode cooperar com grande eficácia com o Serviço Europeu de Ação Externa ao nível da interação das delegações com as OSC locais – por um lado, porque o CESE é o homólogo europeu dos diversos órgãos consultivos que se estão a criar nos acordos de parceria económica (Cariforum), comerciais (Coreia do Sul), de associação (América Central, Chile), entre outros; por outro, dada a relação duradoura e estável do CESE com as organizações da sociedade civil e as suas instituições representativas em todos os continentes e, nomeadamente, no que respeita aos países ACP, da América Latina e do Mediterrâneo ([4]).

1.19 O CESE reitera a importância de as OSC fomentarem a sensibilização e a formação da cidadania da UE em matéria de cooperação, numa conjuntura de crise que pode fazer esquecer os compromissos com as políticas de desenvolvimento. Para o efeito, há que dotar de meios suficientes uma linha de financiamento específica, com salvaguardas suficientes em matéria de transparência e prestação de contas.

2. **Princípios e objetivos gerais**

2.1 A União Europeia tem dispensado na última década uma atenção crescente ao diálogo com as OSC. O Consenso Europeu para o Desenvolvimento, o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, o Relatório do Tribunal de Contas Europeu e, por último, o Diálogo Estruturado, vieram alargar o universo e o alcance do diálogo de forma a nele participarem hoje em dia, nomeadamente, a Comissão e o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões e o CESE, os Estados-Membros e as organizações da sociedade civil – entre outras, as organizações sindicais, as cooperativas e organizações da economia social, organizações de agricultores, consumidores e empresas, as plataformas de ONG e as entidades homólogas de países parceiros.

2.2 Contudo, não obstante estes progressos e os compromissos assumidos a nível internacional ([5]), há uma perceção generalizada de que detêm no plano da retórica sem passarem satisfatoriamente para o plano da prática. Em inúmeros países – tanto doadores como em desenvolvimento – as OSC continuam a enfrentar grandes dificuldades e o seu trabalho tem vindo a deteriorar-se. Tal é o caso, por exemplo, das organizações

([3]) Com efeito, o artigo 4.º do capítulo 2 do Acordo de Cotonu estipula que a UE e as autoridades dos países ACP devem informar e consultar os atores não estatais sobre as políticas e estratégias de cooperação e que estes devem participar na execução destas estratégias.

([4]) http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.external-relations-other-continents.

([5]) Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, de março de 2005; Fórum de Alto Nível, de Accra, de 2008; Princípios de Istambul para o desenvolvimento (http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/PrincipiosdeOSC-Estambul-Final.pdf); Quadro Internacional para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC (http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/spanish_framework_for_cso_dev_eff.pdf); Declaração do Fórum de Alto Nível de Busan, de 2011.

sindicais que têm dificuldade em aceder à ajuda oficial para o desenvolvimento nos países doadores, ao mesmo tempo que o acesso é limitado ou nulo nos países parceiros, tanto em termos de recursos como de diálogo político. Em geral – são disso exemplo as recentes medidas adotadas pelo governo do Zimbabué –, o apoio às OSC e ao seu papel enquanto atores do desenvolvimento está sob ameaça.

2.3 O CESE entende que um maior e melhor reconhecimento do papel das OSC passa pela aceitação de um conjunto de critérios, princípios e valores nas políticas de desenvolvimento e de cooperação.

2.4 Em primeiro lugar, é fundamental debater entre as OSC, e entre estas e as instituições europeias, sobre **o que se entende por desenvolvimento**. Este objetivo afigura-se extremamente necessário e urgente num contexto em que convergem três crises: a crise ambiental (alterações climáticas, perda de biodiversidade, etc.), a crise social (aumento das desigualdades, etc.) e a crise económica (desemprego, precarização do trabalho, prevalência do setor financeiro sobre a economia real, etc.). Estas três crises geraram uma quarta: a crise alimentar. Os dados que revelam a profundidade dessas crises – que se alimentam umas às outras – mostram que o futuro de todos está em perigo. A única forma de minimizar os danos é dar um salto qualitativo nas dimensões da igualdade, da cooperação e da assistência. No entanto, o desenvolvimento não pode ser entendido como sinónimo de crescimento económico, nem a prosperidade e o progresso podem ser equiparados aos indicadores do PIB.

2.5 O CESE continua a considerar que, independentemente da necessidade de proceder a uma reforma dos seus critérios de atuação, **a cooperação para o desenvolvimento constitui um instrumento essencial para promover o desenvolvimento**, designadamente nos países mais empobrecidos.

2.5.1 Neste sentido, reitera a necessidade de cumprir os compromissos em matéria de financiamento do desenvolvimento assumidos à escala internacional, que devem permanecer imperativos para os países doadores e, em particular, para a União Europeia. A cooperação para o desenvolvimento é **uma política pública** nos países doadores, assente em boas práticas, que deve dispor dos recursos necessários à sua realização.

2.5.2 O CESE preconiza, como previsto no Tratado de Lisboa, que se vele pela **coerência entre a política de cooperação para o desenvolvimento e as demais políticas – comércio, investimento, finanças**. As OSC devem também ser encorajadas a intensificar e a melhorar a sua coordenação.

2.6 Na última década, ocorreram mudanças profundas em matéria de cooperação, destacando-se a cooperação Sul–Sul e a cooperação triangular. O papel das OSC e das **suas redes deve obter maior reconhecimento nestas novas modalidades de cooperação**.

2.7 De igual modo, algumas vias de afetação de fundos destinadas a melhorar a apropriação, como o apoio orçamental, tiveram como efeito a marginalização da sociedade civil nos países parceiros. **O CESE insiste na necessidade de conferir um protagonismo adequado às OSC locais em matéria de apropriação democrática, bem como nos programas temáticos, incluindo a componente financeira.**

2.8 A presença do CESE em diversas Associações Estratégicas da UE (com o Brasil, a China), o reconhecimento do seu papel em acordos internacionais como o de Cotonu, bem como a sua participação em programas de envergadura mundial, como a conferência Rio+20, aconselha a sua associação aos programas temáticos da política de cooperação e desenvolvimento da UE.

2.9 Os consensos alcançados no plano internacional e expressos na Declaração de Paris, a Agenda de Ação de Accra (AAA) e o Fórum de Alto Nível de Busan constituem passos importantes na forma de conceber a eficácia da ajuda. Contudo, **as OSC consideram que há que alargar alguns critérios e conceitos desses documentos** – nomeadamente, o que se deve entender por apropriação, harmonização, alinhamento, gestão do desempenho, responsabilidade mútua, eficácia da ajuda. Uma definição mais consistente destes critérios deve traduzir-se num diálogo entre as OSC e as instituições europeias.

2.10 Há que abordar a eficácia da ajuda através de uma perspetiva assente nas diferentes componentes do conceito de direitos humanos e avaliá-la em termos do seu contributo para a redução da pobreza e da desigualdade e, inclusive, do fim da dependência da ajuda propriamente dita.

2.11 As posições expressas por diversos organismos e as declarações internacionais confirmam que **as OSC são atores do desenvolvimento de pleno direito** [6]. O CESE insta a Comissão Europeia e todos os governos a apoiarem os Princípios de Istambul para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC.

2.12 **As políticas de desenvolvimento e cooperação devem ter em conta a singularidade e a diversidade das OSC.** O potencial valor acrescentado de uma ONG dedicada à proteção do meio ambiente ou dos direitos humanos; uma organização sindical que protege os direitos laborais, a distribuição primária da riqueza através da negociação salarial e a proteção social dos trabalhadores; uma cooperativa agrícola que tem um impacto direto na segurança e na soberania alimentares; uma associação de migrantes e a sua participação no codesenvolvimento; ou uma organização de empregadores ou de autoemprego, com o seu contributo decisivo para a criação de tecido produtivo e de criação de emprego, constituem alguns exemplos da multiplicidade de formas que podem revestir os contributos das OSC para o desenvolvimento, apoiadas por políticas de cooperação adequadas. O CESE considera essencial que as políticas de cooperação e desenvolvimento das instituições públicas se articulem tirando partido de todas as potencialidades que tal diversidade representa.

[6] Artigo 20.º do AAA. Conclusões de Busan, de 1 de dezembro de 2011. Princípios de Istambul.

2.13 O CESE reivindica, para as OSC, em todos os países, um quadro normativo, institucional, de capacitação e de atuação propício à sua existência, desenvolvimento e intervenção. A participação da sociedade civil organizada deve converter-se numa componente essencial da governação democrática ([7]).

2.14 **A colaboração com o setor privado é essencial para a consecução do desenvolvimento.** Há que destacar a grande diversidade do setor privado (incluindo as organizações de economia social e as associações sem fins lucrativos), assim como os grandes benefícios decorrentes de iniciativas socialmente responsáveis (RSE). O desafio está em saber como maximizar o seu contributo em termos de desenvolvimento económico e social e de segurança num mundo globalizado. Contudo, as parcerias público-privadas ou o apoio exclusivamente privado das grandes empresas à cooperação para o desenvolvimento suscita alguma controvérsia quanto ao modo como estas parcerias poderão afetar os objetivos de desenvolvimento. As parcerias público-privadas podem servir de instrumento para aproximar a estratégia de desenvolvimento dos diferentes parceiros e de ferramenta eficaz de partilha de conhecimentos dos recursos à sua disposição. Neste sentido, será necessário criar um quadro para a participação efetiva e responsável do setor privado, em conformidade com normas internacionais já acordadas, como as normas laborais da OIT, as Orientações para as Empresas Multinacionais, da OCDE, e os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, da ONU. Cabe também referir iniciativas internacionais em matéria de transparência, como os «Princípios EITI» (Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas) ou o «Processo de Kimberley» sobre os negócios e investimentos internacionais.

2.14.1 Além disso, a participação do setor privado não deve supor um menor compromisso financeiro por parte dos Estados na cooperação para o desenvolvimento, nem deve condicionar a ajuda, por exemplo, à privatização de setores estratégicos ou serviços essenciais à comunidade.

2.14.2 Por outro lado, em sintonia com o ponto 1.13, é essencial fomentar a participação das OSC nas associações público-privadas, assim como o papel dos interlocutores sociais e do diálogo social.

2.15 Todavia, há que promover mais os mecanismos de transparência e de prestação de contas da cooperação para todos os envolvidos. Cumpre também aplicar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – corrupção que prejudica o apoio dos cidadãos às políticas de cooperação. As OSC estão bem posicionadas para o fazerem, quer na vertente de prestação de contas relativamente à sua própria atuação, quer como mecanismos de controlo social no que respeita à cooperação em geral. Só através de uma ligação e de uma interação concreta com a cidadania será possível alcançar as metas de desenvolvimento estabelecidas.

([7]) Declaração Final do 10.º Seminário Regional das Organizações Económicas e Sociais ACP-UE. 28, 29 e 30 de junho de 2009, http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.acp-eu-tenth-regional-seminar-reports.6271

2.16 Num mundo globalizado, há que reconhecer o caráter internacional das OSC e tirar partido das suas potencialidades enquanto intervenientes responsáveis à escala mundial. Por outro lado, num mundo multipolar, faz cada vez menos sentido a distinção entre OSC do Norte e do Sul. O apoio às redes de OSC, às suas plataformas de coordenação, aos seus mecanismos federativos e ao seu nível de filiação, entre outros, deverá, no entanto, fazer parte das ações de desenvolvimento financiadas pelos doadores e, muito especialmente, pela cooperação da UE.

3. **Reforço do papel das organizações da sociedade civil**

3.1 Os resultados do **diálogo estruturado** que constam do Documento Final da Conferência de Budapeste ([8]) constituem considerações e propostas de grande relevância dirigidas a todas as partes interessadas. O CESE considera que importa consolidar este diálogo e criar um mecanismo de coordenação ou grupo de contacto que se reúna regularmente e seja representativo das componentes do FDE, com o objetivo de zelar pelo cumprimento e aplicação das suas recomendações ([9]). Um tal fórum deveria ter um **caráter político permanente** (debate sobre as políticas de cooperação, com meios e instrumentos disponibilizados pela Comissão Europeia) e **representativo** (OSC, Comissão, PE, Estados-Membros, etc.). O CESE entende que, mercê do seu mandato institucional e da sua experiência, deveria ter um papel específico nesse fórum de diálogo.

3.2 Há que assegurar às OSC a possibilidade de participarem e de contribuírem para as políticas de desenvolvimento na sua conceção, aplicação e acompanhamento. Para o efeito – tendo em vista o reforço das OSC ativas a nível mundial e para reforçar a cooperação entre as organizações europeias – conviria que a UE analisasse a pertinência de criar um estatuto jurídico para as OSC europeias assente em critérios precisos e repartidos pelos elementos que integram o diálogo estruturado.

3.3 Desde a entrada em vigor do Acordo de Cotonu que o CESE tem desempenhado um papel fulcral no reforço da participação dos atores não estatais, essencialmente devido ao mandato que lhe foi conferido ([10]). Concretamente, este apoio assumiu a forma de um Comité de Acompanhamento ACP-UE permanente, de seminários regionais regulares e das conferências ACP que, ao longo dos anos, têm vindo a dar um contributo

([8]) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/c/ce/FINAL_ES_-_Final_Statement_May.pdf.

([9]) Como é o caso em várias direções-gerais da Comissão Europeia em relação a outros temas.

([10]) «As reuniões de consultas e as reuniões dos operadores económicos e sociais ACP-UE serão organizadas pelo Comité Económico e Social da União Europeia» (Protocolo n.º 1 do Acordo de Cotonu). Este mandato foi completado pelo pedido do anterior comissário europeu para o Comércio, Pascal Lamy, no sentido de o CESE acompanhar as negociações sobre os Acordos de Parceria Económica (APE). Neste contexto, o CESE apoiou a inclusão de capítulos sobre questões sociais e ambientais no APE CARIFORUM-UE, bem como a constituição de um comité consultivo da sociedade civil para acompanhar a execução do APE. Tudo isto foi incorporado no acordo de comércio final concluído com esta região. Cabe, portanto, constatar que as disposições institucionais estabelecidas tanto no Acordo de Cotonu como no APE com as Caraíbas, para além dos mandatos conferidos ao CESE, serviram para reforçar o papel das organizações da sociedade civil na cooperação para o desenvolvimento.

direto para a concretização dos princípios de responsabilização de todas as partes, de transparência, de boa governação e de parceria, que são inerentes ao Acordo de Cotonu ([11]).

3.4 Além disso, é importante que, ao estabelecer um diálogo político permanente ao nível do país beneficiário, se tenha em conta a especificidade de cada ator ou organização da sociedade civil.

3.5 O diálogo estruturado deve ter como consequência **uma colaboração de cariz mais estratégico entre as instituições europeias e as OSC**. Neste sentido, o CESE salienta a necessidade de definir quadros de relação e de participação que vão além do financiamento de projetos. Refira-se, a título de exemplo, a «caixa de ferramentas» definida no diálogo estruturado, para aplicação, não só a nível local – delegação da UE – mas também central. O resultado seria uma associação mais flexível e eficaz entre a UE e as OSC à escala mundial.

3.6 Por sua vez, o papel das OSC é determinante para, com o seu impulso e reivindicações, fazer progredir a agenda da coerência das políticas para o desenvolvimento e promover um novo pacto global pós-2015, com vista a integrar na agenda do desenvolvimento a redução das desigualdades, a proteção social universal, a distribuição equitativa da riqueza e a conservação dos recursos naturais.

3.7 **Tratando-se as OSC de entidades de grande diversidade e heterogeneidade**, poderá afigurar-se necessário defini-las com maior precisão. Além disso, tais diversidade, experiência e relação com os países parceiros devem ser reconhecidas pela cooperação europeia, que as deverá aproveitar, utilizando as potencialidades e as especificidades de todos os atores.

4. Participação das OSC nos diversos instrumentos e programas de ajuda externa da UE

4.1 O CESE exprimiu a sua posição quanto à função das OSC em relação ao Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) ([12]). Ademais, **o CESE considera que a sociedade civil deve intervir em relação ao conjunto de instrumentos de cooperação,** em conformidade com as considerações do diálogo estruturado e de acordo com o previsto na Agenda para a Mudança que foi recentemente aprovada.

4.2 Em sintonia com as propostas do diálogo estruturado, o CESE considera que se devem introduzir mudanças no sistema de concessão de fundos europeus para o desenvolvimento através das OSC. Os instrumentos previstos nas perspetivas financeiras para 2014-2020 devem contemplar novas modalidades que vão além dos mecanismos clássicos de subvenção de projetos. Urge introduzir, nomeadamente, modalidades como os «acordos-quadro», as subvenções de funcionamento, as subvenções em cascata ou os acordos plurianuais, capazes de garantir um maior impacto em termos de desenvolvimento a médio e longo prazo.

4.3 Convém igualmente criar fundos especiais para casos urgentes como, por exemplo, os processos democráticos no Mediterrâneo, que não possam esperar pela aprovação de convites à apresentação de propostas para subvenções e que só possam ser executados eficazmente através de redes de diferentes OSC, como organizações sindicais, ONG, organizações de cooperativas, de pequenas empresas, organizações de mulheres, etc.

4.3.1 Nesta perspetiva, as redes, federações ou confederações de OSC devem ser as principais destinatárias destas modalidades de financiamento. Para tal, mecanismos como as subvenções de funcionamento, as subvenções em cascata seriam um bom instrumento para potenciar o valor acrescentado das redes de OSC envolvidas no desenvolvimento.

4.3.2 No quadro da Agenda para a Mudança, a cooperação europeia deve abordar e reformular os seus mecanismos de planeamento e gestão do ciclo dos projetos, centrar-se em aspetos como a concessão mais atempada dos fundos e uma flexibilidade adaptada às circunstâncias. De igual modo, há que conferir mais importância ao apoio às fases de diagnóstico e de estudo de viabilidade de ações de desenvolvimento, a fim de garantir melhor o seu sucesso.

4.3.3 Nos modelos de financiamento, devem ser incluídos incentivos de três tipos: 1) que fomentem a prestação de contas sobre os resultados em termos de desenvolvimento; 2) que fomentem a integração e a fusão de organizações e a criação de OSC globais; 3) que promovam novos tipos de redes e alianças com múltiplos intervenientes.

4.3.4 O Tratado de Lisboa prevê o Corpo Voluntário Europeu de Ajuda Humanitária (CEVAH), atualmente em fase-piloto a cargo da DG ECHO; os resultados desta fase-piloto devem ser cuidadosamente avaliados antes do lançamento do CEVAH. O CESE crê no **potencial concreto das OSC para canalizarem os esforços do voluntariado europeu em todos os setores e, muito especialmente, no setor do desenvolvimento**. O CESE considera que, com base em critérios definidos, o voluntariado terá que entender-se como uma prestação em espécie nos projetos sujeitos a cofinanciamento ([13]).

([11]) Para uma avaliação exaustiva do papel dos intervenientes não estatais na aplicação do Acordo de Cotonu, consultar a declaração final do 11.º Seminário Regional dos Meios Económicos e Sociais ACPUE, que teve lugar na Etiópia em 2010: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/f_ces6152-2010_decl_en.doc [em inglês].

([12]) Pareceres do CESE sobre o «Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia» JO C 44 de 11.2.2011, pp. 123-128, e sobre o tema «Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: Uma Agenda para a Mudança». COM(2011) 637 final (ainda não publicado no JO).

([13]) Parecer do CESE sobre a «Comunicação sobre as Políticas da UE e o Voluntariado: Reconhecer e Promover as Atividades de Voluntariado Transfronteiras na EU», Ver página 150 do presente Jornal Oficial.

5. **Reforço da sociedade civil e das OSC nos países parceiros**

5.1 As OSC deparam-se em inúmeras ocasiões e em diversos países com situações de grande vulnerabilidade política, institucional ou económica que dificulta o seu trabalho, ou atuam em contextos em que são alvo de perseguição, intimidação e criminalização. Isto é amiúde fruto de práticas restritivas por parte dos governos. O CESE reitera a importância de incorporar uma dimensão de vigilância dos quadros legislativos, liberdades fundamentais e medidas de apoio às OSC nas políticas de cooperação para o desenvolvimento, bem como de incluir de normas relativas às ações de desenvolvimento e cooperação.

5.2 O CESE está ciente de que os quadros normativos aplicáveis às OSC são muito diferentes, quer na UE, quer nos países parceiros. Tal não deve impedir que se atue no respeito das normas internacionais (como a liberdade de associação, de expressão e de reunião, com vista a operar em total liberdade, comunicar e cooperar, procurar financiamento e beneficiar de proteção do Estado) em todos os casos e a todos os níveis. A presença e a participação da sociedade civil e das OSC não só não retira legitimidade à democracia representativa, como na verdade a reforça, se houver canais para a sua intervenção ([14]). **A participação da sociedade civil deve ser uma componente efetiva de governação e, como tal, cabe à UE adotá-la como critério na sua relação com os países parceiros**.

5.3 A **dimensão institucional e o reforço das capacidades de gestão** das organizações parceiras de países terceiros, merecem maior reconhecimento por parte da cooperação europeia. Além da capacidade de gestão dos projetos, o apoio ao reforço das OSC contribui para o desenvolvimento integral das respetivas sociedades. Importa, por isso, **fomentar a formação e o reforço das capacidades das OSC dos países parceiros**, tanto em termos gerais como em matéria de procedimentos de acesso ao financiamento europeu, incluindo projetos locais de menor dimensão, ou a participação nas negociações de acordos comerciais, por exemplo.

5.4 Ao mesmo tempo, o CESE defende que a política de cooperação para o desenvolvimento da UE deve discriminar as organizações que, designando-se de sociedade civil, não são democráticas ou dependem diretamente dos Estados.

5.5 Há que favorecer o **agrupamento e o reconhecimento jurídico enquanto organismos de participação das OSC nos países parceiros**. Como vem sendo proposto no quadro do Acordo de Cotonu ou na América Latina, por exemplo, há que prosseguir com a organização de plataformas e de redes representativas a diversos níveis para criar sinergias entre elas e melhorar os seus canais de relação com as entidades públicas.

5.6 A existência de pontos de contacto ou de pessoas especialmente dedicadas às relações com a sociedade civil nas delegações da UE nos países parceiros tem-se revelado útil em diversos contextos. Importa aprofundar o seu papel e a sua capacidade para analisar a situação nos respetivos países e fomentar o contacto com as OSC. Há que potenciar uma maior coordenação entre estes pontos de contacto e o CESE para aprender com a experiência e as boas práticas na matéria.

5.7 A aplicação do conceito da apropriação democrática deve, por sua vez, ser concomitante com maiores possibilidades de acesso aos recursos da cooperação europeia por parte das OSC dos países parceiros, em especial para os agrupamentos, redes ou organizações mais representativas.

5.8 Em simultâneo, há que avançar por **novas formas de cooperação entre OSC,** abrindo vias de cooperação triangular, Sul-Sul, ou mediante a partilha de conhecimentos especializados e de assistência técnica por parte de OSC europeias, e de tecnologia de gestão, por exemplo. Estas novas formas de cooperação podem ser muito importantes para as OSC dos países de rendimentos médios, que assistirão a uma redução da cooperação clássica da UE, bem como para os países onde as OSC são essenciais para a consolidação da democracia e para a promoção do reconhecimento dos direitos da cidadania, para a redução das desigualdades, a participação dos cidadãos, a igualdade de género, a redistribuição fiscal, a transparência ou a proteção dos direitos ambientais.

6. **Sensibilização da opinião pública e educação para o desenvolvimento**

6.1 A UE tem mantido o seu papel de doador para o desenvolvimento, inclusive em períodos de crise económica. A manutenção deste compromisso constitui um desafio para todos os Estados e instituições da União. Aquele compromisso dependerá em larga medida do apoio da população e da informação e sensibilização dos cidadãos em matéria de desenvolvimento e no atinente aos problemas globais que afetam todos os países.

6.2 As OSC constituem um veículo apto a promover a educação para o desenvolvimento e a sensibilizar a opinião pública. O CESE reitera a importância de prestar atenção a este tema, particularmente numa conjuntura de crise. A educação para o desenvolvimento exige abordagens inovadoras que recuperem o seu caráter transformador e direcionem as suas mensagens a faixas mais alargadas, para lá da esfera das crianças e dos jovens. Além disso, a inovação neste campo implica o estabelecimento de alianças com múltiplos intervenientes. Isto aplica-se, em particular, aos países que aderiram recentemente à UE e que têm uma menor tradição de cooperação para o desenvolvimento e um menor grau de desenvolvimento das OSC.

6.3 As OSC europeias e o CESE, dada a sua ligação à sociedade civil europeia, estão em condições de abordar esta tarefa de sensibilização dos cidadãos. Podem, além disso, contribuir com a credibilidade que lhes é conferida por trabalharem na UE com os mais diversos setores sociais, incluindo os mais vulneráveis. Nesse sentido, é fundamental incluir nos objetivos em matéria de sensibilização a visibilidade dos projetos realizados pelas OSC nos países parceiros ou, nomeadamente, nos países que fazem parte da política de vizinhança da UE.

([14]) O teor do programa de ação de Accra e do Fórum de Busan vincula todos os países.

6.4 A manutenção de linhas de financiamento específicas para ações de sensibilização e educação para o desenvolvimento e para a realização de campanhas europeias de divulgação dos temas de desenvolvimento e cooperação é, nesta perspetiva, fundamental.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

479.ª SESSÃO PLENÁRIA DE 28 E 29 DE MARÇO DE 2012

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa Europa Criativa»

COM(2011) 785 final – 2011/0370 (COD)

(2012/C 181/07)

Relator-geral: **Dumitru FORNEA**

Em 30 de novembro e em 15 de dezembro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 173.º, n.º 3, e do artigo 166.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa Europa Criativa

COM(2011) 785 final — 2011/0370 (COD).

Em 6 de dezembro de 2011, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Comissão Consultiva das Mutações Industriais da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu designou, na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), Dumitru Fornia relator-geral e adotou, por 168 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 As indústrias criativas devem ser abordadas em articulação com o novo ciclo de desenvolvimento industrial e consideradas, não isoladamente, mas numa relação estreita e interdisciplinar com os outros serviços e processos de produção. Neste contexto, as indústrias criativas devem ser vistas como um catalisador dos avanços inovadores na indústria e no setor dos serviços.

1.2 Os setores culturais e criativos devem ocupar um lugar importante na Estratégia Europa 2020, na medida em que contribuem para uma nova forma de crescimento na UE, sendo de realçar que a modernização das indústrias criativas é desejável em toda a Europa e não deve ficar limitada a alguns países ou regiões.

1.3 O Comité assinala a importância da dimensão económica no programa Europa Criativa e concorda com a ideia de encorajar todos os operadores dos setores culturais e criativos a aspirar à independência económica. No entanto, o programa parece concentrar-se demasiado no objetivo geral da competitividade, dando pouca visibilidade ao objetivo de promoção da diversidade linguística e cultural da Europa.

1.4 O Comité apoia, com convicção, a proposta de aumentar o orçamento, considerando que se deve manter o montante total de 1,8 mil milhões de euros atribuído ao programa Europa Criativa. Este aumento, ainda que significativo, continua a ser relativamente modesto em comparação com o orçamento da UE ou com os fundos disponibilizados por alguns Estados-Membros para apoio de atividades culturais.

1.5 A fusão dos programas Cultura e MEDIA é aceitável desde que as vertentes propostas sejam claramente descritas e que o seu estatuto seja garantido. Tal implica determinar, por base jurídica, a percentagem do orçamento destinada a cada

uma delas e estabelecer as quotas mínimas que lhes são atribuídas. Importa igualmente definir linhas de ação anuais com vista a tornar o orçamento mais transparente e mais compreensível.

1.6 O CESE considera que o êxito do programa-quadro Europa Criativa depende, em larga medida, da articulação entre os programas MEDIA e Cultura e, simultaneamente, do desenvolvimento de uma abordagem transversal que contribua para a adoção de linhas de ação comuns entre os diferentes programas financiados pela União Europeia ([1]).

1.7 O Comité aponta a ausência de indicações claras no que diz respeito ao modo como a Comissão pretende associar os representantes das partes interessadas nos procedimentos de aplicação. O artigo 7.º não é suficientemente claro ([2]). Importa facilitar o acesso ao financiamento a todas as organizações de direito privado que, pelo facto de desenvolverem atividades culturais e criativas, recaem no âmbito de aplicação do regulamento ora em análise. As organizações da economia social que operam nestes setores, assim como outras organizações pertinentes da sociedade civil deverão igualmente ter acesso a este mecanismo.

1.8 Há que simplificar os procedimentos administrativos através do desenvolvimento de aplicações e de procedimentos em linha mais rápidos, destinados à monitorização e gestão dos programas ([3]). É também necessário melhorar os processos e as capacidades técnicas de comunicação, execução e transmissão de relatórios intercalares e finais, e assegurar uma gestão mais eficaz dos dossiês dos beneficiários de subvenções aos programas.

1.9 O formato demasiado aberto e flexível do regulamento não permite que a comitologia proposta garanta aos Estados-Membros um controlo suficiente do processo de execução do programa. Importa ainda alterar os procedimentos de comitologia de modo que os peritos dos Estados-Membros se possam reunir regularmente para debaterem os projetos selecionados. Deve-se também prever um processo simplificado para adaptar os parâmetros específicos das linhas de ação após uma avaliação periódica.

1.10 Por outro lado, este formato aberto e flexível faz com que o guia do programa se revista de extrema importância, na medida em que indica com precisão as ações a realizar, as condições de execução, os níveis de cofinanciamento, etc. O Comité solicita à Comissão que o guia seja elaborado de modo aberto e transparente, manifestando interesse em participar nesse processo.

([1]) Tal como referidos no artigo 13.º, n.º 1, alínea b), da proposta de regulamento.

([2]) O artigo 7.º da proposta de regulamento em análise refere-se ao mecanismo criado para facilitar o acesso ao financiamento «por parte das pequenas e médias empresas e organizações dos setores culturais e criativos europeus».

([3]) Atualmente, o procedimento é considerado muito trabalhoso porque toda a documentação tem de ser enviada por via postal e, por vezes, as respostas demoram 3 a 4 meses a chegar.

1.11 Quanto à proposta da Comissão de fusão dos pontos de contacto dos programas Cultura e MEDIA no centro de informação Europa Criativa, o CESE defende a necessidade de uma abordagem mais flexível, que tenha em consideração as realidades regionais específicas dos Estados-Membros. Salienta quão importante é manter a proximidade geográfica com os operadores dos dois setores e separar os conhecimentos técnicos das vertentes Cultura e MEDIA, dada a existência de diferenças significativas no que diz respeito às realidades e à forma como são levadas a cabo as atividades em cada contexto específico. Os novos centros de informação Europa Criativa devem ser criados com base na experiência acumulada pelos pontos de contacto dos programas Cultura e MEDIA.

1.12 O mecanismo financeiro proposto é um passo no bom sentido, sendo no entanto necessário aumentar a sua popularidade para induzir uma mudança no modo como as instituições financeiras encaram e avaliam as empresas dos setores culturais e criativos. O instrumento tem de assegurar uma cobertura geográfica equilibrada e não deve prejudicar os mecanismos de apoio sob a forma de subvenções.

1.13 A propriedade intelectual representa um fator-chave para estimular a criação e os investimentos na produção de conteúdos culturais e criativos, bem como para remunerar os criadores e aumentar as oportunidades de emprego nesta área de atividade. Neste contexto, o CESE salienta a importância de uma aplicação efetiva dos direitos de propriedade intelectual tanto ao nível da UE como ao nível mundial.

1.14 A seleção e a implementação de projetos financiados pelo programa Europa Criativa devem respeitar plenamente os princípios e valores defendidos pela UE relativamente à democracia, aos direitos humanos e dos trabalhadores e à responsabilidade social. Do mesmo modo, importa que haja um mecanismo para prevenir a violência e a discriminação na execução de projetos financiados através deste instrumento.

2. **Proposta de regulamento da Comissão**

2.1 O regulamento em apreço institui o programa Europa Criativa, destinado a apoiar os setores culturais e criativos europeus, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020. O programa destina-se a apoiar exclusivamente as ações e atividades que apresentem um valor acrescentado europeu potencial e que contribuam para a prossecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e das suas iniciativas emblemáticas.

2.2 Os seus objetivos gerais são a salvaguarda e a promoção da diversidade linguística e cultural europeia, bem como o reforço da competitividade dos setores culturais e criativos, com vista a promover um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

2.3 Os objetivos específicos do programa são:

— apoiar a capacidade operacional dos setores culturais e criativos europeus num contexto transnacional;

— promover a circulação transnacional das obras culturais e criativas e dos operadores, e alcançar novos públicos dentro e fora da Europa;

— reforçar a capacidade financeira dos setores culturais e criativos, em especial, das pequenas e médias empresas e organizações;

— apoiar a cooperação política transnacional, tendo em vista o desenvolvimento das políticas, a inovação, o alargamento a novos públicos e a utilização de novos modelos comerciais.

2.4 O programa apresenta a seguinte estrutura:

— uma vertente intersetorial que abrange todos os setores culturais e criativos – 15 % do orçamento total;

— uma vertente Cultura que abrange os setores culturais e criativos – 30 % do orçamento total;

— uma vertente MEDIA dirigida ao setor audiovisual – 50 % do orçamento total.

3. **Observações na generalidade**

3.1 Em 2008, os setores culturais e criativos representaram 3,8 % da mão-de-obra europeia e cerca de 4,5 % do PIB da União Europeia. O CESE está convicto de que o programa-quadro Europa Criativa contribuirá para a concretização da Estratégia Europa 2020 e compartilha da opinião da Comissão de que a inovação, a criatividade e a cultura devem ter um papel essencial na educação moderna dos cidadãos europeus, contribuindo assim para desenvolver o empreendedorismo, o crescimento inteligente e sustentável e a realização dos objetivos no domínio da inclusão social na União Europeia.

3.2 A relação complexa entre cultura e economia e o contributo das indústrias culturais e criativas para o desenvolvimento dos Estados-Membros, bem como para o reforço da coesão social e a consolidação do sentimento de pertença ao espaço europeu, devem ser fatores políticos determinantes da reavaliação do papel da cultura nas políticas nacionais e europeias. Assim sendo, o novo programa de apoio financeiro deverá refletir as necessidades dos setores culturais e criativos na era digital, através de uma abordagem mais pragmática e mais abrangente.

3.3 O setor cultural não é homogéneo e caracteriza-se pela existência de diversos modos de funcionamento. Por exemplo, as atividades associadas à produção musical e discográfica regem-se por um modelo económico próprio e desenvolvem-se num ambiente radicalmente diferente do das artes performativas. Assim, é importante que o programa Europa Criativa, através das suas vertentes, crie abordagens flexíveis que permitam aos potenciais beneficiários abrangidos pela proposta de regulamento um acesso facilitado e uma utilização eficiente do programa.

4. **Observações na especialidade**

4.1 O Comité Económico e Social Europeu já deu a conhecer a sua posição em relação às indústrias culturais e criativas num anterior parecer dedicado a este tema, adotado na reunião plenária de outubro de 2010, do qual foi relator Claudio Cappellini e correlator Jörg Lennardt. Este parecer foi elaborado no contexto das consultas sobre o Livro Verde intitulado «Realizar o Potencial das Indústrias Culturais e Criativas».

4.2 O presente parecer sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa Europa Criativa não retoma as questões já abordadas no anterior parecer sobre o Livro Verde, sendo antes o seu objetivo apoiar a Comissão na formulação de observações diretas sobre a sua proposta apresentada, em 23 de novembro de 2011, no documento COM(2011) 785 final.

4.3 Os operadores destes setores acolheram favoravelmente o incremento do orçamento para 1,8 mil milhões de euros para o período de 2014 a 2020, mesmo que este reforço tenha a ver com o aumento do número de países beneficiários e com o alargamento da aplicação do programa às indústrias criativas. O regulamento não define claramente a expressão «indústrias criativas» e seria útil que o texto especificasse exatamente as áreas de ação do programa e os operadores em questão.

4.4 Os operadores dos setores cultural e audiovisual consideram que a iniciativa da Comissão Europeia de fundir os atuais programas Cultura 2007-2013, MEDIA e MEDIA Mundus num único programa-quadro, intitulado «Europa Criativa», é positiva e construtiva. Contudo, há que prestar mais atenção ao modo como ambas as vertentes, políticas ou processos de caráter geral, são transpostas no quadro do programa, sendo necessário ter em consideração as especificidades destes setores, que diferem muito no que respeita a atores principais, à lógica financeira, à produção e à distribuição.

4.5 Os operadores do setor cultural prestarão, acima de tudo, atenção aos tipos de financiamento público, às condições de acesso e aos critérios de elegibilidade do programa. O seu empenho e apoio às políticas propostas no novo programa-quadro dependerão, em larga medida, destes critérios.

4.6 Do ponto de vista profissional, existe aparentemente uma satisfação geral no setor audiovisual relativamente à eficácia do atual programa MEDIA e às novas políticas previstas no programa-quadro Europa Criativa. Os profissionais do setor apreciam o programa MEDIA pelo apoio que presta e pela relevância que assume no mercado audiovisual. A vertente MEDIA prevista para o novo programa não difere muito da do programa atual. Todavia, o texto do novo regulamento podia ser mais preciso e incluir anexos com uma indicação detalhada das linhas de ação e do orçamento atribuído para a realização de cada uma delas.

4.7 O CESE acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão de simplificar a gestão dos programas Cultura e MEDIA através de uma maior utilização de montantes fixos, acordos-quadro de parceria e procedimentos eletrónicos, bem como da reforma dos instrumentos de trabalho da Agência Executiva relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura.

4.8 Há que conceber medidas bem adaptadas e suscetíveis de assegurar um «maior equilíbrio entre os setores culturais e criativos europeus, considerando em especial os países com menor capacidade de produção cultural e/ou os países ou regiões com uma área geográfica e linguística reduzida» [4].

4.9 O CESE considera que entre as prioridades devem figurar a reintrodução da mobilidade dos artistas, o diálogo intercultural e a educação artística e que se devem coordenar as medidas previstas no regulamento com outros documentos pertinentes da UE, bem como desenvolver mecanismos que incentivem os artistas que participam em atividades culturais ou efetuam digressões no estrangeiro.

4.10 A proposta de regulamento confere especial atenção às pequenas e médias empresas e aos criadores individuais. Contudo, as organizações sindicais lamentam o facto de o regulamento considerar os criadores culturais, as empresas criativas e as pessoas que trabalham no setor como meros prestadores de serviços e apontam para a necessidade de fazer depender o apoio financeiro do respeito pelas normas de proteção social que visam eliminar as situações de precariedade tão frequentes nos contratos de curta duração, característicos dos projetos realizados nestes setores.

Desafios e pontos fracos da nova proposta de regulamento

Nível geral

4.11 O aumento do orçamento é uma boa notícia, mas há que considerar os seguintes aspetos:

— o aumento do número de países beneficiários,

— o alargamento das áreas de financiamento,

— as novas necessidades que se impõem na transição para a sociedade digital,

— a desvalorização da moeda,

— o orçamento proposto no regulamento, nomeadamente 1,8 mil milhões de euros para o período de 2014 a 2020, em comparação com o orçamento anual atribuído pela França (7,5 mil milhões de euros) ou pela Alemanha (1,1 mil milhões de euros), e em relação com o orçamento total europeu.

[4] Artigo 3.º, n.º 2, alínea d), da proposta de regulamento.

4.12 A grande diversidade de políticas nos Estados-Membros leva a distorções entre os países nas possibilidades à disposição dos operadores para aceder a programas destinados aos setores audiovisual e cultural, financiados com fundos públicos.

4.13 No que diz respeito às indústrias criativas, não há sinergias entre os programas para a inovação e a competitividade das empresas e das PME e o programa Europa Criativa, ou quando as há são insuficientes. Com as possibilidades que a evolução das tecnologias digitais oferece, deveria ser fácil estabelecer uma ligação mais estreita entre estes programas.

Nível operacional

4.14 A gestão e a monitorização da aplicação do programa pelos operadores em causa são de extrema complexidade administrativa, resultando em elevados custos de gestão, que, na prática, reduzem o orçamento atribuído à produção e à distribuição dos projetos.

4.15 Um problema crónico que afeta em particular as pequenas empresas, e que foi apontado pelos operadores do setor, é a morosidade na obtenção de subvenções.

4.16 Relativamente ao novo dispositivo financeiro concebido para facilitar o acesso das pequenas e médias empresas e de outros operadores ao crédito, não é prática corrente recorrer a instrumentos financeiros deste tipo no setor cultural. Existe o risco de as instituições financeiras não estarem interessadas em participar devido aos reduzidos montantes em jogo, ao desconhecimento que têm dos problemas específicos do domínio cultural e à fraca rentabilidade de alguns tipos de projetos culturais que, sem o apoio de fundos públicos, não poderiam existir.

4.17 A monitorização operacional e a gestão das garantias proporcionadas pelo dispositivo financeiro são realizadas pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), que não possui conhecimentos especializados específicos no domínio cultural.

4.18 O Fundo de Garantia à Produção MEDIA lançado pela Comissão em 2010, que dispõe de um conjunto de capacidades e conhecimentos reconhecidos neste domínio, demonstra a necessidade de criar uma maior sinergia entre o novo mecanismo financeiro e os organismos já existentes [5].

4.19 Teoricamente, a fusão dos pontos de contacto dos programas Cultura e MEDIA num único centro de informação «Europa Criativa» é uma boa ideia. Pretende-se com esta medida assegurar a centralização da informação disponível sobre os programas e realizar economias de escala, partilhando os recursos.

[5] Refira-se, a título de exemplo, o Instituto para o Financiamento do Cinema e das Empresas Culturais (IFCIC), em França, e o Audiovisual SGR, em Espanha, criado em finais de 2005 por iniciativa do Ministério da Cultura de Espanha, com a participação do Instituto da Cinematografia e das Artes Visuais (ICAA) e de entidades que gerem os direitos dos produtores de obras audiovisuais neste país.

4.20 Ao nível operacional, há a possibilidade de sinergias, sobretudo no que respeita à gestão comum e à comunicação, mas é preciso ter em conta que determinados países, como a França e a Alemanha, desenvolveram uma rede de pontos de contacto regionais que refletem a diversidade cultural e têm por missão realizar um trabalho de proximidade no terreno junto dos operadores. Acresce que as atividades de base dos setores cultural e audiovisual diferem grandemente, quer em termos das redes de produção e distribuição, quer em termos das necessidades de conhecimento dos principais intervenientes.

4.21 Sob este ponto de vista, a desvantagem desta centralização é a possibilidade de haver um nivelamento das competências. As economias assim realizadas poderiam ser insignificantes e não justificar as alterações estruturais propostas. Do mesmo modo, a atribuição de mais tarefas aos pontos de contacto, nomeadamente o fornecimento de dados estatísticos e o apoio à Comissão para assegurar uma comunicação adequada e disseminar os resultados e o impacto do programa, é encarada com reservas se não forem disponibilizados recursos financeiros adicionais.

4.22 As alterações em matéria de comitologia podem ferir certas suscetibilidades, pois a Comissão propõe alterações processuais nos comités para todos os programas. Os representantes dos Estados-Membros não só vão perder, a favor da Comissão Europeia, o seu poder de codecisão e de cogestão como verão o seu papel limitado à validação de projetos pré-selecionados.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu «Dupla Tributação no Mercado Único»

COM(2011) 712 final

(2012/C 181/08)

Relator: **Vincent FARRUGIA**

Em 11 de novembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu — Dupla Tributação no Mercado Único

COM(2011) 712 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de março de 2012

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 1 voto contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 A dupla tributação é um grande obstáculo à realização de atividades transfronteiras, que dificulta o bom funcionamento do mercado único e tem um impacto económico negativo no investimento e no emprego. A dupla tributação desencoraja o investimento e compromete a competitividade, o que afeta negativamente o crescimento económico e o cumprimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

1.2 O CESE tem salientado, através de uma série de pareceres, a importância da eliminação da dupla tributação. Tem apoiado propostas que visam acelerar medidas destinadas a evitar a dupla tributação, reforçar a simplificação administrativa em situações transfronteiras e encorajar um mercado interno onde prevaleça a concorrência leal.

1.3 Considerando estes fatores, o CESE é a favor de iniciativas destinadas à eliminação da dupla tributação, em conformidade com a comunicação da Comissão [1], promovendo uma interface eficiente entre diferentes regimes fiscais.

1.4 É também de opinião que a eliminação da dupla tributação deve ser efetuada de forma proporcional aos objetivos visados e em respeito da soberania fiscal de cada Estado-Membro.

1.5 O CESE considera igualmente que as questões suscitadas pela dupla tributação têm um impacto desproporcionalmente maior nos cidadãos e nas pequenas e médias empresas (PME), que geralmente não dispõem dos recursos para lidar com tais problemas. Assim, embora concordando com a comunicação, o CESE sublinha que as propostas destinadas a resolver os problemas da dupla tributação têm de ser coerentes com as medidas relativas à dupla tributação aplicável aos cidadãos e devem conter soluções para as pessoas singulares e as PME.

1.6 Concorda que a criação do fórum da UE sobre a dupla tributação se deve basear nos mesmos princípios que o Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência. Contudo, propõe que o fórum seja considerado um primeiro passo no sentido da criação de um observatório da Comissão Europeia, já recomendado pelo CESE como forma de eliminar os obstáculos às atividades transfronteiras em benefício dos cidadãos [2]. Para esse efeito, as funções do observatório poderiam ser alargadas de modo a incluir uma análise continuada à eficácia dos esforços que visam eliminar a dupla tributação em benefício dos cidadãos, das PME e também das grandes empresas.

1.7 O CESE recomenda que o fórum da UE sobre a dupla tributação inclua também uma representação da sociedade civil organizada.

1.8 Apoia igualmente a elaboração de um código de conduta, que proporcionaria uma compreensão e aplicação comuns de conceitos fiscais entre diferentes Estados-Membros, a fim de evitar situações de dupla tributação e reduzir os casos em que as convenções sobre a dupla tributação (CDT) não forem suficientes. Além disso, evitaria também o recurso à arbitragem.

[1] COM(2011) 712 final.

[2] Ver o parecer do CESE sobre «Eliminar os obstáculos fiscais transfronteiras em benefício dos cidadãos da UE» *in* JO C 318 de 29.10.2011, p. 95.

1.9 O CESE defende que se analise a viabilidade de um mecanismo eficiente de resolução de litígios, mas salienta a importância de assegurar que devem ser envidados esforços no sentido de garantir uma limitação da necessidade de arbitragem.

1.10 É a favor de apurar a amplitude do fenómeno da dupla não tributação e as suas repercussões económicas e sociais, bem como as que poderão potencialmente advir das medidas que visam a sua eliminação.

1.11 Por fim, o CESE salienta que todas as propostas devem ser submetidas a avaliações exaustivas do ponto de vista social e económico e que essas avaliações devem incluir um estudo do impacto em cada Estado-Membro.

2. **Conteúdo e contexto da proposta**

2.1 A dupla tributação leva à incerteza jurídica, o que representa um obstáculo à realização de atividades económicas, tanto para os cidadãos como para as empresas. Como consequência, verifica-se uma maior carga fiscal global e perdas sociais líquidas de bem-estar («*deadweight welfare losses*»), bem como um aumento desnecessário dos encargos administrativos e um impacto negativo no investimento e no funcionamento do mercado único, o que, por sua vez, prejudica a competitividade e o emprego. A consulta da Comissão revelou a gravidade do problema da dupla tributação, uma vez que o montante em causa, em mais de 20 % dos casos declarados para as sociedade contribuintes, é superior a 1 milhão de euros e, em mais de 35 % dos casos de contribuintes individuais, se situa acima dos 100 000 euros.

2.2 A comunicação ([3]) apresentada pela Comissão destaca a importância de resolver o problema da dupla tributação ([4]) como forma de assegurar a eficácia do mercado único e de garantir que os objetivos definidos na Estratégia Europa 2020 são alcançados.

2.3 A comunicação apela a uma maior coordenação da tributação a fim de garantir um quadro mais sólido para a política económica na área do euro. Tal está definido no Ato para o Marcado Único ([5]), que destaca a importância de eliminar os obstáculos transfronteiras em benefício dos cidadãos da UE e os encargos administrativos fiscais para as empresas. Este último desafio está atualmente a ser abordado na proposta da Comissão relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) ([6]). A Comissão refere também a necessidade de uma rede eficaz de convenções de dupla tributação entre Estados-Membros e a importância de resolver questões relacionadas com a dupla tributação de heranças.

2.4 A comunicação centra-se na supressão dos obstáculos associados à dupla tributação, observando que esta questão se torna ainda mais importante numa altura de crise económica. O documento assinala que a eliminação da dupla tributação e da dupla não tributação poderá, numa perspetiva dinâmica, ser uma fonte de receita fiscal para os governos.

2.5 A comunicação reconhece que, embora alguns Estados-Membros já procurem resolver a questão da dupla tributação através de convenções unilaterais, bilaterais ou multilaterais, o Tratado da UE não os obriga a eliminar a dupla tributação.

2.6 A comunicação enumera uma série de domínios já explorados pela Comissão como forma de resolver a dupla tributação, nomeadamente, a Diretiva Sociedades-Mãe e Sociedades Afiliadas, a Diretiva Juros e *Royalties*, a Convenção de Arbitragem, o Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência (FCPT), a Recomendação relativa aos procedimentos de isenção e redução da taxa de retenção na fonte e a proposta relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS).

2.7 Também refere que estes esforços, embora pertinentes, não são suficientemente eficazes. Como tal, enumera as seguintes soluções possíveis, sem contudo entrar em pormenor relativamente a qualquer uma destas propostas:

— Reforço dos instrumentos já em vigor, em particular a Diretiva Juros e *Royalties*. A Comissão propõe uma reformulação da diretiva a par da comunicação COM(2011) 712, sugerindo reduzir a dupla tributação sobre pagamentos em relação aos quais seja feita a retenção do imposto na fonte. O CESE acaba de adotar um parecer sobre a reformulação da diretiva ([7]).

— Alargamento da cobertura e do âmbito de aplicação das convenções de dupla tributação, fazendo face a situações triangulares e considerando as entidades e os impostos não abrangidos pelas CDT na UE, com uma proposta de incentivar o diálogo entre os Estados-Membros em caso de litígios.

— Medidas que visam uma interpretação e aplicação mais coerentes de disposições das CDT entre os Estados-Membros. Refere-se à potencial criação de um fórum da UE sobre a dupla tributação, que elaborará um código de conduta sobre tributação para resolver litígios resultantes de divergências na interpretação de conceitos incluídos nas CDT aplicáveis entre Estados-Membros.

([3]) COM(2011) 712 final.
([4]) A dupla tributação é definida como a aplicação de impostos comparáveis em duas (ou mais) jurisdições fiscais relativamente aos mesmos rendimentos ou capitais tributáveis.
([5]) COM(2011) 206 final.
([6]) COM(2011) 121 final.
([7]) Ver parecer CESE JO C 143 de 22.05.2012, p. 46, Parecer sobre a Proposta de diretiva do Conselho relativa a um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e *royalties* efetuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes, COM(2011) 714 final (reformulação).

— Para colmatar a falta de um mecanismo de resolução de litígios globalmente vinculativo, a Comissão propõe uma solução, constante da versão mais recente do artigo 25.º do Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (2008), que consiste num procedimento de acordo mútuo combinado com um processo de resolução de litígios vinculativo para todos os casos de dupla tributação não resolvidos.

2.8 Por fim, a comunicação define medidas futuras a adotar, nomeadamente:

— trabalhar no sentido de desenvolver as opções apresentadas na comunicação, em especial a criação de um fórum, a elaboração de um código de conduta e o apuramento da viabilidade de um mecanismo eficiente de resolução de litígios;

— apresentar possíveis soluções para suprimir os obstáculos fiscais em matéria de sucessões transfronteiras na UE, recentemente publicadas pela Comissão ([8]);

— continuar a recorrer ao Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência (FCPT) recentemente revisto, a fim de resolver problemas de dupla tributação em matéria de preços de transferência;

— apresentar soluções ao longo do ano sobre a dupla tributação transfronteiras de dividendos pagos aos investidores de carteira;

— lançar uma missão para apurar a amplitude da dupla não tributação.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE mostra-se a favor de resolver o problema da dupla tributação, considerado um obstáculo ao investimento e, por conseguinte, à criação de emprego e à atividade económica. Com efeito, o CESE tem salientado, através de uma série de pareceres, a importância da eliminação da dupla tributação. Tem apoiado propostas que visam acelerar medidas destinadas a evitar a dupla tributação, reforçar a simplificação administrativa em situações transfronteiras ([9]) e encorajar um mercado interno onde prevaleça uma concorrência leal ([10]).

3.2 O CESE aprovou também os esforços da Comissão que visam eliminar ou, pelo menos, reduzir a dupla ou múltipla tributação jurídica e económica sobre os lucros distribuídos por sociedades afiliadas no país onde a sociedade-mãe está estabelecida ([11]). O CESE reafirma-o no seu apoio à proposta de uma MCCCIS para harmonizar os princípios aplicáveis aos impostos sobre as sociedades, observando, porém, que é necessário esclarecer detalhadamente o projeto de diretiva ([12]).

3.3 O CESE destaca igualmente a importância de uma neutralidade nas receitas de cada país decorrentes da aplicação da MCCCIS e sublinha que a sua adoção não deve tornar a Europa menos flexível nem menos competitiva no que toca a atrair investimento estrangeiro direto. Estas questões devem ser apoiadas por avaliações do impacto sempre que for pertinente.

3.4 O CESE recomenda que estes objetivos sejam alcançados, em primeiro lugar, através de uma coordenação reforçada e de uma maior eficácia das interfaces entre as jurisdições fiscais nacionais, incluindo uma melhor comunicação entre as próprias autoridades fiscais e entre estas e os contribuintes. Os progressos alcançados nestes aspetos devem ser proporcionais aos objetivos visados e não devem afetar a soberania das diferentes jurisdições fiscais nacionais. Estas considerações estão em linha com a comunicação da Comissão sobre o tema «Coordenar os sistemas de fiscalidade direta dos Estados-Membros no mercado interno» ([13]).

3.5 Por conseguinte, o CESE mostra-se a favor das tentativas de reforçar os instrumentos existentes e dos esforços adicionais destinados a eliminar a dupla tributação, conforme descritos na comunicação, a fim de assegurar uma interface eficiente entre diferentes regimes fiscais e garantir que a carga fiscal recai sobre os agentes económicos uma única vez e da forma que eles esperam.

3.6 O CESE salienta ainda que, embora a eliminação da dupla tributação seja um requisito essencial para garantir a eficácia do mercado interno, todas as propostas devem centrar-se em eliminar eficazmente as barreiras fiscais e garantir a eficácia das CDT dentro dos limites da base jurídica disponível no Tratado sobre o Funcionamento da UE. Com efeito, os esforços destinados a eliminar a dupla tributação devem ser efetuados de forma a respeitar a soberania fiscal de cada Estado-Membro.

4. **Observações na especialidade**

4.1 O CESE salienta que as questões suscitadas pela dupla tributação têm um forte impacto nos cidadãos e nas pequenas e médias empresas. Enquanto as grandes empresas dispõem, geralmente, de recursos financeiros e humanos para resolver os problemas da dupla tributação e os litígios associados,

([8]) Recomendação da Comissão, de 15 de dezembro de 2011, relativa a medidas para evitar a dupla tributação das sucessões (2011/856/UE).

([9]) Ver nota 2.

([10]) Parecer do CESE sobre «A tributação direta das empresas», JO C 241 de 7.10.2002, p. 75.

([11]) Ver o parecer do CESE sobre a «Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 90/435/CEE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mãe e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes», JO C 32 de 5.2.2004, p. 118.

([12]) Ver parecer do CESE sobre a «Proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades» (MCCCIS), JO C 24 de 28.1.2012, p. 63.

([13]) COM(2006) 823 final.

as pessoas singulares e as PME não dispõem de tais recursos, faltando-lhes muitas vezes a necessária informação e conhecimento das práticas jurídicas e administrativas ([14]). O imposto sucessório traz aos cidadãos problemas específicos relacionados com a dupla tributação. A comunicação apresentada pela Comunicação foca a eliminação da dupla tributação para as empresas, em especial as grandes empresas, mas poderia ir mais além, abordando os problemas específicos que os cidadãos e as PME enfrentam.

4.2 O CESE reconhece a eficácia do Fórum Conjunto em Matéria de Preços de Transferência (FCPT) ao tentar resolver a questão da dupla tributação de preços de transferência e está convicto de que o fórum da UE sobre a dupla tributação funcionará de modo semelhante. O FCPT funciona de acordo com as orientações da OCDE em matéria de preços de transferência e, com base em consensos, propõe à Comissão soluções não legislativas para problemas práticos decorrentes das práticas de preços de transferência na UE. Conseguiu concretizar uma série de ações, nomeadamente um código de conduta sobre documentação de preços de transferência para empresas associadas na UE, orientações para acordos prévios em matéria de preços de transferência, bem como orientações sobre serviços intragrupo de baixo valor acrescentado. A eficácia deste fórum deve-se, em parte, à grande representação de Estados-Membros e empresas no mesmo.

4.3 O CESE espera, pois, que a criação de um fórum da UE sobre a dupla tributação se baseie também no mesmo princípio, garantindo uma representação eficaz de todas as partes envolvidas, incluindo a sociedade civil organizada.

4.4 O CESE apoia a criação de um fórum da UE sobre a dupla tributação, mas assinala que a comunicação apresenta poucas informações detalhadas sobre as suas funções. Propõe que este fórum seja considerado um primeiro passo e antecessor de um observatório. A transição de um fórum para observatório está em harmonia com as recomendações que o CESE formulou sobre a eliminação de obstáculos transfronteiras, tendo referido a criação de um observatório da UE, cujos objetivos seriam proporcionar, numa base contínua, uma compreensão aprofundada e prática das barreiras fiscais existentes, incluindo a dupla tributação, e da sua evolução ([15]).

4.5 As funções do observatório de fiscalidade, sob a égide da Comissão Europeia, poderiam ser alargadas de modo a incluir uma análise das barreiras fiscais para as PME e as grandes empresas, bem como uma análise sobre a eficácia continuada dos esforços que visam suprimir a dupla tributação. Para este efeito, o observatório poderia desempenhar um papel importante, alargando a cobertura e o âmbito das CDT, bem como procurando formas de fazer face a situações triangulares e encorajando os governos a evitar a dupla tributação sem perder a soberania fiscal.

4.6 O CESE apoia igualmente a elaboração de um código de conduta que defina os princípios com os quais os governos possam concordar *a priori*. O código de conduta permitirá uma compreensão comum dos conceitos incluídos nas CDT aplicáveis entre os Estados-Membros, que conduzem muitas vezes a problemas de interpretação e litígios.

4.7 Contudo, o CESE é de opinião que o código de conduta só pode ser considerado eficaz na prática se funcionar através de pressão exercida pelos pares, pois os Estados-Membros agirão por receio das implicações associadas à exposição pública dos incumpridores.

4.8 É igualmente a favor de uma análise da viabilidade de um mecanismo eficiente de resolução de litígios, a fim de determinar as melhores formas para eliminar a dupla tributação. Reconhece que a definição dos procedimentos de assistência mútua em que os países se reúnem para resolver problemas demora muito tempo e que é possível melhorar a Convenção de Arbitragem, que também se caracteriza por um processo demorado. Isto gera, por sua vez, custos excessivos e incerteza para a atividade empresarial.

4.9 No entanto, o CESE salienta que devem ser envidados esforços no sentido de garantir que a necessidade de arbitragem é limitada e opina que, como tal, a tónica deve ser colocada na elaboração de um código de conduta, conforme definido na comunicação, e na elaboração de orientações claras e transparentes, que seriam o primeiro recurso efetivo na resolução de litígios.

4.10 O fórum da UE sobre a dupla tributação tem um importante papel a desempenhar a este respeito, encorajando as convenções fiscais, que proporcionam um procedimento de acordo mútuo combinado com um processo de resolução de litígios vinculativo para todos os casos de dupla tributação não resolvidos.

4.11 O CESE concorda com a proposta da Comissão de apurar a amplitude do fenómeno da dupla não tributação. Recomenda também uma análise das suas repercussões económicas e sociais, bem como as que poderão potencialmente advir das medidas que visam a sua eliminação.

4.12 Reitera a importância de uma avaliação exaustiva do ponto de vista social e económico, a fim de determinar até que ponto a adoção de qualquer uma das propostas apresentadas na comunicação poderá resultar em consequências negativas

([14]) De acordo com o relatório sumário da Comissão relativo ao processo de consulta sobre as convenções de dupla tributação, 69 % dos cidadãos que se depararam com problemas de dupla tributação procurou soluções para eliminar essa dupla tributação, ao passo que essa percentagem foi de 89 % no caso das empresas.

([15]) Ver nota 2.

em termos económicos e sociais ([16]). Uma tal avaliação deve ser exaustiva e incluir todos os Estados-Membros afetados pelas propostas.

4.13 Em suma, o CESE aguarda com expectativa que a Comissão estude e apresente propostas adicionais relativas à dupla tributação, designadamente:

— recomendações relativas ao imposto sucessório transfronteiras, recentemente publicadas pela Comissão;

— soluções sobre a dupla tributação transfronteiras de dividendos pagos aos investidores de carteira;

— informações adicionais sobre a criação do fórum, o código de conduta e a viabilidade de um mecanismo de resolução de litígios vinculativo;

— uma avaliação do alcance e das implicações da dupla não tributação.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([16]) Ver nota 12.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia

COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)

e a Proposta alterada de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia

COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)

(2012/C 181/09)

Relator: **Gérard DANTIN**

Em 19 de outubro de 2011, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 311.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia

COM(2011) 510 final — 2011/0183 (CNS)

e a

Proposta de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia

COM(2011) 511 final.

Em 9 de novembro de 2011, a Comissão Europeia adotou as propostas modificadas e, em 15 de dezembro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 311.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta alterada de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia

COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)

e

Proposta alterada de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia

COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP).

que substituem as propostas referidas em primeiro lugar.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer sobre as propostas alteradas em 7 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 165 votos a favor, 21 votos contra e11 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Um sistema segundo o qual cerca de 75 % dos recursos da União provêm diretamente dos orçamentos nacionais afasta-se do espírito e letra do Tratado de Roma [1].

1.2 A situação atual, assente essencialmente numa «quotização baseada no RNB», exacerbou os debates orçamentais, levando ao princípio da «contrapartida justa» e a mecanismos de compensação que não tem em conta as vantagens da União, designadamente, no domínio da paz, liberdade, prosperidade, crescimento e segurança.

1.3 Nesse contexto, o Comité acolhe com satisfação as propostas legislativas ao Conselho apresentadas pela Comissão. Estima, na realidade, que estão no bom caminho, nomeadamente ao reduzirem para metade a contribuição baseada no RNB e ao instituírem, em compensação, dois novos recursos próprios baseados no IVA, um, e num imposto sobre as transações financeiras, outro. Este aumento, proporcional, dos recursos próprios

[1] Artigo 201.º.

reais aproximará o funcionamento da UE em matéria orçamental do espírito e da letra do Tratado de Roma ao mesmo tempo que contribuirá para reforçar a autonomia financeira da UE e apoiará os grandes esforços orçamentais desenvolvidos pelos Estados-Membros.

1.4 Acolhe igualmente com agrado que, para além da criação de novos recursos próprios, o documento em apreço proponha instaurar um novo sistema de montantes únicos que substituirá todos os mecanismos de correção existentes, ainda que considere essa iniciativa insuficiente.

1.5 Todavia, apesar da sua aprovação geral do conteúdo das propostas em apreço, o CESE gostaria ainda de tecer os comentários que se seguem.

1.5.1 Em vários dos seus pareceres, o Comité chamou a atenção para o facto de o IVA na UE ser objeto de uma evasão importante. Considera, pois, necessário que este novo recurso próprio seja estabelecido paralelamente à aplicação das disposições destinadas a reduzir, ou mesmo a eliminar, a fraude. Por conseguinte, estará especialmente atento às propostas legislativas que deverão ser apresentadas no seguimento das reflexões iniciadas pelo Livro Verde sobre o futuro do IVA.

1.5.2 Na sua comunicação intitulada «Reapreciação do orçamento da UE», a Comissão enumerou alguns meios de financiamento que, na sua opinião, teriam podido constituir, muito justamente, novos recursos próprios. À exceção do novo IVA e do imposto sobre as transações financeiras, todos eles foram rejeitados, sem que, para além das vantagens e inconvenientes de cada um, se soubesse as razões políticas dessas escolhas. O Comité estima que devia ter sido consultado a montante das decisões tomadas pela Comissão.

1.5.3 Como indicou no seu parecer sobre a «Reapreciação do orçamento da UE», o CESE considera que o aumento do orçamento da UE parece, por si, não só desejável, como também necessário face à dimensão dos novos desafios que requerem uma resposta comum. Lamenta que o documento em apreço limite a sua reflexão apenas à estrutura e ao conteúdo qualitativo interno do orçamento, sem se apoiar nos novos recursos próprios para abordar a questão essencial do seu montante.

Sem subestimar os aspetos tratados nos documentos em apreço, o Comité considera que o orçamento não é apenas uma questão de números ou de escolha da sua organização interna. É, antes de mais, um instrumento ao serviço de um projeto político, das ambições da União. Dessa forma, é preciso coerência e adequação entre as escolhas políticas da UE e os meios de que se dota para as concretizar. Lamenta que a Comissão não tenha aproveitado esta ocasião para facilitar financeiramente, entre outras coisas, a execução das obrigações decorrentes do Tratado de Lisboa, da Estratégia Europa 2020, ou ainda a necessidade de lançar ações para estimular o crescimento.

2. **Introdução e situação atual**

2.1 A proposta de decisão em apreço constitui uma das seis propostas legislativas que acompanha a comunicação intitulada «Um orçamento para a Europa 2020» (COM(2011) 500 final) ([2]). Todas elas deverão ser alvo de uma análise particular ([3]).

2.2 A questão dos recursos próprios é estrutural e politicamente importante. Efetivamente, a origem dos recursos próprios determina a relação entre os cidadãos, os Estados-Membros e as instituições da UE, envolvendo a questão da autonomia financeira da União. O debate sobre os recursos próprios para a UE está associado ao debate geral sobre o futuro da integração no qual coexistem duas visões, o federalismo e o intergovernamentalismo.

2.2.1 Por isso, a partir de 2008, o Comité considerou que a definição da política orçamental não pode estar dissociada de uma escolha de fundo entre o federalismo ([4]) e o sistema intergovernamental. Além disso, é claro que o grau de integração europeia se mede igualmente à luz das modalidades de financiamento do seu orçamento ([5]).

2.3 Embora o Tratado de Roma de 25 de março de 1957 tenha previsto um período de transição com as contribuições nacionais, ele dispõe no seu artigo 201.º que o «**orçamento é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas**».

([2]) Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, COM(2011) 398 final; Projeto de acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a cooperação no domínio orçamental e a boa gestão financeira, COM(2011) 403 final; Proposta alterada de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, COM(2011) 739 final; Proposta alterada de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia, COM(2011) 740 final; Proposta de regulamento do Conselho relativo aos métodos e ao procedimento para a colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais e do recurso próprio baseado no RNB e às medidas destinadas a satisfazer as necessidades de tesouraria (reformulação), COM(2011) 742 final; Proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE, COM(2011) 594 final.

([3]) Ver nesse sentido, nomeadamente o parecer do CESE relativo a «Um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras» (Ver página 55 do presente Jornal Oficial)e o parecer do CESE sobre o «Orçamento 2014-2020» (ainda não publicado no JO).

([4]) O federalismo pode caracterizar-se aqui pelo princípio da sobreposição (as competências estatais estão repartidas entre o governo federal e os governos dos estados federados), o princípio da autonomia (cada ordem de governo é autónoma ou «soberana» no seu domínio de jurisdição) e o princípio de participação (as entidades federais são representadas e participam nas decisões federais tomadas ao nível do estado federal.
As modalidades de execução destes princípios podem variar, mas um sistema formalmente federal não pressupõe necessariamente, na prática, um maior ou menor grau de centralismo ou de democracia. *Fonte:* http://fr.wikipedia.org/wiki/F%C3%A9d%C3%A9ralisme.

([5]) Ver o parecer do CESE sobre a «Reforma do orçamento da UE e futuro financiamento», JO C 204 de 9.8.2008, p. 113.

2.4 Presentemente, os recursos da União são compostos de recursos próprios tradicionais provenientes dos direitos aduaneiros, direitos agrícolas, quotizações sobre o açúcar, e de recursos próprios novos provenientes de uma taxa cobrada sobre a base tributária harmonizada do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e de uma taxa sobre o rendimento nacional bruto (RNB). Estes recursos baseados no IVA e no RNB são, na realidade, «verdadeiros falsos recursos próprios», pois são cobrados pelos Estados-Membros sobre as suas receitas. São considerados recursos próprios apenas porque se destinam ao orçamento europeu, que ascende a 126,5 mil milhões de euros em 2011, ou seja 1,13 % do PIB da UE-27.

2.4.1 O relatório sobre o funcionamento do sistema de recursos próprios ([6]) elaborado pelos serviços da Comissão demonstra que o sistema atual de financiamento obtém resultados modestos relativamente à maior parte dos critérios de avaliação. Este dispositivo é igualmente opaco e complexo, e apenas um pequeno número de especialistas compreende inteiramente o seu funcionamento, limitando o acesso dos cidadãos à sua identificação e dificultando o controlo democrático do sistema.

Por outro lado, a forma como o orçamento da UE é financiado faz com que vários Estados-Membros considerem as suas contribuições para a União como meras despesas, criando inevitavelmente tensões em todos os debates sobre o orçamento.

2.4.2 Esta situação levou a Comissão a apresentar ao Conselho uma proposta de modificação do sistema de recursos próprios da União Europeia. Esta proposta, que tem em conta o quadro jurídico renovado proposto pelo Tratado de Lisboa, inscreve-se no conteúdo da sua comunicação anterior intitulada «Reapreciação do orçamento da UE» ([7]).

2.5 Neste contexto, o presente documento será elaborado em total simbiose com o parecer do Comité adotado na reunião plenária de 2011 sobre a referida comunicação ([8]).

3. **Um quadro jurídico renovado**

3.1 O Tratado de Lisboa cria um novo quadro jurídico que introduz alterações importantes, não apenas no processo orçamental da UE, mas também na forma como o orçamento da UE é financiado.

Assim, o artigo 311.º dispõe que «é possível criar novas categorias de recursos próprios ou revogar uma categoria existente». Da mesma forma, «o Conselho, por meio de regulamentos (…), estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União», o que abre a porta à redução do número de recursos próprios existentes e à criação de novos recursos cujas medidas de execução são estabelecidas por meio de regulamentos.

4. **Conteúdo da proposta de decisão do Conselho**

4.1 A proposta de decisão em apreço relativa aos recursos próprios inclui três elementos principais: simplificação das contribuições dos Estados-Membros, introdução de novos recursos próprios e reforma dos mecanismos de correção. Trata-se de três propostas a considerar como um todo, dando lugar a uma decisão única.

4.1.1 Simplificação das contribuições dos Estados-Membros

A Comissão propõe **eliminar o atual recurso próprio baseado no IVA** por ser complexo e oferecer escasso valor acrescentado em comparação com o recurso próprio baseado no RNB. A proposta é eliminar este recurso a 31 de dezembro de 2013.

4.1.2 Introdução de novos recursos próprios

Na sua comunicação intitulada «Reapreciação do orçamento da UE», a Comissão identificou seis recursos próprios. Nos documentos em apreços, refere dois. A Comissão propõe a introdução de um imposto sobre as transações financeiras, o mais tardar, a partir de 1 de janeiro de 2014, e de um novo recurso próprio baseado no IVA também, o mais tardar, a partir de 1 de janeiro de 2014. Os novos recursos próprios irão financiar 51,4 % das despesas da UE, os recursos próprios tradicionais representarão cerca de 20 % do total e o recurso próprio baseado no RNB cerca de 30 %, passando de 74,2 % para 29,7 % ([9]).

4.1.3 Reforma dos mecanismos de correção

4.1.3.1 Atualmente, foram instituídos mecanismos temporários de correção, que cessarão em 2013. A correção concedida ao Reino Unido e os abatimentos sobre o seu financiamento para quatro Estados-Membros (Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia), bem como a correção oculta que consiste na retenção, a título de despesas de cobrança, de 25 % dos montantes cobrados pelos Estados-Membros a título de recursos próprios tradicionais, continuarão a ser aplicados da mesma forma até à entrada em vigor de uma decisão relativa aos recursos próprios.

4.1.3.2 Tendo em conta que a situação objetiva de uma série de Estados-Membros evoluiu fortemente, que desde 1984 (Acordo de Fontainebleau) as condições subjacentes aos atuais mecanismos de correção evoluíram consideravelmente (a proporção da PAC no orçamento da UE e o financiamento baseado no IVA diminuíram consideravelmente, o Reino Unido é atualmente um dos Estados-Membros mais prósperos da UE ([10])), **a Comissão assinala que a correção a favor do Reino Unido deve ser reapreciada**.

4.1.3.3 Por conseguinte, no projeto de decisão em apreço propõe-se **a inclusão das correções temporárias** a favor da Alemanha, Países Baixos, Reino Unido e Suécia. Além disso, **um novo sistema de montantes únicos** para substituir todos os mecanismos de correção existentes será aplicado a partir de 1 de janeiro de 2014. A Comissão propõe ainda **reduzir o montante da correção oculta de 25 % para 10 %**.

([6]) Documento de trabalho da Comissão intitulado «Relatório da Comissão sobre o funcionamento do sistema de recursos próprios», SEC(2011) 876 final de 29.6.2011.
([7]) COM(2010) 700 final.
([8]) Ver o parecer do CESE sobre a «Reapreciação do orçamento da UE», JO C 248 de 25.8.2011, p. 75.
([9]) Ver anexo I.
([10]) Ver anexo II.

5. **Observações na generalidade**

5.1 Um sistema segundo o qual cerca de 75 % dos recursos da União não provêm de verdadeiros recursos próprios, mas são retirados dos orçamentos nacionais através de um recurso baseado no RNB, e 15 % provêm de um recurso que é uma percentagem da base tributária do IVA e que não pode de forma alguma ser considerado, pela sua definição, como um recurso próprio da UE, afasta-se do espírito e letra do Tratado de Roma.

5.2 O Comité sublinha que são estas «quotizações» que exacerbaram o debate de curto prazo sobre os contribuintes líquidos e que não tem em conta as vantagens da União, designadamente, no domínio da paz, liberdade, prosperidade, crescimento e segurança.

5.2.1 O CESE considera que o princípio da «contrapartida justa» induzido pelas «quotizações» baseadas no RNB se justifica ainda menos hoje do que no início da construção europeia. Esse princípio, que perverteu demasiadas vezes o funcionamento da União Europeia introduzindo-se insidiosamente nos seus debates, está em grande parte na origem das suas carências, dos seus atrasos e dos seus fracassos. É contrário ao espírito de uma União entre Estados e populações e a qualquer raciocínio económico racional. De facto, os benefícios e o valor acrescentado de uma união económica, monetária e política devem, por natureza, trazer vantagens para todos. Todos os progressos alcançados pela União Europeia se baseiam no efeito multiplicador de uma conjugação de esforços que está nos antípodas do conceito de «contrapartida justa» ([11]).

5.3 O sistema atual de recursos próprios que depende das contribuições dos Estados-Membros é opaco e complexo, o que limita o controlo democrático e não contribui para a visibilidade do compromisso em prol da integração europeia. Além disso, um tal sistema, dado que contribui para a perceção da contribuição da União como um encargo suplementar que pesa sobre os orçamentos nacionais, não oferece à União as dotações suficientes para todas as suas políticas.

5.3.1 Além disso, o sistema atual, igualmente constituído por diversos mecanismos de correção ou de abatimentos, seja de um abatimento geral a favor de um Estado-Membro, como a correção britânica, ou de abatimentos especiais, tais como os abatimentos para financiar outros abatimentos, é excessivamente complexo, carece de transparência e é totalmente incompreensível para os cidadãos europeus. Um sistema deste tipo não contribui de forma alguma para satisfazer a exigência de uma ligação direta entre a União e os seus cidadãos.

5.4 No tocante às observações na generalidade *supra*, o **Comité acolhe com satisfação as propostas de decisão ao Conselho apresentadas pela Comissão**. Estima, na realidade, que estão no bom caminho ao simplificarem a sua estrutura e ao baixarem, nomeadamente, as contribuições nacionais existentes no orçamento da União Europeia de 85,3 % (111,8 mil milhões de euros) para 29,7 % (48,3 mil milhões de euros), das quais as baseadas no RNB passarão de 74,2 % (97,3 mil milhões de euros) para 29,7 % (48,3 mil milhões de euros), aproximando-se assim do espírito e da letra do Tratado de Roma. Este aumento, proporcional, dos recursos próprios reais contribuirá para reforçar a autonomia financeira da UE ao mesmo tempo que apoiará os grandes esforços orçamentais desenvolvidos pelos Estados-Membros.

6. **Observações na especialidade**

6.1 Na sua comunicação intitulada «Reapreciação do orçamento da UE», a Comissão enumerou alguns meios de financiamento que, na sua opinião, teriam podido constituir novos recursos próprios: a tributação do setor financeiro a nível europeu, leilões no âmbito do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, uma taxa da UE ligada ao transporte aéreo, um imposto sobre o valor acrescentado (IVA) europeu, uma taxa europeia sobre a energia, um imposto europeu sobre as sociedades.

6.1.1 Todos esses meios possíveis foram objeto de análise ([12]) por parte da Comissão que apresentou para cada um deles as vantagens e inconvenientes, mas sem nunca ter comunicado os motivos políticos para rejeitar algumas dessas possibilidades e que levaram à escolha de um novo IVA e de um novo imposto sobre as transações financeiras.

6.1.2 O Comité estima que as razões políticas que levaram à rejeição de certas possibilidades devem ser conhecidas e que **ele próprio devia ter sido consultado e solicitado a emitir parecer antes da escolhas efetuadas**.

6.2 *Conteúdo das propostas de modificação*

6.2.1 Eliminação do atual recurso próprio baseado no IVA. Simplificação das contribuições dos Estados-Membros

Este «verdadeiro falso recurso próprio» cobrado pelos Estados-Membros sobre as suas próprias receitas parece hoje em dia obsoleto. Corresponde apenas a uma base matemática que serve para calcular as contribuições nacionais. É complexo, exige muito trabalho administrativo para se chegar a uma base harmonizada e oferece escasso valor acrescentado. **O Comité é favorável a essa simplificação**.

6.2.2 Criação de um novo recurso baseado no IVA

Este recurso constituirá um dos elementos de um sistema de IVA profundamente remodelado aplicável na UE. Representará 18,1 % dos novos recursos próprios (ver anexo I) até 2020.

O recurso inscrever-se-á, em parte, no quadro do Livro Verde sobre o futuro do IVA ([13]). As iniciativas que a Comissão pretende levar a cabo foram aprovadas, no seu conteúdo, pelo Comité.

([11]) Ver nota 5.

([12]) SEC(2011) 876 final – Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o «Financiamento do orçamento da UE: Relatório sobre o funcionamento do sistema de recursos próprios» que acompanha a proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

([13]) Ver parecer do CESE sobre o «Livro Verde sobre o futuro do IVA», JO C 318 de 29.10.2011, p. 87.

Esta parte do IVA sobre os fornecimentos de bens e as prestações de serviços, as aquisições intra-UE de bens e as importações de mercadorias sujeitas à taxa normal de IVA em todos os Estados-Membros, em conformidade com a Diretiva 2006/112/CE ([14]) do Conselho, não deverá exceder dois pontos percentuais da taxa normal e o regulamento de execução prevê um ponto percentual efetivo.

O Comité aprova a criação deste novo recurso baseado no IVA, que se substitui ao existente, já obsoleto, como demonstrado pela respetiva análise. Com efeito, estima que o orçamento da UE – e os recursos que o constituem - devem ser considerados como um dos meios colocados ao serviço de objetivos comuns.

Todavia, teria sido mais fácil efetuar uma avaliação circunstanciada sobre o fundo e a forma desta proposta se os textos em apreço tivessem apresentado dados precisos sobre as mudanças realizadas na estrutura do IVA e estudado a incidência financeira que esta modificação teria em cada Estado-Membro.

Além disso, como assinalou repetidamente nos seus pareceres, o Comité chama novamente a atenção para o facto de o IVA dentro da UE ser fonte de uma evasão importante. Considera, pois, necessário que este novo recurso próprio seja estabelecido paralelamente à aplicação das disposições destinadas a reduzir, ou mesmo a eliminar, a fraude. Neste contexto, o CESE estará especialmente atento às disposições legislativas que deverão ser propostas no seguimento das reflexões iniciadas pelo Livro Verde sobre o futuro do IVA.

6.2.3 Instaurar um imposto sobre as transações financeiras

Em vários dos seus pareceres ([15]), o Comité já se pronunciou, sob certas condições, a favor da instauração de um imposto sobre as transações financeiras (ITF). Indicou nomeadamente:

— que convinha privilegiar a introdução do ITF a nível mundial, dadas as reservas expressas em relação aos riscos de efeito de deslocalização; que, porém, se tal se revelasse impossível, **era favorável à adoção de um imposto desse tipo ao nível da UE** tendo em conta as conclusões da avaliação de impacto realizada pela Comissão Europeia;

— que, para além do facto de o ITF poder aumentar a estabilidade e a eficácia dos mercados financeiros ao reduzir a sua volatilidade, **era necessário tanto para os Estados-Membros como para a UE** para cobrar receitas destinadas a reduzir os desequilíbrios orçamentais.

Efetivamente, tal como refere a Comissão na sua proposta de decisão ao Conselho, esse imposto poderá proporcionar um novo fluxo de receitas, recebido ao nível da União, o que permitirá reduzir as contribuições dos Estados-Membros, conceder aos governos nacionais uma maior margem de manobra e contribuir, assim, para o esforço geral de consolidação orçamental. Por outro lado, esta iniciativa da UE deverá constituir um primeiro passo no sentido da aplicação de um ITF a nível mundial, princípio atualmente em debate no G20.

Tendo em conta o atrás exposto e os seus pareceres anteriores, o Comité mostra-se favorável à instauração de um imposto sobre as transações financeiras enquanto recurso próprio do orçamento da União Europeia.

Representará, até 2020, 33,3 % dos recursos próprios da União (ver anexo I) num montante afetado ao orçamento de 54,2 mil milhões de euros, ao passo que, segundo as primeiras estimativas, permitirá gerar anualmente, em função da reação dos mercados, receitas que ascenderão a 57 mil milhões de euros ([16]).

As taxas de tributação em percentagem do montante tributável não serão inferiores a 0,1 % para as transações financeiras que não as referentes aos contratos derivados, e de 0,01 % para as transações financeiras relacionadas com contratos derivados ([17]).

6.2.4 Reforma dos mecanismos de correção

O Comité regozija-se por o projeto de decisão em apreço propor reavaliar a correção britânica e instaurar um novo sistema de montantes únicos que substituirá todos os mecanismos de correção existentes a partir de 1 de janeiro de 2014. O mesmo se aplica à diminuição do montante da correção oculta de 25 % para 10 % (ver ponto 4.1.3 supra).

Estas propostas estão no bom caminho, mas não são suficientes, pois não apresentam todas as consequências de um orçamento baseado maioritariamente em recursos próprios.

Efetivamente, o Comité tem para si que, num orçamento composto em mais de 66 % por recursos próprios, o princípio da «contrapartida justa» deve ser eliminado, na medida em que é contrário aos valores de solidariedade e de benefícios mútuos da integração europeia (ver ponto 5.2.1). O CESE apoia a proposta da Comissão Europeia relativa à primazia de um sistema baseado em recursos próprios, pois espera desta reforma uma eventual eliminação, a prazo, dos corretores nacionais, que deixarão de se justificar num orçamento europeu renovado que assegura um maior valor acrescentado para todos os Estados-Membros ([18]).

([14]) JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

([15]) Ver os seguintes pareceres do CESE: «Relatório Larosière», JO C 318 de 23.12.2009, p. 57; «Imposto sobre as transações financeiras», JO C 44 de 11.2.2011, p. 81 - «Síntese e conclusões», ponto 1.10; «Política orçamental – Crescimento e ajustamento orçamental», JO C 248 de 25.8.2011, p. 8, pontos 4.4.2, 1.5.3 e 1.5.4; «Tributação do setor financeiro», JO C 248 de 25.8.2011, p. 64.

([16]) Ver o doc. COM(2011) 594 final — «Proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE».

([17]) Ver nota 10.

([18]) Ver o parecer do CESE sobre a «Reapreciação do orçamento da UE», JO C 248 de 25.8.2011, p. 75, ponto 4.4.

Todavia, na apreciação intrínseca das propostas de texto em análise, o CESE assinala ser difícil avaliar com precisão porquanto aquelas não apresentam justificações para o volume de correções propostas e de comparações com os documentos atuais.

6.3 Como já indicado na comunicação sobre a «Reapreciação do orçamento da UE» ([19]), o documento em apreço recorda que, na opinião da Comissão, a introdução de novos recursos é um argumento que não se refere à dimensão do orçamento». **O Comité não concorda com esta opinião**. Quando se leva a cabo uma «Reapreciação do orçamento da UE» e da sua reorganização modificando e introduzindo recursos próprios, reformando os mecanismos de correção, cabe perguntar qual o impacto dessas alterações no volume do orçamento e orientá-las em função das escolhas políticas realizadas ou a realizar.

6.3.1 Desta perspetiva, o Comité considera que o orçamento da UE não se resume a uma questão de valores ou de escolhas e de organização interna dos diferentes elementos que o compõem. É, antes de mais, um instrumento ao serviço de um projeto político, das ambições da União. Nesse contexto, é preciso coerência e adequação entre as ambições políticas da UE e os meios de que se dota para as concretizar. Ora, atualmente, a União Europeia não dispõe de recursos orçamentais suficientes para pôr em prática a sua estratégia política, a Estratégia Europa 2020 ou para cumprir as obrigações decorrentes do novo Tratado de Lisboa.

O Comité considera que o aumento do orçamento da UE parece, por si, não só desejável, como também necessário face à dimensão dos novos desafios que requerem uma resposta comum ([20]).

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([19]) COM(2010) 700 final.

([20]) Ver o parecer do CESE sobre a «Reapreciação do orçamento da UE», JO C 248 de 25.8.2011, p. 75, pontos 1.1 e 4.1.

ANEXO I

Evolução estimada da estrutura do financiamento da UE (2012-2020)

	Projeto de orçamento para 2012		2020	
	Mil milhões de EUR	% de recursos próprios	Mil milhões de EUR	% de recursos próprios
Recursos próprios tradicionais	**19,3**	**14,7**	**30,7**	**18,9**
Atuais contribuições nacionais das quais	**111,8**	**85,3**	**48,3**	**29,7**
Recurso próprio baseado no IVA	14,5	11,1	—	—
Recurso próprio baseado no RNB	97,3	74,2	48,3	29,7
Novos recursos próprios dos quais	—	—	**83,6**	**51,4**
Novo recurso baseado no IVA	—	—	29,4	18,1
Imposto da UE sobre as transações financeiras	—	—	54,2	33,3
Total dos recursos próprios	**131,1**	**100,0**	**162,7**	**100,0**

Fonte: Cálculo da Comissão com base no COM(2011) 510 atualizado com base no COM(2011) 738

ANEXO II

Evolução dos principais parâmetros (1984-2011)

	1984	2005	2011
Parte da PAC no orçamento (% do total)	69 %	50 %	44 %
Contribuição baseada no IVA (% do total)	57 %	16 %	11 %
Nível de prosperidade do Reino Unido (RNB por habitante em PPC)	93 % da UE-10	117 % da UE-25	111 % da UE-27

Fonte: Comissão Europeia, DG Orçamento

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre «O Futuro do Fundo de Solidariedade da União Europeia»

COM(2011) 613 final

(2012/C 181/10)

Relator: **Joost VAN IERSEL**

Em 6 de outubro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre O Futuro do Fundo de Solidariedade da União Europeia

COM(2011) 613 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 139 votos a favor, 2 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer.

1. **Conclusões**

1.1 O CESE concorda que a atual crise obriga os Estados-Membros e a UE a agirem com muita prudência relativamente a despesas excessivas. Neste contexto, entende perfeitamente a relutância do Conselho em criar mais oportunidades no âmbito do Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE).

1.2 No entanto, o CESE gostaria de chamar a atenção para as novas disposições do TFUE, nomeadamente nos termos dos artigos 4.º, 174.º e 222.º, que destacam uma responsabilidade partilhada da União e dos Estados-Membros em dar resposta a «catástrofes» naturais e a ataques terroristas em qualquer parte da União. Estas disposições demonstram que, em circunstâncias muito particulares, a UE é considerada não só uma comunidade de interesses socioeconómicos, mas também uma comunidade com um destino comum. Aliás, foi esta também a principal motivação da criação do FSUE em 2002, quando da ocorrência de grandes inundações fluviais em alguns Estados-Membros.

1.3 O CESE acredita firmemente que uma análise integral das áreas de coesão aponta para a existência de um destino comum, que todos os cidadãos na União partilham e pelo qual também assumem responsabilidade. Tendo em conta os resultados dos amplos debates realizados no Conselho, o CESE constata com deceção que este espírito não existe atualmente. A forte ênfase que o Conselho dá à «subsidiariedade» nestes debates é disso mesmo sintomática.

1.4 O CESE concorda com todos os ajustamentos práticos que a Comissão propõe para o Regulamento FSUE a fim de tornar o funcionamento do fundo mais profissional, bem como menos burocrático e menos moroso para os seus beneficiários.

1.5 O CESE insiste, em particular, em que é desejável reforçar a visibilidade do empenho da União quando esta presta apoio financeiro em caso de catástrofe. Neste momento, os procedimentos são meramente administrativos. Frequentemente, os pagamentos são efetuados meses pós a ocorrência da catástrofe, o que realça a natureza técnica e mesmo anónima do processo. Por conseguinte, o que existe atualmente é bem o contrário de uma expressão de empatia comum, que o CESE gostaria de ver mais acentuada.

1.6 O CESE propõe que se considere a possibilidade de integrar os recursos do FSUE diretamente no orçamento da União Europeia como uma forma prática de acelerar os pagamentos e garantir um grau de visibilidade muito mais elevado para as suas atividades.

2. **Introdução**

2.1 O Fundo de Solidariedade da União Europeia foi estabelecido em 2002, como um instrumento da UE para dar resposta a catástrofes naturais extraordinárias. Nessa altura, o CESE concordou plenamente com a criação do fundo [1].

2.2 O regulamento original de 2002 previa uma revisão futura, a realizar no final de 2006. Para esse efeito, a Comissão efetuou uma primeira verificação do FSUE em 2005. O CESE

[1] Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que institui o Fundo de Solidariedade da União Europeia», JO C 61/30 de 14.3.2003, p. 187.

pronunciou-se sobre a proposta da Comissão de 2005 ([2]) que se seguiu. Apresentou diversas propostas, nomeadamente, de alargar o âmbito do fundo à ocorrência de secas, reduzir os limiares de intervenção e conceder maior flexibilidade política à Comissão.

2.3 Por fim, o Conselho rejeitou as alterações propostas pela Comissão, apesar de terem sido muito bem acolhidas pelo Parlamento Europeu. Essas propostas, baseadas na experiência prática adquirida com a aplicação do regulamento, consistiam no alargamento do âmbito de intervenção do fundo para além das catástrofes naturais, em maior clareza e transparência para os critérios de aplicação e no ajustamento de procedimentos burocráticos e morosos que prejudicam uma capacidade de resposta atempada e a sua visibilidade.

2.4 Em 2011, a Comissão decidiu apresentar uma comunicação sobre o futuro do FSUE com vista a relançar o debate geral sobre o fundo. É sobre essa comunicação que o presente parecer do CESE agora se debruça.

2.5 Relativamente à morosidade da burocracia dos procedimentos do FSUE, convém mencionar que a Comissão não atua por iniciativa própria, mas apenas mediante pedidos formais dos Estados-Membros, o que leva o seu tempo. Cada pedido gera procedimentos extensos entre a Comissão, o PE e o Conselho para aprovação de um orçamento; por fim, o Estado-Membro requerente deve ainda fornecer dados para justificar o pedido de apoio financeiro.

2.6 A Comissão conclui que «tudo isto conduz a atrasos no pagamento das ajudas que podem chegar só 9 ou 12 meses depois da catástrofe e, por vezes, mais tarde» ([3]).

2.7 O ceticismo e a oposição persistentes foram ditados por um receio das implicações orçamentais. A «subsidiariedade» permanece um princípio fundamental em caso de «catástrofe». Em 2010, tornou a confirmar-se a oposição da grande maioria dos Estados-Membros a quaisquer alterações profundas à base jurídica e ao funcionamento do Fundo de Solidariedade.

2.8 Há que louvar os esforços da Comissão no sentido de alargar o âmbito de intervenção do FSUE, uma vez que uma avaliação da situação demonstra o seu grande sucesso nos casos em que foi chamado a atuar. Em contrapartida, a rejeição de pedidos gerou frustração, o que é prejudicial à imagem da UE.

2.9 É pouco provável que o atual estado do debate político conceda uma grande margem de manobra para quaisquer esforços em prol do alargamento do âmbito de intervenção do FSUE a novas categorias de «catástrofes», bem como para eventuais tentativas de alterar os limiares ou de flexibilizar os critérios relativos às catástrofes regionais.

([2]) Parecer do CESE sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo de Solidariedade da União Europeia», JO C 28/14 de 3.2.2006, p. 69.

([3]) COM(2011) 613 final, ponto 2.3, último parágrafo.

3. **Observações do CESE sobre as propostas da Comissão Europeia**

3.1 O CESE partilha a opinião de que, nas atuais circunstâncias, as alterações ao FSUE se devem cingir à clarificação e à melhoria da aplicação do regulamento de 2002. As clarificações relativas ao funcionamento do fundo deverão visar, acima de tudo, aumentar a sua visibilidade.

3.2 Uma definição mais precisa, prevendo a intervenção do fundo apenas e só em caso de catástrofe natural, poderá contribuir, como alega a Comissão, para evitar dificuldades indesejáveis de ordem jurídica. Além disso, iria ao encontro das críticas formuladas por muitos Estados-Membros e mitigaria a desilusão desnecessária sentida pelos Estados-Membros afetados.

3.3 O CESE subscreve a opinião de que a restrição do âmbito de intervenção do fundo às catástrofes naturais não excluirá os «efeitos em cascata» por elas gerados, nomeadamente, em instalações industriais ou em infraestruturas de saúde e hospitalares. Embora esses casos tendam geralmente a afetar não só os serviços púbicos mas também o setor privado, há argumentos de peso a favor da sua inclusão no âmbito de intervenção quando são parte integrante do quadro societal de uma região – por exemplo, em matéria de emprego.

3.4 A experiência demonstra que há problemas substanciais com a interpretação de determinadas repercussões em caso de «catástrofe regional extraordinária». O CESE concorda com a proposta da Comissão de assentar os critérios de catástrofe regional numa base simples e objetiva, semelhante à aplicável às «catástrofes de grandes proporções». Como mostra a simulação realizada pela Comissão, o resultado final seria mais ou menos idêntico ao efeito da atual definição. Todavia, há um certo número de pedidos que não teriam sido apresentados por claramente não reunirem as condições de elegibilidade para receberem apoio do FSUE.

3.5 A Comissão critica, com razão, os prazos necessários para a disponibilização dos fundos – o CESE não poderia estar mais de acordo (ver também ponto 2.6 *supra*). Entende, com efeito, que cumpre envidar todos os esforços para acelerar os procedimentos e melhorar assim a capacidade de resposta e a visibilidade do FSUE.

3.6 Neste contexto, o CESE perfilha a proposta da Comissão de introduzir no regulamento a possibilidade de realizar pagamentos adiantados, a reembolsar caso o pedido não seja aceite de acordo com as regras vigentes.

3.7 O CESE concorda plenamente com a Comissão quanto ao facto de os procedimentos poderem e deverem ser abreviados e simplificados sempre que possível. Há uma grande margem para unificar as decisões no âmbito da Comissão (existem quatro no sistema atual), bem como dos Estados-Membros (há atualmente duas). A Comissão argumenta, com razão, que bastam simples ajustamentos de caráter processual para se obterem ganhos consideráveis em termos de tempo.

3.8 Bastante reveladora e muito desejável é a proposta da Comissão de reforçar e de especificar no regulamento a disposição que obriga um Estado-Membro beneficiário a clarificar detalhadamente de que modo planeia prevenir novas catástrofes no futuro, aplicando a legislação da UE em matéria de avaliação, gestão e prevenção de catástrofes, com base nas lições tiradas da experiência e no empenho em adotar medidas em matéria de alterações climáticas.

3.9 A Comissão menciona explicitamente o artigo 222.º do TFUE, que estabelece a disposição segundo a qual a União e os Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, em caso de ataque terrorista ou de uma catástrofe natural ou de origem humana. Acrescente-se que o TFUE também introduz pela primeira vez, nos artigos 4.º e 174.º, o conceito de «coesão territorial» enquanto «responsabilidade partilhada» da UE e dos Estados-Membros e que cabe à União reforçá-la nas regiões com desvantagens naturais permanentes.

3.10 Estas disposições não só refletem as responsabilidades partilhadas por todos os atores na União como também apontam no sentido de um destino comum. Perante as reações do Conselho às sucessivas propostas da Comissão e as observações de outras partes consultadas, é evidente que os Estados-Membros estão menos dispostos a atuar em consonância com esta ideia de destino comum, o que explica a sua ênfase crescente na «subsidiariedade».

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE

COM(2011) 594 final

(2012/C 181/11)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Em 19 de outubro de 2011, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE

COM(2011) 594 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 164 votos a favor, 73 votos contra e 12 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) subscreve a posição do Parlamento Europeu ([1]) e acolhe favoravelmente a proposta da Comissão Europeia de introduzir um imposto sobre as transações financeiras (ITF), que é plenamente coerente com os pontos de vista expressos em pareceres anteriores ([2]).

1.2 O último parecer do CESE nesta matéria ([3]) já salientava a importância de tornar a garantir a autonomia financeira da União Europeia (UE), como previa originalmente o artigo 201.º do Tratado de Roma. É neste contexto que o ITF pode constituir, no entender do CESE, um dos elementos principais do novo sistema de recursos próprios da União – um instrumento capaz de assegurar a autossuficiência financeira necessária do Quadro Financeiro Plurianual para o período de 2014-2020.

1.3 O CESE reitera a necessidade de aplicar o ITF à escala mundial. Todavia, como afirmava já no parecer de 11.2.2011 (ver nota de pé de página 2), defende que a melhor forma de alcançar este objetivo poderá passar pela introdução do ITF na União Europeia. Perfilhando a posição do Comissário Algirdas Šemeta e do Parlamento Europeu, entende que, à semelhança do que tem ocorrido em relação a inúmeras políticas de envergadura mundial (como a relativa às alterações climáticas, por exemplo), a UE pode e deve exercer um papel precursor e de vanguarda neste domínio ([4]). Contudo, o CESE considera que devem ser envidados todos os esforços no sentido de assegurar que a introdução do imposto se faça a nível global.

1.3.1 O CESE considera que é nesta linha que se deve inscrever a carta enviada pelos ministros das Finanças de nove Estados-Membros da UE (Alemanha, França, Itália, Áustria, Bélgica, Finlândia, Grécia, Portugal, Espanha) à Presidência dinamarquesa da UE, felicitando-a pela decisão de acelerar o exame do ITF e as negociações com vista à sua aplicação.

1.4 Para o CESE, a introdução do ITF insere-se num processo mais amplo, que a Comissão desencadeou com a revisão das principais diretivas relativas aos mercados de instrumentos financeiros (COM(2011) 656 e COM(2011) 652), no intuito de assegurar uma maior transparência, eficiência e eficácia nestes mercados. Além disso, e como já salientado em parecer anterior, o CESE considera que a estabilidade e a eficiência do setor financeiro, e, por conseguinte, a limitação dos riscos excessivos, assim como a criação dos incentivos adequados para as instituições do setor financeiro, devem ser asseguradas por intermédio de uma regulamentação e de uma supervisão adequadas.

1.5 O CESE é da opinião de que, para neutralizar ou, pelo menos, reduzir ao mínimo o risco de deslocalização das atividades financeiras, haverá que associar ao princípio de residência (ou de territorialidade), proposto pela Comissão, o princípio da emissão (*issuance principle*), avançado pelo Parlamento Europeu.

([1]) O Parlamento Europeu «é favorável à instauração de um imposto sobre as transações financeiras pois melhoraria o funcionamento do mercado, reduzindo a especulação e contribuindo para financiar os bens públicos globais e reduzir os défices públicos».
Resolução do Parlamento Europeu sobre um financiamento inovador a nível mundial e europeu. 2010/2105(INI), adotada em 8 de março de 2011.

([2]) Parecer de iniciativa sobre o «Imposto sobre as Transações Financeiras», adotado em 15.7.2010 (JO C 44 de 11.2.2011, p. 81).
Parecer sobre a «Comunicação – A tributação do setor financeiro» (COM(2010) 549 final), adotado em 15.6.2011 (JO C 248/11 de 25.8.2011, p. 64).

([3]) Parecer sobre a «Reapreciação do orçamento da União Europeia» (JO C 248/13 de 25.8.2011, p. 75).

([4]) Algirdas Šemeta (comissário responsável pela Fiscalidade e União Aduaneira, Auditoria e Luta contra a Fraude), discurso de 17.2.2012 sobre «*EU tax coordination and the financial sector*» [Coordenação fiscal na UE e o setor financeiro]. Speech/12/109, Londres.
Resolução do Parlamento Europeu sobre um financiamento inovador a nível mundial e europeu (P7_TA-PROV(2011)0080).

Com base neste princípio, o imposto aplica-se (como um imposto de selo) às transações respeitantes a todos os instrumentos financeiros emitidos por pessoas coletivas registadas na UE, sob pena de inaplicabilidade dos contratos de compra e venda ([5]).

1.6 O CESE considera que a aplicação do ITF permitirá assegurar um contributo mais equitativo do setor financeiro para o orçamento público da União Europeia e para os orçamentos nacionais dos Estados-Membros.

1.7 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a introdução do ITF permitir remediar o oportunismo dos operadores financeiros, reduzindo as operações de alta frequência e de baixa latência (*high frequency and low latency trading*). Estas operações são altamente especulativas, geram instabilidade nos mercados financeiros e não têm nada a ver com o financiamento normal da economia real. O ITF permitirá assim estabilizar os mercados financeiros, aumentando o recurso a transações financeiras de médio e longo prazo mais próximas do sistema das empresas.

1.7.1 O CESE considera que a menor velocidade das transações altamente especulativas, decorrente da introdução do ITF, será um fator importante de estabilização das flutuações dos valores nos mercados financeiros, permitindo às empresas, que operam na economia real, dispor de cenários financeiros mais estáveis para os próprios investimentos ([6]).

1.8 O CESE entende que um dos efeitos mais importantes da introdução do ITF poderá ser a melhoria da situação das dívidas soberanas. As crises dos títulos emitidos pelo Estado intensificam-se nos períodos de forte instabilidade financeira. O aumento das receitas decorrente da introdução do ITF contribuirá para melhorar a estabilização fiscal, reduzindo a necessidade de recorrer a novo endividamento. Esse efeito será direto para os recursos que afluem aos Estados-Membros, e indireto para os recursos que afluirão ao orçamento da UE, substituindo os contributos dos Estados-Membros.

1.9 O CESE reconhece que a introdução do ITF, contribuindo para a harmonização fiscal, garantirá um funcionamento correto do mercado interno, permitindo, assim, evitar distorções num âmbito onde, de momento, já pelo menos dez Estados-Membros introduziram formas diferentes de ITF.

1.10 O CESE frisa a necessidade de gerir atentamente os efeitos negativos macroeconómicos e microeconómicos decorrentes da aplicação legislativa do ITF, neutralizando ou, pelo menos, reduzindo os riscos e os custos associados. Por esse motivo, entende que, para compensar os efeitos negativos mais relevantes que a aplicação do ITF poderia ter na economia real, conviria avaliar a possibilidade de estabelecer mecanismos compensatórios adequados.

1.10.1 O CESE considera que o acompanhamento e a consequente avaliação do impacto da aplicação do ITF – mediante um relatório a transmitir ao Parlamento e ao Conselho – deverão realizar-se anualmente e não três anos após a introdução do imposto ([7]).

1.11 Para o CESE, importa avaliar o impacto da introdução do ITF, integrando os efeitos da redução do PIB a longo prazo (como previsto na avaliação de impacto da Comissão) com os efeitos globais em termos de contributo: i) para um melhor funcionamento dos mercados financeiros na sequência da sua estabilização; ii) para a reafetação dos investimentos para a economia real; iii) para políticas de regulamentação capazes de melhorar a eficiência, a eficácia e a transparência dos mercados financeiros europeus; iv) para a consolidação fiscal dos Estados-Membros graças a uma maior disponibilidade de recursos; v) para as poupanças e os investimentos das famílias. Trata-se de um conjunto de efeitos que – como recentemente previsto – se traduziriam inclusive num aumento positivo do PIB a longo prazo da ordem dos 0,25 % ([8]).

1.12 O CESE manifesta reservas quanto à avaliação de impacto da aplicação do ITF que acompanha a proposta da Comissão. Com efeito, a análise parece não levar em conta uma série de efeitos – alguns dos quais enumerados no presente parecer –, o que poderá prejudicar a avaliação global da própria proposta. Por esse motivo, o CESE solicita que a Comissão realize a breve trecho uma avaliação suplementar mais aprofundada.

1.13 O CESE subscreve a decisão da Comissão de propor um ITF em lugar de um imposto sobre as atividades financeiras (IAF). Embora este último consiga regularizar melhor os aspetos distributivos (graças a uma melhor correlação com as receitas obtidas com as atividades financeiras), comporta um risco acrescido de se repercutir nos consumidores e nas empresas com menores efeitos de estabilização dos mercados financeiros.

1.14 O CESE entende que convém recordar que, desde o outono de 2010, segundo um inquérito do Eurobarómetro, a percentagem de cidadãos europeus que se declara favorável à introdução de um ITF não desce abaixo dos 60 %. No outono de 2010: 61 %; na primavera de 2011: 65 %; no outono de 2011: 64 % ([9]). Por esse motivo, a introdução do ITF pode constituir um primeiro passo importante no sentido de o setor financeiro conseguir reconquistar a confiança necessária dos cidadãos europeus.

([5]) Projeto de relatório do Parlamento Europeu relativo à proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE (COM(2011) 594 – C7-0355/2011 – 2011/0261(CNS)). Relatora: Anni Podimata (10.2.2012).

([6]) S. Schulmeister, 2011, *Implementation of a General Financial Transaction Tax*. [Implementação de um imposto geral sobre as transações financeiras]. Instituto Austríaco para a Investigação Económica. A pedido da Câmara Federal do Trabalho.
S. Griffith-Jones e A. Persaud, 2012, *Financial Transaction Taxes* [Impostos sobre as transações financeiras], http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201202/20120208ATT37596/20120208ATT37596EN.pdf.

([7]) Conforme o previsto na avaliação de impacto da Comissão: SEC(2011) 1103 final.

([8]) S. Griffith-Jones e A. Persaud, 2012, *op. cit.*.

([9]) Comissão Europeia, 2011, Eurobarómetro 76 – *Public opinion in the European Union - First Results*. [Opinião pública na União Europeia – Primeiros resultados]. Trabalho de campo: novembro de 2011. Publicação: dezembro de 2011.

1.15 Na sua qualidade de órgão consultivo da Comissão, do Parlamento e do Conselho, o CESE assume o compromisso de acompanhar em permanência o processo pelo qual se traduzirá, em termos legislativos, a proposta da Comissão de introduzir um ITF.

2. A proposta da Comissão de uma diretiva do Conselho que estabeleça um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras

2.1 Desde 2009, nos encontros do G20 (Pittsburgh, Toronto, Cannes), que a Comissão Europeia tem vindo a alertar para a necessidade de introduzir um imposto sobre as transações financeiras a nível mundial. Nesse sentido, publicou em 7 de outubro de 2010 uma comunicação sobre a tributação do setor financeiro (COM(2010) 549 final).

2.2 Neste momento, a Comissão, no âmbito de um quadro mais sistemático, torna a propor o imposto sobre as transações financeiras (ITF). Com efeito, a proposta insere-se no âmbito do novo quadro financeiro plurianual para o período de 2014--2020 apresentado pela Comissão, com a intenção de assegurar – mediante um sistema mais robusto e qualificado de recursos próprios – uma maior autonomia financeira ao orçamento plurianual da União Europeia ([10]).

2.3 A aplicação do imposto diz respeito às transações financeiras que envolvem instituições financeiras, salvo as que afetam os cidadãos e as empresas (celebração de contratos de seguros, empréstimos hipotecários, créditos ao consumo, serviços de pagamento), as transações no mercado primário (exceto a emissão e reembolso de ações e unidades de participação em organismos de investimento coletivo em valores mobiliários – OICVM – e os fundos de investimento alternativos – FIA) e as transações cambiais à vista (não os derivados das operações cambiais).

2.4 O âmbito de aplicação do imposto engloba as instituições financeiras que participam numa transação financeira «por sua própria conta, ou por conta de outras pessoas, ou ainda em nome de uma das partes na transação». Permanecem excluídas as operações financeiras com o Banco Central Europeu (BCE) e os bancos centrais nacionais. Os sujeitos das contrapartes centrais (CPC), os depositários centrais de títulos (DCT) e os depositários centrais internacionais de títulos (DCIT), para além do fundo europeu de estabilidade financeira (FEEF), «não são considerados instituições financeiras, na medida em que exercem funções que não são consideradas uma atividade comercial em si».

2.5 Para reduzir o inevitável risco de deslocalização, aplica-se o princípio de residência (ou de territorialidade), segundo o qual não importa o lugar onde ocorre a transação, mas sim o Estado--Membro onde estão estabelecidos os atores financeiros envolvidos. A transação é sujeita à aplicação do imposto se pelo menos uma das instituições financeiras envolvidas na transação estiver estabelecida na UE.

2.5.1 De acordo com o artigo 3.º da diretiva, a instituição financeira está estabelecida no território de um Estado-Membro se preencher pelo menos uma das seguintes condições:

— tiver sido autorizada pelas autoridades do Estado-Membro em questão a agir nessa qualidade em relação às transações incluídas na autorização;

— possuir a sede legal no Estado-Membro em questão;

— possuir o seu endereço permanente ou a sua residência habitual no Estado-Membro em questão;

— possuir uma sucursal no Estado-Membro em questão;

— agir em nome próprio, por conta de outras pessoas ou em nome de uma das partes na transação financeira com uma outra instituição financeira estabelecida no Estado-Membro em questão, ou com uma parte estabelecida no território do Estado-Membro em questão que não é uma instituição financeira ([11]).

2.6 O ITF passa a ser exigível a partir do momento em que ocorre a transação financeira. Dada a natureza variada das transações, preveem-se duas matérias coletáveis diferentes. A primeira diz respeito às transações não relativas a instrumentos derivados de um contrato, para os quais a matéria coletável corresponde à contrapartida que um interveniente paga ou deve pagar a uma terceira parte. Se o preço da contrapartida é inferior ao do mercado ou não está previsto, a matéria coletável será calculada com base no preço de mercado. A segunda diz respeito ao caso das transações financeiras relativas a instrumentos derivados de um contrato em que a matéria coletável coincidirá com o montante conhecido do instrumento derivado de um contrato no momento em que se der a transação.

2.6.1 As taxas mínimas que os Estados-Membros devem aplicar sobre a matéria coletável são as seguintes:

i) 0,1 % para as transações financeiras não relativas a instrumentos derivados de um contrato;

ii) 0,01 % para as transações financeiras relativas a instrumentos derivados de um contrato.

Para cada categoria de transação, os Estados-Membros podem aplicar uma só taxa. Porém, os Estados-Membros têm liberdade para aplicar taxas mais elevadas em relação às taxas mínimas estabelecidas.

2.7 É devedor do imposto todo e qualquer organismo financeiro que seja parte na transação, por conta de outras pessoas, em nome de uma das partes na transação, ou caso esta última tinha sido feita em seu nome. De qualquer forma, as outras partes na transação são consideradas conjuntamente responsáveis solidários sob determinadas condições. Contudo, os Estados-Membros têm liberdade para definir eventuais novas

([10]) Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 (COM(2011) 398 final) e que representa a transposição normativa da Comunicação da Comissão – Um orçamento para a Europa 2020, de 29 de junho de 2011 (COM(2011) 500 final).

([11]) Caso haja mais condições, a determinação do Estado de estabelecimento será feita tendo em conta a primeira condição que for cumprida da lista referida.

responsabilidades e as obrigações de registo, contabilidade, apresentação de relatórios e outras que assegurem o efetivo pagamento do imposto.

2.8 No caso das transações por via eletrónica, o imposto deve ser pago no momento em que se torna exigível, estando nos outros casos previsto um limite máximo de três dias úteis.

2.9 É da competência dos Estados-Membros a adoção de medidas preventivas dos riscos de elisão, evasão e abuso. A Comissão pode propor, nesse âmbito, atos delegados após consulta prévia do Conselho.

2.10 A introdução do ITF implica a abolição e a não introdução de outros impostos eventuais sobre as transações financeiras ao nível dos Estados-Membros.

2.11 No âmbito da proposta da Comissão, a adoção de um imposto mínimo comum – cuja entrada em vigor está prevista para 1 de janeiro de 2014 – permitiria harmonizar as iniciativas relativas ao ITF já realizadas por alguns Estados-Membros, assegurando o correto funcionamento do mercado único.

2.12 A decisão de adotar um imposto sobre as transações financeiras seguiu-se a uma avaliação de impacto que tomou em consideração, como alternativa possível, a introdução de um imposto sobre as atividades financeiras (IAF), julgando, no entanto, preferível a aplicação do ITF. Com base na referida avaliação de impacto, calculou-se que o rendimento anual proveniente do ITF seja de 57 mil milhões de euros anuais (37 mil milhões para o orçamento da UE, e os restantes 20 mil milhões para os orçamentos de cada Estado-Membro) ([12]).

2.13 Prevê-se que a Comissão transmita regularmente ao Conselho um relatório sobre a aplicação da diretiva com eventuais propostas de modificação. O primeiro relatório está previsto para 31 de dezembro de 2016, passando os seguintes a ser apresentados cada cinco anos.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O presente parecer do CESE visa fornecer uma avaliação da proposta da Comissão destinada a promover uma diretiva do Conselho para a introdução de um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras (COM(2011) 594 final ([13])).

3.2 O parecer inscreve-se no âmbito do quadro já delineado pelo parecer de iniciativa sobre o «Imposto sobre as Transações Financeiras», de 15 de julho de 2010, e pelo parecer de 15 de junho de 2011 (ver nota de pé de página 2), sobre a comunicação relativa à tributação do setor financeiro (COM(2010) 549 final).

3.3 A proposta de um ITF assenta na constatação de que, nos últimos vinte anos, o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação, gerou um crescimento exponencial dos volumes das transações financeiras nos mercados financeiros e da volatilidade dos preços, com consequências destabilizantes para a economia mundial ([14]).

3.3.1 Os mercados financeiros, de «instrumentos» para a obtenção de recursos financeiros para a economia real, passaram progressivamente a constituir um «fim» em si, relegando a economia real para segundo plano. Neste cenário, o CESE reputa oportuno que tais mercados sejam submetidos a mecanismos capazes de lhes assegurar a eficiência pela regulamentação e a eficácia pela transparência, velando ainda por que contribuam equitativamente, a par de outros fatores de produção, para formar o orçamento da União e os orçamentos dos Estados-Membros ([15]).

3.3.2 O CESE, salientando que a crise atual se deve a uma crise financeira desencadeada em 2007 e que se propagou à economia real a partir de 2008 ([16]), considera que o principal responsável pela crise – o setor financeiro – deve ser chamado a contribuir de forma equitativa para a sua superação. Até agora, «os Estados-Membros comprometem-se a título independente a apoiar o setor financeiro num total de cerca de 4,6 biliões de euros (39 % do PIB da UE-27 em 2009)». Este contributo agravou fortemente a situação das finanças públicas de alguns Estados-Membros, engendrando uma perigosa crise na zona euro ([17]).

([12]) Comissão Europeia, Bruxelas, 28 de setembro de 2011, SEC(2011) 1103 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Síntese da avaliação de impacto que acompanha o documento «Proposta de diretiva do Conselho relativa a um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE».

([13]) Proposta de diretiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE (COM(2011) 594 final).

([14]) As operações cambiais são pelo menos 70 vezes superiores às trocas de bens serviços à escala mundial. Em 2006, as trocas nos mercados dos derivados na Europa eram 84 vezes superiores ao PIB, enquanto as trocas no mercado à vista (compras ou vendas de operações cambiais ou valores financeiros com contratos imediatamente estabelecidos à vista) eram apenas 12 vezes superiores ao PIB nominal da UE.
S. Schulmeister, M. Schratzenstaller e O. Picek, (2008) *A General Financial Transaction Tax – Motives, Revenues, Feasibility and Effects*. [Um imposto geral sobre as transações financeiras – Motivos, receitas, exequibilidade e efeitos.] Instituto Austríaco de Investigação Económica, estudo encomendado pelo Fórum Eco-Social da Áustria, cofinanciado pelo Ministério Federal das Finanças e pelo Ministério Federal da Economia e do Trabalho, março de 2008.

([15]) J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, D. Gros, P. De Grauwe, G. Ricard-Nihoul e E. Rubio, 2011, *Europe for Growth – For a Radical Change in Financing the EU* [Europa e Crescimento – Para uma mudança radical no financiamento da UE].
Relatório do Grupo de Larosière (JO C 318 de 23.12.2009).
Relatório do Parlamento Europeu, de 15 de junho de 2010, sobre a crise financeira, económica e social: recomendações referentes às medidas e iniciativas a tomar (2010/2242 (INI)). Relatora: Pervenche Berès.
Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2010, sobre os impostos sobre as transações financeiras: aplicação na prática. (2009/2750 (RSP)).
Relatório do Parlamento Europeu, de 8 de março de 2011, sobre um financiamento inovador a nível mundial e europeu. (2010/2105(INI)).Relatora: Anni Podimata.

([16]) Parecer sobre «Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE», JO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

([17]) Comissão Europeia, Bruxelas, 28 de setembro de 2011, SEC(2011) 1103 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Síntese da avaliação de impacto que acompanha o documento «Proposta de diretiva do Conselho relativa a um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE».

3.4 Neste contexto, a proposta de um imposto sobre as transações financeiras insere-se no âmbito de um percurso iniciado pela Comissão, através do processo de revisão das principais diretivas do setor dos valores mobiliários, com vista a garantir uma melhor regulamentação e transparência dos mercados financeiros ([18]) que o CESE amiúde preconizou nos seus trabalhos.

3.5 O CESE já expressou em duas ocasiões distintas um parecer favorável quanto à introdução de um imposto sobre as transações financeiras, nomeadamente no parecer de 15.7.2010 (ver nota de pé de página 2) e no parecer de 15.6.2011 (ver nota de pé de página 2).

3.5.1 Para o CESE, a proposta da Comissão COM(2011) 594 final introduz um sistema europeu de imposto sobre as transações financeiras coerente com as linhas gerais das propostas examinadas nos dois pareceres anteriores.

3.6 O CESE reconhece a pertinência das principais razões que levaram a Comissão a propor a aplicação de um ITF à escala europeia:

— aumentar a cobrança de impostos sobre as atividades financeiras, para que este setor contribua de forma mais equitativa para o orçamento público da União e para os orçamentos dos Estados-Membros;

— alterar o comportamento dos operadores financeiros, diminuindo o volume de operações financeiras de alta frequência e de baixa latência (*high frequency and low latency trading*);

— harmonizar o ITF dos diferentes Estados-Membros, fixando taxas mínimas (0,1 % para obrigações e ações; 0,01 % para instrumentos derivados).

3.6.1 No que diz respeito ao contributo para o orçamento da União e dos Estados-Membros, a crise económica e a recente crise das dívidas soberanas exigem políticas capazes de relançar o desenvolvimento económico num contexto de restrições orçamentais cada vez maiores. A introdução do ITF, contribuindo para o novo sistema de recursos próprios do orçamento da UE, permitiria reduzir significativamente os contributos dos Estados-Membros, possibilitando uma consolidação dos orçamentos nacionais. A Comissão estimou que, em 2020, os novos recursos próprios poderiam corresponder a cerca de metade do orçamento da UE e a parte dos contributos do rendimento nacional bruto dos Estados-Membros se reduziria a um terço em relação à quota atual, que ultrapassa os três quartos.

3.6.1.1 Como referido *supra*, a aplicação de um ITF constituiria também uma medida equitativa. Nos últimos anos, o sistema financeiro beneficiou de uma tributação reduzida, efeito da vantagem fiscal de cerca de 18 mil milhões de euros anuais decorrentes da isenção dos serviços financeiros do pagamento do IVA.

3.6.1.2 O CESE já se pronunciara neste âmbito a favor da proposta da Comissão de modificar o sistema de tributação no sentido de aumentar o contributo relativo do setor financeiro. Considera, por isso, que a proposta da Comissão segue na direção desejada.

3.6.2 No tocante à possibilidade de, mediante um ITF, reduzir o volume de transações financeiras de alto risco e altamente voláteis, vale a pena examinar atentamente a categoria de transações financeiras que seria mais afetada pela proposta. As operações financeiras de alta frequência e de baixa latência, recorrendo a tecnologias informáticas altamente avançadas, utilizam algoritmos matemáticos complexos capazes de analisar – em frações de segundo – os dados de mercado, aplicando as estratégias de intervenção correspondentes nos mercados financeiros (quantidade, preço, prazos, situação dos operadores, ordens de compra/venda) e reduzindo, assim, o tempo de latência (calculada em microssegundos – «milésimos de segundo»). Deste modo, o operador consegue fornecer uma resposta «antecipada» aos mercados, gerando operações de compra e de venda que se processam em décimos de segundo. Esta categoria de transações chegou mesmo a designar-se de «*insider trading* informático» [abuso de informação informático] ([19]).

3.6.2.1 Essas operações representam entre 13 % e 40 % das trocas nos diversos mercados financeiros da UE. Nos Estados Unidos, calcula-se que em apenas quatro anos (de 2004 a 2009) o volume das operações financeiras de alta frequência tenha passado de 30 % para 70 % ([20]).

3.6.2.2 Estas operações constituem transações completamente separadas do funcionamento normal da economia real, capazes de, nomeadamente, drenar a liquidez de todo o sistema económico, enfraquecendo assim a resistência sistémica, entendida como a capacidade de um sistema de resistir ao *stress* decorrente de fases críticas ([21]).

3.6.2.3 Ao aumentar os custos de transição, o ITF teria um impacto negativo nas atividades de negociação de alta frequência ligado ao efeito cumulativo da aplicação do imposto.

([18]) Bruxelas, 20 de outubro de 2011, COM(2011) 656 final, Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que revoga a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.
Bruxelas, 20 de outubro de 2011, COM(2011) 652 final, Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de instrumentos financeiros, que altera o Regulamento [EMIR] relativo aos derivados OTC, às contrapartes centrais e aos repositórios de transações.

([19]) S. Schulmeister, (2011), *op. cit.*
The New York Times, 23/7/2011, «Stock Traders Find Speed Pays, in Milliseconds». C. Duhigg.

([20]) Comissão Europeia, 8 de dezembro de 2010, consulta pública sobre o tema *Review of the Markets in Financial Instrument Directive* (MiFID) [«Revisão da diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros»], Direção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços.
Comissão Europeia, 20 de 2010, SEC(2011) 1226 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão. *Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments [Recast] and the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments* [Avaliação de impacto que acompanha o documento Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos mercados de instrumentos financeiros, que revoga a Diretiva 2004/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (reformulação) e Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos mercados de instrumentos financeiros].
Instituto Austríaco de Investigação Económica, 2011, *op. cit.*

([21]) A. Persaud, 14 de outubro de 2011, *La Tobin Tax? Si può fare* [O imposto Tobin? É possível] (www.lavoce.info).

O volume reduzido das transações de alta frequência favoreceria a atividade das instituições financeiras, orientadas para as atividades financeiras tradicionais de mediação do crédito, com indubitáveis vantagens para operadores como as pequenas e médias empresas, que atualmente se confrontam com uma grave crise de liquidez.

3.6.2.4 Os sistemas de impostos sobre transações financeiras já em vigor demonstraram capacidade para reduzir os volumes das negociações e a volatilidade dos preços dos títulos, permitindo uma diminuição dos prémios de risco. É razoável esperar que a introdução de um ITF a nível europeu também consiga reduzir significativamente esta categoria de transações «improdutivas».

3.6.3 No tocante ao objetivo da harmonização fiscal, até ao momento dez Estados-Membros já introduziram, há algum tempo, formas diversificadas de impostos sobre atividades e transações financeiras (Bélgica, Chipre, França, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Roménia, Polónia e Reino Unido). Esperar-se-á desses países que adaptem a respetiva legislação nacional à da UE (poder-se-á solicitar, nomeadamente, a aplicação da taxa mínima e a harmonização da matéria coletável com base na disposição da UE). A fim de assegurar o bom funcionamento do mercado interno, a introdução de um ITF permitiria tornar os mercados financeiros mais eficientes, evitando distorções provocadas por normas fiscais fixadas unilateralmente pelos Estados-Membros.

4. **Observações na especialidade**

4.1 A Comissão elaborou uma avaliação de impacto relativa aos efeitos a longo prazo da introdução do ITF no produto interno bruto (PIB) entre – 0,17 % (a uma taxa de 0,01 %) e – 1,76 % (com uma taxa de 0,1 %) no caso de um cenário particularmente desfavorável que não leva em conta certos efeitos «atenuantes», como, por exemplo, a exclusão do mercado primário, a exclusão das transações que envolvem pelo menos um operador não financeiro e os efeitos noutras variáveis macroeconómicas. Para a Comissão, se os efeitos «atenuantes» também fossem considerados, o efeito máximo no PIB passaria de – 1,76 % a – 0,53 %. Calculou-se ainda que o impacto no emprego se situaria entre os – 0,03 % (com uma taxa de 0,01 %) e os – 0,20 % (com uma taxa de 0,1 %).

4.2 Na realidade, se aos efeitos a longo prazo do ITF no PIB se acrescentassem os efeitos associados ao melhor funcionamento dos mercados financeiros devido a uma estabilização acrescida, à reafetação dos investimentos para a economia real, às políticas de regulamentação em prol da eficiência, da eficácia e da transparência dos mercados, e à consolidação fiscal dos Estados-Membros decorrente da maior disponibilidade de recursos, o efeito global poderia inclusive ser positivo em termos de variação do PIB, calculando-se que fosse da ordem dos 0,25 % ([22]).

4.3 O CESE considera insuficiente a avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão e, por conseguinte, entende que a Comissão deve apresentar uma avaliação adicional que analise mais aprofundadamente o impacto da dita proposta.

4.3.1 Na opinião do CESE, importa considerar os seguintes elementos: alguns efeitos referidos no presente parecer e que não foram considerados na avaliação de impacto da Comissão; algumas explicações relativas às hipóteses avançadas na avaliação de impacto da Comissão (por exemplo, a flexibilidade da procura dos produtos financeiros sujeitos ao ITF); as eventuais repercussões para os consumidores e as empresas; e os efeitos da introdução do ITF ao nível do emprego no setor financeiro dos Estados-Membros da UE.

4.4 O CESE preconiza que o ITF seja aplicado de acordo com modalidades apropriadas, de molde a neutralizar ou pelo menos diminuir os riscos e os custos associados. Em seu entender, os riscos a tomar em consideração incluem, nomeadamente: a eventual transferência do imposto sobre o custo do crédito para as empresas e os consumidores, a redução dos rendimentos sobre os fundos de pensões, a deslocalização dos investimentos financeiros, o aumento dos custos para as empresas decorrentes de operações de cobertura (salvaguardas contra as flutuações das taxas de câmbio e dos preços das matérias-primas), os efeitos do imposto nos rendimentos do setor financeiro e dos Estados-Membros onde o setor tem um grande peso, o impacto na economia, visto que a introdução do imposto se poderia dar num período de recessão.

4.5 O CESE considera, no entanto, que a estes riscos se contrapõem oportunidades e benefícios bem maiores. O ITF, ao afetar os investimentos a curto prazo, gerará um aumento da procura e dos investimentos a médio e longo prazo tipicamente canalizados para o financiamento das empresas e dos Estados-Membros. Tudo isto se traduzirá numa maior liquidez disponível nos mercados e contribuirá assim para melhorar a situação das empresas, das famílias e das dívidas soberanas. A estabilização induzida nos mercados dos produtos derivados assumirá particular importância. Com efeito, as características desses produtos são suscetíveis de produzir efeitos relevantes no número de transações efetuadas e, por conseguir, de pôr um travão na proliferação de produtos que têm uma importante quota-parte de responsabilidade na crise dos mercados financeiros e da economia mundial dos últimos anos.

4.6 A eventual cobrança adicional dos fundos de pensão associada à introdução do ITF não seria de monta, tendo em conta as modalidades e os tipos de investimento. Além disso, a possível reavaliação dos ativos típicos dos fundos de pensões (investimentos menos voláteis) poderá compensar e ultrapassar as eventuais reduções de rendimento devidas à aplicação do imposto. Em todo o caso, o CESE entende que, para neutralizar ou diminuir o impacto nos fundos de pensões, cabe considerar a possibilidade de reduzir as taxas ou de introduzir algum tipo de isenção para este setor.

4.7 O âmbito de aplicação e as taxas do ITF são determinados tendo em conta o objetivo de limitar os possíveis efeitos negativos de uma migração dos investimentos e dos fundos financeiros para países terceiros. Aliás, o CESE já anteriormente sublinhou esta necessidade, num contexto em que não está em questão a adoção do imposto à escala mundial.

([22]) S. Griffith-Jones e A. Persaud, 2012, *op. cit.*

4.7.1 No atinente ao âmbito de aplicação do ITF, a adoção do princípio de residência (ou de territorialidade) implica que as instituições dos países terceiros estabelecidas na UE também ficam sujeitas ao imposto, tratando-se assim de âmbito extremamente amplo. A mesma definição de territorialidade das instituições financeiras, para fins de determinação do Estado-Membro que cobra o imposto, permite minimizar adequadamente os casos de evasão e de elisão.

4.7.2 A fim de neutralizar ainda mais os efeitos de deslocalização das transações financeiras, o CESE subscreve a proposta avançada pelo Parlamento Europeu de introduzir o princípio da emissão (*issuance principle*), com base no qual o imposto se aplica (como um imposto de selo) a todas as transações relativas a instrumentos financeiros emitidos por pessoas coletivas registadas na UE ([23]).

4.7.3 No tocante à aplicação das taxas, o CESE, embora recordando que no parecer adotado em 2010 (*vide* nota de pé de página 2) preconizara a aplicação de uma taxa uniforme de 0,05 %, concorda que a aplicação de duas taxas – como propõe a Comissão – tende a reduzir o risco de deslocalização dos mercados e garante recursos adequados aos orçamentos da União e dos Estados-Membros.

4.7.4 O CESE salienta ainda que onde o ITF foi introduzido com uma atenção especial à sua gestão, à matéria coletável e à aplicação da taxa se obtiveram resultados positivos em termos de receitas sem prejuízo do crescimento económico, nomeadamente na Coreia do Sul, em Hong Kong, na Índia, no Brasil, em Taiwan e na África do Sul ([24]).

4.8 A exclusão do mercado primário do âmbito da tributação minimiza o impacto do ITF nos custos de financiamento das atividades reais, reduzindo-o aos efeitos indiretos devidos à eventual menor liquidez que o imposto induz nos títulos negociados pelas instituições financeiras.

4.9 Aplicando-se igualmente aos contratos derivados de operações cambiais, mas não às operações cambiais à vista, o imposto permitiria intervir em grande parte das operações com fins especulativos nos mercados cambiais ([25]). A eventual inclusão das transações cambiais à vista no âmbito de aplicação do ITF não constituiria uma efetiva limitação da livre circulação de capitais (considerando também as taxas previstas), nem uma violação das disposições pertinentes do Tratado de Lisboa (*Leading Group on Innovating Financing for Development*, Paris, junho de 2010).

4.10 Como o CESE já fez notar (parecer adotado em 2010, *vide* nota de pé de página 2), o ITF e o IAF não são sistemas de tributação alternativos. O ITF incide principalmente sobre as transações a curto prazo, enquanto o IAF incide sobre o conjunto das atividades financeiras (incluindo, por conseguinte, as trocas no mercado primário). A introdução do ITF não exclui a aplicação de um sistema europeu de IAF, particularmente se o objetivo fundamental é assegurar «um contributo justo e substancial do setor financeiro para as finanças públicas» (parecer de 2010, *vide* nota de pé de página 2) e a harmonização da tributação das atividades financeiras para reforçar o mercado único. Além disso, a aplicação de um sistema de tributação europeu sobre as transações financeiras por si só reforça a exigência de maior uniformidade dos sistemas de tributação de cada Estado-Membro em matéria de atividades financeiras em geral.

4.10.1 O ITF tem efeitos distributivos progressivos, dada a maior utilização dos serviços prestados pelo setor financeiro por parte dos sujeitos com rendimentos altos, assim como a ausência de custos diretos para as famílias e as empresas não financeiras, posto que não se aplicará às atividades de concessão e de assunção de empréstimos que lhes dizem respeito. Estas transações só seriam afetadas pelos eventuais custos indiretos decorrentes da menor liquidez das atividades negociadas pelas instituições financeiras.

4.11 O sistema de cobrança do imposto é simples e comporta custos muito baixos para as operações realizadas nos mercados e, de um modo geral, para as transações registadas. Isto confirma a necessidade de alargar as obrigações de registo das operações financeiras, incluindo as operações nos mercados de balcão constituídas por produtos não normalizados negociados bilateralmente (entre as duas partes) nos chamados mercados dos derivados fora dos mercados regulamentados.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([23]) Em caso de não pagamento do imposto de selo pelas partes contratantes, o contrato de compra e venda seria inaplicável. Projeto de relatório do Parlamento Europeu sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa a um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE. Relatora: Anni Podimata (10.2.2012).

([24]) S. Griffith-Jones e A. Persaud, 2012, *op. cit.*

([25]) As operações cambiais são precisamente o tipo de transações para que o imposto foi concebido por J. Tobin. J. Tobin, 1978, A *Proposal for International Monetary Reform* [Proposta de reforma monetária internacional]. Alocução presidencial do Prof. Tobin à Conferência da Associação Económica Oriental de 1978, Washington, D.C., Cowles Foundation Paper – Reimpresso para o *Eastern Economic Journal*, 4(3-4) julho-outubro de 1978.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas durante o debate, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos:

Ponto 1.1

Aditar novo ponto após o ponto 1.1.

«1.2 O Comité manifesta, porém, a sua profunda preocupação com as consequências negativas que este imposto pode ter para o crescimento e o emprego, como assinala a Comissão Europeia na sua avaliação de impacto. Preocupa-o também o risco de efeitos fora do setor financeiro, especialmente no que se refere ao acesso das pequenas e médias empresas (PME) e dos agricultores ao capital e ao aumento dos custos para os mutuários e os aforradores. Além disso, o imposto proposto reduzirá, provavelmente, o poder de compra dos agregados familiares que auferem menos rendimentos.»

Justificação

Será dada oralmente.

Posta a votação, a proposta de alteração foi rejeitada por 93 votos a favor, 143 contra e 11 abstenções.

Ponto 1.10

Alterar.

«1.10 O CESE frisa a necessidade de gerir atentamente os efeitos negativos macroeconómicos e microeconómicos decorrentes da aplicação legislativa do ITF, neutralizando ou, pelo menos, reduzindo os riscos e os custos associados. A este respeito, cumpre assinalar que o diferente peso do setor financeiro no conjunto da economia de cada Estado-Membro indica a possibilidade de a carga deste imposto não ser partilhada equitativamente pelos diferentes Estados-Membros. Por esse motivo, entende que, para compensar os efeitos negativos mais relevantes que a aplicação do ITF poderia ter na economia real, conviria avaliar a possibilidade de estabelecer mecanismos compensatórios adequados.»

Justificação

É um facto que o peso do setor financeiro no conjunto da economia varia de Estado-Membro para Estado-Membro. Como tal, o CESE deve reconhecer este facto.

Ponto 3.3.2

Alterar.

«O CESE, salientando que a crise atual se deve a uma crise financeira desencadeada em 2007 e que se propagou à economia real a partir de 2008 [1], considera que o principal responsável pela crise – o setor financeiro (a par da classe política) – deve ser chamado a contribuir de forma equitativa para a sua superação. Até agora, "os Estados-Membros comprometem-se a título independente a apoiar o setor financeiro num total de cerca de 4,6 biliões de euros (39 % do PIB da UE-27 em 2009)". Este contributo agravou fortemente a situação das finanças públicas de alguns Estados-Membros, engendrando uma perigosa crise na zona euro [2].»

Justificação

Quando falamos dos responsáveis pela crise, não é possível ignorar o papel dos políticos – é evidente que foram as suas ações irresponsáveis ao longo de muitos anos que contribuíram em grande medida para a crise em muitos países.

[1] Parecer sobre «Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE», JO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

[2] Comissão Europeia, Bruxelas, 28 de setembro de 2011, SEC(2011) 1103 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Síntese da avaliação de impacto que acompanha o documento «Proposta de diretiva do Conselho relativa a um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE».

Ponto 4.6

Alterar.

«~~A eventual~~*Talvez uma* cobrança adicional dos fundos de pensão associada à introdução do ITF *seja considerada de pouca* ~~não seria de~~ *monta, tendo em conta as modalidades e os tipos de investimento*~~. Além disso~~, *e a possível reavaliação dos ativos típicos dos fundos de pensões (investimentos menos voláteis)* ~~poderá~~ *compense*~~ar~~ *e ultrapasse*~~ar~~ *de facto as eventuais reduções de rendimento devidas à aplicação do imposto. No entanto, é altamente provável que um imposto desse tipo provoque uma redução do nível das futuras pensões, o que é especialmente relevante para os trabalhadores dos Estados-Membros onde os recursos provenientes dos regimes de pensões por capitalização constituem uma grande percentagem das suas pensões.* ~~Em todo o caso, o~~ *O CESE entende, portanto, que, para neutralizar ou diminuir o impacto nos fundos de pensões, todas as transações que envolvam a transferência (pagamento) de contribuições para os fundos de pensões e a sua liquidação final devem estar totalmente isentas deste imposto e que se deve*~~cabe~~ *considerar a possibilidade de reduzir substancialmente as taxas ou de introduzir* ~~algum~~ *tipos de isenção para este setor relativamente a outras transações.*»

Justificação

Das informações apresentadas nas reuniões do grupo de estudo, verifica-se que este imposto poderia, no futuro, chegar a reduzir o capital das pensões em 5 %. É moralmente errado obrigar milhões de futuros pensionistas europeus a reduzir desta forma o valor das suas pensões, muitas vezes já baixo.

Ponto 4.7.3

Alterar.

«*No tocante à aplicação das taxas, o CESE, embora recordando que no parecer adotado em 2010 (vide nota de pé de página 2) preconizara a aplicação de uma taxa uniforme de 0,05 %, concorda que a aplicação de duas taxas – como propõe a Comissão – tende a reduzir o risco de deslocalização dos mercados e garante recursos adequados aos orçamentos da União e dos Estados-Membros. Não obstante, o CESE considera que, se esta taxa pretende abranger apenas os países da União Europeia e não ter um alcance mundial, ela não deve exceder 0,05 % e o seu eventual aumento para 0,1 % (de acordo com a proposta da Comissão) só deverá efetuar-se após alguns anos, dependendo de uma análise detalhada dos efeitos económicos e sociais da solução adotada.*»

Justificação

Não há motivo para o CESE mudar a sua posição anterior em relação a uma taxa máxima de 0,05 %, especialmente tendo em conta que a solução proposta pode ter muitos efeitos possíveis, que são difíceis de prever.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado)

COM(2011) 651 final — 2011/0295 (COD)

e a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às sanções penais aplicáveis ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado)

COM(2011) 654 final — 2011/0297 (COD)

(2012/C 181/12)

Relator: **Arno METZLER**

Em 25 de novembro de 2011 e em 15 de novembro de 2011, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado)

COM(2011) 651 final — 2011/0295 (COD).

Em 2 de dezembro de 2011, o Conselho decidiu, ao abrigo do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às sanções penais aplicáveis ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (abuso de mercado)

COM(2011)654 final — 2011/0297 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 138 votos a favor, 2 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conteúdo e conclusões**

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o facto de a Comissão atualizar, com a sua proposta, o quadro estabelecido pela Diretiva em vigor relativa ao abuso de mercado e promover assim a confiança na integridade dos mercados de capitais.

1.2 O CESE apoia, em princípio, a proposta apresentada pela Comissão. No que diz respeito à configuração concreta da proposta, sob a forma de um regulamento e de uma diretiva, o Comité tem, no entanto, várias reservas, algumas de caráter fundamental.

1.3 Em particular, a definição pouco clara de muitas infrações na proposta de regulamento relativo ao abuso de mercado e a delegação na AEVM ou na Comissão da definição das medidas de execução (nível 2 do Processo de Lamfalussy) são suscetíveis de gerar insegurança jurídica. À luz do princípio da legalidade no direito penal, que é um dos fundamentos do Estado de direito, isto deixa muito a desejar. Este princípio não está consagrado apenas nas constituições dos Estados-Membros, mas também na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Não pode ser do interesse da Comissão, dos Estados-Membros, nem dos utilizadores da lei, que um ato legislativo europeu suscite tais reservas do ponto de vista do direito constitucional e penal. Por conseguinte, o CESE insta a Comissão a definir de forma mais precisa as infrações logo ao nível 1.

1.4 O artigo 11.º da proposta de regulamento também suscita críticas, uma vez que obriga qualquer pessoa que gere ou executa a nível profissional operações com instrumentos financeiros a estabelecer mecanismos para prevenir e detetar abusos de mercado. Mais burocracia não significa necessariamente uma melhoria da regulamentação. O CESE defende uma regulamentação eficiente e equilibrada. As regras propostas acarretam não só o risco de que haja um elevado número de avisos não qualificados, que não é certamente do interesse das autoridades reguladoras; prejudicam também sobretudo, e de forma desproporcionada, as pequenas instituições de crédito, afetando assim os ciclos económicos locais e em especial os interesses da população e das pequenas e médias empresas nas zonas rurais. O CESE insta a Comissão a ter em conta estas preocupações e a escolher uma abordagem jurídica diferenciada, como a Comissão faz em relação à redução da burocracia para os pequenos e médios emitentes em várias propostas legislativas recentes.

2. **Síntese do documento da Comissão**

2.1 A adoção da Diretiva 2003/6/CE relativa ao abuso de informação privilegiada e manipulação de mercado (abuso de mercado) foi um primeiro passo no sentido da harmonização a nível europeu da regulamentação existente sobre o abuso de mercado Em 20 de outubro de 2011, a Comissão Europeia publicou uma proposta de revisão da diretiva, sob a forma de uma diretiva (DAM) e de um regulamento (RAM) relativos ao abuso de mercado.

2.2 A Comissão pretende, assim, atualizar o quadro estabelecido pela Diretiva relativa ao abuso de mercado e perseguir os esforços para harmonizar as regras europeias destinadas ao abuso de informação privilegiada e manipulação de mercado. Com isto, visa responder às mudanças das condições do mercado.

2.3 Enquanto a diretiva relativa ao abuso de mercado apenas abrange os instrumentos financeiros negociados em mercados regulamentados, a proposta em apreço alarga o âmbito de aplicação aos instrumentos financeiros que são negociados em novas plataformas e fora da bolsa (OTC – «over-the-counter»). Também reforça os poderes de investigação e de sanção das autoridades reguladoras e visa reduzir a burocracia para os pequenos e médios emitentes.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão, que visa responder às mudanças das condições do mercado e atualizar o quadro estabelecido pela Diretiva relativa ao abuso de mercado. O abuso de informação privilegiada e a manipulação de mercado afetam a confiança na integridade dos mercados, que é uma condição imprescindível para um mercado de capitais eficaz.

3.2 Justifica-se alargar o âmbito de aplicação das normas em vigor sobre o abuso de mercado a instrumentos financeiros negociados em mercados não regulamentados, assim como à utilização de tecnologias para a implementação de estratégias comerciais, nomeadamente a negociação de alta frequência. Mas isso só pode ajudar a garantir a integridade dos mercados, quando se tornar claro quais as implicações práticas do alargamento do âmbito de aplicação para os novos instrumentos financeiros negociados fora da bolsa, assim como para a negociação de alta frequência.

3.3 É louvável uma maior harmonização das regras sobre o abuso de informação privilegiada e o abuso de mercado. A concretização da proposta da Comissão sob a forma de um regulamento e de uma diretiva sobre o abuso de mercado não parece ser adequada, pois levanta uma série de problemas jurídicos, particularmente no que diz respeito aos princípios gerais do direito penal e do direito constitucional, afetados pela proposta, e prestando-se assim a críticas.

4. **Observações na especialidade**

4.1 O CESE acolhe favoravelmente o alargamento do âmbito de aplicação a instrumentos financeiros negociados fora da bolsa. Não está claro, no entanto, de que modo estes instrumentos devem ser abrangidos pela proposta. Para os instrumentos financeiros negociados fora da bolsa não há muitas vezes um mercado, porque apenas são negociados bilateralmente. A este respeito seria útil para os profissionais da justiça dispor de exemplos práticos elaborados pela Comissão ou pela Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (AEVM).

4.2 O CESE congratula-se, em princípio, com a inclusão de tecnologias avançadas para a implementação de estratégias de negociação no âmbito de aplicação da regulamentação em matéria de abuso de mercado. Há que ter em atenção, no entanto, que a negociação algorítmica não é negativa em si, uma vez que até as instituições de crédito a utilizam no processamento diário de pedidos de clientes privados. Por conseguinte, é necessário para os profissionais da justiça, também nesta área, definir melhor o que é legalmente permitido. Também aqui é aconselhável a elaboração de exemplos práticos por parte da Comissão ou da AEVM.

4.3 A União Europeia deve ter em conta o princípio da subsidiariedade ao legislar no domínio do direito penal. A legislação atual prevê uma regulamentação sob a forma de diretiva, que é uma abordagem que não será posta em causa. Neste contexto, não se entende por que motivo a Comissão não persegue esta abordagem. A proposta prevê, no que diz respeito às sanções, uma disposição na diretiva (DAM). No entanto, os atos passíveis da aplicação dessas sanções estão previstos no regulamento (RAM), que é diretamente aplicado nos Estados-Membros.

4.4 Regulamentar estes atos através de um regulamento é questionável, porque as regras propostas são suscetíveis de conduzir a numerosos problemas jurídicos. Ao contrário do que seria o caso com uma diretiva, esses problemas não podem ser mitigados pelos Estados-Membros quando da transposição. Todavia, de acordo com os objetivos da proposta da Comissão, há precisamente que evitar as dificuldades na aplicação da legislação.

4.5 A falta de definições exatas e a utilização de conceitos jurídicos pouco precisos poderão causar dificuldades na aplicação da legislação. A incerteza jurídica decorrente das normas relativas às sanções afeta os princípios gerais do direito constitucional e do direito penal, designadamente o princípio da legalidade no direito penal («nulla poena sine lege certa» - por exemplo, o artigo 103.º, 2.º parágrafo, da Lei Fundamental (*Grundgesetz*) ou o artigo 25.º, 2.º parágrafo, da Constituição Italiana). De acordo com este princípio, uma norma deve definir claramente os casos em que um comportamento merece sanções. Este princípio geral do direito também está consagrado no artigo 7.º da CEDH. O CESE questiona-se se foi dada a devida atenção a este princípio na elaboração da maioria das disposições da proposta de regulamento. O regime jurídico em vigor em matéria de operações das pessoas com informação privilegiada é, pelo menos na literatura jurídica alemã, fonte de grande incerteza jurídica e, por conseguinte, alvo de críticas.

4.6 A insegurança jurídica também é originada pelas disposições que autorizam a Comissão ou a AEVM a elaborar, ao nível 2, critérios para a aplicação de sanções, como no artigo 8.º, n.º 5.º, da proposta de RAM. É certo que não decorre do artigo 8.º nenhum efeito jurídico, porque a regra apenas se limita a definir o conceito de manipulação do mercado. Mas

seria sofístico falar da falta de efeito sancionatório direto do artigo 8.º, dado que as suas disposições, ao darem a definição normativa do delito de abuso de mercado, são necessariamente parte do sistema de sanções. Além disso, o anexo I do RAM contém já um conjunto de indicadores relativos às diferentes atividades que constituem manipulação de mercado nos termos do artigo 8.º, de modo que cabe perguntar se é necessário defini-los melhor na etapa seguinte, ao nível 2. O CESE compreende a abordagem subjacente à conceção da Comissão que visa permitir um ajuste contínuo à evolução do mercado e, por conseguinte, atribuir a concretização de elementos ou aspetos individuais à Comissão ou à AEVM. A evolução do mercado pode também alterar os requisitos de supervisão. No entanto, esta forma de proceder suscita reservas num Estado de direito no que se refere às disposições em causa do direito penal. Além disso, a interação do artigo 8.º com o anexo e, possivelmente, com outras medidas a definir tornará praticamente impossível determinar quais os comportamentos que devem ser sancionados.

4.7 Acresce que a obrigação para a AEVM de tomar medidas ao nível 2 – não só por causa da proposta de regulamento relativo ao abuso de mercado, mas também devido à proposta de revisão da Diretiva 2004/39/CE (MIFID) – gera uma carga de trabalho excessiva. Isto, por sua vez, leva a atrasos e mantém as incertezas.

4.8 No que diz respeito ao público-alvo, são questionáveis as disposições do artigo 11.º, n.º 2, da proposta de RAM, segundo as quais qualquer pessoa que, a título profissional, prepare ou execute operações sobre instrumentos financeiros deve dispor de sistemas de deteção e comunicação de abuso de mercado.

4.9 As pessoas envolvidas profissionalmente em transações com instrumentos financeiros já são obrigadas a comunicar às autoridades competentes operações suspeitas (ver artigo 6.º, n.º 9, da Diretiva relativa ao abuso de mercado). Estas informações relativas a transações suspeitas têm bom préstimo, pelo menos de acordo com as autoridades reguladoras alemãs BaFin (ver relatório publicado no «BaFin Journal» de julho de 2011, pág. 6 e seguintes). O seu número está a aumentar de forma constante.

4.10 A introdução de mecanismos de deteção sistémicos é suscetível de conduzir a uma multiplicação do número de avisos de operações eventualmente suspeitas. Um elevado número de avisos não qualificados não é certamente do interesse das autoridades reguladoras. Na prática, o problema em relação às violações da proibição do abuso de mercado parece não ser tanto o de o organismo de supervisão não ter conhecimento da infração, mas sim de a grande maioria dos procedimentos não ser perseguida pelos Ministérios Públicos ou ser arquivada contra o pagamento de dinheiro. Provavelmente, faltam até agora nos Estados-Membros departamentos especializados nos Ministérios Públicos.

4.11 Também é questionável se qualquer pessoa que, a título profissional, prepare ou execute operações sobre instrumentos financeiros é, na realidade, o destinatário adequado para a criação de sistemas que se destinam a prevenir e detetar o abuso de mercado.

4.12 Os organismos de supervisão comercial das bolsas de valores deveriam, em todo caso, ter uma visão geral abrangente. Dado que o abuso de mercado pode ocorrer além-fronteiras, o CESE acolheria favoravelmente que fosse dada autorização a estes organismos para reforçarem a sua cooperação internacional.

4.13 Em especial, também é questionável se as pequenas e médias instituições de crédito devem ser obrigadas a criar mecanismos sistémicos para prevenir e detetar o abuso de mercado, uma vez que a criação de mecanismos separados seria provavelmente uma carga excessiva para estas instituições. As pequenas e médias instituições de crédito encontram-se frequentemente em zonas rurais e são importantes para os serviços à população local, bem como às pequenas e médias empresas. Deste modo, contribuem para estabilizar os ciclos económicos locais e promover o emprego local. Exemplos notáveis a destacar são as cooperativas de crédito, como as «Cajas Rurales» em Espanha ou os «Volks- und Raiffeisenbanken» na Alemanha. As instituições de crédito não podem assumir as tarefas de supervisão. A deteção e, em especial, a avaliação dos casos de abuso de mercado são da responsabilidade das autoridades reguladoras.

4.14 Além disso, uma carga – adicional – para as pequenas e médias instituições de crédito estaria em contradição com o objetivo das propostas da Comissão de reduzir a carga administrativa para os pequenos e médios emitentes. Esta meta foi fixada pela Comissão, entre outros objetivos, não só na apresentação da proposta de regulamento relativo ao abuso de mercado, mas também na proposta de revisão da Diretiva Transparência (2004/109/CE). Os casos espetaculares de manipulação do mercado que se tornaram conhecidos em relação a bancos individuais foram provocados por operadores individuais na banca de investimento, como, por exemplo, o caso do francês Jérôme Kerviel, em 2008. Casos notórios de abuso de informação privilegiada mostram que as instituições financeiras não desempenham qualquer papel em relação a este crime. No que diz respeito ao estabelecimento de mecanismos sistémicos de deteção e comunicação de abusos de mercado, as pequenas e médias instituições de crédito são, por isso, os destinatários inadequados; a abordagem não diferenciada do artigo 11.º do projeto de RAM não leva suficientemente em conta estas diferenças.

4.15 Neste contexto, há que considerar a criação de uma estrutura de supervisão do abuso de mercado para as pessoas que preparam ou executam, a título profissional, operações sobre instrumentos financeiros, segundo o modelo de autoadministração sob supervisão jurídica estatal para as profissões liberais. Tal estrutura de supervisão integraria o conhecimento especializado do setor, necessário para assegurar uma supervisão eficaz de qualidade e de confiança. Se se atribuir aos atores dos mercados financeiros uma tarefa de autoadministração sob supervisão jurídica estatal, isto beneficiará principalmente os consumidores e não os interesses dos atores do mercado que se controlam mutuamente. A autoadministração rompe privilégios adquiridos e gera transparência.

4.16 A cláusula de autoexclusão do projeto de DAM (considerandos 20-22) prevista para o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca é contrária ao objetivo de harmonização das legislações. Um aditamento ou uma alteração à proposta de diretiva

nos locais apropriados estaria em consonância com os objetivos. O Reino Unido já declarou que tencionava exercer o seu direito de opção e não participar, pelo menos por enquanto, no processo de adoção e aplicação da diretiva. O motivo aduzido é essencialmente que a proposta de DAM depende do resultado do debate em curso sobre as propostas relativas ao RAM e à MIFID e que as consequências que daí advirão são ainda pouco claras. Por um lado, esta posição confirma, no entender do Comité, as reservas que expressou anteriormente quanto à insegurança jurídica devida à utilização de conceitos jurídicos imprecisos e à possibilidade de definir ulteriormente as medidas concretas. Por outro lado, suscita preocupação no que refere à pretendida harmonização jurídica, uma vez que a maior praça financeira da UE é Londres, no Reino Unido.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1060/2009 relativo às agências de notação de risco

COM(2011) 747 final – 2011/0361 (COD)

(2012/C 181/13)

Relator: **Viliam PÁLENÍK**

Em 13 de dezembro e 30 de novembro de 2011, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1060/2009 relativo às agências de notação de risco

COM(2011) 747 final — 2011/0269 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 7 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social adotou, por 118 votos a favor, 32 votos contra e 15 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O presente parecer foi elaborado no âmbito do processo de adoção da proposta da Comissão que visa colmatar as graves lacunas em termos de transparência e de independência, de conflitos de interesse e de qualidade dos métodos utilizados no estabelecimento e no processo das notações de risco. O CESE congratula-se com o facto de o regulamento proposto procurar eliminar estes problemas, ainda que seja, simultaneamente, de opinião que a reação da Comissão a esta situação é tardia e inconsequente.

1.2 As agências de notação de risco desempenham um papel importante nos mercados financeiros mundiais, uma vez que as suas notações são utilizadas por muitos dos participantes nestes mercados. Assim, estas agências exercem uma influência considerável sobre quem deseja tomar decisões de investimento e de financiamento com conhecimento de causa. Por esta razão, é imprescindível que as atividades de notação de risco sejam exercidas de acordo com os princípios da integridade, transparência, responsabilidade e boa governação, um objetivo para o qual o regulamento relativo às agências de notação de risco em vigor contribui já consideravelmente.

1.3 O CESE é de opinião que os mercados, em si, não são capazes de cumprir a função de autorregulação, pelo que é imprescindível introduzir regras o mais rigorosas possível que garantam um nível adequado de execução e de supervisão. Contudo, a proposta apresentada não é suficientemente clara no que diz respeito à forma de implementar o regulamento. O CESE duvida, além disso, seriamente que um maior rigor das regras baste por si só para alcançar os resultados almejados. Isso contribuiria antes para reduzir ainda mais a responsabilidade dos vários organismos de supervisão que deveriam, pelo contrário, ser mais associados à avaliação dos pareceres emitidos pelas agências.

1.4 O CESE considera que a dimensão europeia do regulamento proposto deve ser apoiada, tanto quanto possível, de negociações, ao nível dos países do G20, para que adotem no seu território regulamentação idêntica para garantir a coerência ao nível mundial.

1.5 Para um leque mais amplo de notações de risco, a proposta estabelece uma rotatividade obrigatória das agências que as atribuem. O CESE, contudo, pergunta-se se a introdução desta regra levará realmente ao cumprimento do objetivo almejado.

1.6 O CESE é de opinião que um dos problemas fundamentais reside na credibilidade das notações de risco atribuídas pelas agências sediadas na sua maioria nos EUA e expostas a múltiplos conflitos de interesse. Por isso mesmo, o CESE pede à Comissão a criação de uma agência europeia de notação de risco independente, que possa notar a dívida soberana tendo em conta o interesse comum. A credibilidade das agências de notação de risco foi, também, consideravelmente afetada devido à sua incapacidade histórica de prever a evolução futura. Apesar da existência de sinais claros do mercado e da evolução económica, estas agências não tiveram a capacidade ou a vontade de identificar atempadamente os riscos de investimento e, em muitos casos, fracassaram no cumprimento da sua tarefa fundamental.

1.7 É necessário examinar mais atentamente a falta de transparência dos métodos utilizados pelas agências nas suas notações de risco, que têm algo de profético e axiomático (*self-fulfilling prophecy*), quando se sabe perfeitamente que são incapazes de prever cabalmente o que o futuro trará.

1.8 O CESE tem muitas dúvidas quanto à independência das notações atribuídas, está mesmo convencido da sua dependência parcial, sobretudo por causa do modelo «emitente-pagador» aplicado. É evidente que o emitente tem todo o interesse em obter a mais alta notação possível, o que faz duvidar de certo modo da independência da notação emitida, pois atrás desta avaliação esconde-se muitas vezes uma manobra especulativa ditada, no mínimo, pelo efeito causado pelo anúncio da notação.

1.9 É imprescindível que todos os pontos enunciados na proposta não fiquem apenas no papel, mas sejam realmente colocados em prática, tanto ao nível da UE como ao nível nacional. O CESE entende ser necessário criar capacidades suficientes na Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA – *European Securities and Markets Authority*), para garantir a execução do regulamento em análise.

1.10 Neste contexto, o CESE aplaude as modificações relativas à responsabilidade civil das agências de notação e exorta a Comissão a melhorar a proteção efetiva dos consumidores de produtos financeiros, criando vias de recurso eficazes que lhes permitam exercer os seus direitos e aceder a indemnizações, sem prejuízo das sanções que o órgão supervisor possa impor à agência.

1.11 O problema dos conflitos de interesse, que a proposta apresentada procura resolver através de algumas medidas, continua a ser uma questão fundamental em aberto. O CESE releva, contudo, uma vez mais que estas medidas não são suficientes para alcançar o objetivo estabelecido. O problema deve-se à aplicação do modelo «emitente-pagador», sobretudo no caso da emissão das notações solicitadas e da atribuição de notações a países. Notações e perspetivas de notação negativas das dívidas soberanas são vantajosas para os adquirentes das correspondentes obrigações emitidas em resultado das taxas de juro e dos prémios de risco mais elevados. Em certos casos, poderão surgir conflitos de interesse se esses adquirentes são também os «emitentes» que pagam às agências de notação de risco para notarem os seus instrumentos financeiros.

1.12 É com o agrado que o CESE, para além das tentativas de eliminar alguns problemas (transparência, conflitos de interesse, independência, concorrência) e do reforço da supervisão do funcionamento das agências de notação de risco enquanto importantes participantes nos mercados financeiros, verifica que o regulamento de 2011 se debruça também sobre outras questões importantes, sobretudo a criação de um quadro europeu para a supervisão das agências de notação de risco ([1]).

1.13 O CESE considera, no entanto, que a questão das agências de notação é mais política que jurídica. A melhor via para proteger a dívida soberana das consequências muitas vezes nefastas das notações emitidas pelas agências será, por conseguinte, para além de melhorar e reduzir as regras em vigor:

— proibir as agências de emitir pareceres sobre a dívida soberana;

— ampliar o mandato do BCE conferindo-lhe um estatuto jurídico análogo ao de todos os outros bancos centrais do mundo, por forma a eliminar as desvantagens de que padece atualmente;

— melhorar a gestão da dívida soberana da área do euro em relação à situação atual (ver parecer ECO/307 – CESE 474/2012).

([1]) Parecer do CESE sobre «Agências de notação de risco», JO C 54 de 19.2.2011, p. 37.

2. **Justificação**

2.1 A atual crise de crédito, cada vez mais profunda, sucede à anterior crise da banca, resultante das graves lacunas no âmbito da regulação e da supervisão das instituições financeiras, à qual a Comunidade Europeia reagiu de forma acertada e rápida com a adoção do Regulamento (CE) n.º 1060/2009. Esta nova crise evidencia a necessidade de melhorar a eficácia do funcionamento de várias atividades no âmbito da regulação e da supervisão das instituições financeiras. O Regulamento (CE) n.º 1060/2009 relativo às agências de notação de risco estabelece regras de conduta rigorosas para estas agências, sobretudo com o objetivo de minimizar possíveis conflitos de interesse e de assegurar uma qualidade elevada e transparência nas notações de risco e no processo de atribuição de notações.

2.2 Não se deve perder de vista o facto de as agências de notação de risco serem incapazes de prever as evoluções futuras, o que significa que têm um impacto francamente negativo nas economias nacionais. A lista dos erros cometidos por estas agências é longa, pelo que referimos apenas alguns exemplos:

— em 1975, a cidade de Nova Iorque recebeu uma notação muito favorável na véspera de declarar falência (suspensão de pagamentos),

— um pouco mais tarde, a agência *Standard and Poor's* garantiu aos investidores que o *Orange County* (Califórnia) se encontrava em boa situação económica e que estava a ser muito bem gerido, apesar de se terem desfeito em fumo 2 mil milhões de dólares devido a especulações com derivados. Posteriormente, a agência teve de responder a várias ações judiciais ([2]),

— houve uma situação semelhante com o fundo de retorno absoluto *Long Term Capital Management*, do *Bank of Credit and Commerce International* (BCCI), da falência de seguradoras americanas e das falências fraudulentas da Enron, da Tyco, etc., e ainda no caso do Lehman Brothers ([3]),

— antes da crise financeira, as agências chegaram mesmo a atribuir a classificação AAA aos derivados hipotecários mais suspeitos (*subprimes*), convencendo, assim, os investidores, por exemplo, os fundos de pensões, a comprá-los em massa ([4]),

— antes do início da crise financeira, em 2008, as agências de notação de risco atribuíam unanimemente a melhor classificação a bancos e fundos que possuíam títulos sem qualquer valor, inventados pelos especuladores, como no caso da seguradora americana AIG ([5]);

— por exemplo, em dezembro de 2009, a *Standard and Poor's* atribuiu a classificação A- à dívida grega, ou seja, a mesma que foi atribuída à Estónia, a qual se preparava para entrar na área do euro ([6]).

([2]) Ibrahim Warde, «Ces puissantes officines qui notent les Etats», Le Monde diplomatique, fevereiro de 1997.
([3]) Marc Roche, «Le capitalisme hors la loi», Éditions Albin Michel 2011, p. 70.
([4]) Joseph E. Stilgitz, «Le triomphe de la cupidité», Les lines qui libèrent 2010, p. 166.
([5]) Hervé Kempf, «L'oligarchie ça suffit, vive la démocratie», Éditions du Seuil, Paris 2011, p. 72.
([6]) Idem.

2.3 Na situação atual, em que toda a Europa se debate com a crise da dívida e alguns países se encontram à beira da bancarrota, será muito importante que a Comissão faça tudo o que está ao seu alcance para o relançamento da economia. Esta proposta constitui um instrumento adequado para estribar estes esforços, mas deve ser mais ambiciosa.

2.4 Não aprofunda suficientemente a questão da notação da dívida soberana, cujo objeto já é em si muito questionável, uma vez que países com igual classificação pagam juros diferentes. Daí resulta também a questão, ainda em aberto, do valor político das classificações atribuídas pelas agências de notação de risco.

2.5 No seu documento de consulta ([7]), elaborado na sequência da consulta pública realizada ao longo de 2010, a Comissão Europeia apresentou opções para resolver os problemas associados à excessiva dependência dos participantes no mercado das notações de risco, realçou a necessidade de uma avaliação independente de riscos de crédito por empresas de investimento, disse apoiar uma maior concorrência no mercado das notações de risco, introduziu a responsabilidade civil das agências de notação de risco e opções para resolver potenciais conflitos de interesse resultantes da aplicação do modelo «emitente-pagador».

2.6 Alguns dos participantes na consulta pública organizada pela Comissão Europeia entre 5 de novembro de 2010 e 7 de janeiro de 2011 manifestaram-se preocupados face à dependência excessiva, ou até sistemática, relativamente às notações de risco, defendendo, simultaneamente, a diminuição progressiva de referências às notações na legislação. Sublinharam, simultaneamente, que a busca de soluções adequadas consistirá essencialmente em encontrar instrumentos apropriados para substituí-las.

2.7 O Parlamento Europeu corroborou a necessidade de melhorar o quadro regulamentar para as agências de notação de risco e de tomar medidas adequadas para reduzir a excessiva dependência relativamente às notações de risco, adotando, em 8 de junho de 2011 ([8]), uma resolução não legislativa sobre as agências de notação de risco.

2.8 O Conselho Europeu concluiu, em 23 de outubro de 2011 ([9]), que o reforço da regulamentação financeira continuava a ser uma prioridade decisiva para a UE e congratulou-se com os progressos conseguidos desde 2008, graças à reforma do quadro regulamentar e de supervisão. Apelou, contudo, a que se redobrasse esforços para detetar e eliminar os pontos fracos do sistema financeiro, com o fito de evitar crises futuras.

2.9 A nível internacional, o Conselho de Estabilidade Financeira (CEF) estabeleceu, em outubro de 2010, princípios para reduzir a dependência das autoridades e das instituições financeiras relativamente às classificações das agências de notação de risco ([10]). Aprovados pela Cimeira do G20 de Seul, de novembro de 2010, esses princípios apontam para a eliminação ou substituição das referências a essas notações na legislação, nos casos em que se disponha de normas alternativas adequadas destinadas a avaliar a qualidade do crédito e a exigir dos investidores que realizem as suas próprias avaliações neste sentido.

2.10 Por todos estes motivos, foi necessário alterar e completar o Regulamento (CE) n.º 1060/2009 relativo às agências de notação de risco, nomeadamente para reduzir potenciais riscos associados a uma excessiva dependência dos participantes nos mercados financeiros relativamente às notações de risco, bem como o elevado grau de concentração no mercado da prestação de serviços de notação de risco, para introduzir a responsabilidade civil das agências de notação de risco perante os investidores e prevenir eventuais conflitos de interesse resultantes do modelo «emitente-pagador» e da estrutura acionista das agências de notação de risco.

3. **Síntese das alterações ao Regulamento (CE) n.º 1060/2009**

3.1 *Extensão do âmbito de aplicação do regulamento de modo a abranger as perspetivas de notação de risco*

3.1.1 A proposta da Comissão alarga o âmbito das normas relativas às notações de risco de modo a abrangerem, quando adequado, as «perspetivas de notação de risco». A importância das perspetivas de notação para os investidores e para os emitentes, bem como os seus efeitos sobre os mercados, são comparáveis à importância e aos efeitos das próprias notações de risco. Exige-se, por isso, que as agências de notação de risco tornem público o horizonte temporal no qual se espera uma variação da notação.

3.2 *Alterações relativas à utilização de notações de risco*

3.2.1 A proposta de regulamento relativo às agências de notação de risco impõe a determinadas instituições financeiras a obrigação de procederem às suas próprias avaliações do risco de crédito, para evitar uma dependência excessiva, exclusiva ou até sistemática relativamente às notações de risco externas ao avaliarem a qualidade creditícia de ativos.

3.3 *Alterações relativas à independência das agências de notação de risco*

3.3.1 É necessário reforçar a independência das agências de notação de risco no modelo atual «emitente-pagador», de forma a aumentar o nível de credibilidade das notações.

3.3.2 Uma das medidas que visa aumentar a independência através da eliminação dos conflitos de interesse consiste na regra que proíbe que qualquer membro ou acionista de uma agência de notação de risco, que nela detenha uma participação de pelo menos 5 %, tenha uma participação superior a 5 % em qualquer outra agência de notação de risco, a menos que as agências em causa sejam membros do mesmo grupo.

3.3.3 É introduzida uma regra de rotatividade para as agências de notação de risco contratadas pelo emitente para notarem o próprio emitente ou seus instrumentos de dívida. Estabelece-se, simultaneamente, a obrigação segundo a qual a agência de notação de risco em cessação de funções deve fornecer à agência que a substitui um ficheiro de transferência que inclua todas as informações pertinentes.

([7]) http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/agencies/summary-responses-cra-consultation-20110704_en.pdf.
([8]) http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2010/2302.
([9]) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125496.pdf.
([10]) http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf.

3.3.4 São igualmente adaptadas as regras de rotação interna dos funcionários, de modo a impedir que os analistas se transfiram para outra agência de notação de risco com ficheiros de clientes.

3.3.5 As agências de notação de risco não deverão emitir notações de risco quando existam conflitos de interesse criados pelo envolvimento de pessoas que tenham uma participação superior a 10 % do capital ou dos direitos de voto da agência em causa ou que detenham uma outra posição importante.

3.3.6 As pessoas que detenham uma participação superior a 5 % do capital ou dos direitos de voto na agência de notação de risco ou que estejam de outra forma em posição de exercer uma influência significativa não poderão prestar serviços de consultoria ou de aconselhamento à entidade que é objeto de notação.

3.4 *Alterações relativas à divulgação de informações sobre as metodologias seguidas pelas agências de notação de risco e sobre as notações de risco e perspetivas por elas emitidas*

3.4.1 Propõem-se procedimentos para o desenvolvimento de novas metodologias de notação ou a alteração das existentes, sendo necessário integrar neste processo também consultas das partes interessadas. A ESMA, enquanto autoridade competente, avaliará a conformidade de novas metodologias com os requisitos existentes, só podendo estas ser utilizadas após a aprovação pela ESMA.

3.4.2 Se forem detetados erros nas metodologias, a agência de notação de risco terá a obrigação de eliminar os mesmos, bem como de informar a ESMA, as entidades notadas e o público em geral sobre esses erros.

3.4.3 As agências de notação de risco deverão informar o emitente sobre os principais factos nos quais uma notação de risco se baseia, no mínimo, com um dia útil completo de antecedência face à publicação da mesma, para permitir detetar possíveis erros da notação.

3.4.4 As agências de notação de risco deverão divulgar informação sobre todas as entidades ou instrumentos de dívida que sejam submetidos à sua análise inicial ou para notação preliminar de risco.

3.5 *Alterações relativas às notações de risco de entidades ou dívidas soberanas*

3.5.1 As normas que se aplicam às notações de risco de entidades ou dívidas soberanas serão reforçadas, com vista a melhorar a qualidade dessas notações, aumentando a periodicidade do cálculo das mesmas para seis meses, no mínimo.

3.5.2 Ao emitirem ou alterarem notações soberanas, as agências de notação de risco deverão ser obrigadas a publicar um relatório de investigação completo, de modo a melhorar a transparência e a compreensão por parte dos utilizadores.

3.5.3 As agências de notação de risco fornecerão igualmente dados discriminados sobre o seu volume de negócios, incluindo dados sobre as receitas geradas pelas diferentes classes de ativos. Esta informação deverá permitir avaliar em que medida as agências de notação de risco afetam os seus recursos à emissão de notações soberanas.

3.6 *Alterações relativas à comparabilidade das notações de risco e comissões cobradas pelas notações de risco*

3.6.1 Todas as agências de notação de risco deverão comunicar as suas notações à ESMA, que publicará todas as notações disponíveis para um instrumento de dívida, sob a forma de um índice europeu de notações de risco (EURIX).

3.6.2 A ESMA terá poderes para elaborar projetos de normas técnicas, que deverão ser aprovadas pela Comissão, para uma escala harmonizada de notações. Todas as notações seguirão as mesmas normas em termos de escala, assegurando que as notações podem ser mais facilmente comparáveis.

3.6.3 As comissões cobradas pelo fornecimento de notações deverão ser não discriminatórias e não deverão basear-se em qualquer forma de contingência, isto é, devem basear-se no custo real e em critérios transparentes de preço e não depender do resultado do trabalho realizado. As agências de notação de risco deverão entregar anualmente a lista das comissões cobradas aos clientes por todos os serviços.

3.6.4 A ESMA deverá também assumir funções de supervisão no que toca à concentração do mercado, aos riscos decorrentes da concentração e ao seu impacto para a estabilidade global do setor financeiro.

3.7 *Alterações relativas à responsabilidade civil das agências de notação de risco perante os investidores*

3.7.1 Em caso de infração, intencional ou por negligência grave, das obrigações decorrentes do Regulamento relativo às agências de notação de risco, as novas disposições propostas pela Comissão preveem a possibilidade de interpor uma ação pelos danos causados por esta infração, se a mesma tiver afetado uma notação de risco na qual um investidor se tenha baseado.

3.8 *Outras alterações*

3.8.1 O âmbito de aplicação do regulamento também é alargado, em alguns pontos relativos às agências de notação de risco, às agências «certificadas» estabelecidas em países terceiros.

4. **Observações na generalidade**

4.1 A proposta da Comissão altera, de forma adequada, o Regulamento (CE) n.º 1060/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho atualmente em vigor, sobretudo no que diz respeito a uma dependência excessiva relativamente às notações de risco por parte dos participantes nos mercados financeiros, ao elevado grau de concentração que se verifica no mercado da prestação de serviços de notação de risco, à responsabilidade civil das agência de notação de risco perante os investidores, aos conflitos de interesse associados ao modelo «emitente-pagador» e à estrutura acionista das agências de notação de risco. No entanto, o CESE observa que algumas passagens do regulamento são pouco concretas e outras, bastante vagas. Acredita que, onde isso for possível e conveniente, a versão final do regulamento será mais concreta, mais clara e menos ambígua.

4.2 O CESE tem dúvidas quanto à verdadeira credibilidade futura das autoavaliações de risco e à fiabilidade das mesmas, uma vez que, atualmente, as notações que inspiram mais confiança são as das agências sediadas fora do território da UE. Se as instituições financeiras continuarem a confiar nestas notações, o regulamento proposto está condenado ao fracasso. Além disso, fica-se sem saber de que modo a Comissão tenciona impor a realização dessas avaliações.

4.3 O mesmo se aplica à regra de rotatividade: mesmo que esta regra leve à constituição de uma nova agência para ampliar o leque de opiniões, pode-se partir do princípio de que as notações desta nova agência serão influenciadas pelos pareceres das agências de notação de risco já estabelecidas, não havendo azo, portanto, à diversidade de opiniões esperada.

4.4 O CESE tem profundas dúvidas quanto à independência das notações emitidas, sobretudo por causa do mecanismo «emitente-pagador», mesmo no caso das notações de risco da dívida soberana que influenciam as taxas de juro pagos pelos Estados soberanos às instituições financeiras e a outros adquirentes da sua dívida. Face ao exposto, o CESE propõe que a Comissão comece a examinar os mecanismos dos mercados financeiros no seu todo e a hipótese de sujeitá-los a uma regulação mais severa.

4.5 O CESE defende que se examine como são remunerados os vários analistas e que se dissocie a sua remuneração dos resultados da notação. No entanto, não fica claro quais as medidas concretas que a ESMA pretende adotar para controlar o cumprimento da proposta, pelo que sugere que este ponto seja estudado mais a fundo.

5. **Observações na especialidade**

5.1 O CESE reitera a necessidade de garantir o cumprimento do quadro jurídico estabelecido, sobretudo, prevendo sanções para os dirigentes e gestores das autoridades europeia e internacional de supervisão dos mercados que não cumpriram as suas obrigações, tendo em conta os prejuízos causados pela sua inação aos bancos e ao bom funcionamento do sistema financeiro, assim como à economia, às empresas e aos cidadãos.

5.2 O CESE regozija-se com a intensificação dos esforços para proteger os consumidores dos produtos financeiros através da introdução da responsabilidade civil das agências de notação de risco pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, com base no parecer anterior do CESE ([11]). Considera, todavia, que esta parte da proposta deveria ser mais elaborada e muito mais clara. Deveria ainda estar nitidamente associada a sanções aplicáveis pela ESMA.

5.3 O CESE tem algumas dúvidas em relação ao empenho do regulamento em aumentar a concorrência no mercado de notação de risco, através da introdução de uma escala de notação de risco harmonizada. Apoia, contudo, esta alteração por melhorar a comparabilidade das notações de risco.

5.4 O CESE considera que, para aumentar a qualidade, a transparência, a independência, a pluralidade de opiniões e a concorrência na atribuição de notações, a Comissão terá de criar uma agência europeia de notação independente que emita notações independentes sobre a dívida soberana, para assim defender o interesse comum.

5.5 O CESE concorda com a necessidade de limitar a propriedade das agências de notação de risco, de forma a serem consideradas como independentes, mas preferia que fosse garantida a sua independência total. É ainda necessário garantir que nenhum investidor detenha – mesmo indiretamente – mais do que uma determinada percentagem do capital da agência de notação de risco.

5.6 O CESE receia que, mesmo ficando as avaliações de risco a cargo dos próprios participantes nos mercados financeiros ou diminuindo a sua dependência relativamente a notações externas, não será garantida a objetividade das decisões tomadas pelos mesmos nem um leque mais diversificado de opiniões. O CESE também não crê que as instituições financeiras de menor dimensão tenham capacidade para criar unidades de análise dedicadas a essas avaliações.

5.7 O CESE manifesta-se de certo modo apreensivo com a aplicação da responsabilidade civil às agências de notação de risco, uma vez que estas já se enganaram muitas vezes nas suas notações sem – excetuando raríssimos casos – terem de assumir responsabilidade pelos seus erros. O CESE não está, por isso, convencido de que o regulamento apresentado consiga alterar esta situação. O CESE reputa ainda adequado um reforço o mais coerente e eficaz possível da responsabilidade civil das instituições que utilizam as notações de risco na prestação de certos serviços, como por exemplo, a responsabilização dos bancos na prestação de aconselhamento em matéria de investimento.

5.8 O CESE considera que é necessário dar ênfase à revisão do processo de supervisão das atividades das agências de notação de risco, atualmente insuficiente, bem como garantir a realização sistemática, coerente e o mais abrangente possível do mesmo.

5.9 O CESE considera que são essenciais as disposições previstas para o conflito de interesses, mas a proposta apresentada não é suficientemente concreta em pontos relevantes. Haverá, portanto, que elaborá-los mais, sobretudo o que diz respeito à definição da obrigação das instituições que supervisionam o cumprimento dessas disposições.

5.10 O CESE chegou a uma conclusão semelhante sobre os aspetos técnicos e a forma como o Índice de Notação Europeu (EURIX) é realmente definido, perguntando-se, neste contexto, se este índice poderá fornecer alguma informação suplementar.

5.11 A proposta apresentada refere notações de risco por Estado, mas não define com exatidão o que se entende pelo termo «Estado», uma vez que a situação financeira de um Estado também é influenciada pelos seus fundos de segurança social e de seguros de saúde, direta ou indiretamente interligados com o orçamento de Estado. Os cidadãos têm o direito de saber se está comprometida a cobertura das suas necessidades em matéria de saúde e de segurança social.

5.12 É necessário que as notações de risco por Estado sejam muito bem definidas, uma vez que têm influência em muitos aspetos do funcionamento dos países nos mercados financeiros. A Comissão terá, por conseguinte, de abordar mais atentamente a questão das notações de risco de dívidas soberanas e avançar com uma resposta mais detalhada.

([11]) Parecer do CESE sobre «Agências de notação de risco», JO C 54 de 19.2.2011, p. 37.

5.13 Uma das principais questões em aberto é a independência insuficiente das agências de notação de risco, decorrente, sobretudo, da aplicação do modelo «emitente-pagador», que pode dar a impressão de que as notações de risco beneficiam o emitente em vez de responderem às necessidades dos investidores. O CESE considera que a introdução da regra de rotatividade não será uma medida reguladora suficiente, capaz de enfraquecer o impacto do modelo «emitente-pagador», pelo que propõe que se pondere outra forma de restringir a possibilidade de o emitente escolher uma agência de notação de risco que sirva os seus próprios objetivos.

5.14 Na opinião do CESE, a regra de rotatividade como é proposta não vai suficientemente longe para corresponder às expectativas que a sua introdução poderia suscitar, especialmente no que respeita à criação de novas oportunidades de mercado. O CESE entende, por conseguinte, que o regulamento deveria estabelecer períodos mais curtos durante os quais o emitente poderia recorrer aos serviços da mesma agência de notação ou períodos mais longos durante os quais não o faria. Outra solução possível seria as agências de notação de risco serem escolhidas por sorteio. O CESE propõe igualmente que se suprima o termo «consecutivos» da frase «mais de dez instrumentos de dívida consecutivos» nos artigos relevantes.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

ANEXO

ao parecer do Comité

O seguinte texto, que constava do parecer da secção, foi preterido pela assembleia a favor de uma alteração, tendo recebido, contudo, mais de um quarto dos votos expressos.

Ponto 5.4

«5.4 O CESE considera que, para aumentar a qualidade, a transparência, a independência, a pluralidade de opiniões e a concorrência na atribuição de notações, a Comissão terá de criar uma agência europeia de notação independente que emita notações independentes, pagas pelos emitentes, mas que não emita notações soberanas, a fim de evitar possíveis acusações de conflitos de interesse.»

Este texto da secção especializada foi rejeitado por 78 votos contra, 55 votos a favor e 13 abstenções.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um direito europeu comum da compra e venda

COM(2011) 635 final — 2011/0284 (COD)

e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Um direito europeu comum da compra e venda para facilitar as transações transfronteiras no mercado único»

COM(2011) 636 final

(2012/C 181/14)

Relatora: **Ana BONTEA**

Em 11 de outubro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Um direito europeu comum da compra e venda para facilitar as transações transfronteiras no mercado único

COM(2011) 636 final.

Em 16 de novembro de 2011 e em 25 de outubro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um direito europeu comum da compra e venda

COM(2011) 635 final — 2011/0284(COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 8 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 87 votos a favor, 54 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE subscreve a intenção da Comissão Europeia de facilitar às empresas, em particular as PME, a expansão do comércio transfronteiriço, incentivar os consumidores a efetuarem compras além-fronteiras e consolidar as vantagens do mercado interno.

1.2 Do ponto de vista da **forma** do direito europeu comum da compra e venda (regulamento) e das **opções efetuadas** («segundo regime» facultativo), o CESE aprecia que as suas propostas formuladas em anteriores pareceres tenham sido tidas em conta. Contudo, conforme expressou no parecer anterior, considera que «*esses objetivos devem ser alcançados gradualmente, começando por contratos transfronteiriços de compra e venda de mercadorias ("B2B"–Business to Business), concebidos como operações piloto, para verificar a coexistência dos regimes e a sua aplicação na prática* [1]».

1.3 Do ponto de vista dos **princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**, o CESE chama a atenção para a necessidade de o direito europeu comum da compra e venda respeitar plenamente estes princípios.

1.4 Quanto ao **conteúdo**, o CESE considera que a proposta de regulamento devia ser objeto de melhoramentos consideráveis, tendo em vista, nomeadamente:

— facilitar as transações em toda a UE, apoiar substancialmente as atividades económicas no âmbito do mercado único e explorar melhor as potencialidades que este encerra;

— proporcionar um valor acrescentado real em termos de custos e vantagens para os operadores económicos e os consumidores;

— oferecer vantagens substanciais em termos de «Legislar melhor» e criar um quadro normativo mais simples, claro e fácil de utilizar;

— reduzir os custos das transações transfronteiriças;

— garantir segurança jurídica e maior coerência entre as regulamentações horizontais e verticais;

— contribuir para que, em termos práticos, os consumidores possam efetivamente beneficiar da nova regulamentação.

[1] JO C 84 de 17.3.2011, p. 1.

1.5 A subdivisão do direito europeu comum da compra e venda em dois documentos, um que regulamenta os contratos entre empresas e outro respeitante aos contratos com os consumidores «B2B», e a fixação de um prazo claro de implementação para cada um deles, contribuirão para que as empresas e os consumidores possam conhecer e aplicar mais facilmente as novas regras.

1.6 Para o CESE é extremamente importante que a nova regulamentação se revista de um caráter facultativo e que assegure o pleno respeito da liberdade de negociação no que se refere à aceitação do direito europeu comum da compra e venda.

1.7 O CESE salienta os seguintes aspetos principais:

— existência de algumas dificuldades significativas na aplicação do direito europeu comum da compra e venda;

— necessidade de ter mais em conta as especificidades das PME;

— necessidade de estabelecer, após consulta às organizações patronais, às empresas e aos consumidores, um modelo europeu de cláusulas contratuais para domínios especializados de comércio ou setores de atividade que preveja cláusulas e condições normalizadas e esteja disponível em todas as línguas oficiais, concebido como instrumento particularmente útil nas relações «B2B» e «B2C»; este modelo deve ser apresentado em simultâneo com a publicação do regulamento;

— necessidade de garantir maior segurança jurídica e melhorar o conteúdo do direito europeu comum da compra e venda;

— em conformidade com os artigos 12.º e 169.º do Tratado, as exigências em matéria de defesa dos consumidores e das PME serão tomadas em conta na definição e execução de todas as políticas e ações da UE.

1.8 O CESE chama a atenção para o facto de a adoção do direito europeu comum da compra e venda não ser suficiente para assegurar, às empresas, a extensão do comércio transfronteiriço e, aos consumidores, a realização de compras além-fronteiras, instando a Comissão Europeia e os Estados-Membros a prosseguirem os seus esforços no sentido de explorar plenamente o potencial de crescimento económico e de criação de emprego do mercado único.

1.9 O CESE chama a atenção para a importância de desenvolver medidas complementares para assegurar que as partes que possam vir a aplicar o direito europeu comum da compra e venda, se este for finalmente adotado, conhecem a aplicação eficaz e a interpretação uniforme deste direito.

1.10 As organizações de consumidores salientam que a proposta, no seu estado atual, não deverá ser utilizada nas transações realizadas pelos consumidores.

As PME e organizações de empregadores salientam que, se for adotada uma série de modificações e de medidas complementares, a proposta pode ser utilizada nas transações realizadas pelos consumidores.

As propostas apresentadas pelas PME e pelas organizações de empregadores diferem em muitos aspetos. Encontrar soluções suscetíveis de aceitação por todas as partes é tarefa complexa e difícil.

1.11 O CESE apela à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento para que tenham em conta estes aspetos quando da criação de um direito europeu comum da compra e venda ou de qualquer outra iniciativa destinada a regulamentar os direitos do consumidor na UE e para que prossigam o diálogo com as organizações de PME e de consumidores de modo a assegurar que este direito se oriente mais para os novos beneficiários e para que possa contribuir eficazmente para facilitar as transações da UE.

2. **Contexto**

2.1 *Enquadramento jurídico em vigor*

2.1.1 O atual enquadramento jurídico da UE caracteriza-se pelas disparidades existentes entre os ordenamentos jurídicos nacionais e o direito dos contratos dos 27 Estados-Membros.

2.1.2 A legislação da UE prevê uma série de normas comuns, em especial no domínio dos contratos «B2B», que harmonizam o direito substantivo dos contratos de consumo. A Diretiva 2011/83/UE relativa aos direitos do consumidor ([2]), recentemente adotada, harmonizou plenamente elementos-chave dos contratos à distância, como as informações pré-contratuais, os requisitos formais, o direito de retratação, a transferência do risco e a entrega, deixando com harmonização mínima apenas as garantias jurídicas e as cláusulas contratuais abusivas.

2.1.3 Os artigos 12.º, 38.º, 164.º, 168.º e 169.º, n.º 4, do Tratado garantem a prevalência de medidas nacionais com base no argumento de que são mais vantajosas para os consumidores.

2.2 *Dificuldades para os profissionais e consumidores*

2.2.1 Atualmente, apenas um em cada dez profissionais da UE efetua exportações para o mercado único e a maioria fá-lo apenas para um número reduzido de Estados-Membros. Apenas 8 % dos consumidores adquiriram através da Internet bens e serviços num outro Estado-Membro. O potencial do mercado interno e do comércio eletrónico transfronteiriço encontra-se parcialmente inexplorado.

2.2.2 Os obstáculos existentes resultam, nomeadamente, das diferenças entre regimes fiscais, dos requisitos administrativos, das dificuldades de entrega, das diferenças linguísticas e culturais, dos requisitos em termos de proteção dos dados, do *design*, das limitações territoriais da propriedade intelectual, das modalidades de pagamento e das diferenças em matéria de quadro jurídico. Os dados da Comissão com base noutros estudos revelam que nas transações entre empresas e consumidores um dos principais obstáculos a que os consumidores comprem no estrangeiro é a ausência de vias de recurso efetivas. 62 % dos consumidores não efetuam transações transfronteiras em linha devido ao receio de fraude, 59 % não sabem o que fazer em caso de problema, 49 % têm receios quanto à entrega e 44 % não estavam cientes dos seus direitos enquanto consumidores ([3]).

Profissionais, em particular as PME, enfrentam problemas como:

— o conhecimento das disposições da legislação contratual aplicável noutros países;

([2]) JO L 304 de 22.11.2011, p. 64.
([3]) Painel de avaliação do mercado de consumo, 5.ª edição, março de 2011.

— a crescente complexidade jurídica do comércio transfronteiriço, quando comparado com o nacional;

— os elevados custos de transação adicionais,

2.2.3 Os entraves ao comércio transfronteiras prejudicam significativamente as empresas e os consumidores.

3. **Proposta da Comissão**

3.1 Na sua Comunicação ([4]), a Comissão anuncia a decisão de apresentar uma proposta de regulamento ([5]) sobre a criação de um direito europeu comum da compra e venda com o objetivo de melhorar o funcionamento do mercado interno, promovendo a expansão do comércio transfronteiriço.

3.2 A proposta da Comissão representa:

a) Do ponto de vista do **instrumento escolhido**:

— um «**segundo** regime» de direito dos contratos, idêntico em todos os Estados-Membros e comum a toda a UE, que vigorará paralelamente à legislação nacional em matéria de contratos.

— um quadro **facultativo**, pelo qual as partes contratantes podem optar. O consentimento do consumidor na aplicação do direito europeu comum da compra e venda deverá revestir a forma de uma declaração expressa, distinta da declaração em que manifesta a sua vontade de celebrar o contrato.

b) Do ponto de vista da **forma**: sendo um regulamento, o direito europeu comum da compra e venda tem caráter geral e é diretamente aplicável.

c) Do ponto de vista do **conteúdo**:

Um conjunto global de normas de direito dos contratos (183 artigos), mas ainda incompleto, que incide sobre:

— os princípios gerais de direito dos contratos,

— o direito das partes de receberem informações pré-contratuais essenciais, assim como normas sobre a celebração de acordos, o direito de retratação do consumidor e a anulação dos contratos,

— a interpretação das cláusulas contratuais, normas sobre o conteúdo e os efeitos dos contratos, incluindo normas sobre as cláusulas contratuais suscetíveis de serem consideradas abusivas,

— obrigações e meios de defesa das partes,

— normas comuns suplementares sobre a indemnização de prejuízos e os juros de mora devidos por atrasos no pagamento,

— restituição e prescrição.

Algumas questões continuarão a ser regidas pelas normas de direito nacional aplicáveis nos termos do Regulamento n.º 593/2008 ([6]) (Roma I).

3.3 O direito europeu comum da compra e venda baseia-se nos contratos mais relevantes para o comércio transfronteiriço (os contratos de compra e venda entre empresas e consumidores) ou entre empresas em que pelo menos uma das partes seja uma PME, incluindo os contratos de fornecimento de conteúdos digitais e de prestação de serviços conexos).

3.4 O direito europeu comum da compra e venda está limitado aos contratos transfronteiras (com a possibilidade de os Estados-Membros o aplicarem igualmente a outros tipos de contrato).

4. **Observações na generalidade**

4.1 O CESE subscreve as intenções da Comissão Europeia de facilitar às empresas, em particular as PME, a expansão do comércio transfronteiriço, incentivar os consumidores a efetuarem compras além-fronteiras e consolidar as vantagens do mercado interno

4.2 Do ponto de vista dos **princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**, o CESE chama a atenção para a necessidade de o direito europeu comum da compra e venda respeitar plenamente estes princípios.

4.3 Do ponto de vista da **forma** (regulamento) e das **opções efetuadas** (um «segundo regime» em cada Estado-Membro aplicável numa base voluntária, mediante o acordo expresso das partes), e como referido no parecer do CESE, «*esses objetivos devem ser alcançados gradualmente, começando por contratos transfronteiriços de compra e venda de mercadorias ("B2B"–Business to Business), concebidos como operações piloto*».

4.4 Quanto ao **conteúdo**, o CESE considera que a proposta de regulamento devia ser objeto de melhoramentos consideráveis, tendo em vista, nomeadamente:

— facilitar as transações em toda a UE, apoiar substancialmente as atividades económicas no âmbito do mercado único e explorar melhor as potencialidades que este encerra,

— proporcionar um valor acrescentado real em termos de custos e vantagens para os operadores económicos e os consumidores,

— oferecer vantagens substanciais em termos de «Legislar melhor» e criar um quadro normativo mais simples, claro e fácil de utilizar,

— reduzir os custos das transações transfronteiriças,

— garantir segurança jurídica e maior coerência entre as regulamentações horizontais e verticais, conferindo atenção especial às exigências em matéria de transparência, clareza e simplicidade. Tal beneficiaria não só os profissionais jurídicos, mas também as empresas pequenas e os consumidores,

— contribuir para que, em termos práticos, os consumidores possam efetivamente beneficiar da nova regulamentação.

([4]) COM(2011) 636 final.
([5]) COM(2011) 635 final.
([6]) JO L 177 de 4.7.2008, p. 6.

4.5 O CESE já salientara, num anterior parecer, que «esses objetivos devem ser alcançados gradualmente, começando por contratos transfronteiriços de compra e venda de mercadorias (B2B–*Business to Business*), concebidos como operações piloto, para verificar a coexistência dos regimes e a sua aplicação na prática» ([7]).

A subdivisão do direito europeu comum da compra e venda em dois documentos, um que regulamenta os contratos «B2B» e outro respeitante aos contratos «B2C», e a fixação de um prazo claro de implementação para cada um deles, permitirão ao legislador decidir mais facilmente que instrumento legislativa adotar para cada conjunto de regras, tendo em conta o poder de negociação das partes.

4.6 O atual conteúdo do direito europeu comum da compra e venda tem gerado insatisfação e críticas por parte das organizações de consumidores e de PME, que questionam se é realmente necessário promover o comércio eletrónico e a solução legislativa (regime opcional) aplicada nos contratos «B2C».

4.7 O CESE apela à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento para que tenham em conta estes aspetos quando da criação de um direito europeu comum da compra e venda e para que prossigam o diálogo com os representantes das organizações de PME e de consumidores de modo a assegurar que este direito se oriente mais para os novos beneficiários.

4.8 Para o CESE é extremamente importante que a nova regulamentação se revista de um caráter facultativo e que assegure o pleno respeito da liberdade de negociação no que se refere à aceitação do direito europeu comum da compra e venda.

4.9 Relativamente às empresas de grande dimensão ou que têm uma posição dominante no mercado, recomenda-se identificar as medidas complementares mais adequadas que facilitem às PME o exercício do direito de escolher livremente entre os dois regimes jurídicos aquele que lhes convier, no respeito pelo caráter facultativo do direito europeu comum da compra e venda.

4.10 Em conformidade com os artigos 12.º e 169.º do Tratado, as exigências em matéria de defesa dos consumidores e das PME serão tomadas em conta na definição e execução de todas as políticas e ações da UE.

4.11 O CESE aponta as principais dificuldades para a aplicação do direito europeu comum da compra e venda implica:

— a clarificação da inter-relação entre o instrumento opcional e o direito privado internacional europeu, incluindo as normas nacionais de aplicação imediata e as regras relativas à ordem pública (artigos 9.º e 21.º respetivamente, do Regulamento n.º 593/2008),

— a clarificação explícita do papel do Regulamento Roma I em caso de contratos «B2C»), tendo em conta os recentes acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia com orientações a este respeito,

— uma maior garantia da segurança jurídica e um conjunto de normas de direito dos contratos que não remeta para os diferentes ordenamentos jurídicos dos 27 Estados-Membros e não suscite problemas de interpretação nem de aplicação.

4.12 O CESE chama a atenção para o facto de a adoção do direito europeu comum da compra e venda não ser suficiente para assegurar a extensão do comércio transfronteiriço, nem para explorar plenamente o potencial de crescimento económico e de criação de emprego do mercado único.

4.13 Devido à atual crise económica e financeira, todos os esforços têm de se concentrar em assegurar um quadro que incentive as exportações e elimine os custos administrativos, sendo também necessário incrementar a confiança dos consumidores no mercado interno e encorajá-los a efetuarem compras além-fronteiras prevendo vias efetivas de recurso individual.

4.14 O CESE insta a Comissão Europeia e os Estados-Membros a prosseguirem os esforços para eliminar os obstáculos que persistem ao nível do comércio transfronteiriço, a promoverem e a apoiarem as exportações das PME e a participarem ativamente na identificação e na aplicação de medidas mais adequadas para as empresas e os consumidores explorarem as oportunidades do mercado único, evidenciando quão importante é que haja uma cooperação e um diálogo de qualidade entre as autoridades e os parceiros sociais, incluindo as organizações de PME e de consumidores.

4.15 O CESE chama a atenção para a importância de desenvolver **medidas complementares** para assegurar o conhecimento do direito europeu comum da compra e venda pelas partes sujeitas à eventual aplicação do direito europeu comum da compra e venda caso este seja adotado, bem como para as formas de assegurar a aplicação eficaz e a interpretação uniforme deste direito. Os Estados-Membros, por intermédio do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) e dos outros canais de informação, devem assegurar a informação de todas as partes interessadas sobre o vasto conteúdo do direito europeu comum da compra e venda, bem como sobre as diferenças existentes entre as legislações nacionais e europeias, incluindo o aspeto da jurisprudência e das boas práticas existentes.

5. **Observações na especialidade**

5.1 *Ter mais em conta as especificidades das PME*

5.1.1 O CESE considera necessário melhorar a proposta de regulamento de modo a ter mais em conta as especificidades das PME:

— 99,8 % das empresas são PME, das quais 92 % são microempresas com uma dimensão média de 2 trabalhadores ([8]),

([7]) JO C 84 de 17.3.2011, p. 1.

([8]) Dados do Eurostat.

— as microempresas exportam para um número reduzido de Estados-Membros, após terem efetuado análises detalhadas do mercado,

— normalmente, o modelo comercial de uma microempresa não visa a celebração de contratos transfronteiriços em 27 Estados-Membros,

— há também entraves importantes às transações transfronteiriças das PME, já referidos no ponto 2.2.2.

5.1.2 A proposta não é suficientemente favorável às PME. A aplicação pelas PME de um instrumento complexo e abstrato no domínio do direito dos contratos, que remeta em determinadas áreas para os diferentes ordenamentos jurídicos dos 27 Estados-Membros, pressupõe o recurso a serviços de assistência e a consultas jurídicas. A existência de instrumentos de aplicação é indispensável e pode contribuir para que as PME optem pelo direito europeu comum de compra e venda.

5.1.3 As organizações de PME ([9]) defendem a necessidade de alcançar um maior equilíbrio entre os direitos e as obrigações das partes contratantes nas relações «B2C», salientando que importa proceder a algumas clarificações e simplificações:

— Artigo 23.º, n.º 1 (o dever de fornecer informações sobre bens e serviços conexos é demasiado vago);

— Artigo 29.º (as sanções são demasiado vastas e incertas);

— Artigo 39.º (devem prevalecer as cláusulas da parte da oferta);

— Artigo 42.º, n.º 1, alínea a) (prazo de retratação) (devem ser aplicadas as disposições da Diretiva Direitos do Consumidor);

— Artigo 51.º (necessidades urgentes, o facto de ser «imprevidente», «ignorante» ou «inexperiente» não deve ser uma justificação – o dever de «boa fé contratual» abrange estas situações previstas neste artigo);

— Artigo 72.º (em processos de negociação longos, as partes devem poder chegar a acordo sobre um contrato, sob pena de as PME serem confrontadas com demasiados encargos administrativos e de se gerar custos e perdas de tempo);

— Artigo 78.º, n.º 1 (importa clarificar que o consentimento da outra parte deve ser solicitado caso seja conferido um direito a um terceiro);

— No que respeita ao artigo 78.º, n.º 4, nomeadamente à possibilidade de um terceiro renunciar ao direito conferido, há que suprimir a expressão «aceite tacitamente» por constituir uma fonte de incerteza);

— Artigo 97.º (há que equilibrar as obrigações que impendem sobre as partes);

— Artigo 130.º, n.ºs 3 e 5 (está omissa a questão da responsabilidade do comprador que tem a guarda do bem);

— Artigo 142.º, n.º 4 (aditar «primeiro» transportador);

— Artigo 159.º, n.º 1 (são necessários mais esclarecimentos);

5.1.4 O direito europeu comum da compra e venda deve assegurar, em todas as fases, a aplicação plena do princípio «*Think Small First*» e do princípio da proporcionalidade, com a redução da carga administrativa e as despesas desnecessárias das PME. O CESE considera ser extremamente importante limitar ao mínimo os custos de regulamentação que impendem sobre as PME, e apela à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento para que tenham em conta estes aspetos quando da criação de um direito europeu comum da compra e venda.

5.2 *Proteção do consumidor*

5.2.1 O CESE salienta a importância, como aliás já o fez em anteriores pareceres, de garantir «certeza jurídica aos cidadãos e às empresas com base nos mecanismos de proteção mais avançados», não obstando, contudo, «a que nenhum Estado-Membro mantenha ou introduza medidas de defesa do consumidor mais severas» ([10]) e pugnando «por um mercado único que seja um instrumento ao serviço do cidadão-consumidor» ([11]).

5.2.2 O conteúdo do direito europeu comum da compra e venda tem sido alvo de insatisfação e de críticas por parte de muitas organizações de consumidores, nomeadamente no que respeita ao nível de proteção reduzido em relação ao artigo 169.º, n.º 4, do Tratado, e ao facto de a aplicação do direito europeu comum da compra e venda não ter verdadeiramente em consideração a vontade dos consumidores, e não só, que prefeririam ver os contratos «B2C» excluídos do direito europeu comum da compra e venda.

5.2.3 Existem muitos exemplos que mostram que a proposta não oferece um nível de proteção do consumidor mais elevado:

— artigo 5.º (determinação objetiva do caráter razoável),

— artigo 13.º, n.º 1 (significado exato da expressão «de forma clara e compreensível»),

— artigo 13.º, nº 3, alínea a) (significado exato da expressão «uma forma adequada»),

— artigo 13, nº 4, alínea c) (ausência de definição da expressão «suporte duradouro»),

— artigo 19.º, nº 5 (ausência de definição da expressão «prazo razoável»),

— artigo 20.º, nº 2 (significado exato da expressão «transações quotidianas»),

([9]) Documentos de posição da Associação Europeia das Pequenas e Médias Empresas (UEAPME):
http://www.ueapme.com/IMG/pdf/120119_pp_General_Remarks_CESL.pdf
http://www.ueapme.com/IMG/pdf/120119_pp_Specific_Remarks_CESL.pdf

([10]) JO C 84 de 17.3.2011, p. 1.
([11]) JO C 132 de 3.5.2011, p. 3.

— artigo 28, nº 1 (significado exato da expressão «diligência razoável»),

— artigo 30.º, nº 1, alínea c) (ausência de definição da expressão «conteúdo e a segurança jurídica suficientes»),

— artigo 42.º, nº 2 (a sanção pela não prestação de informação deveria conduzir à nulidade e à anulabilidade do contrato),

— artigo 45.º (em caso algum deve o consumidor suportar os custos da devolução dos bens);

— artigo 52.º, nº 2 [os prazos deveriam ser, no mínimo, de um ano para as situações previstas na alínea a) e de dois anos para os casos previstos na alínea b)],

— artigo 53.º (em caso algum deve haver confirmação tácita),

— artigo 71.º (necessidade de clarificar a redação),

— artigo 74.º (esclarecer o significado de «pouco razoável»),

— artigo 79.º, n.º 1 (a natureza do vício que conduz ao efeito «não vinculativo» não é definida),

— artigo 79.º, n.º 2 (a diretiva não estabelece a distinção entre elementos essenciais e não essenciais de um contrato),

— artigo 82.º [a diretiva é omissa quanto às regras relativas à comunicação de cláusulas, às obrigações de informação e às regras que devem ser automaticamente excluídas dos contratos independentemente do seu conteúdo, pelo facto de serem contra as regras de «*bona fidei*» (boa fé)],

— artigo 84.º (a lista «negra» das cláusulas abusivas é demasiado curta e não está em conformidade com a legislação nacional mais avançada),

— artigo 85.º [o mesmo é válido para a lista de cláusulas consideradas abusivas (a chamada «lista cinzenta»)],

— artigo 99.º, n.º 3 (disposição completamente inaceitável),

— artigo 105.º, n.º 2 (o prazo deveria ser, no mínimo, de 2 anos),

— artigo 142.º (o significado jurídico e a natureza de «posse física dos bens» não é equivalente às diferentes traduções nas várias línguas, de acordo com os diferentes ordenamentos jurídicos nacionais),

— artigo 142.º, n.º 2 (significado de «controlo dos conteúdos digitais»),

— artigo 167.º, n.º 2 (dever-se-ia excluir a possibilidade de antecipação da notificação),

— artigos 179.º e 180.º (necessidade de clarificar a redação).

5.2.4 Para reforçar a confiança dos consumidores há que adotar medidas especiais que visem a responsabilização e a investigação transfronteiriça em caso de fraude e erro, tanto mais que 59 % dos consumidores apontam este motivo como um obstáculo às transações transfronteiriças.

5.3 *Estabelecer um modelo europeu de cláusulas contratuais*

5.3.1 O CESE realça a necessidade de estabelecer um modelo europeu de cláusulas contratuais que:

— esteja disponível em simultâneo com a publicação e a entrada em vigor do direito europeu comum da compra e venda,

— seja especializado em determinados domínios de comércio ou setores de atividade,

— preveja cláusulas e condições normalizadas abrangentes, que valorizem o acervo, a fim de assegurar um elevado nível de defesa do consumidor nos contratos celebrados entre empresas e consumidores e a liberdade contratual nos contratos celebrados entre empresas, bem como a aplicação plena do «*Small Business Act*»;

— esteja disponível em todas as línguas oficiais,

— seja monitorizado e analisado regularmente com o intuito de melhorar o seu conteúdo, com base nas boas práticas, bem como na doutrina e prática judiciárias.

Os instrumentos de aplicação são extremamente úteis para as PME que pretendam celebrar contratos transfronteiras com os consumidores.

5.3.2 Na elaboração de um modelo europeu da compra e venda, afigura-se necessária a participação e cooperação das organizações de PME e de consumidores.

5.4 *Garantir uma maior segurança jurídica*

5.4.1 A proposta de regulamento suscita problemas em termos de identificação da base jurídica adequada e no que respeita à interpretação e aplicação.

5.4.2 Em muitas áreas, faz uma remissão para a legislação nacional (por exemplo, a personalidade jurídica, a nulidade do contrato resultante de incapacidade jurídica, ilegalidade ou imoralidade, a determinação da língua do contrato, a prevenção da discriminação, a representação, a pluralidade de devedores e de credores, a alteração das partes, incluindo a cessão, a compensação e a fusão/concentração, os direitos reais, incluindo a transferência da propriedade, a propriedade intelectual, bem como a responsabilidade civil), o que, para além de obrigar os profissionais a analisar o respetivo quadro legislativo e de aumentar as despesas com consultas jurídicas, vai agravar a incerteza jurídica.

5.4.3 Não há mecanismos que permitam assegurar a interpretação uniforme em toda a UE do regulamento. Uma base de dados das decisões judiciais não cria um precedente judiciário vinculativo para as instâncias nacionais, que são competentes para interpretar e executar o regulamento. A possibilidade de haver interpretações díspares causa uma situação de incerteza jurídica.

5.4.4 O CESE recomenda a monitorização das decisões judiciais, a promoção das boas práticas e a elaboração de um relatório anual, pelo menos durante os três anos seguintes à aplicação do regulamento, de forma a viabilizar a avaliação contínua dos resultados obtidos, a promoção das boas práticas e a tomada de medidas que facilitem a interpretação uniforme das decisões em toda a UE.

5.5 *Outras observações*

Em tempos de crise, é pouco provável que os Estados-Membros atribuam verbas significativas a ações de formação e promoção de novas regras. O CESE recomenda que o ponto 4 «Incidência Orçamental» na exposição de motivos seja completado com ações de apoio no âmbito do plano de formação organizado pela Comissão para os representantes das organizações de profissionais, de PME e de consumidores – a quem cabe a tarefa de informar os respetivos membros sobre o direito europeu comum da compra e venda –, incluindo medidas de apoio que lhes permitam disponibilizar consultas gratuitas sobre a aplicação do regulamento.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

I. Os pontos seguintes do parecer foram alterados na sequência de propostas de alteração adotadas pela Assembleia em plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos em favor da sua retenção na sua forma original (Artigo 54º, n.º 4 do Regimento):

a) **Ponto 1.2**

Do ponto de vista da forma do direito europeu comum da compra e venda (regulamento) e das opções efetuadas («segundo regime» facultativo), o CESE aprecia que as suas propostas formuladas em anteriores pareceres tenham sido tidas em conta. Contudo, conforme expressou no parecer anterior [1]*, considera que a iniciativa da Comissão deveria começar por estabelecer uma «caixa de ferramentas» que serviria de Quadro Comum de Referência disponível para as partes com vista à elaboração de contratos transfronteiriços e, em segundo lugar, apresentar um instrumento opcional para contratos transfronteiriços de compra e venda de mercadorias («B2B») concebido como operação-piloto, para verificar a coexistência dos regimes e a sua aplicação na prática.*

Resultado da votação:

A favor:	93
Contra:	41
Abstenções:	6

b) **Ponto 1.7**

1.7 O CESE salienta os seguintes aspetos principais:

— *existência de algumas dificuldades significativas na aplicação do direito europeu comum da compra e venda;*

— *necessidade de ter mais em conta as especificidades das PME;*

— *necessidade de estabelecer, após consulta às organizações patronais, às empresas e aos consumidores, um modelo europeu de cláusulas contratuais para domínios especializados de comércio ou setores de atividade que preveja cláusulas e condições normalizadas e esteja disponível em todas as línguas oficiais, concebido como instrumento particularmente útil nas relações «B2B» e «B2C»; este modelo pode ser promovido independentemente da entrada em vigor ou não do direito europeu comum da compra e venda;*

— *necessidade de garantir maior segurança jurídica e melhorar o conteúdo do direito europeu comum da compra e venda;*

— *em conformidade com os artigos 12.º e 169.º do Tratado, as exigências em matéria de defesa dos consumidores e das PME serão tomadas em conta na definição e execução de todas as políticas e ações da UE.*

Resultado da votação:

A favor:	75
Contra:	68
Abstenções:	7

c) **Ponto 1.9**

O CESE chama a atenção para a importância de desenvolver medidas complementares para assegurar que as partes que possam vir a aplicar o direito europeu comum da compra e venda, se este for finalmente adotado, conhecem a aplicação eficaz e a interpretação uniforme deste direito. Porém, o CESE salienta que a proposta, no seu estado atual, não deverá ser utilizada nas transações realizadas pelos consumidores.

Resultado da votação:

A favor:	85
Contra:	53
Abstenções:	5

d) **Ponto 4.3**

Do ponto de vista da forma (regulamento) e das opções efetuadas (um «segundo regime» em cada Estado-Membro aplicável numa base voluntária, mediante o acordo expresso das partes), e como referido no parecer do CESE anteriormente citado, o instrumento poderia limitar-se aos contratos puramente comerciais, excluindo de momento os contratos celebrados com os consumidores.

[1] JO C 84, 17.3.2011, p. 1 (pontos 1.2 e 1.3).

Resultado da votação:

A favor:	93
Contra:	41
Abstenções:	6

e) **Ponto 4.13**

Devido à atual crise económica e financeira, todos os esforços têm de se concentrar em assegurar um quadro que incentive as exportações e elimine os custos administrativos, sendo também necessário incrementar a confiança dos consumidores no mercado interno e encorajá-los a efetuarem compras além-fronteiras prevendo vias efetivas de recurso individual e coletivo.

Resultado da votação:

A favor:	71
Contra:	66
Abstenções:	8

f) **Ponto 5.3.1**

5.3.1 O CESE realça a necessidade de estabelecer um modelo europeu de cláusulas contratuais que:

— *esteja disponível independentemente da entrada em vigor ou não do direito europeu comum da compra e venda,*

— *seja especializado em determinados domínios de comércio ou setores de atividade,*

— *preveja cláusulas e condições normalizadas abrangentes, que valorizem o acervo, a fim de assegurar um elevado nível de defesa do consumidor nos contratos celebrados entre empresas e consumidores e a liberdade contratual nos contratos celebrados entre empresas, bem como a aplicação plena do «Small Business Act»;*

— *esteja disponível em todas as línguas oficiais,*

— *seja monitorizado e analisado regularmente com o intuito de melhorar o seu conteúdo, com base nas boas práticas, bem como na doutrina e prática judiciárias.*

Os instrumentos de aplicação são extremamente úteis para as PME que pretendam celebrar contratos transfronteiras com os consumidores.

Resultado da votação:

A favor:	75
Contra:	68
Abstenções:	7

II. O ponto seguinte foi suprimido na sequência de um proposta de alteração adotada pela Assembleia em plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (Artigo 54º, n.º 4 do Regimento):

a) **Ponto 5.4.1**

O CESE sublinha que uma das principais preocupações, do ponto de vista do consumidor, nas transações transfronteiras é a falta de vias de recurso eficazes. As recentes propostas da Comissão de uma diretiva relativa à resolução alternativa de litígios e de um regulamento relativo à resolução de litígios em linha representam um importante avanço, mas continua a faltar um mecanismo judicial europeu de tutela coletiva.

Resultado da votação:

A favor:	71
Contra:	71
Abstenções:	7

O artigo 56.º, n.º 6, do Regimento do CESE dispõe que, se, no decurso da votação, houver empate entre os votos a favor e os votos contra, o presidente da reunião dispõe de voto de qualidade. Nos termos desta regra, o presidente decidiu apoiar a alteração.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às demonstrações financeiras individuais, demonstrações financeiras consolidadas e relatórios conexos de certas formas de empresas

COM(2011) 684 final – 2011/0308 (COD)

(2012/C 181/15)

Relator: **Paulo BARROS VALE**

Em 15 e em 29 de novembro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 50.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às demonstrações financeiras individuais, demonstrações financeiras consolidadas e relatórios conexos de certas formas de empresas

COM(2011) 684 final — 2011/0308 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 125 votos a favor, 2 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Síntese e conclusões**

1.1 As micro, pequenas e médias empresas representam uma percentagem esmagadora do tecido empresarial da UE, pelo que o CESE se regozija com todas as iniciativas que possam conduzir a um melhor funcionamento do mercado único e que facilitem e promovam o investimento e o comércio transfronteiras. São as pequenas e médias empresas (PME) aquelas que mais contribuem para o crescimento económico, para a criação de emprego e para a inovação. São também elas as mais vulneráveis às alterações e evoluções.

1.2 As simplificações propostas na presente revisão enquadram-se, pois, no objetivo traçado na Estratégia Europa 2020 de crescimento sustentável e inclusivo, no princípio de simplificação preconizado na comunicação intitulada «Ato para o Mercado Único» e no reconhecimento do papel central das PME para o desenvolvimento económico, indicado na comunicação da Comissão «*Think Small First* – Um *Small Business Act* para a Europa».

1.3 A plena harmonização dos critérios de enquadramento quanto à dimensão em toda a União Europeia (UE) é uma iniciativa de saudar e que deve, no entender do CESE ser alargada às chamadas microempresas. Assim, deve promover-se a existência de apenas um normativo enquadrador que abarque a totalidade do universo empresarial. Esta uniformização geral, ao promover a equidade em toda a UE, deverá relevar-se como uma medida promotora da concorrência.

1.4 É igualmente de sublinhar o facto de não ser permitido aos Estados-Membros a imposição, no caso das pequenas empresas, da prestação de informações adicionais àquelas previstas na nova diretiva. Só desta forma é possível atingir plenamente o objetivo de simplificação a que se propõe a presente revisão e a sua aplicação em benefício de todos, acautelando-se os interesses dos utilizadores da informação financeira, sejam eles investidores, credores, Estado ou público em geral.

1.5 O CESE é da opinião que, desde que assegurados os interesses acima referidos, as simplificações e a harmonização propostas sejam aplicáveis também para fins fiscais, impedindo que os Estados-Membros possam solicitar a prestação adicional de informação para servir a cobrança de impostos. Também a banca deve ser sensibilizada para as alterações e possibilidade de adaptação dos seus métodos de análise às novas regras das demonstrações financeiras, evitando-se a necessidade de prestação adicional de informação.

1.6 Da simplificação das demonstrações financeiras não se poderá esperar, por si só, um incentivo à constituição de empresas e à melhoria do ambiente empresarial. Este objetivo só será certamente alcançável pela adoção, em simultâneo, de outras medidas incentivadoras do crescimento da economia. Não obstante, esta ou qualquer outra iniciativa que permita a redução dos custos administrativos e de oportunidade bem como outras medidas de desburocratização (obrigações declarativas, obtenção de licenciamento e alvarás, etc.) são de saudar.

1.7 No que concerne à redução de custos, humanos e financeiros, sem dúvida que as simplificações propostas serão uma fonte de libertação de meios para a aplicação noutras áreas da vida das empresas.

1.8 Sublinha-se e saúda-se a importância da isenção de obrigatoriedade da Revisão Legal das Contas no caso das pequenas

empresas, sejam ou não sociedades anónimas mas o CESE considera que este procedimento se deva manter obrigatório nas empresas com mais de 25 trabalhadores. A necessidade deste procedimento em algumas das pequenas empresas é um elemento assaz oneroso, devendo a sua isenção ser assegurada, no caso de pequenas empresas não cotadas, independentemente da forma jurídica de sociedade. Este procedimento deve ser de utilização facultativa e da responsabilidade da decisão dos sócios ou acionistas.

1.9 Contrariamente, e uma vez que os procedimentos contabilísticos são efetuados por via informática e a elaboração das demonstrações financeiras um resultado dos *softwares* de contabilidade disponíveis no mercado, as simplificações poderão, numa primeira fase, resultar num custo acrescido pelo imperativo de atualização desses *softwares* que não será de menosprezar.

1.10 É ainda de considerar o impacto, em termos de custos, que a adaptação da recolha das informações disponíveis exigirá quer para as autoridades estatísticas quer para a administração fiscal.

1.11 Na maioria das pequenas empresas, as demonstrações financeiras continuam a ser encaradas como uma mera obrigação, imposta por lei e ao serviço da administração fiscal. Se para tal muito poderá contribuir a pequena dimensão, que inviabiliza a contratação de técnicos internos, o principal fator continua a ser a falta formação dos gestores e empresários de muitas PME. São assim de recomendar e apoiar a continuidade e reforço das iniciativas de formação e sensibilização dos empresários para a interpretação da informação disponível, que poderão ajudar a evitar alguns erros de «navegação à vista» na gestão. Em paralelo, há ainda a considerar a importância da atualização da formação dos técnicos dos gabinetes de contabilidade onde se concentra a maioria da elaboração das demonstrações financeiras das pequenas empresas. Também a formação destes técnicos nas atualizações legislativas deve ser incentivada e apoiada.

1.12 No que respeita à obrigatoriedade de comunicação dos pagamentos feitos a governos, respeitantes às indústrias extrativas e de exploração da floresta, o CESE congratula a introdução desta medida mas defende o seu alargamento a outros setores relevantes. Nesta divulgação, e em nome da transparência, deveria ser incluída qualquer concessão de interesses públicos a privados, tais como as transações relacionadas com a rede de transportes, água, energia e comunicações, bem como do jogo, cujos montantes implicados atingem valores consideráveis e que, com a exceção do jogo, representam os mais elementares serviços públicos à população.

1.13 Algumas das disposições da diretiva agora em apreço, contrariam o estabelecido nas Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS – *International Financial Reporting Standards*), nomeadamente quanto ao facto de, no balanço, se incluir o capital ainda não realizado, e quanto ao período máximo de amortização do Goodwill. O CESE congratula-se pelo facto de a proposta de diretiva não prever a adoção obrigatória das Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) para as PME enquanto não tiverem sido retiradas todas as conclusões da sua aplicação recente a nível mundial.

1.14 Está ainda em discussão a aplicação de um normativo aplicável às microentidades que tratará estas empresas de forma independente. É importante que o normativo de enquadramento das microentidades seja compatibilizado com aquele agora em apreciação evitando-se a dispersão da informação em vários documentos.

2. **Contexto da proposta**

2.1 A presente proposta de diretiva propõe a revogação da 4.ª e 7.ª Diretiva 78/660/CEE, relativa às contas anuais de certas formas de sociedades, e da Diretiva 83/349/CEE, relativa às contas consolidadas, e sua substituição por apenas uma Diretiva relativa às demonstrações financeiras individuais, demonstrações financeiras consolidadas e relatórios conexos de certas formas de empresas.

2.2 Esta revisão enquadra-se num conjunto alargado de iniciativas da Comissão para a simplificação dos procedimentos exigidos às PME para redução do peso administrativo exigido a este tipo de empresas e complementa a proposta de diretiva de 2009 referente às demonstrações financeiras das microentidades. A elaboração das demonstrações financeiras é considerada uma das obrigações regulamentares mais onerosas para as empresas, com especial relevância nas de menor dimensão.

2.3 A revisão das Diretivas Contabilísticas é mencionada na Comunicação da Comissão intitulada «Ato para o Mercado Único – Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua – Juntos para um novo crescimento» como uma das alavancas para estimular o crescimento, sublinhando a importância da redução de exigências regulamentares nas PME, quer a nível europeu, quer a nível nacional.

2.4 Os objetivos da revisão são: a redução e simplificação do peso administrativo que a elaboração das demonstrações financeiras implica, em especial para as pequenas empresas; o aumento da clareza e do grau de comparabilidade das demonstrações financeiras, particularmente importantes para as empresas com atividade transfronteiras; a proteção dos utilizadores da informação financeira; o aumento da transparência nos pagamentos a governos efetuados pelas empresas com atividade na indústria extrativa e da exploração da floresta primária.

2.5 Foi efetuada a consulta às partes interessadas, abrangendo os responsáveis pela elaboração das demonstrações financeiras, os utilizadores, as entidades de normalização e as autoridades públicas, bem assim como uma avaliação de impacto tendo-se chegado às seguintes conclusões:

2.5.1 No que concerne à elaboração das demonstrações financeiras e porque esta é vista como uma tarefa muito onerosa na vida das empresas, com especial impacto nas de menor dimensão, são alterados os requisitos das diretivas criando-se um «minirregime» específico para as pequenas empresas que diminui os requisitos de informação no anexo das contas, flexibiliza a revisão legal das contas e dispensa a obrigatoriedade de preparação de demonstrações financeiras consolidadas para pequenos grupos.

2.5.2 Os limiares de enquadramento quanto à dimensão das empresas são harmonizados, assegurando-se o mesmo tipo de tratamento em toda a Europa para empresas da mesma dimensão.

2.5.3 O número de opções ao dispor dos Estados-Membros para a apresentação de informações adicionais é limitado com o objetivo de harmonizar as práticas na UE e aumentar o grau de comparabilidade das demonstrações financeiras.

2.5.4 No seguimento do apoio da Comissão à Iniciativa Transparência das Indústrias Extrativas (ITIE) e do compromisso assumido na declaração que conclui a Cimeira do G8 em Deauville, passa a ser exigida a divulgação dos pagamentos efetuados pelas empresas aos governos, quer a nível individual quer a nível consolidado.

2.6 Como forma de proteger as partes interessadas da eventual diminuição da quantidade de informação disponível, passa a ser obrigatória a divulgação das informações relacionadas com garantias e compromissos e relativas às operações com partes relacionadas. Esta obrigatoriedade estava já prevista em alguns países.

2.7 Espera-se, com a simplificação das regras contabilísticas para as PME, contribuir para a melhoria do ambiente empresarial e incentivar a criação de empresas com consequente impacto positivo na criação de emprego. Em paralelo, e uma vez que as poupanças relacionadas com esta simplificação seriam provenientes da redução dos custos de honorários pagos a técnicos de contas externos ou a empresas de contabilidade, pode ser esperado um impacto ligeiramente negativo em termos de emprego, o que, em termos globais se traduzirá, segundo a Comissão e no que ao emprego diz respeito, num impacto global nulo desta medida.

2.8 Da simplificação da elaboração das peças contabilísticas para as empresas mais pequenas não é esperado que resulte o desincentivo ao crescimento. O aumento de custos que o redimensionamento acarretaria para a empresa não é considerado um fator decisivo na decisão de crescimento das empresas.

3. **Principais medidas**

3.1 Com o objetivo de reduzir o peso administrativo, relacionado com a elaboração das demonstrações financeiras, é introduzido um regime específico para as pequenas empresas que limita a obrigatoriedade de divulgação no anexo de algumas informações. Das menções obrigatórias passam apenas a constar: as políticas contabilísticas; as garantias, compromissos, imprevistos e disposições que não sejam contabilizados no balanço; os acontecimentos posteriores ao encerramento do balanço e não contabilizados, as dívidas de longo prazo e dívidas garantidas; as operações com partes relacionadas. Embora obrigatórios em alguns, a maioria dos Estados-Membros prevê a dispensa da divulgação dos acontecimentos posteriores ao encerramento do balanço e as operações com partes relacionadas, pelo que estas podem vir a constituir obrigações acrescidas. No entanto, a inclusão desta obrigatoriedade é encarada como necessária para suprir a diminuição da informação disponível e proteger os utilizadores da informação.

3.2 São harmonizados os limiares de enquadramento quanto à dimensão das empresas, em pequenas, médias e grandes (calculados em função do total de Balanço, volume de negócios e número de trabalhadores), assegurando que a caracterização é uniforme em toda a UE. Assim, empresas da mesma dimensão em diferentes Estados-Membros são tratadas de forma igualitária. Desta forma, a redução do peso administrativo, objetivo da proposta, beneficiará equitativamente as empresas de menor dimensão de todos os Estados-Membros.

3.3 A Revisão Legal das Contas deixa de ser obrigatória para as pequenas empresas. Contudo, tendo em conta a dimensão das empresas em questão, não parece ser colocada em causa, de uma forma geral, a transparência exigível na prestação de contas. A certificação independente das contas, mesmo simplificadas, a necessidade de transparência na sua apresentação e nas informações prestadas às partes interessadas, incluindo o diálogo social, continuam a ser importantes para as pequenas empresas.

3.4 A apresentação de demonstrações financeiras consolidadas deixa de ser obrigatória para os pequenos grupos (quando a empresa-mãe e as filiais, numa base consolidada, não ultrapassam, dois dos critérios previstos).

3.5 Passam a ser obrigatórios os princípios gerais da «relevância» e da «prevalência da substância sobre a forma», que, aliados à redução das opções de prestação de informações adicionais ao dispor dos Estados-Membros, ajudam à harmonização das práticas em toda a UE aumentando o grau de comparabilidade das demonstrações financeiras.

3.6 É previsto um novo procedimento a aplicar às grandes empresas e às entidades de interesse público, de divulgação dos pagamentos efetuados aos governos, decorrentes das atividades da indústria extrativa e exploração de florestas.

4. **Observações**

4.1 O impacto do atual peso da elaboração das demonstrações financeiras é considerável pelo que o CESE apoia o objetivo da Comissão de simplificação com a aplicação do princípio «pensar primeiro em pequena escala». É nas micro, pequenas e médias empresas que o peso administrativo e os custos de oportunidade da elaboração das demonstrações financeiras mais se faz sentir, pelo que o impacto destas simplificações se sentirá na larga maioria das empresas europeias.

4.2 Quase 20 anos volvidos sobre a criação do mercado único, a Comissão mostra agora vontade de simplificar os procedimentos com os quais tem vindo a onerar a vida das empresas. A importância dos esforços de simplificação é inequívoca sendo de saudar e apoiar os objetivos que lhes estão subjacentes. Não obstante, devem existir cuidados para que a ânsia da simplificação não corra o risco de ser excessiva e que sejam asseguradas a confiança e a informação das partes interessadas e dos utilizadores da informação financeira, como parece ser o caso da proposta em apreço. Da simplificação não

pode resultar a necessidade de reforçar a informação contida nas demonstrações financeiras com outros elementos adicionais, para servir os requisitos de informação fiscal ou as exigências da banca. A acontecer essa necessidade, estaríamos perante um efeito pernicioso e precisamente contrário ao objetivo proposto, onerando ainda mais os custos às empresas, obrigadas a manter três tipos de informação diferentes para servir propósitos diversos: legal, fiscal e destinada ao financiamento.

4.3 Como qualquer alteração, aquelas que são agora propostas requererão adaptações que, se a princípio poderão não ser consensuais ou mesmo traduzir-se num forte impacto em termos económicos, se traduzirão necessariamente numa redução de custos e a na homogeneização dos critérios e tipos de informação solicitada em toda a UE. A princípio poderá mesmo existir um impacto negativo em termos de custos por serem essenciais, nomeadamente, atualizações de *software*, formação e adaptação na recolha dos dados fiscais e estatísticos. Os esforços serão, decerto, rapidamente compensados com os benefícios resultantes das alterações. O esforço de simplificação deve pois ser apoiado e, para tal, muito pode contribuir o acompanhamento destas medidas com outras, promotoras da formação e sensibilização dos empresários, dos técnicos de contabilidade e utilizadores da informação proporcionada pelas demonstrações financeiras.

4.4 De especial relevância na presente proposta de alteração é a introdução da isenção de certificação legal das contas no caso das pequenas empresas, sejam ou não sociedades anónimas. O CESE não é favorável a esta derrogação para empresas com mais de 25 trabalhadores porque a certificação por um órgão habilitado independente concede uma ajuda notável e uma garantia às PME desta dimensão. A revisão legal das contas desempenha uma função social que consiste em determinar a veracidade das demonstrações, que é condição essencial para uma sociedade que depende muito do desempenho das empresas numa economia de mercado. Esta medida tem um efetivo impacto financeiro muito considerável na vida das pequenas empresas não cotadas, obrigadas a este procedimento apenas com base na forma jurídica ao invés da sua dimensão. Não faz sentido que a uma pequena empresa não cotada, e por isso não obrigada às exigências de divulgação e transparência que daí advêm e cuja manutenção é essencial, seja imposto um procedimento oneroso apenas porque optou por constituir-se com uma personalidade jurídica, cuja tipificação legal a tal obriga. A certificação legal das contas deve servir os propósitos dos destinatários das demonstrações financeiras e não apenas, e de forma cega, os trâmites legais obrigatórios e relacionados com a forma jurídica das empresas. Cabe aos sócios e acionistas, gerentes e administradores das pequenas empresas, a decisão de proceder ou não à revisão legal das contas devendo os Estados-Membros ser impedidos de impor esta exigência nem que para tal seja necessário alterar a legislação nacional sobre o enquadramento jurídico das formas de sociedades.

Nas empresas com mais de 25 trabalhadores poderá ser exigida a certificação legal das contas.

4.5 Tal como no parecer sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a Diretiva 78/660/CEE, relativa às contas anuais de certas formas de sociedades, no que diz respeito às microentidades», o CESE saúda a proposta de simplificação enquanto fonte de estímulo ao empreendedorismo e à competitividade, contribuindo para a plenitude do mercado único. Saúda ainda o esforço de homogeneização pela imposição da simplificação em todos os Estados-Membros, como tinha sido então defendido.

4.6 Outra inovação de realçar, cuja importância para a promoção do mercado único será certamente relevante, é a definição dos critérios de dimensão e sua aplicação em todos os Estados-Membros. Só assim pode ser assegurado o tratamento de forma igualitária em toda a UE relativamente a empresas da mesma dimensão. No entanto, das categorias mencionadas no artigo 3.º da Diretiva, não constam as microempresas o que é uma contradição relativamente às definições utilizadas em certas matérias como são os auxílios estatais, a participação dos fundos estruturais e programas comunitários. Reconhecidamente consideradas como uma fonte de dinamismo empresarial e de criação de emprego, esta categoria de entidades está incluída na Recomendação 2003/361/CE. Deve pois proceder-se à inclusão nesta diretiva da definição da categoria das microempresas passando a estar abrangidas, num mesmo documento, todas as categorias de empresas comummente utilizadas na UE.

4.7 Ainda, no que às microempresas diz respeito, permanece em fase de negociação a proposta de diretiva de 2009 relativa a estas entidades. Esta cisão em dois documentos, versando as mesmas matérias parece não fazer sentido. A dispersão da informação é uma fonte de custos e de confusão para os utilizadores que deve e pode, neste caso, ser evitada. Importa pois que o normativo de enquadramento das microentidades seja compatibilizado com a presente proposta de diretiva e até unificado com esta, evitando a dispersão e a necessidade de consulta de vários documentos pelas empresas e pelos técnicos.

4.8 No que concerne à questão da divulgação dos pagamentos a governos embora possam existir eventuais resistências à aplicação desta medida a outros setores de atividade de interesse público ou que impliquem concessões públicas, para além das previstas para as indústrias extrativas e florestas, o CESE defende que tal ambição deve ser perseguida, dando-se a conhecer as relações entre as sociedades e os setores públicos, nas transações relacionadas com a rede de transportes, água, energia e comunicações, bem como o jogo. A introdução desta medida é inovadora mas pode e é desejável que vá mais além.

4.9 Parecem existir disposições que contrariam o estabelecido nas IFRS, numa fase em que a maioria dos países da UE já adotou as normas internacionais, embora não haja obrigatoriedade geral na Europa de adoção deste normativo no que diz respeito às PME. As IFRS são já obrigatórias na elaboração das demonstrações financeiras das empresas cotadas, existindo uma

tendência de uniformização das práticas contabilísticas por estas normas pelo que, também a presente diretiva deveria respeitar essa tendência. A este respeito, importa referir que existem contradições em duas matérias: a inclusão no balanço, na rubrica de capital social, do capital ainda não realizado e a amortização do Goodwill num período máximo de cinco anos. Quando tiverem sido tiradas todas as ilações da aplicação a nível internacional das recentes IFRS para as PME e as correções destas duas incongruências não forem uma matéria incompatível com a simplificação dos procedimentos, será importante o alinhamento das regras praticadas na UE com as normas internacionalmente aceites.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Programa Consumidores para 2014-2020

COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD)

(2012/C 181/16)

Relatora: **Reine-Claude MADER**

Em 30 de novembro e em 13 de dezembro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 169.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Programa Consumidores para 2014-2020

COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 109 votos a favor, 11 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Síntese**

1.1 A Comissão apresentou a sua proposta de regulamento relativa ao Programa Consumidores para 2014-2020, que vem no seguimento da Comunicação da Comissão intitulada «Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» e visa «colocar no centro do mercado único o consumidor no pleno uso dos seus direitos».

1.2 O CESE acolhe com satisfação o facto de os Programas Consumidores e Saúde serem objeto de duas propostas distintas, o que permitirá o tratamento adequado de cada um deles.

1.3 Salienta a vontade proclamada pela Comissão de colocar o consumo no centro das políticas da UE, o que se afigura essencial no contexto atual. Constata a escassez dos meios destinados a corresponder a esta ambição e questiona-se sobre a capacidade de realizá-la com eficácia.

1.4 O CESE regista o compromisso de recorrer a instrumentos estatísticos com o objetivo de conhecer a realidade do mercado e de acompanhar a sua evolução numa situação muito tensa, tanto em termos económicos como sociais e ambientais.

1.5 O CESE releva a intenção de introduzir indicadores de acompanhamento que são tanto mais indispensáveis quanto o programa abrange um longo período tendo em conta a situação atual.

1.6 O CESE insiste na necessidade de reforçar as normas de segurança dos produtos comercializados e dos serviços no território da UE, o que pressupõe aumentar os controlos e assegurar a cooperação entre as autoridades competentes que devem dispor de meios eficazes para aplicar sanções.

1.7 O CESE apoia as medidas que visam melhorar os programas de informação e de educação dos consumidores e valorizar as boas práticas, a fim de fornecer informações pertinentes de provenientes de fontes independentes. Chama a atenção para a necessidade de disponibilizar informações verificáveis, de qualidade e acessíveis a todos os tipos de público, a fim de permitir um consumo sustentável.

1.8 Sendo primordial o papel das organizações de consumidores independentes neste contexto, o CESE recomenda um aumento significativo dos respetivos meios financeiros, em particular para que possam dotar-se dos meios de especialização necessários, sobretudo porque o âmbito da sua atividade é muito alargado. De facto, a conservação dos equilíbrios económicos exige que essas organizações estejam em condições de desempenhar plenamente o seu papel de contrapoder.

1.9 O CESE convida os Estados-Membros a reconhecerem, apoiarem e financiarem as associações de consumidores nacionais que participam plenamente na realização do mercado interno.

1.10 O CESE apoia as diferentes iniciativas propostas para completar os regimes alternativos de resolução de litígios. Contudo, salienta que não é feita qualquer referência à ação de grupo, um instrumento indispensável para assegurar a aplicação da legislação, como já sublinhou em vários pareceres.

2. **Resumo da proposta de regulamento da Comissão**

2.1 A proposta da Comissão visa estabelecer, para o período 2014-2020, o Programa Consumidores, no seguimento do programa de ação comunitária no domínio da política dos consumidores para o período 2007-2013. O programa em causa define um quadro para o financiamento das ações da União.

2.2 O regulamento surge na continuidade da Comunicação da Comissão intitulada Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, que preconiza para os cidadãos a possibilidade de participarem plenamente no mercado único.

2.3 Surgiu após a realização de um estudo de impacto intercalar do programa de ação comunitária no domínio da política dos consumidores 2007-2013, junto das várias partes interessadas.

2.4 Esta avaliação demonstrou o valor acrescentado do programa, não obstante a exiguidade do financiamento concedido e o facto de apenas levar parcialmente em conta os novos desafios sociais e ambientais.

2.5 O programa para o período 2014-2020 contempla as diversas observações formuladas. Para serem financiadas, as ações propostas devem integrar as questões relacionadas com o ambiente económico, social e técnico, nomeadamente os problemas que dizem respeito à globalização, à digitalização, à necessidade de evoluir para modos de consumo mais sustentáveis, ao envelhecimento da população, à exclusão social e aos consumidores vulneráveis.

2.6 O novo programa visa contribuir para a realização do objetivo da futura política dos consumidores, ou seja, «colocar no centro do mercado único o consumidor no pleno uso dos seus direitos».

2.7 Nas palavras da Comissão, esse objetivo implica uma melhor proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, a promoção do seu direito à informação e à educação, assim como um acesso fácil a mecanismos de reparação eficazes.

2.8 A Comissão propõe alcançar este objetivo geral através de quatro objetivos específicos:

— consolidação e reforço da segurança dos produtos, através de uma fiscalização eficaz dos mercados em toda a União;

— melhoria da educação e da informação dos consumidores, dando-lhes a conhecer os seus direitos e desenvolvendo uma base de informações que servirá de base à política dos consumidores, bem como o apoio às organizações de consumidores

— consolidação dos direitos dos consumidores, em particular através da ação regulamentar e da melhoria dos mecanismos de reparação;

— apoio de medidas que visem o reforço da aplicação dos direitos dos consumidores, melhorando a cooperação entre os organismos nacionais responsáveis pela aplicação da legislação e prestando aconselhamento aos consumidores.

3. **Exame da proposta da Comissão**

3.1 O CESE partilha o objetivo visado pelo programa que consiste em «colocar no centro do mercado interno o consumidor no pleno uso dos seus direitos». Considera que, tal como salientado corretamente pela Comissão, é necessário atribuir a mais alta prioridade à integração dos interesses dos consumidores em todas as políticas da União, cujos gastos representam 56 % do PIB e são essenciais para relançar o crescimento.

3.2 As instituições da UE e os governos nacionais devem adotar uma política dos consumidores para o século XXI e reconhecer que os consumidores constituem a força motriz e são intervenientes essenciais para o bom funcionamento do mercado. De facto, um mercado realmente competitivo precisa de consumidores bem informados e confiantes. O reforço da posição ou da emancipação do consumidor é um fator que contribui para a melhoria da qualidade dos produtos e dos serviços, permitindo o funcionamento mais eficaz da economia de mercado.

3.3 Os contornos da política dos consumidores deveriam ser ampliados e a UE deveria aspirar a uma maior competitividade e inovação em prol dos seus cidadãos. A política dos consumidores deveria ser considerada como prioridade na agenda política e ser transversal a todas as políticas e programas de trabalho pertinentes.

3.4 Nesse sentido, lamenta que o montante da dotação orçamental da Estratégia Europa 2020 esteja claramente desfasado da ambição demonstrada. Num universo de 500 milhões de consumidores que constituem a União a 27 países, o total atribuído por ano e por consumidor representa 5 cêntimos, um montante que consegue ser inferior ao previsto pelo programa 2007-2013 avaliado no parecer do Comité [1] sobre a matéria em 7 cêntimos.

3.5 O CESE acolhe favoravelmente as linhas mestras definidas no programa por via dos quatro objetivos específicos. Este programa está em perfeita sintonia com o anterior, não introduzindo nenhum elemento novo, mesmo sabendo-se que as novas tecnologias têm influência nas condições de trabalho. É do seu entender que os meios desenvolvidos para realizar os objetivos fixados deveriam ser mais exatos e completos.

3.6 O CESE convida a Comissão Europeia a elaborar uma lista de todos os programas da União que abordam e contribuem para a promoção e a defesa dos interesses dos consumidores, a fim de integrar a política relativa aos consumidores em todos os programas da UE.

3.7 Todavia, na opinião do CESE, será necessário integrar um quinto objetivo no atinente à representação e participação dos consumidores na proposta da Comissão. Naturalmente, o CESE acolhe favoravelmente a inclusão no programa da Comissão do reforço das capacidades de representação e o reconhecimento do apoio das organizações representativas dos consumidores e dos seus conhecimentos especializados. Com efeito, o aumento da representatividade dos consumidores e o reforço das suas capacidades deveriam constituir um objetivo totalmente independente. Para garantir o cumprimento da promessa da Comissão de colocar o consumidor no centro das decisões da UE, o programa deveria ser alterado para incluir um quinto objetivo.

[1] JO C 88 de 11.4.2006, p. 1.

3.8 O Programa Consumidores deveria dedicar uma parte do seu orçamento (custos de transporte, trabalho de preparação e participação nos grupos de peritos) ao aumento da representatividade dos consumidores, através das organizações independentes de consumidores, nos vários grupos de peritos onde se revela necessária a contribuição dos consumidores. Outros programas da UE deveriam, se necessário, prever uma verba específica para favorecer o contributo das organizações representativas dos consumidores.

3.9 O CESE recorda à Comissão a necessidade de apresentar uma «Agenda do Consumidor Europeu» ambiciosa (anunciada no programa de trabalho da Comissão de 2012 para o segundo trimestre de 2012), tomando como base o princípio do reforço da posição dos consumidores (*empowerment*) no respeito dos princípios veiculados pela economia social de mercado, à semelhança dos relatórios votados pelo Parlamento Europeu.

3.10 A proposta de «Agenda do Consumidor Europeu» deverá procurar realmente reforçar a posição do consumidor baseando-se na segurança, na informação e educação, nos direitos, nos mecanismos de reparação e no acesso à justiça, assim como nas medidas de execução.

3.11 Contudo, a «responsabilização» dos consumidores europeus não se deve traduzir na transferência de responsabilidade para os consumidores. O Programa Consumidores deve, antes de mais, criar condições para um mercado justo e equitativo no qual os consumidores se sintam confiantes para consumirem livremente onde quer que se encontrem. Esta confiança exige que o consumidor esteja suficientemente informado e seja aconselhado com imparcialidade sobre os seus direitos, para poder fazer escolhas de consumo informadas.

3.12 O CESE sublinha a necessidade de assegurar a coerência temporal entre a «Agenda do Consumidor Europeu» e a proposta de regulamento relativa ao Programa Consumidores, de modo a garantir a coerência e a qualidade entre o programa e os objetivos estratégicos.

3.13 O CESE pretende assim sublinhar, relativamente à elaboração de iniciativas legislativas e regulamentares pela Comissão, a necessidade de assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores (artigo 169.º do Tratado). Recorda a este respeito que o nível de harmonização previsto deve ser adaptado, mas, em caso algum, deve conduzir ou permitir um recuo nos direitos dos consumidores europeus seja qual for o seu país de origem. A este propósito, o CESE opõe-se a eventuais iniciativas, como o regime opcional, que poriam em causa o sistema de defesa existente, a fim de proteger os consumidores que constituem o elo mais fraco do contrato e que nem sempre dispõem de meios para recorrerem a assistência.

3.14 Além disso, o CESE considera que convém fornecer garantias no âmbito da consulta dos consumidores e respetivos representantes aquando da elaboração de textos ou ações que lhes digam respeito, assim como reforçar os meios de que dispõem.

3.15 O CESE atribui particular importância às medidas de reforço da segurança dos produtos em todo o mercado. Apoia a realização de ações de cooperação específicas em conformidade com a Diretiva 2001/95/CE ([2]) e a investigação com vista a definir novas normas ou novos critérios de segurança. Quanto aos temas a abordar, interroga-se sobre a capacidade dos meios à disposição dos vários organismos responsáveis pelos controlos. Considera necessário organizar campanhas de informação nacionais coordenadas pela Comissão.

3.16 O CESE aprova as medidas propostas com vista a informar e educar os consumidores. A melhoria destes dois aspetos da defesa dos consumidores contribuirá para reforçar o conhecimento dos consumidores sobre os seus direitos, aumentando a sua confiança. Neste contexto, o CESE sublinha que os textos legislativos da União devem ser mais transparentes e compreensíveis para os cidadãos.

3.17 O CESE apoia a criação de bases de dados graças à realização de estudos, análises e estatísticas para conhecer melhor o mercado na perspetiva da elaboração de políticas nas áreas de interesse para os consumidores.

3.18 No que diz respeito ao projeto DOLCETA, que embora funcione ao abrigo do atual Programa Consumidores não será mantido nos mesmos moldes e nas mesmas proporções, o CESE exorta a Comissão a encontrar uma solução para preservar as informações e os conhecimentos adquiridos com este projeto e evitar que um investimento tão significativo se perca.

3.19 Entende que todas as iniciativas que contribuírem para a melhoria da transparência dos mercados são primordiais independentemente do segmento do mercado a que se referem, por exemplo, o dos produtos financeiros, da proteção dos dados pessoais, da energia, das tecnologias digitais, das telecomunicações e dos transportes.

3.20 Na ótica da política dos consumidores, ainda que a sua formação seja fundamental para compenetrá-los do seu papel, dos seus direitos e obrigações no mercado e na sociedade para adaptarem os seus comportamentos a estes dois elementos, afigura-se necessário sublinhar que a ausência dessa formação é, por vezes, utilizada como desculpa pelos dirigentes políticos e pelas empresas para se eximirem às suas responsabilidades e limitarem os seus esforços no sentido da criação de um ambiente favorável aos consumidores.

3.21 O CESE considera que é necessário dar prioridade à aplicação e à melhoria dos direitos dos consumidores.

Apoia a posição da Comissão que recorda a importância da concretização do objetivo de educação e informação e de uma informação adaptada a todos os consumidores.

([2]) JO L 11 de 15.1.2002, p. 4.

3.22 Em todo o caso, esse objetivo não poderá ser alcançado sem envolver na sua realização os vários agentes socioeconómicos. Concorda com a proposta de tomar como ponto de partida o que já existe, para que as boas práticas sejam identificadas, melhoradas se necessário, e exploradas de molde a garantir um verdadeiro impacto nos consumidores das ações e das ferramentas disponibilizadas, o que pressupõe a afetação de recursos substanciais.

3.23 Importa concentrar-se igualmente na formação das empresas que, infelizmente, não estão suficientemente informadas sobre os direitos dos consumidores. Outros programas da UE deveriam oferecer ações de formação sobre o direito à defesa dos consumidores tendo como alvo as empresas.

3.24 As organizações de consumidores têm por objetivo identificar e dar uma resposta coerente aos problemas dos consumidores e representar os seus interesses. Através das suas ações para garantir a aplicação dos direitos dos consumidores, essas organizações contribuem para fazer evoluir as normas jurídicas.

3.25 Em virtude da atribuição deste papel central às organizações de consumidores regionais, nacionais e europeias, que terão de dispor de conhecimentos especializados cada vez mais alargados, o CESE considera que é preciso reforçar consideravelmente as suas capacidades, aumentando os fundos que lhes são destinados. Confere grande importância à ajuda dada às associações nos seus diferentes níveis, especialmente em países onde o movimento dos consumidores ainda é incipiente.

3.26 O CESE toma nota de que um quarto do orçamento do programa será atribuído aos Centros Europeus de Consumidores (CEC). Esse investimento é especialmente necessário e amplamente apoiado pelo CESE que solicita à Comissão que continue a apresentar relatórios anuais ainda mais detalhados sobre o funcionamento desses centros. O CESE realça a importância de basear estes relatórios em critérios precisos e pertinentes, relevando o facto de esta rede proporcionar resultados concretos aos consumidores europeus, mesmo que não tenha ainda atingido um nível de notoriedade ideal.

3.27 É essencial a introdução no próximo programa relativo à política dos consumidores de um mecanismo de financiamento proativo e proeminente em prol do maior desenvolvimento do movimento dos consumidores.

3.28 No que se refere aos mecanismos de reparação, o CESE constata a vontade da Comissão em privilegiar soluções baseadas na corregulação ou autorregulação. Congratula os profissionais pelas iniciativas tomadas para melhorar as práticas atuais. Todavia, reafirma que as práticas designadas por *soft law* não podem substituir um ambiente legislativo ou regulamentar.

3.29 O CESE apoia os esforços envidados pela Comissão no sentido de facilitar o acesso dos consumidores aos mecanismos alternativos de resolução de litígios e associa-se à proposta de assegurar o acompanhamento do seu funcionamento e da sua eficácia. Considera que a eficácia destes mecanismos só pode ser alcançada na condição de ser assegurada a independência dos sistemas propostos aos consumidores.

3.30 Contudo, o Comité estima que a proposta deve ser completada, dado que a consolidação dos direitos dos consumidores pressupõe igualmente que eles disponham de meios jurídicos adaptados para fazer valer os seus direitos. Tal como indicado no parecer sobre o programa 2007-2013 e nos pareceres sobre ações de grupo no domínio do direito da UE em matéria de consumo ([3]) e sobre o Livro Branco relativo a ações de indemnização por incumprimento das regras da concorrência no domínio *antitrust* ([4]), propõe uma referência à necessidade de prever o reforço do acesso à justiça e, em particular, ao recurso coletivo.

3.31 Apoia as medidas propostas que visam assegurar o respeito pela legislação, nomeadamente os mecanismos de cooperação entre as autoridades nacionais incumbidas de zelar pela aplicação da legislação em matéria de proteção dos consumidores, assim como a coordenação da fiscalização que torna as ações mais eficazes.

3.32 O CESE considera que a resolução de litígios, incluindo os mecanismos em linha, deve ser objeto de uma atenção contínua. Observa que foram fixados novos objetivos, nomeadamente pelos Centros Europeus do Consumidor, cujo propósito é contribuir para a informação dos consumidores e para a resolução de litígios transfronteiriços. Considera essencial a avaliação em curso do programa que tem por objetivo ajustar os recursos financeiros que prevê disponibilizar.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([3]) JO C 162 de 25.6.2008, p. 1.
([4]) JO C 228, 22.9.2009, p. 40.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL)

COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD)

(2012/C 181/17)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

Em 13 e 14 de dezembro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL)

COM(2011)793 final — 2011/0373 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 9 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 121 votos a favor, 11 votos contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE congratula-se pelo facto de, após inúmeros apelos das organizações de consumidores europeias e do próprio CESE em variados dos seus pareceres, a Comissão ter finalmente transformado as suas Recomendações 98/257 e 2001/310 num instrumento de direito cogente.

1.2 O CESE entende, no entanto, que a base jurídica mais adequada seria o artigo 169.º, n.º 2, alínea b), e n.º 4, do Tratado e não apenas o artigo 114.º, para além dos artigos 38.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

1.3 O CESE recomenda a criação de uma «marca europeia de conformidade» baseada em princípios estruturais comuns que não só qualifique os mecanismos de RAL que obedecem às características exigidas na proposta mas também identifique de forma harmonizada e sem custos para os comerciantes aqueles que aderem a estes mecanismos.

1.4 O CESE anota a faculdade aberta de os sistemas de RAL se aplicarem a conflitos coletivos, como um primeiro passo no sentido da concretização de um mecanismo judicial de recurso coletivo na UE, mas recomenda que essa possibilidade seja claramente explicitada no articulado e devidamente definido o seu regime.

1.5 A este propósito, o CESE reafirma, no entanto, que tal não dispensa a necessidade e a premência de a UE se dotar de um instrumento judicial harmonizado de ação de grupo a nível comunitário, que o eventual alargamento destes sistemas de RAL a conflitos coletivos não substitui.

1.6 O CESE concorda com os princípios estatuídos nos artigos 7.º, 8.º e 9.º da proposta, mas recomenda que, por razões de certeza e clareza, sejam mantidas as definições dos princípios do contraditório e da representação, tal como constam das recomendações, garantindo, de modo explícito, a possibilidade de as partes se fazerem representar por advogados ou por terceiros, designadamente por associações representativas dos interesses dos consumidores.

1.7 O CESE recomenda igualmente que o princípio da independência não seja substituído por um vago «princípio da imparcialidade», com diverso e menos preciso conteúdo e diferente natureza.

1.8 O CESE mostra-se relutante em concordar que estes mecanismos possam abranger queixas de comerciantes contra consumidores. No entanto, tendo em conta as disposições do «Small Business Act», as PME devem ter a possibilidade de resolver litígios com consumidores recorrendo aos sistemas de RAL em casos específicos e de acordo com condições a definir.

1.9 O CESE salienta que esta proposta não deverá nunca pôr em causa os sistemas que os Estados-Membros possuam ou criem com caráter obrigatório, de acordo com as suas tradições jurídicas próprias.

O CESE apenas aceita que as decisões das RAL possam não ser vinculativas para as partes desde que tal não impeça, e seja garantido expressamente, o recurso pelas partes para a jurisdição dos tribunais comuns competentes.

1.10 O CESE recomenda que, na presente proposta, seja consagrado um texto idêntico ao que consta da proposta de Regulamento ODR sobre a clara prevalência do direito de acesso à justiça, de que as RAL não são nem substituto nem verdadeira «alternativa» à função dos tribunais judiciais, mas antes meio complementar, valioso, para a resolução de litígios.

1.11 O CESE recomenda que a questão do financiamento destes sistemas seja abordada de modo explícito e corajoso, quando as organizações representativas dos consumidores e alguns Estados Membros estão em situação de penúria para fazer face às despesas acrescidas com a sua implementação, sendo certo que esta questão é decisiva para a garantia da imparcialidade e independência dos sistemas.

1.12 O CESE entende que o teor de diversos preceitos deve ser revisto e pode ser melhorado no sentido de os tornar mais claros, menos ambíguos e mais eficazes nas suas estatuições e recomenda à Comissão que tome em conta as suas observações na especialidade.

2. **Síntese da proposta**

2.1 Considerando que uma parte substancial dos consumidores europeus se confronta com problemas quando compra bens e serviços no mercado interno, que muitas vezes ficam por resolver;

Considerando que as Recomendações 98/257/CE [1] e 2001/310/CE [2] não foram eficazes na sua aplicação continuando a existir lacunas, falta de sensibilização dos interessados e desigualdade de procedimentos nos Estados-Membros;

Considerando o teor e as conclusões de plúrimos estudos encomendados ao longo dos anos sobre a matéria;

Considerando os resultados da última consulta pública lançada em janeiro de 2011, bem como a avaliação de impacto SEC(2011) 1408 final de 29.11.2011,

A Comissão, com a presente proposta de diretiva, entende:

a) Garantir que todos os litígios entre um consumidor e um comerciante, decorrentes de venda de bens ou de prestação de serviços em qualquer setor económico, possam ser apresentados a uma entidade de Regulação Alternativa de Litígios (RAL), quer o queixoso seja o consumidor quer seja o comerciante;

b) Assegurar que os consumidores possam obter assistência sempre que estejam envolvidos num conflito transfronteiriço de consumo;

c) Garantir que as autoridades de RAL respeitem princípios de «qualidade, nomeadamente a imparcialidade, a transparência, a eficácia e a equidade», para além da tendencial «gratuitidade»;

d) Encarregar uma única autoridade competente em cada Estado-Membro para fiscalizar o funcionamento de todas as entidades de RAL;

e) Determinar que os Estados-Membros estabeleçam sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas aplicáveis em caso de violação das obrigações de informação aos consumidores e de informação às autoridades competentes;

f) Não impedir os Estados-Membros de manter ou aprovar procedimentos de RAL a litígios entre profissionais;

g) Não impedir os Estados-Membros de manter ou introduzir mecanismos de RAL de tratamento conjunto de litígios semelhantes entre um comerciante e vários consumidores (interesses coletivos);

h) Incentivar os Estados-Membros a desenvolver entidades de RAL que abranjam comerciantes de outros Estados-Membros.

2.2 Para tal efeito, a Comissão propõe-se transformar as recomendações citadas em diretiva dando assim caráter vinculativo às suas disposições e utilizando para o efeito como base jurídica exclusivamente o artigo 114.º do TFUE (realização do mercado interno).

2.3 No entanto, a diretiva não imporá a obrigação de os comerciantes se sujeitarem a procedimentos de RAL nem que os seus resultados sejam vinculativos para eles.

2.4 A diretiva proposta prevalecerá sobre qualquer legislação da União que contenha disposições destinadas a incentivar a criação de entidades de RAL, desde que essa legislação não garanta um nível pelo menos equivalente de proteção dos consumidores.

2.5 A diretiva proposta aplicar-se-á a todas as entidades que facultem, em base duradoura, a resolução de litígios através de um procedimento de RAL, incluindo os procedimentos de arbitragem institucionalizada, que não sejam criados «*ad hoc*».

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE, que, em inúmeros pareceres e há vários anos, vem solicitando insistentemente a transformação das Recomendações 98/257/CE e 2001/310/CE em direito cogente, não pode senão congratular-se com esta iniciativa da Comissão, a qual, no entanto, para além dos comentários que se seguem, peca por tardia. Interroga-se, igualmente, se, para maior certeza e segurança, o instrumento não poderia/deveria ter sido o regulamento, em vez da diretiva.

3.2 Também quanto à base jurídica o CESE entende que, para além da mera realização do mercado interno, o que está também em causa é um instrumento de proteção dos consumidores, pelo que a base jurídica mais adequada, a não ser adotado o artigo 81.º, deveria ser o artigo 169.º, n.º 2, alínea b), e n.º 4, do Tratado e não apenas o artigo 114.º, para além dos artigos 38.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

3.3 Aplaude a exclusão do seu objeto de procedimentos que enganosamente são apresentados como de resolução amigável de litígios de consumo, quando não passam de uma manobra de *marketing*, na medida em que as entidades responsáveis são empregados do comerciante e a seu soldo e portanto sem garantias de isenção e de independência. O CESE sugere, para que não existam dúvidas, a criação de uma «marca europeia de conformidade» que não só qualifique os mecanismos de RAL que obedecem às características exigidas na proposta (à semelhança da «marca de confiança» existente em Espanha), mas também identifique de forma harmonizada e sem custos para os comerciantes aqueles que aderem a estes mecanismos e assim ganhando a confiança dos consumidores para eles.

[1] JO L 115 de 17.4.1998, p. 31.
[2] JO L 109 de 19.4.2001, p. 56.

3.4 Saúda o alargamento da noção de consumidor, no seguimento da nova Diretiva Direitos dos Consumidores ([3]), aos contratos de dupla finalidade, em que a atividade comercial da pessoa não seja predominante no contexto global do contrato, mas gostaria que esta noção aparecesse de forma explícita no articulado.

3.5 Congratula-se pela preocupação de estender o funcionamento do sistema instituído aos conflitos transfronteiriços e espera que a Comissão diligencie a criação das condições para que as RAL possam efetivamente tratar desses casos, designadamente através de ODR e reforçando a cooperação administrativa entre os Estados-Membros ([4]). Aconselha ainda a Comissão a que, à semelhança do disposto no artigo 6.º, n.º 4, da proposta de Regulamento ODR, convoque, pelo menos uma vez por ano, uma reunião das autoridades nacionais competentes previstas no artigo 15.º da proposta de diretiva, a fim de permitir um intercâmbio de melhores práticas e a discussão de eventuais problemas decorrentes do funcionamento dos sistemas de RAL.

3.6 Apoia a faculdade aberta de os sistemas de RAL se aplicarem a conflitos coletivos, como um primeiro passo no sentido da concretização de um mecanismo judicial de recurso coletivo na UE, mas teria apreciado que aquela possibilidade tivesse sido claramente explicitada no articulado e devidamente definido o seu regime, em vez de deixada ao arbítrio dos Estados-Membros. A este propósito o CESE reafirma o que vem dizendo há anos em variados dos seus pareceres quanto à necessidade e à premência de a UE se dotar de um instrumento judicial harmonizado de ação de grupo a nível comunitário, que, de qualquer forma, o alargamento destes sistemas de RAL a conflitos coletivos não substitui.

3.7 Reconhece a necessidade de garantir que quem se ocupe da gestão e do funcionamento das RAL, desde os funcionários aos mediadores ou árbitros, tenha os conhecimentos, as capacidades, a experiência e as competências pessoais e profissionais para o desempenho, de forma idónea e imparcial, das suas funções, bem como que lhes sejam garantidas as condições para o seu exercício com isenção e independência. Neste sentido, o CESE teria apreciado que tais condições fossem objeto de especificação detalhada no texto da proposta, de forma a garantir homogeneidade de critérios em toda a UE.

3.8 Concorda com os princípios de funcionamento das RAL estatuídos nos artigos 7.º, 8.º e 9.º da proposta, que decalcam alguns dos princípios já constantes das recomendações citadas. Interroga-se, no entanto, por que razão foram omitidos princípios fundamentais que constavam dessas recomendações, como o princípio da legalidade e o princípio da liberdade.

Recomenda que, por razões de certeza e clareza, se mantenha a definição autónoma dos princípios do contraditório e do princípio da representação, articulando devidamente a possibilidade de as partes se fazerem representar por advogados ou por terceiros, designadamente por associações representativas dos interesses dos consumidores (em vez de aparecerem tratados dissimuladamente nos artigos 8.º, al. a), e 9.º, n.º 1, al. a)).

Por fim, o CESE não pode aceitar que o princípio da independência tenha sido substituído por um vago «princípio da imparcialidade», com diverso e menos preciso conteúdo e diferente natureza.

O CESE mostra-se relutante em concordar que estes mecanismos possam abranger queixas de comerciantes contra consumidores, não só porque vai ao arrepio da tradição dos sistemas existentes na generalidade dos Estados-Membros e até de toda a orientação constante das diversas tomadas de posição da Comissão e do PE nesta matéria ao longo dos anos, mas principalmente porque isso seria transformar os mecanismos de RAL em locais de resolução de questões relacionadas com o não pagamento, preterindo o sistema instituído pela UE para os «small claims» e fazendo submergir os sistemas de RAL por uma avalanche de casos que iria paralisar os sistemas que não teriam adequada capacidade de resposta.

No entanto, tendo em conta as disposições do «Small Business Act», as PME devem ter a possibilidade de, em condições a definir e a especificar, recorrer aos sistemas de RAL para resolver os seus litígios com consumidores, se estes não levantarem artigos encomendados ou deixados em reparação, ou se não comparecerem em caso de reserva.

3.9 O CESE entende que esta proposta não poderá, em caso algum, pôr em causa os sistemas que os Estados-Membros possuam ou criem com caráter obrigatório, de acordo com as suas tradições jurídicas próprias.

3.10 O CESE só poderá aceitar que as decisões das RAL possam não ser vinculativas para as partes desde que seja garantido expressamente o princípio fundamental do recurso por parte dos consumidores ou dos comerciantes, para a jurisdição dos tribunais comuns competentes. Aliás, a não ser assim, além de se retirar todo o valor acrescido de credibilidade e de eficácia às RAL, não se compreende como se pretende que no âmbito do regime instituído caibam também as decisões das arbitragens institucionalizadas ou de outros mecanismos similares, que têm natureza de verdadeiras sentenças judiciais.

3.11 O CESE lamenta que, na presente proposta, a Comissão não tenha consagrado uma fórmula idêntica à que contemplou na Proposta de regulamento ODR sobre a clara prevalência do direito de acesso à justiça, de que as RAL não são nem substituto nem verdadeira «alternativa» à função dos tribunais judiciais, mas antes meio complementar, valioso, para a resolução de litígios ([5]).

3.12 O CESE estranha que a questão do financiamento destes sistemas não tenha sido abordada de modo explícito e corajoso, na exposição de motivos da presente proposta, nem tão pouco no Programa 2014-2020, quando é certo que as organizações representativas dos consumidores o consideraram essencial nas

([3]) Diretiva 2011/83/EU (JO L 304 de 22.11.2011, p. 64); parecer do CESE: JO C 317 de 23.12.2009, p. 54.

([4]) No âmbito designadamente do Regulamento 2006/2004 relativo à cooperação entre autoridades nacionais, cf. parecer do CESE, JO C 218 de 23.7.2011, p. 69.

([5]) Na proposta de Regulamento ODR diz-se *expressis verbis*: «O direito à ação e a um tribunal imparcial são direitos fundamentais garantidos pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Os procedimentos de resolução de litígios em linha não têm por objetivo substituir-se aos processos judiciais e não podem privar os consumidores ou os comerciantes dos seus direitos de obter reparação junto dos tribunais. Nenhuma disposição do presente regulamento deverá, por conseguinte, impedir as partes de exercerem o seu direito de acesso ao sistema judicial».

consultas realizadas, alguns Estados-Membros estão em situação de penúria para fazer face às despesas acrescidas com novas estruturas, formação de mediadores e outros funcionários de apoio, informação e assistência aos consumidores, realização de peritagens e novas funções burocráticas e este tema foi considerado uniformemente como decisivo para a garantia da imparcialidade e independência do sistema ([6]).

3.13 O CESE aconselha ainda que a Comissão, se ainda o não fez, proceda à avaliação das principais abordagens regulatórias dos Estados-Membros relativamente à aplicação da Diretiva 2008/52/CE ([7]) sobre mediação civil e comercial (artigo 12.º), conforme sugerido pelo PE ([8]).

4. **Observações na especialidade**

4.1 *Art. 2.º, n.º 2, alínea a)*

A expressão «empregadas exclusivamente pelo comerciante» é de duvidosa e ambígua interpretação. Deveria ser substituída por «mantenham ou tenham mantido nos últimos 3 anos, uma relação profissional de dependência económica ou outra suscetível de afetar a sua independência».

4.2 *Art. 4.º, alínea e)*

A definição é demasiado vaga e indeterminada. Deveria ser acompanhada de uma referência clara à obediência aos princípios que devem presidir ao seu funcionamento e pela sua certificação como pertencente à rede de entidades reconhecidas.

4.3 *Art. 5.º, n.º 3*

O CESE não entende exatamente qual o alcance desta norma, mas teme que ela não comporte a eficácia desejada e, ao invés de promover a harmonização almejada, pelo funcionamento integrado a nível europeu e nacional de todos os mecanismos de RAL na mesma lógica de sistemas comuns e idênticos, contribua antes para que os Estados-Membros mantenham as suas atuais estruturas e criem apenas, de um ponto de vista meramente formal, um mecanismo supletivo, que, na prática, não irá resolver os problemas geográficos e setoriais que atualmente se colocam.

4.4 *Art. 6.º*

O CESE apreciaria que no estabelecimento e na comprovação dos requisitos de competência e imparcialidade fosse garantida uma participação ativa das organizações representativas dos profissionais e dos consumidores, nomeadamente nos processos de escolha e designação das pessoas singulares responsáveis pela resolução dos conflitos, e que tal tarefa não fosse deixada a burocratas e funcionários dos aparelhos oficiais dos Estados-Membros.

4.5 *Art. 7.º*

A proposta, para além das «obrigações de meios» que determina, deveria impor igualmente uma «obrigação de resultado», no sentido da verificação de que a atuação destes mecanismos produza resultados quantificáveis relativamente aos setores mais reclamados e à qualidade dos serviços prestados pelos profissionais e que os mesmos mecanismos adotem uma postura ativa na promoção da confiança na sua utilização.

Por outro lado, afigura-se fundamental que os Estados-Membros garantam que as entidades de RAL divulguem informações sobre os serviços prestados (nomeadamente, se incluem serviços de informação, mediação, conciliação e arbitragem), desempenho financeiro (garantindo-se assim a necessária transparência destes mecanismos e incrementando a confiança do consumidor) e o grau de satisfação dos utilizadores destas entidades.

O CESE considera ainda que, no que diz respeito ao n.º 2 da presente norma, para além dos respetivos relatórios anuais de atividade, as entidades deverão, também, proceder à divulgação, nos seus canais de comunicação, do orçamento anual e do resumo das decisões arbitrais proferidas, sem prejuízo das normas relativas ao tratamento dos dados pessoais estabelecidas na legislação nacional que transpõe a Diretiva 95/46/CE.

4.6 *Art. 9.º*

Embora o CESE reconheça a pertinência do princípio da Equidade, questiona a omissão do princípio da Legalidade, tal como enunciado na Recomendação da Comissão de 30 de março de 1998 ([9]). A ausência desta disposição no clausulado da diretiva poderá revelar-se prejudicial para os consumidores nas relações de comércio transfronteiras, mormente, quando a lei do domicílio do consumidor assuma um âmbito de proteção superior à lei do Estado-Membro onde o mecanismo de RAL se encontra constituído. O CESE reitera a necessidade de inclusão do princípio da Legalidade no âmbito da presente diretiva, garantindo-se que as decisões das entidades RAL não privem os consumidores do nível de proteção garantido pela lei aplicável.

([6]) Cf. parecer do CESE em elaboração (INT/608).
([7]) JO L 136 de 24.5.2008, p. 3; parecer do CESE: JO C 286 de 17.11.2005, p. 1.
([8]) Relatório sobre a aplicação da Diretiva sobre mediação nos Estados-Membros (A7-0275/2011), relator A. McCarthy.
([9]) A qual refere expressamente, no que concerne aos litígios transfronteiriços, que «a decisão do organismo não pode ter como resultado privar o consumidor da proteção que lhe asseguram as disposições imperativas da legislação do Estado-Membro no qual o consumidor tem a sua residência habitual, nos casos previstos no artigo 5.º da Convenção de Roma».

4.7 *Art. 10.º*

O CESE teme que alguma ambiguidade do artigo crie no consumidor a convicção de que o conflito poderá ser resolvido através de uma entidade de RAL, quando, na verdade, o comerciante apenas se limita a informar sobre a existência destes mecanismos, embora a eles possa não aderir.

O CESE insta a Comissão no sentido de que a proposta garanta que os Estados-Membros exijam aos comerciantes que esta informação seja prestada em momento imediatamente anterior à celebração do contrato, permitindo, assim, ao consumidor tomar uma decisão consciente e informada, conhecendo, de antemão se o comerciante adere ou não às entidades de RAL.

O CESE entende ainda que o não cumprimento ou o cumprimento defeituoso da obrigação referida no n.º 2 deverá ser considerada prática comercial desleal e incluída na lista anexa à Diretiva 2005/29/CE, independentemente das sanções previstas no artigo 18.º da proposta.

4.8 *Arts. 15.º a 17.º*

O CESE teme que estas regras possam não se revelar suficientes para que estas entidades cumpram totalmente os requisitos, uma vez que as mesmas assentam sempre em critérios decorrentes da sua autoavaliação. Neste sentido, revela-se essencial que a Comissão incentive a intervenção direta da sociedade civil na monitorização destes mecanismos, através dos respetivos organismos representativos dos setores em causa ([10]).

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([10]) À semelhança do que sucede no setor energético, em Itália: embora tratando-se de um mecanismo de RAL de natureza pública, o mesmo é gerido por representantes dos consumidores e pelas empresas de energia, sendo que os primeiros participam ativamente na formação dos técnicos deste mecanismo.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Os excertos seguintes foram alterados na sequência de propostas de alteração adotadas pela Assembleia em plenária, embora mais de um quarto dos sufrágios expressos fosse a favor de manter a formulação original (Artigo 54º, n.º 4, do Regimento).

a) Ponto 1.8:

O CESE discorda que estes mecanismos possam abranger queixas de comerciantes contra consumidores.

b) Ponto 3.9:

O CESE discorda que estes mecanismos possam abranger queixas de comerciantes contra consumidores, não só porque vai ao arrepio da tradição dos sistemas existentes na generalidade dos Estados-Membros e até de toda a orientação constante das diversas tomadas de posição da Comissão e do PE nesta matéria ao longo dos anos, mas principalmente porque isso seria transformar os mecanismos de RAL em locais de resolução de questões relacionadas com o não pagamento, preterindo o sistema instituído pela UE para os «small claims» e fazendo submergir os sistemas de RAL por uma avalanche de casos que iria paralisar os sistemas que não teriam adequada capacidade de resposta

Nos termos do artigo 54.º, n.º 4, do Regimento, as propostas de alteração foram examinadas em conjunto.

Resultado da votação:

Votos a favor:	80
Votos contra:	52
Abstenções:	19

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento ODR)

COM(2011) 794 final — 2011/0374 (COD)

(2012/C 181/18)

Relator: **Jorge PEGADO LIZ**

Em 13 e 14 de dezembro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento ODR)

COM(2011) 794 final — 2011/0374 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 9 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 117 votos a favor e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE, que de há muito vinha pedindo uma iniciativa deste cariz, congratula-se com a proposta da Comissão e apoia a escolha do regulamento como instrumento apropriado.

1.2 O CESE entende, no entanto, que a base jurídica mais adequada seria o artigo 169.º, n.º 2, alínea b), e n.º 4 do TFUE e não apenas o artigo 114.º, para além dos artigos 38.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

1.3 Aplaude a expressa declaração da Comissão, no sentido de que, com a criação deste sistema não se visa precludir o direito de recurso aos tribunais ou de substituir o normal funcionamento dos processos judiciais, sempre que as partes a eles pretendam recorrer.

1.4 Considera, no entanto, que a proposta é tímida e até enganadora no seu título e fica muito aquém do que seria de esperar e era desejável e possível, nomeadamente, no que respeita à utilização de toda uma série de meios tecnológicos e de sistemas de informação eletrónica já existentes e experimentados com sucesso, da chamada 2.ª geração de ODR.

1.5 O CESE recomenda assim à Comissão que considere esta proposta como apenas um primeiro passo no sentido de uma efetiva resolução de conflitos em linha e desenvolva a breve prazo as potencialidades do sistema por forma a integrar toda a inovação tecnológica compatível com a certeza e a segurança jurídicas, ainda que para tanto tenha de criar «ex novo» um sistema específico e autónomo para o ODR comunitário para as transações transfronteiras.

1.6 O CESE entende que não se justifica a exclusão do sistema quer dos conflitos que não sejam meramente transfronteiriços, quer dos conflitos que não resultem exclusivamente de transações concluídas através de meios eletrónicos (conflitos *offline*).

1.7 O CESE discorda que estes mecanismos possam abranger queixas de comerciantes contra consumidores.

1.8 O CESE recomenda que a possibilidade de as partes se fazerem representar por advogados ou por terceiros, designadamente por associações representativas dos interesses dos consumidores nas suas queixas *online*, seja expressamente acolhida.

1.9 O CESE insta a Comissão a tornar mais claro de que modo questões mais complexas que podem surgir em certos conflitos *online*, como a discussão de cláusulas contratuais abusivas ou a lei aplicável aos contratos, poderão ser resolvidas através da plataforma.

1.10 O CESE tem sérias dúvidas que sejam realistas os prazos estabelecidos e teme que a sua consagração de forma taxativa, aliada à previsível impossibilidade prática do seu cumprimento, contribua para o descrédito do sistema, em que um dos principais objetivos é a celeridade e a eficácia.

1.11 O CESE propõe a interconexão desta plataforma *online* com um «livro de reclamações *online*», cuja existência deveria figurar nos *websites* dos comerciantes em linha.

1.12 O CESE recomenda que a Comissão adote um sistema de garantia da qualidade do sistema a instituir, propõe a aposição de *trustmarks* (selos ou marcas de confiança), por entidades credenciadas e autorizadas, para os agentes económicos que publicitem (nos seus *websites*) e promovam a resolução de litígios através da plataforma e postula a inserção nos códigos de conduta da referência à resolução de litígios através desta plataforma.

1.13 O CESE recomenda que a questão do financiamento deste sistema seja abordada de modo explícito e corajoso, quando as organizações representativas dos consumidores e alguns Estados-Membros estão em situação de penúria para fazer face às despesas acrescidas com a sua implementação, sendo certo que esta questão é decisiva para a garantia da imparcialidade e independência do sistema.

1.14 O CESE considera que demasiado importantes aspetos essenciais do instrumento legislativo e do funcionamento do sistema são deixados para futuros atos de execução ou atos delegados, que vão muito para além dos limites estabelecidos no artigo 290.º do Tratado, com consequências na segurança e na certeza jurídica do dispositivo.

1.15 O CESE entende que o teor de diversos preceitos deve ser revisto e pode ser melhorado no sentido de os tornar mais claros, menos ambíguos e mais eficazes nas suas estatuições e recomenda à Comissão que tome em conta as suas observações na especialidade.

2. **Síntese da proposta**

2.1 Considerando que uma parte substancial das entidades de regulação extrajudicial de litígios de consumo (RAL) não oferece a possibilidade de os consumidores europeus efetuarem toda a tramitação dos procedimentos em linha.

Considerando que a falta de meios de reparação eficazes para as queixas resultantes de transações transfronteiriças de consumo em linha tem consequências nefastas para os consumidores e para as empresas.

Considerando que o teor e as conclusões de inúmeros estudos encomendados sobre a matéria apontam para que exista um apoio generalizado ao desenvolvimento de ferramentas para a resolução de litígios de consumo em linha (ODR), através de uma ação a nível da UE.

Considerando que os resultados da avaliação de impacto SEC(2011) 1408 final, de 29.11.2011, apontam para que só a combinação dos dois instrumentos, RAL e ODR, pode assegurar o acesso a meios extrajudiciais imparciais, transparentes e eficazes para a resolução de litígios de consumo ligados a transações de comércio eletrónico transfronteiriças.

A Comissão, com a presente proposta de regulamento, entende estabelecer um sistema de ODR a nível de toda a UE, de modo a facilitar a resolução em linha de litígios de consumo ligados à venda de bens ou à prestação de serviços transfronteiriços por via eletrónica entre um comerciante e um consumidor.

2.2 Para tal desiderato, a Comissão utiliza como base jurídica, exclusivamente, o artigo 114.º do TFUE que visa a realização do mercado interno, no sentido de:

a) Criar uma «plataforma europeia de resolução de litígios em linha» (plataforma de ODR), sob a forma de um sítio WEB interativo, gratuito e acessível em linha, em todas as línguas oficiais da UE. Esta terá um ponto de entrada único para os consumidores e comerciantes que pretendam resolver extrajudicialmente um litígio originado no âmbito exclusivo de uma transação de comércio eletrónico transfronteiriço, em que todos os seus elementos residam ou estejam estabelecidos em diferentes Estados-Membros dentro da UE;

b) Constituir uma «rede de facilitadores de ODR», formada por um ponto de contacto ODR em cada Estado-Membro – autoridade competente designada nos termos da diretiva RAL como responsável pela assistência à resolução dos litígios apresentados através dessa plataforma.

2.3 O regulamento proposto apenas se aplica a litígios entre comerciantes e consumidores resultantes da venda de bens ou prestação de serviços transfronteiriços que sejam efetuados em linha.

2.4 O sistema a instituir deverá basear-se nas entidades já existentes de RAL e no respeito pelas tradições jurídicas dos Estados-Membros no que toca às respetivas regras processuais nacionais, nomeadamente, em matéria de custas, sem prejuízo de um conjunto de normas de funcionamento comum, com vista a salvaguardar a sua eficácia e celeridade. Este sistema não obsta ao funcionamento de qualquer entidade de RAL em linha já existente na EU, nem impede as entidades de RAL de dirimirem litígios transfronteiriços, que lhes sejam submetidos por outras vias que não a Plataforma.

2.5 Os procedimentos de ODR não pretendem substituir os processos judiciais nem privar os consumidores ou os comerciantes dos seus direitos de obter reparação através dos tribunais. O regulamento proposto aplicar-se-á a todas as entidades que facultem, em base duradoura, a resolução de litígios através de um procedimento de RAL, incluindo os procedimentos de arbitragem institucionalizada que não sejam criados «*ad hoc*».

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE, em alguns dos seus pareceres mais recentes e nomeadamente após a adoção da Agenda Digital [1], das 50 medidas [2] e das 12 alavancas para o mercado interno [3], vinha solicitando a criação de um sistema de resolução de conflitos em linha, pelo que não pode senão congratular-se com esta iniciativa da Comissão, apoiando igualmente a escolha do instrumento jurídico adotado – o regulamento.

[1] COM(2010) 245 final.
[2] COM(2010) 608 final.
[3] COM(2011) 206 final.

3.2 Quanto à base jurídica, o CESE entende que, para além da mera realização do mercado interno, o que está também em causa é um instrumento de proteção dos consumidores, pelo que a base jurídica mais adequada, a não ser adotado o artigo 81.º do TFUE, deveria ser o artigo 169.º, n.º 2, al. b), e n.º 4 e não apenas o artigo 114.º, para além dos artigos 38.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

3.3 Aplaude a expressa declaração da Comissão, no sentido de que, com a criação deste sistema não se visar precludir o direito de recurso aos tribunais ou de substituir o normal funcionamento dos processos judiciais, sempre que as partes a eles pretendam recorrer.

3.4 Saúda o alargamento da noção de consumidor, à semelhança do que faz na Proposta de diretiva RAL e no seguimento da nova Diretiva Direitos dos Consumidores ([4]), aos contratos de dupla finalidade, em que a atividade comercial da pessoa não seja predominante no contexto global do contrato, mas gostaria que esta noção aparecesse de forma explícita no articulado.

3.5 Pondera a preocupação da Comissão de respeitar as tradições jurídicas dos Estados-Membros e não pretender substituir ou diminuir o papel das RAL existentes no âmbito deste sistema, mas duvida que deste modo se dê um passo significativo no sentido da desmaterialização dos conflitos online.

3.6 Reconhece que, na prática, a presente proposta se limita à criação de uma espécie de «marco de correio eletrónico», ou de um «recetáculo postal *online*», para onde são dirigidas as queixas que após uma triagem meramente formal são remetidas para as diferentes entidades de RAL, configurando-se, desta forma, como um sistema de remessas burocrático, administrativo e pesado.

3.7 Considera que a proposta é tímida e fica muito aquém do que seria de esperar e era desejável e possível, nomeadamente, no tocante:

a) Ao Plano de Ação Plurianual 2009-2013 sobre Justiça Eletrónica Europeia ([5]);

b) Ao documento vanguardista da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional ([6]) (UNCITRAL), A/CN.9/706, intitulado «*Possible future work on online dispute resolution in cross-border electronic commerce transactions*»;

c) À exclusão dos conflitos que não sejam meramente transfronteiriços, obrigando os Estados-Membros que o desejem a configurar sistemas puramente nacionais para os conflitos intrafronteiras, mesmo que os seus intervenientes sejam de nacionalidade diversa, mas se encontrem a residir permanente ou temporariamente no mesmo Estado-Membro;

d) À exclusão de conflitos que não resultem exclusivamente de transações concluídas através de meios eletrónicos (ou *offline*), não tendo adotado a definição mais vasta de comércio eletrónico da Diretiva 2000/31/CE, incluindo os conflitos resultantes das comunicações comerciais *online* sem concretização de qualquer transação, ou mesmo a possibilidade, já hoje reconhecida por algumas RAL, de tratarem eletronicamente conflitos resultantes de transações celebradas à distância por meios não eletrónicos (venda por catálogo, ao domicílio) e até de transações presenciais ocorridas em deslocações a outros Estados-Membros, em que o conflito surja posteriormente à conclusão da transação comercial;

e) À não adoção do que é hoje vulgarmente designado como um sistema de 2.ª geração de ODR ([7]) (*Online Dispute Resolution*), no qual a tecnologia (inerente a esta plataforma) assume um papel ativo e opera como uma verdadeira «*quarta parte*» ([8]) (além das duas partes e do mediador/árbitro) no processo de resolução de litígios de consumo em linha; tal possibilitaria às partes uma comunicação remota, de forma síncrona ou assíncrona, através das novas tecnologias da informação e da comunicação, em vez de comunicarem na presença uma da outra;

f) À ausência de qualquer referência a um sistema de garantia da qualidade do sistema instituído como é o disponibilizado pela norma ISO 10003 – «Linhas diretrizes para a resolução de disputas externas às organizações», a qual poderia mesmo servir para normalizar um prospeto de informação relativo ao funcionamento do mecanismo ou à existência de uma «watch list», onde queixas contra os profissionais pudessem ser repertoriadas.

3.8 Apesar de o regulamento atribuir à plataforma ODR a «possibilidade da condução do procedimento de resolução de litígios em linha» (artigo 5.º, n.º 3, al. d)), o CESE esperava que se tivessem lançado as bases de um sistema de ODR como elemento de legitimação da justiça em linha, ou justiça eletrónica; esperava que a arquitetura fornecida reutilizasse e reproduzisse as infraestruturas e recursos tecnológicos existentes, síncronos ou assíncronos, como por exemplo, os «chats», fóruns eletrónicos, «mailing lists», correio eletrónico, teleconferência, áudio e videoconferência, salas de mediação virtuais; que potenciasse as aplicações de justiça e avocasse as ferramentas de primeira e segunda geração de ODR ao processo (à negociação, mediação e arbitragem online), promovendo a «e-mediação» entre as partes, o incremento do processo produtivo e o aumento da observabilidade e da previsibilidade processual.

([4]) Diretiva 2011/83/EU (JO L 304 de 22.11.2011, p. 64).
([5]) JO C 75 de 31.3.2009, p. 1.
([6]) Confira-se em http://www.uncitral.org/uncitral/publications/online_resources_ODR.html.
([7]) Cf. G. Peruginelli e G. Chiti «*Artificial Intelligence Dispute Resolution*» *in Proceedings of the Workshop on the Law of electronic agents* – LEA 2002.
([8]) Cf. entre outros, os procedimentos CYBERSETTLE (http://www.cybersettle.com) SMARTSETTLE (http://www.smartsettle.com) e SQUARETRADE (http://www.squaretrade.com) este último responsável pela resolução de mais de 200 000 litígios em 120 países, desde 1999, ECODIR (disponível em http://www.ecodir.org/).

3.9 Mesmo sem avançar para os mencionados modelos de 2.ª geração – em que o recurso às ferramentas telemáticas e o auxílio da inteligência artificial, por meio de modelos matemáticos, facultam a decisão dos conflitos pela avaliação sistémica das propostas das partes, elas mesmas apoiadas por agentes informáticos dotados de igual capacidade («interfaces inteligentes») num processo interativo assente em esquemas negociais padronizados como o BATNA («*Best Alternative to a Negotiated Agreement*») o WATNA («*Worst Alternative to a Negotiated Agreement*») para chegar à ZOPA («*Zone of Possible Agreement*») –, a Comissão, para honrar as expectativas e os anúncios desta iniciativa, deveria ter pelo menos considerado as potencialidades de inclusão nas funções da Plataforma de Sistemas de Apoio à Tomada de Decisão das partes num sistema de ODR, como, por exemplo, os sistemas periciais, sistemas de informação baseada em casos anteriores, sistemas de acesso a bases de dados informáticos (raciocínio por analogia ou «*case-based reasoning*» (CBR) na literatura internacional) e resolução de conflitos em linha com base nos estilos conflituais das partes.

3.10 O CESE interroga-se ainda de que modo a Comissão pensou a resolução em linha de casos que tenham a ver não apenas com discórdias mercadológicas típicas, do tipo «defeito», «mau funcionamento», «atrasos na entrega ou não entrega», mas antes com a discussão de cláusulas contratuais abusivas ou lei aplicável aos contratos.

3.11 O CESE apreciaria que a possibilidade de as partes se fazerem representar por advogados ou por terceiros, designadamente por associações representativas dos interesses dos consumidores nas suas queixas *online*, fosse explicitamente referida.

3.12 O CESE estranha que a questão do financiamento para a implementação deste novo instrumento não tenha sido abordada de modo explícito e corajoso, quando é certo que as organizações representativas dos consumidores o consideraram essencial nas consultas realizadas; alguns Estados-Membros estão em situação de penúria para fazer face às despesas acrescidas com novas estruturas, formação de «facilitadores» e outros funcionários de apoio, informação e assistência aos consumidores e novas funções burocráticas, sendo este tema considerado uniformemente como decisivo para a garantia da imparcialidade e independência do sistema.

4. **Observações na especialidade**

4.1 *Art. 1.º - Objeto*

O objeto deste regulamento deveria comportar igualmente o princípio do acesso ao direito e à justiça pelas partes. Além da resolução de litígios, a plataforma poderia servir como prevenção de litígios, dotando-se de informação relevante tendente à sanação do conflito.

4.2 *Art. 2.º - Âmbito de aplicação*

O CESE apreciaria que, também do ponto de vista da racionalidade económica, o regulamento fosse aplicável igualmente aos conflitos ocorridos em ambiente *offline*, com base no que já é prática comum na atuação de vários prestadores de RAL que atuam com tecnologias da informação na mediação entre as partes.

Como questão formal, sugere-se que a matéria das exclusões de aplicação deveria constar neste artigo 2.º e não no artigo 4.º, que se atém às definições.

4.3 *Art. 3.º - Relação com outra legislação da União*

O CESE sugere a inclusão das diretivas atinentes ao comércio eletrónico, à venda de bens de consumo e contratação à distância ([9]).

4.4 *Capítulo II – A Plataforma europeia de resolução de litígios em linha*

O CESE preferiria que, para maior clareza a matéria relativa à conceção da plataforma e a relativa ao processo de tramitação fossem objeto de capítulos diferentes.

4.5 *Art. 5.º, n.º 3, alínea b)*

O CESE tem dúvidas sobre a praticabilidade da escolha pelas partes de uma entidade de RAL por falta de conhecimentos e de critérios para o efeito. Seria, por outro lado, conveniente que as próprias partes pudessem, por si, proceder à designação de uma entidade com quem já tenham anteriormente atuado.

4.6 *Art. 5.º, n.º 3, alínea i)*

O CESE teme que estas informações sejam insuficientes. Propõe que, além das estatísticas sobre o resultado dos litígios, a plataforma indique quais as metodologias de RAL mais utilizadas e dados estatísticos por assuntos tratados. A plataforma deve ainda integrar um sistema de gestão processual dotada de indicadores de gestão (incluindo processos entrados, findos, pendências, duração e custos do processo). Além disso, o CESE entende que a mera indicação ou proposição às partes de uma ou mais entidades de RAL não assegura o desiderato que o diploma deveria alcançar: o acesso à justiça pelas partes. O CESE chama a atenção que basta uma das partes não concordar com a Entidade de RAL sugerida para que o processo acabe por abandono, cfr. art. 7.º, n.º 3, 8.º, n.º 2, alínea b), e n.º 4 – o que, de facto preanuncia o fracasso do sistema.

([9]) Diretiva n.º 2000/31/CE (JO L 178 de 17.7.2000, p. 1), Diretiva n.º 1999/44/CE (JO L 171 de 7.7.1999, p. 12) e Diretiva n.º 97/7/CE (JO L 144 de 4.6.1997, p. 19).

4.7 *Art. 6.º - Rede de facilitadores para a resolução de litígios em linha*

O CESE entende que a expressão «*resolução de litígios em linha*» é enganadora e devia ser evitada pois que, em rigor, a resolução de litígios não se promove em linha, mas pelos métodos clássicos de RAL. Tão-somente a queixa se enceta eletronicamente.

O CESE teme seriamente que este sistema condicione ou prejudique insanavelmente a celeridade e a eficácia postulada no objeto da proposta de regulamento, consignando uma tramitação burocratizada do procedimento, atento o sistema de reencaminhamento trifásico preconizado e pondo claramente em dúvida a possibilidade do efetivo cumprimento do prazo limite de 30 dias estabelecido no artigo 9.º, al. b). Registe-se que, até que as partes procedam à efetiva resolução do conflito pelo prestador de RAL, a queixa teve de ser submetida por via eletrónica à plataforma, depois escrutinada e proposta às entidades de RAL competentes, reencaminhada pelos facilitadores de ODR à entidade de RAL escolhida, implicando uma inevitável dilação para as partes com custos de morosidade e de oportunidade.

4.8 *Art. 7.º - Apresentação de uma queixa*

O CESE aconselha que seja prestada a devida atenção à necessidade de ser acautelada e viabilizada a tradução da queixa e dos documentos anexos entre as partes. É matéria essencial ao funcionamento do sistema e que a proposta ignora, não fazendo sequer referência aos sistemas de tradução automática já existentes e que deveriam ser integrados no sistema.

4.9 *Art. 7.º, n.º 2 e n.º 6*

O CESE realça que o documento anexo, designado «Informações a incluir no formulário eletrónico de queixa» se revela totalmente insuficiente quanto ao seu teor e forma de preenchimento para merecer sequer quaisquer comentários.

O CESE entende que este *website*, além de disponibilizar um formulário, deverá dispor de um manual de instruções *online* relativo ao *modus operandi* de preenchimento do formulário; deverá incluir formação específica nesse sentido (instruções prévias para adaptação a este *software* ou, adicionalmente, disponibilizar-se um *website* de suporte com instruções, ajudas e respostas às perguntas mais frequentes); deverá prever um espaço de interatividade para as partes exporem as suas dificuldades e receberem respostas imediatas *online*; deverá facilitar a exposição oral dos factos nas várias línguas e com tradução imediata, através das novas tecnologias da comunicação existentes; deverá ainda prever um expediente de deteção automática de formulários incorreta ou incompletamente preenchidos, facultando a informação necessária à sua correção e evitando assim a necessidade de resubmissão de nova queixa.

O CESE entende que certos conceitos legais indeterminados como, por exemplo, i) «suficiente» (n.º 2) ou ii) «dados pertinentes e que não sejam desproporcionados relativamente às finalidades para que são recolhidos» (n.º 6) devem ser objetivados em elementos informativos concretos.

O CESE postula que deverá ter-se em conta não só uma obrigação de meios (a da disponibilização de um formulário *online*), mas que o seu preenchimento seja intuitivo, *consumer friendly*, fácil e confortável ([10]).

O CESE propõe ainda a interconexão desta plataforma *online* com um «livro de reclamações online», cuja existência deveria figurar nos *websites* dos comerciantes em linha. O seu preenchimento poderia facultar a possibilidade de ser remetido direta, automaticamente e de forma eletrónica por *interface* à plataforma de ODR central, para que a resolução do conflito seja lavrada.

4.10 *Art. 8.º, n.º 1*

O CESE recorda que os consumidores médios padecem em geral de iliteracia (para além da exclusão digital) e teme que a sanção prevista no n.º 1 tenha um efeito totalmente contrário aos objetivos da iniciativa, traduzindo-se num expediente formal de não resolução de conflitos.

4.11 *Art. 12.º - Confidencialidade e segurança dos dados*

O CESE alerta para o facto de as regras atinentes ao sigilo profissional e confidencialidade se sujeitarem à legislação nacional, inexistindo uma previsão necessária quanto ao ónus da prova e a soluções face ao incumprimento destes deveres.

4.12 *Art. 13.º - Informação aos consumidores*

O CESE propõe a aposição de *trustmarks* (selos ou marcas de confiança), por entidades credenciadas e autorizadas, para os agentes económicos que publicitem (nos seus *websites*) e promovam a resolução de litígios através desta plataforma, como, por exemplo, a «TRUSTe», a Euro-Label ou a Global Trustmark Alliance.

O CESE postula a inserção nos códigos de conduta (elaborados por agentes económicos, associações de consumidores ou fornecedores ou ainda entidades governamentais) da referência à resolução de litígios através desta plataforma *online*.

([10]) Efetivamente, algumas comunicações importantes podem ser prejudicadas pela ortografia simples, erros gramaticais ou de digitação. Os erros de ortografia podem induzir a conclusões precipitadas sobre a outra parte ou criar dúvidas quanto ao alcance de resolução do próprio litígio. Neste sentido, as ferramentas de verificação ortográfica revelam-se úteis, como por exemplo a aplicação no http://www.juripax.com/.

4.13 *Art. 15.º e 16.º - Atos de execução e exercício da delegação*

Em diversos preceitos da proposta (art. 6.º, n.º 5, art. 7.º, n.ºs 4 e 5) importantes aspetos essenciais do instrumento legislativo e do funcionamento do sistema são deixados para futuros atos de execução ou atos delegados, que o CESE considera que vão muito para além dos limites estabelecidos no artigo 290.º do Tratado e definidos na Comunicação da Comissão sobre a Implementação do artigo 290.º do Tratado (COM (2009) 673 final de 9.12.2009), com consequências na segurança e na certeza jurídica do dispositivo.

Bruxelas, 28 de março de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Alinhamento pelo novo quadro legislativo (Pacote «Mercadorias»)

COM(2011) 764 final — 2011/0358 (COD)

COM(2011) 765 final — 2011/0351 (COD)

COM(2011) 766 final — 2011/0352 (COD)

COM(2011) 768 final — 2011/0350 (COD)

COM(2011) 769 final — 2011/0353 (COD)

COM(2011) 770 final — 2011/0354 (COD)

COM(2011) 771 final — 2011/0349 (COD)

COM(2011) 772 final — 2011/0356 (COD)

COM(2011) 773 final — 2011/0357 (COD)

(2012/C 181/19)

Relator único: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 20 de dezembro e em 30 de novembro de 2011, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Alinhamento pelo novo quadro legislativo (Pacote «Mercadorias»)

COM(2011) 764 final — 2011/0358 (COD)

COM(2011) 765 final — 2011/0351 (COD)

COM(2011) 766 final — 2011/0352 (COD)

COM(2011) 768 final — 2011/0350 (COD)

COM(2011) 769 final — 2011/0353 (COD)

COM(2011) 770 final — 2011/0354 (COD)

COM(2011) 771 final — 2011/0349 (COD)

COM(2011) 772 final — 2011/0356 (COD)

COM(2011) 773 final — 2011/0357 (COD)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 9 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 de 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 115 votos a favor, 4 votos contra e 10 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité acolhe favoravelmente a adoção pela Comissão Europeia das propostas de modificação de dez diretivas de harmonização técnica relativas à aplicação do chamado Pacote «Mercadorias», através de uma simples adaptação das mesmas à Decisão n.º 768/2008/CE [1] relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos.

1.2 Importa definir no futuro a natureza das sanções que deverão ser garantidas pela legislação dos Estados-Membros e o limiar mínimo para a sua aplicação, já que a única obrigação que as disposições pertinentes deixam a cargo das autoridades nacionais é a de elaborar as regras em matéria de sanções por determinados incumprimentos e não, por exemplo, a sua categorização e demais elementos punitivos, que são estabelecidos a nível supranacional.

1.3 A Comissão deveria ter em conta as observações formuladas pelo CESE, no seu parecer de 13 de dezembro de 2007 sobre o quadro jurídico horizontal [2], a respeito da necessidade de aumentar a coordenação e reforçar as atividades de fiscalização no mercado.

[1] JO L 218 de 13.8.2008, p. 82; parecer do CESE: JO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

[2] JO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

1.4 No que respeita à proteção jurídica da marcação UE, importa evoluir no sentido da criação de um novo sistema que determine a origem e a rastreabilidade dos produtos, para melhorar a informação disponibilizada aos consumidores.

2. **Introdução**

2.1 A livre circulação de mercadorias é uma das quatro liberdades básicas em que assenta o mercado interno e encontra-se expressamente reconhecida nos Tratados (artigo 28.º e seguintes do TFUE), tendo gerado uma numerosa jurisprudência do Tribunal de Justiça, que foi incorporada no acervo da UE.

2.1.1 A adoção em 1985 da técnica legislativa «Nova Abordagem», que reduziu ao essencial as exigências legais e tratou aspetos técnicos específicos por meio de normas europeias harmonizadas, contribuiu para acelerar o processo de harmonização, permitindo que setores de atividade inteiros beneficiassem da liberdade de circulação

2.1.2 No direito derivado, a denominada abordagem global foi adotada com a Decisão n.º 90/683/CEE ([3]) do Conselho, posteriormente substituída pela Decisão n.º 93/465/CEE ([4]). Ambas as decisões estabelecem orientações gerais e procedimentos detalhados em matéria de avaliação da conformidade a utilizar nas diretivas da «Nova Abordagem».

2.2 Em julho de 2008, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram um novo quadro legislativo, com a finalidade de melhorar o funcionamento da comercialização de bens no mercado interno, aprovando o Regulamento (CE) n.º 765/2008 ([5]) que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização e a Decisão n.º 768/2008/CE relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos.

2.2.1 O pacote de 2008 tinha por objetivo dinamizar a livre circulação de produtos seguros por meio de uma melhoria da eficácia da legislação da UE em matéria de segurança dos produtos, do reforço da proteção dos consumidores e da harmonização das condições de concorrência para os operadores económicos. No respeitante à livre circulação de mercadorias, este novo quadro jurídico horizontal de 2008 deve ser complementado através da legislação sobre a normalização dos produtos.

2.2.2 Estes textos são mais do que uma simples revisão da «Nova Abordagem», estabelecendo de facto um novo enquadramento legislativo para a área harmonizada. Trata-se de documentos complementares, indissociáveis um do outro, e ambos estreitamente relacionados com a legislação setorial, que apoiam e completam.

2.3 O Regulamento (CE) n.º 765/2008 prevê o reforço das normas em matéria de acreditação e de fiscalização do mercado, para que os produtos não conformes possam ser facilmente identificados e retirados do mercado. O principal objetivo da proposta consiste em garantir a livre circulação de mercadorias no setor harmonizado mediante:

— o reforço da cooperação europeia, a fim de que a acreditação possa assumir realmente o seu papel de nível final de controlo na aplicação correta da legislação da UE;

— o estabelecimento de um quadro para o reconhecimento da EA (Cooperação Europeia para a Acreditação), organização já existente, de modo a garantir uma rigorosa avaliação interpares pelos organismos nacionais de acreditação;

— um quadro europeu de fiscalização do mercado e controlo dos produtos que entram no mercado da UE, com uma cooperação mais estreita entre organismos internos e autoridades aduaneiras, intercâmbio de informações e cooperação entre as autoridades nacionais sobre os produtos presentes no mercado de mais Estados-Membros;

— a aplicação de normas uniformes e claras em todos os setores, estabilidade jurídica e coerência das medidas, amenização dos requisitos a cumprir antes da comercialização e redução dos encargos ligados à avaliação da conformidade.

2.4 A Decisão n.º 768/2008/CE é um ato *sui generis*, que constitui, da parte do legislador da UE, um compromisso de aplicar as suas disposições de forma tão sistemática quanto possível a toda a legislação relativa aos produtos, seja ela passada, presente ou futura, e assim facilitar a implementação por todas as partes envolvidas.

2.4.1 A decisão estabelece um quadro horizontal geral de coerência da legislação sobre a livre circulação de mercadorias, que inclui:

— definições harmonizadas, deveres comuns para os operadores económicos, critérios para a seleção dos organismos de avaliação da conformidade, critérios para as autoridades nacionais certificadoras e regras para o processo de certificação;

— regras para a seleção dos procedimentos de avaliação da conformidade, bem como uma série de procedimentos, a fim de evitar duplicações onerosas;

— uma definição única da marcação UE (com as correspondentes responsabilidades e salvaguardas);

([3]) JO L 380 de 31.12.1990, p. 13.
([4]) JO L 220 de 30.8.1993, p. 23.
([5]) JO L 218 de 13.8.2008, p. 30; parecer do CESE: JO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

— um procedimento adequado de informação e fiscalização do mercado, como prolongamento do sistema previsto na Diretiva relativa à segurança geral dos produtos;

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

2.5 O CESE, no seu parecer sobre ambas as propostas, salientou:

— a importância de assegurar o pleno funcionamento do princípio da livre circulação de mercadorias, para que os produtos legalmente comercializados num Estado-Membro o possam ser, sem qualquer dificuldade, em todo o território da UE;

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

Ou seja, o CESE apoiou as propostas da Comissão, fazendo uma série de observações e sugestões a respeito de ambos os instrumentos.

2.6 O Regulamento (CE) n.º 765/2008 entrou em vigor em 1 de janeiro de 2010. As suas disposições são diretamente aplicáveis desde essa data e estão a ser aplicadas pelas autoridades nacionais, sob coordenação da Comissão.

2.7 A Decisão n.º 768/2008, que se destina às instituições da UE, é um ato jurídico sem efeitos vinculativos para as empresas, as pessoas singulares ou os Estados-Membros. Foi elaborada para funcionar como um quadro horizontal de enquadramento das disposições comuns da legislação de harmonização técnica. Estas disposições normalizadas deveriam ser integradas em toda a legislação nova ou revista.

3. **Obstáculos à livre circulação de mercadorias**

3.1 O objetivo de ambos os instrumentos é abordar vários problemas que têm vindo a ser observados em diferentes setores de atividade regulados pela legislação europeia em matéria de harmonização técnica, ou seja, a legislação que estabelece os requisitos comuns para a comercialização de produtos.

3.2 A principal preocupação era garantir a segurança dos cidadãos e reduzir o número de produtos presentes no mercado que não satisfaziam os requisitos da legislação europeia. Outro objetivo era melhorar a qualidade do trabalho realizado pelos organismos de inspeção e de certificação. Além disso, este novo quadro horizontal deveria contribuir para uma maior coerência do conjunto do quadro regulamentar de produtos e simplificar a sua aplicação.

3.3 *Problemas de incumprimento dos requisitos vigentes*

3.3.1 Há um número considerável de produtos no mercado que não cumpre os requisitos estabelecidos nas diretivas. Algumas empresas adicionam simplesmente a marcação de conformidade CE aos seus produtos, apesar de não cumprirem as condições estabelecidas para a dita marcação.

3.3.2 Nem todos os importadores e distribuidores efetuam as verificações necessárias para assegurar que comercializam apenas produtos que comprem a legislação. Para as autoridades fiscalizadoras do mercado, costuma ser difícil localizar os operadores económicos que fornecem esses produtos, especialmente quando são de países terceiros.

3.4 Os Estados-Membros também estão a impor diferentes obrigações a importadores e distribuidores, para que estes assegurem que os produtos cumprem os requisitos aplicáveis. Além do mais, as ações que as autoridades nacionais estão a realizar no respeitante aos produtos que não cumprem as normas são por vezes diferentes entre Estados-Membros.

3.5 *Problemas resultantes da atuação de alguns órgãos acreditados*

3.5.1 Algumas diretivas exigem a certificação dos produtos por parte de «organismos acreditados» (entidades que testam, inspecionam e certificam os produtos). Ainda que a maioria dos organismos acreditados realize o seu trabalho de forma conscienciosa e responsável, houve alguns casos em que surgiram dúvidas sobre a qualificação de determinados organismos e a credibilidade dos certificados que emitem.

3.5.2 Existem diferenças entre o método e o nível de rigor na forma de como os Estados-Membros avaliam e controlam a qualificação dos organismos acreditados. A qualificação das filiais ou subcontratantes localizadas fora da UE é particularmente preocupante.

3.6 *Incoerências concretas da legislação vigente*

3.6.1 As diretivas sobre a livre circulação de produtos seguem, muitas vezes, uma abordagem baseada no risco e frequentemente podem aplicar-se várias diretivas a um mesmo produto. Para os fabricantes, isso significa que há que aplicar todos os requisitos ao produto.

3.6.2 A aplicabilidade simultânea de várias diretivas a um mesmo produto pode dificultar o processo de avaliação da conformidade, em especial quando as diretivas utilizam o mesmo «módulo» mas o texto desse módulo varia entre as diferentes diretivas.

4. **A proposta da Comissão**

4.1 Por ocasião da adoção do novo quadro em julho de 2008, os serviços da Comissão procuraram, na legislação sobre produtos, instrumentos que seriam revistos nos anos seguintes, por motivos setoriais, figurando a maior parte como revisões individuais no programa de trabalho da Comissão.

4.2 Com a proposta em exame, a Comissão Europeia pretende atualizar a legislação da «Nova Abordagem» existente em determinados setores afetados, tendo por base os novos modelos estabelecidos na Decisão n.º 768/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. Para o efeito, prevê-se alinhar pela decisão as seguintes dez diretivas:

— Diretiva 2006/95/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros no domínio do **material elétrico destinado a ser utilizado dentro de certos limites de tensão**;

— Diretiva 2009/105/CE relativa a **equipamentos sob pressão**;

— Diretiva 2009/23/CE respeitante a **instrumentos de pesagem de funcionamento não automático**;

— Diretiva 93/15/CEE relativa à harmonização das disposições respeitantes à colocação no mercado e ao controlo dos **explosivos para utilização civil**;

— Diretiva 94/9/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre **aparelhos** e sistemas de proteção destinados a ser **utilizados** em **atmosferas** potencialmente **explosivas**;

— Diretiva 95/16/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos **ascensores**;

— Diretiva 97/23/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre **equipamentos sob pressão**;

— Diretiva 2004/22/CE relativa aos **instrumentos de medição**;

— Diretiva 2004/108/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à **compatibilidade eletromagnética** e que revoga a Diretiva 89/336/CEE;

— Diretiva 2007/23/CE relativa à colocação no mercado de **artigos de pirotecnia**.

4.2.1 O principal ponto em comum entre estas diretivas é a sua estrutura similar: definições, requisitos essenciais de saúde e segurança, referências a normas europeias harmonizadas, requisitos para os fabricantes, requisitos de rastreabilidade e requisitos de avaliação da conformidade, bem como mecanismos de salvaguarda.

4.2.2 Em causa estão setores de atividade muito importantes que enfrentam uma forte concorrência internacional e que poderão, por conseguinte, tirar benefícios da simplificação e da garantia de condições de igualdade no mercado da UE.

4.2.3 Contudo, na proposta, a Comissão propõe adaptar à Decisão n.º 768/2008/CE um pacote de diretivas que não estavam previstas para revisão, mas que poderiam beneficiar de disposições em matéria de fiscalização do mercado e outras questões transectoriais, sem pôr em causa considerações puramente setoriais.

4.2.4 O objetivo deste pacote é modificar um conjunto de diretivas apenas para integrar disposições horizontais da decisão num procedimento único e simplificado, sem rever questões setoriais, a fim de repercutir os benefícios imediatos do novo quadro legislativo no maior número possível de setores. O seu conteúdo está estritamente limitado a um alinhamento pela decisão no que respeita a definições, requisitos de rastreabilidade, obrigações dos operadores económicos, critérios e procedimentos para a seleção dos organismos de avaliação da conformidade e requisitos de avaliação da conformidade.

4.2.5 Para alcançar a máxima qualidade jurídica, a Comissão optou pela técnica legislativa da reformulação, que consiste na «aprovação de um novo ato jurídico que integre, num texto único, as alterações de fundo que introduza num ato anterior e, simultaneamente, as disposições deste último que permaneçam inalteradas. O novo ato jurídico substitui e revoga o ato anterior». Além disso, as diretivas devem também alinhar-se pela terminologia e pelas disposições do Tratado de Lisboa.

4.3 *Segundo a Comissão, a adaptação das dez diretivas poderia resumir-se da seguinte forma:*

4.3.1 Medidas para abordar o tema da falta de conformidade:

— Obrigações dos importadores e dos distribuidores;

— Obrigações dos fabricantes;

— Requisitos de rastreabilidade;

— Reorganização do procedimento da cláusula de salvaguarda (fiscalização do mercado).

4.3.2 Medidas para garantir a qualidade do trabalho realizado pelos organismos certificados:

— Reforço dos requisitos de certificação para os organismos notificados;

— Revisão do processo de notificação;

— Requisitos para as autoridades notificadoras;

— Obrigações em matéria de informação.

4.3.3 Medidas para assegurar uma maior coerência entre as diretivas:

— Adaptação das definições e da terminologia comummente utilizadas;

— Adaptação dos textos dos procedimentos de avaliação da conformidade.

4.3.4 Contudo, a proposta não inclui aspetos relativos à aplicação da política de normalização da UE, que poderia ter um impacto na aplicação das diretivas que abrange e que serão abordadas noutra iniciativa legislativa.

5. **Observações na generalidade**

5.1 O Comité acolhe favoravelmente a adoção pela Comissão Europeia das propostas de modificação de dez diretivas de harmonização técnica relativas à aplicação do chamado Pacote «Mercadorias» através de uma simples adaptação das mesmas à Decisão n.º 768/2008/CE relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos.

5.2 A Decisão n.º 768/2008/CE foi adotada em conjunto com o Regulamento (CE) n.º 765/2008 (que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização do mercado); ambos definem orientações para melhorar o funcionamento do mercado interno, ao estabelecerem uma abordagem mais coerente da política de harmonização técnica sobre a segurança dos produtos, assim como um regime de fiscalização mais eficaz para todas a mercadorias introduzidas no mercado, procedentes da UE ou de países terceiros, e reforçarem a proteção dos consumidores no mercado único.

5.2.1 Dado que a decisão citada não tem por si só efeitos jurídicos vinculativos para terceiros (o que não exclui o controlo da sua legalidade pelo TJUE) – é um ato *sui generis* que reflete um compromisso institucional –, a aplicação de parte das suas disposições às diretivas mencionadas tornará mais eficiente o mecanismo de fiscalização do mercado, sem ser necessário modificar cada uma destas diretivas.

5.2.2 Isso permite, pois, esclarecer os efeitos jurídicos destas normas de uma forma ágil e simplificada, seguindo a técnica da reformulação normativa, e ao mesmo tempo adaptar o pacote de diretivas à terminologia e a determinadas disposições do Tratado de Lisboa.

5.3 O Comité destaca também o contributo das referidas modificações normativas para a consecução de outros objetivos políticos relevantes da UE, como, por exemplo, a consolidação da competitividade das empresas europeias, o reforço das estratégias dos operadores económicos nos âmbitos setoriais afetados e o aumento das garantias para se alcançar um alto nível de proteção dos consumidores, entre outros.

6. **Observações na especificidade**

6.1 Tendo em conta a técnica legislativa inusitada utilizada pela Comissão e que o seu âmbito de aplicação se refere a competências de natureza partilhada (funcionamento do mercado interno, artigo 4.º, n.º 2, alínea a), e artigo 114.º do TFUE), são necessárias algumas observações no que respeita à terminologia utilizada em algumas disposições da Decisão n.º 768/2008/CE, à aplicação do princípio da subsidiariedade e ao papel da sociedade civil organizada na futura implementação do pacote das dez diretivas.

6.2 Existe alguma falta de coerência ao utilizar-se de forma indistinta as expressões «princípios gerais» (artigo 1.º e artigo R11 do anexo I) e «princípios comuns» (considerandos 5 e 6 da decisão), sem que nem no texto da decisão, nem em nenhuma das diretivas modificadas pelas suas disposições, se defina o significado de ambas as noções, nem a diferença (caso exista) entre elas. Da mesma forma, utiliza-se a expressão «interesse público» (considerando 8 da decisão e artigo 3.º, bem como nos artigos R31 e R33 do anexo I), sem que seja definido o seu conteúdo no âmbito de aplicação das normas citadas.

A agilidade, de resto louvável, permitida pelo recurso a esta técnica de modificação das diretivas decerto não impede que as expressões relevantes para a sua implementação sejam definidas de forma precisa e detalhada.

6.3 Uma das vantagens da entrada em vigor das diretivas será o reforço dos mecanismos de fiscalização e de denúncia pelos próprios intervenientes do mercado das práticas irregulares ou ilegais. Não obstante, importa, no futuro, definir a natureza e o limite mínimo das sanções que serão garantidas pela legislação dos Estados-Membros, já que o conjunto das disposições pertinentes só deixa a cargo das autoridades nacionais a definição das regras em matéria de sanções por incumprimento (considerando 24 da proposta COM(2011) 773 final).

6.3.1 Num contexto jurídico fragmentado a nível legislativo e administrativo como é o dos Estados-Membros neste âmbito, corre-se um sério risco de ineficácia na consecução dos objetivos pertinentes se essas obrigações não forem definidas de forma mais concreta a nível supranacional.

6.3.2 O CESE apela a que a Comissão solucione este problema, que afeta atualmente o funcionamento do mercado interno, e apresente propostas a este respeito, assim como no que diz respeito a outras políticas da UE.

6.4 As alterações da legislação não reforçam, nem valorizam, o papel das organizações de consumidores no desempenho da fiscalização, informação e denúncia, o qual, paradoxalmente, é deixado essencialmente à responsabilidade dos intervenientes do mercado.

6.5 O mandato do TUE e do TFUE no que respeita ao reforço da subsidiariedade horizontal e, por arrastamento, do princípio da democracia participativa e do papel da sociedade civil organizada na UE só dificilmente poderá ser concretizado através da disposição da decisão (considerando 35), que confere às organizações de consumidores um papel meramente passivo nesta matéria (serem informados pela Comissão sobre as campanhas de consciencialização da marcação CE). O Comité considera que ser conferido às organizações de consumidores um papel idêntico ao dos produtores.

6.6 O atual sistema de marcação não garante que o produto tenha sido sujeito a um processo de garantia de qualidade e segurança, o que defrauda as expectativas dos consumidores. A Comissão, os produtores e os consumidores deveriam ponderar a criação, no futuro, de um novo sistema de marcação que determine a origem dos produtos e garanta a sua rastreabilidade, para melhorar a informação disponibilizada aos consumidores.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os seguintes documentos: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)

COM(2011) 809 final – 2011/0401 (COD)

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as Regras de Participação e Difusão relativas ao Horizonte 2020 – Programa Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)

COM(2011) 810 final – 2011/0399 (COD)

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Conselho que estabelece o Programa Específico de Execução do Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)

COM(2011) 811 final – 2011/0402 (CNS)

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Conselho relativo ao Programa de Investigação e Formação da Comunidade Europeia da Energia Atómica (2014-2018) que complementa o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação

COM(2011) 812 final – 2011/0400 (NLE)

(2012/C 181/20)

Relator: **Gerd WOLF**

Em 15 de dezembro e 13 de dezembro de 2011, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos dos artigos 173.º, 3.º, e 182.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)

COM(2011) 809 final — 2011/0401 (COD).

Em 19 de dezembro e 13 de dezembro de 2011, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos dos artigos 173.º, 183.º, e 188.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as Regras de Participação e Difusão relativas ao Horizonte 2020 – Programa Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)

COM(2011) 810 final — 2011/0399 (COD).

Em 15 de dezembro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 182.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Conselho que estabelece o Programa Específico de Execução do Horizonte 2020 – Programa--Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020)

COM(2011) 811 final — 2011/0402 (CNS).

Em 15 de dezembro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento do Conselho relativo ao Programa de Investigação e Formação da Comunidade Europeia da Energia Atómica (2014-2018) que complementa o Horizonte 2020 - Programa-Quadro de Investigação e Inovação

COM(2011) 812 final — 2011/0400 (NLE).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 122 votos a favor, 3 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité saúda e apoia as propostas da Comissão, e a visão geral que lhes subjaz, enquanto elementos centrais da Estratégia Europa 2020. Aplaude a intenção da Comissão de conferir ao tema da investigação e da inovação um maior destaque do que até ao presente. O Comité reconhece os claros progressos alcançados a esse respeito, nomeadamente na sequência das suas anteriores recomendações. Contudo, entende que alguns aspetos devem ser completados, clarificados e corrigidos.

1.2 Particularmente louváveis são as propostas em matéria de simplificação e flexibilidade. As ações concretas a adotar deverão visar a máxima continuidade e evitar tornar as regras ainda mais complexas.

1.3 As declarações de intenção sobre a governação devem ser concretizadas em pormenor e o mais depressa possível, com o acordo de todos os implicados.

1.4 A Comissão deve apresentar um relatório intercalar sobre a experiência com a aplicação do Horizonte 2020 e a adoção das medidas concretas para esse efeito dois anos após a sua entrada em vigor.

1.5 A atratividade da profissão de investigador na Europa deve ser melhorada, em conformidade com as conclusões do Conselho (Competitividade) de 2 de março de 2010 ([1]), a fim de eliminar ou compensar as suas atuais desvantagens sociais.

1.6 Para as propostas da Comissão (programa-quadro, regras de participação, programa Euratom) agora apresentadas sob a forma jurídica do regulamento deveria ser mantido o instrumento jurídico da decisão, como tem sido o caso até à data, a não ser que a Comissão apresente uma justificação convincente para o mudar.

1.7 O Comité aplaude e apoia todas as partes e regras dos programas, sobretudo as que promovem a inovação social, a investigação de fronteira, as PME e as universidades.

1.8 O principal instrumento do Horizonte 2020 serão projetos colaborativos fáceis de gerir, com um número razoável de participantes.

1.9 As infraestruturas são o melhor exemplo do valor acrescentado europeu no cumprimento do princípio da subsidiariedade. Esse facto deve refletir-se mais claramente na repartição indicativa das dotações.

1.10 Nos «Desafios societais» há que dar muito maior destaque ao trabalho de investigação e desenvolvimento em prol de um sistema energético hipocarbónico e sustentável.

1.11 Além disso, a lista de «Desafios societais» deve ser alargada ao importante tema da «Capacidade de inovação da sociedade e das empresas».

1.12 As tecnologias-chave contribuem tanto para a competitividade da indústria como para a superação dos desafios societais, e o Comité apoia veementemente o seu reforço.

1.13 Entre os diferentes critérios de avaliação para a promoção da investigação deve continuar a dar-se prioridade à excelência comprovada. Quanto à promoção da inovação, os estudos de mercado (embora, *a priori*, extremamente difíceis) também desempenham um papel fundamental.

1.14 Importa identificar as eventuais contradições entre os objetivos de uma política de investigação orientada para a ciência e de uma política industrial e de concorrência que favoreça a inovação, a fim de encontrar as soluções mais adequadas.

1.15 Uma boa integração das políticas de investigação e de inovação requer a interação colaborativa entre vários serviços e direções-gerais da Comissão. O Comité apoia os esforços nesse sentido. Além disso, serão igualmente necessários funcionários especializados para acompanhar o domínio da investigação, inclusivamente a longo prazo. É importante que a Comissão mantenha e atualize o seu nível de especialização científica e técnica e a sua capacidade de apreciação.

1.16 Os objetivos principais do Programa Euratom são, como proposto, a segurança nuclear, o armazenamento de resíduos altamente radioativos e o desenvolvimento da fusão nuclear sob o impulso do projeto internacional ITER. A estrutura do programa deve procurar manter o apoio e o empenho próprio dos Estados-Membros.

1.17 Importa disponibilizar uma visão de conjunto acessível dos instrumentos e dos termos técnicos do Horizonte 2020, a fim de o tornar mais fácil de utilizar. A esse propósito, haverá que assegurar um aconselhamento adequado e competente das PME.

([1]) Conclusões sobre o tema «Mobilidade e opções de carreira dos investigadores». 2 999.ª reunião do Conselho (Competitividade), realizada em Bruxelas, em 2 de março de 2010.

2. **Síntese das propostas da Comissão**

O presente parecer examina um pacote com as seguintes propostas, apresentadas pela Comissão em documentos separados:

1) a proposta relativa ao Programa-Quadro Horizonte 2020 (2014-2020);

2) a proposta relativa a um conjunto único de Regras de Participação e Difusão;

3) a proposta relativa a um programa específico único de execução do Programa-Quadro Horizonte 2020;

4) a proposta relativa às partes do Horizonte 2020 que dizem respeito ao Tratado Euratom.

Estes documentos representam cerca de 380 páginas. O seu conteúdo essencial será resumido nos pontos 2.1 a 2.4 *infra*, como base para as observações e recomendações do Comité nos capítulos 3 a 7.

2.1 *Programa-Quadro Horizonte 2020*

2.1.1 Contrariamente à tradição, a Comissão não propôs um 8.º Programa-Quadro de IDT, inicialmente aguardado. Em vez disso, e na sequência dos objetivos descritos no Livro Verde ([2]), o Programa-Quadro Horizonte 2020 reúne e reforça as atividades atualmente financiadas no âmbito do 7.º Programa-Quadro de Investigação, das componentes de inovação do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (CIP) e do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (IEIT). Além disso, em vez da habitual «decisão» do Parlamento Europeu e do Conselho é agora proposto um «regulamento».

2.1.2 Os objetivos principais e os pilares declarados da política de apoio do Horizonte 2020 são:

a) Excelência científica, com dotações propostas de 27 818 milhões de euros;

b) Liderança industrial, com dotações propostas de 20 280 milhões de euros;

c) Desafios societais, com dotações propostas de 35 888 milhões de euros.

2.1.3 Um outro objetivo é simplificar o acesso ao programa-quadro e a participação no mesmo.

2.1.4 As dotações totais propostas para o Horizonte 2020 elevam-se a cerca de 88 mil milhões de euros, que serão completadas por ações no âmbito dos fundos estruturais e do programa para o ensino e a juventude.

([2]) COM(2011) 48 final e JO C 318 de 29.10.2011, p. 121.

2.2 *Regras de participação e difusão*

2.2.1 Estas regras dizem respeito às condições de participação no programa-quadro. Criam um quadro jurídico uniforme e flexível, contribuem para a simplificação e aplicam-se a todas as partes do Horizonte 2020. Além disso, fica em aberto a possibilidade de ajustamentos ou derrogações.

2.2.2 É definida uma taxa de intervenção única, sem distinção entre os participantes. Também é maior o recurso a montantes fixos, taxas fixas e tabelas de custos unitários, estando prevista uma ampla aceitação das práticas contabilísticas habituais dos beneficiários de subvenções.

2.2.3 Quanto à subvenção financeira, estão previstas as seguintes taxas para os custos diretos elegíveis:

a) A subvenção do Programa-Quadro Horizonte 2020 pode atingir um máximo de 100 % dos **custos diretos totais elegíveis**, sem prejuízo do princípio do cofinanciamento.

b) A subvenção do Programa-Quadro Horizonte 2020 está limitada a um máximo de 70 % dos **custos diretos totais elegíveis** para as seguintes ações:

— Ações que consistem primariamente em atividades como prototipagem, ensaio, demonstração, desenvolvimento experimental, ações-piloto e replicação no mercado;

— Ações de cofinanciamento de programa.

2.2.4 Os **custos indiretos elegíveis** são determinados pela aplicação de uma taxa fixa de 20 % dos custos diretos totais elegíveis; alternativamente, o programa de trabalho pode prever igualmente um montante fixo ou uma tabela de custos unitários.

2.2.5 São aplicáveis as seguintes condições de participação:

2.2.5.1 Devem participar na ação, no mínimo, três entidades jurídicas;

— Cada uma das três entidades deve estar estabelecida num Estado-Membro ou Estado associado;

— Duas das três entidades não podem estar estabelecidas no mesmo Estado-Membro ou Estado associado e

— As três entidades jurídicas devem ser independentes entre si na aceção do artigo 7.º.

2.2.5.2 Em derrogação ao que precede, nos seguintes casos a condição mínima é a participação de uma entidade jurídica estabelecida num Estado-Membro ou Estado associado:

a) ações de investigação de fronteira do Conselho Europeu de Investigação (CEI),

b) utilização do instrumento em favor das PME,

c) ações de cofinanciamento de programa,

d) casos justificados previstos no programa de trabalho ou plano de trabalho e

e) no caso de ações de coordenação e de apoio e de ações de formação e mobilidade.

2.2.6 Procedimentos de avaliação

2.2.6.1 As propostas apresentadas são avaliadas com base nos seguintes critérios:

a) Excelência;

b) Impacto;

c) Qualidade e eficiência da execução.

2.2.6.2 As propostas relativas à investigação de fronteira (ERC, Conselho Europeu de Investigação) são avaliadas exclusivamente com base no critério da excelência.

2.3 *Programa Específico*

2.3.1 Ao passo que o 7.º PQ de IDT previa vários «programas específicos» (p. ex., «Cooperação» ou «Capacidades»), a Comissão propõe agora um único «Programa Específico» que abrange os diferentes objetivos e estruturas de apoio das suas partes.

2.3.2 As quatro partes:

I. «Excelência científica», incluindo

i. investigação de fronteira (ERC),

ii. investigação sobre Tecnologias Futuras e Emergentes,

iii. ações «Marie Curie» e

iv. infraestruturas de investigação europeias.

II. «Liderança industrial», incluindo

i. tecnologias da informação e das comunicações,

ii. nanotecnologia,

iii. materiais,

iv. biotecnologias,

v. fabrico e transformação e

vi. espaço.

A isto acrescem a promoção do acesso a financiamentos de risco e a promoção da inovação nas PME.

III. «Desafios societais», incluindo

i. saúde, alterações demográficas e bem-estar,

ii. segurança alimentar, agricultura sustentável, investigação marinha e marítima e bioeconomia,

iii. energia segura, não poluente e eficiente,

iv. transportes inteligentes, ecológicos e integrados,

v. ação climática, eficiência na utilização dos recursos e matérias-primas e

vi. sociedades europeias inclusivas, inovadoras e seguras.

IV. «Ações diretas não nucleares do Centro Comum de Investigação (ERC)», com vista a melhorar a base científica factual para fins de definição de políticas, a promover a compreensão dos processos naturais subjacentes aos desafios societais e a estudar domínios emergentes da ciência e tecnologia.

(As ações do ERC no setor nuclear são incluídas no Programa Euratom.)

2.4 *Programa Euratom 2014-2018*

2.4.1 Este programa abrange as ações de investigação no domínio da energia nuclear (fusão e fissão nucleares) e da proteção contra as radiações. Fugindo à tradição até à data, o programa é proposto não sob a forma de uma decisão e sim de um regulamento. Destina-se a contribuir para os objetivos estratégicos do Horizonte 2020 (ponto 2.1.2). De acordo com o Tratado Euratom, o programa tem uma duração limitada a 5 anos, ou seja, até 2018.

2.4.2 As ações indiretas do Programa Euratom dizem respeito:

a) à segurança do funcionamento das centrais nucleares,

b) às soluções de gestão dos resíduos nucleares finais,

c) ao desenvolvimento e sustentabilidade das competências nucleares (fissão nuclear),

d) à promoção da proteção contra radiações,

e) ao desenvolvimento da fusão nuclear nas instalações experimentais atuais e futuras,

f) ao desenvolvimento dos materiais, das tecnologias e dos projetos necessários para esse efeito,

g) à promoção da inovação e da competitividade da indústria e

h) à disponibilidade e utilização de infraestruturas de investigação.

2.4.3 Para a execução das ações indiretas, a Comissão será assistida por comités consultivos.

2.4.4 As ações diretas dizem respeito ao programa de I&D do Centro Comum de Investigação.

2.4.5 Para o ITER será apresentada uma única proposta de decisão, uma vez que o financiamento desse projeto terá lugar fora do quadro financeiro plurianual.

3. **Observações do Comité na generalidade**

Dada a extensão dos quatro documentos apresentados pela Comissão, o Comité limitar-se-á a examinar os elementos que lhe parecem mais importantes.

3.1 *Aprovação global*

O Comité saúda e apoia as propostas da Comissão enquanto elementos centrais da Estratégia Europa 2020 e vê nelas um mecanismo global adequado. O Comité constata que muitas das suas anteriores recomendações (p. ex., sobre simplificação ([3]), sobre o Livro Verde ([4]) e sobre a União da Inovação ([5])) foram tidas em conta e remete, por isso, para esses pareceres e respetivas recomendações. Contudo, entende que alguns aspetos devem ser completados, clarificados ou corrigidos.

3.2 *Prioridades, orçamento, objetivo de 3 % e efeito de alavanca*

3.2.1 A investigação, o desenvolvimento e a inovação serão determinantes para o futuro da Europa no mundo; devem, pois, merecer um tratamento claramente mais prioritário não apenas da parte da Comissão mas também, e sobretudo, dos Estados-Membros. Apraz ao Comité constatar que as dotações propostas para o Horizonte 2020 traduzem efetivamente a intenção da Comissão de conferir ao setor da investigação e da inovação, assim como aos investimentos necessários para o efeito, um peso maior do que até ao presente. Esse empenho corresponde às recomendações constantes do Comité e merece, por isso mesmo, o seu apoio. Não obstante, o montante ora proposto continua a ser, com toda a objetividade, insuficiente à luz do objetivo de 3 % explicado mais adiante e dos ambiciosos objetivos temáticos para a investigação e a inovação; o Comité reconhece-o, porém, como um compromisso realista dentro dos condicionalismos atuais.

3.2.2 Em 2002, o Conselho Europeu de Barcelona definiu, no âmbito da Estratégia de Lisboa (que tinha por horizonte 2010), o objetivo de 3 % destinado primordialmente à política de apoio dos Estados-Membros e da respetiva indústria. De acordo com o objetivo, 3 % do PIB dos Estados-Membros deveria ser consagrado à investigação e ao desenvolvimento até 2010; um terço desse montante seria financiado pelos poderes públicos, dois terços pela indústria. Até à data, o objetivo não foi alcançado nem na média europeia nem na maioria dos Estados-Membros. É por isso que surge agora transposto para a Estratégia Europa 2020.

3.2.3 A política de apoio definida no Programa Horizonte 2020 exercerá o efeito de alavanca indispensável para, desta feita, alcançar finalmente o objetivo dos 3 %. Infelizmente, apesar do aumento das dotações acima referido, é ainda duvidoso que esse efeito de alavanca seja suficiente. O montante total do orçamento da UE eleva-se a cerca de 1 % do PIB dos Estados-Membros. As dotações afetadas ao Horizonte 2020 representam apenas 9 % desse montante. Em termos quantitativos, o efeito de alavanca é, assim, inferior a um rácio de 1:30. As dotações propostas só podem, portanto, constituir um primeiro passo dos apoios necessários, e não podem em caso algum ser reduzidas.

3.3 *Simplificação e continuidade*

O Comité apoia sobretudo as ações destinadas a simplificar os procedimentos ([6]), objetivo que tem vindo a reclamar de há muito. Importa, a esse propósito, encontrar o equilíbrio certo entre simplicidade, adaptação a cada caso individual e a necessária continuidade, o qual equilíbrio poderá ser reajustado caso necessário. Isso não deve, porém, em caso algum levar a um regresso a procedimentos ultracomplexos e morosos.

3.4 *Margem de manobra e flexibilidade*

Por esse motivo, o Comité julga positivo que, ao lado das poucas regras simples, tenham sido previstos um grau de flexibilidade e uma margem de manobra suficientes na organização do programa e na repartição das dotações (Programa Específico, Título I, artigo 6.º «Orçamento»). Torna-se, assim, particularmente importante clarificar os futuros processos de decisão correlatos, e em especial o papel dos comités de programa.

3.5 *Governação*

O Comité apoia os considerandos e as intenções da Comissão a este respeito (COM(2011) 809 final, considerando 21), e em especial a ênfase em processos da base para o topo. Aplaude igualmente o objetivo de assegurar regularmente a coordenação com os utilizadores finais, os cidadãos, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil.

3.5.1 No entender do CESE, contudo, estas declarações muito gerais da Comissão devem ser acompanhadas de **indicações pormenorizadas e precisas** sobre as especificações por tema e as atribuições (designadamente orçamentais) para a execução do programa e para as decisões a tomar para o efeito. A «governação» necessária deve clarificar de forma suficiente em que medida, por que vias e a que níveis de decisão (p. ex., comités de programa) as partes implicadas e os representantes da sociedade civil serão envolvidos nestes processos e programas de trabalho de forma equilibrada. Isso porque a Comissão pretende, afinal, que sejam consagrados nos programas de trabalho não só os temas mas também as regras orçamentais detalhadas, os instrumentos de apoio, o âmbito dos apoios e, se for caso disso, a externalização, nomeadamente para as plataformas tecnológicas europeias, e as iniciativas ao abrigo do artigo 185.º.

([3]) Ver, em particular, JO C 48 de 15.2.2011, p. 129.
([4]) COM(2011) 48 final e JO C 318 de 29.10.2011, p. 121.
([5]) JO C 132 de 3.5.2011, p. 39.

([6]) Ver nota 3.

3.5.2 Tendo em conta o propósito igualmente referido na proposta da Comissão de recorrer também às agências de execução e a outras estruturas externas na aceção do artigo 55.º do Regulamento Financeiro, caberá esclarecer ainda o seu papel, competências e mecanismos de controlo.

3.5.3 O Comité recomenda que este conjunto de questões seja esclarecido num processo de concertação com todas as partes interessadas e que as respostas sejam incluídas num documento de acompanhamento sobre o qual o Comité possa dar o seu parecer. Ao mesmo tempo, previne para o risco, no processo de conceção sobretudo ao nível dos programas de trabalho, de voltar a cair na mesma regulamentação (excessiva) e complexidade que têm sido a regra até agora (ver também ponto 3.3). **Os procedimentos seguidos até à data só devem ser abandonados quando isso seja indispensável para a simplificação.**

3.6 *Sobreposição*

Alguns subtemas e questões das várias partes do «Programa Específico» podem sobrepor-se, o que, por um lado, contribui para uma maior flexibilidade mas, por outro lado, pode levar a uma alteração das prioridades e dificultar a supervisão e a classificação de cada ação. Por exemplo, as partes «Excelência científica» ou «Liderança industrial» podem contribuir com conhecimentos e incentivos decisivos para os «Desafios societais».

3.7 *Relatório intercalar*

Por este motivo, o Comité recomenda que para além da avaliação intercalar prevista após quatro anos (análoga à proposta no COM(2011) 52 final) a Comissão apresente um relatório intercalar logo dois anos após o lançamento do programa, descrevendo as ações já efetuadas e a experiência com elas obtida (sobretudo com a «governação» pretendida), tanto pela Comissão como pelas partes interessadas.

3.8 *Repartição indicativa das dotações*

À exceção das reduções descritas, o Comité acolhe favoravelmente a proposta de repartição indicativa das dotações pelas diferentes partes do programa e respetivas partes, em particular no que diz respeito à promoção das PME e dos problemas e questões sociais; três exceções a esta regra serão tratadas mais adiante (pontos 4.3, 4.2.1 e 4.2.2). No entanto, conviria clarificar ainda que peso será atribuído à coordenação dos programas nacionais e regionais (p. ex., o novo regime ERA-NET) em comparação com o financiamento direto da investigação.

3.9 *Profissão de investigador*

No considerando 22 da proposta relativa ao programa-quadro, a Comissão declara que «o Programa-Quadro Horizonte 2020 deve contribuir para suscitar o interesse pela profissão de investigador na União». O Comité considera, porém, que faltam indicações concretas das ações entretanto tomadas para dar seguimento às conclusões do Conselho (Competitividade) [7] de 2 de março de 2010 e melhorar na prática a situação socialmente insatisfatória dos investigadores (para mais considerações, ver o capítulo 6).

3.10 *Regulamento ou decisão?*

O Comité não compreende (e não encontra qualquer justificação da parte da Comissão, com base em experiências prévias) por que motivo o princípio da subsidiariedade exige ou permite que a prática seguida até agora seja abandonada e que três dos documentos agora propostos sejam apresentados sob a forma de um regulamento, e não de uma decisão. O Comité recomenda que seja mantida a tradição anterior, a não ser que a Comissão seja capaz de apresentar uma justificação jurídica clara.

3.11 *Abordagem concertada da Comissão*

Há muitos aspetos da política europeia de investigação e inovação que requerem uma abordagem concertada, cooperativa e eficiente, não só entre a Comissão e os Estados-Membros como entre os vários comissários, direções-gerais e serviços no interior da própria Comissão. Isso inclui a política de educação, a situação social dos investigadores, os fundos estruturais, a política de coesão, a política industrial e de concorrência, a política energética, a política da saúde, a política ambiental, etc. O CESE exorta a Comissão a redobrar de esforços a fim de desenvolver os procedimentos e instrumentos indispensáveis para o efeito.

3.12 *Funcionários especializados*

O Comité reitera [8] a sua recomendação de que nas organizações de apoio à investigação, mas em particular na Comissão (ou nas agências de execução previstas), se recorra, numa base estável e duradoura, à colaboração de funcionários dotados de excecional competência científica, com experiência e conhecimento atualizado do domínio científico em questão, das suas especificidades e da comunidade a ele ligada. No setor da investigação e do desenvolvimento, a rotação no lugar é muito contraproducente!

3.12.1 Preservar a competência e o empenho

O Comité está igualmente receoso de que a tendência anunciada pela Comissão para delegar as suas atuais tarefas e atividades de promoção da investigação e da inovação em agências não leve a que a Comissão não só perca a sua competência específica e a sua capacidade de apreciação na matéria como se torne incapaz de compreender os conteúdos especializados. Estas faculdades são indispensáveis para promover o importante tema da investigação, do desenvolvimento e da inovação a nível político com competência, êxito e fervor. A sua ausência levaria à perda de um peso decisivo no equilíbrio frágil de controlos e poderes.

[7] Conclusões sobre o tema «Mobilidade e opções de carreira dos investigadores». 2 999.ª reunião do Conselho (Competitividade), realizada em Bruxelas em 1 e 2 de março de 2010.

[8] JO C 44 de 16.2.2008, p. 1.

3.13 *Outras ações – Estratégia Europa 2020*

O Programa Horizonte 2020 constitui, no entender do CESE, um pilar necessário e decisivo da Estratégia Europa 2020. Deve, porém, ser completado por outras ações, tanto da parte da Comissão como dos Estados-Membros. A esse respeito, o Comité remete para os seus trabalhos sobre a Estratégia Europa 2020. Importa sobretudo criar ou reorganizar em todos os Estados-Membros sistemas económicos ([9]), sociais e educativos eficientes e inovadores.

4. **Observações na especialidade**

4.1 *Ciências sociais e humanas, política de educação e inovação*

O Comité julga positiva a intenção de integrar plenamente a investigação em ciências sociais e humanas em todos os objetivos gerais do PQ Horizonte 2020. O Comité considera pertinentes e importantes os temas mencionados a este respeito e louva a importância que lhes foi conferida no programa. Recomenda que seja dado igualmente um maior destaque aos esforços no sentido de tornar o sistema de ensino mais eficiente a todos os níveis. Esta é uma tarefa fundamental para promover e aproveitar o melhor possível os talentos disponíveis na UE em função das aptidões necessárias. No que se refere em particular aos objetivos do Horizonte 2020, importa sobretudo formar nas universidades um número suficiente de especialistas qualificados. Mas para isso é preciso lançar as bases logo nas escolas.

4.2 *Desafios societais*

O Comité apoia a lista dos «Desafios societais», mas recomenda que seja dado ainda mais realce aos domínios seguintes:

4.2.1 Problemas ligados à energia e ao clima

Quanto às prioridades definidas na parte «Desafios societais», o Comité entende que deve ser dado um peso muito maior, na repartição das dotações, ao objetivo extremamente ambicioso ([10]) de revolucionar o atual aprovisionamento energético até 2050 e de o adaptar plenamente a técnicas hipocarbónicas sustentáveis ([11]). Em particular, ainda não foi resolvido de maneira satisfatória o problema da falta de tecnologias de armazenamento e de tecnologias «tampão» hipocarbónicas e financeiramente acessíveis para compensar as flutuações na oferta de energia eólica e solar, e o mesmo pode dizer-se para o aprovisionamento a longo prazo de combustíveis para o tráfego de veículos pesados e para o transporte aéreo e marítimo. As repercussões para a economia e a sociedade também devem ser mais bem estudadas.

4.2.2 Capacidade de inovação da sociedade e das empresas

O CESE também recomenda que a lista de «Desafios societais» seja alargada ao importante tema da «Capacidade de inovação da sociedade e das empresas». **(Por que razão o Google e o Facebook não surgiram na Europa? Porque é que a estrutura administrativa, económica e social não tem a mesma eficiência em todos os Estados-Membros?)** Este tema foi incluído na proposta da Comissão (ver ponto 2.3.2 - III - vi), ao abrigo do objetivo «Sociedades inclusivas, inovadoras e seguras», mas no entender do Comité não foi ainda suficientemente desenvolvido atendendo à sua enorme importância social e económica. Em última análise, é do tema principal da «União da Inovação» ([12]) que se trata (assim, o ponto 2.3.2 – III – vi deveria dizer, de forma mais abreviada, «Sociedades inclusivas e seguras»).

4.3 *PME e microempresas enquanto agentes da inovação*

O Comité acolhe favoravelmente as melhorias propostas para promoção das PME. Entende que essa promoção é um elemento importante da visão global da Estratégia Europa 2020 e remete, a esse respeito, para o seu parecer sobre a «União da Inovação» ([13]), no qual salientou que «a definição e a classificação de pequenas e médias empresas deve ser reconsiderada, pois as novas oportunidades de trabalho em rede trazidas pelas TIC contribuem para o reforço da importância das microempresas e mesmo das empresas com um só funcionário. Talvez também fosse útil repensar a linha que divide estas formas de atividade das profissões liberais». O CESE acolhe favoravelmente a informação da Comissão de que esta recomendação já foi tida em conta. O Comité frisa igualmente, referindo-se ao capítulo 7, que para as PME é particularmente importante dispor de informação adequada e acessível sobre os diferentes instrumentos de apoio do Horizonte 2020 e o acesso aos mesmos. Seria bom dispor de centros de aconselhamento em que as questões pudessem ser colocadas oralmente.

4.4 *Universidades*

O CESE congratula-se com a manutenção, nas regras de participação e difusão, da possibilidade de uma subvenção de 100 % dos custos diretos totais elegíveis. Isso traz vantagens para os investigadores/grupos de investigação nos domínios das ciências da natureza, da engenharia e das ciências humanas que trabalham em universidades e favorece o objetivo repetidas vezes preconizado pelo Comité de criar e manter na UE universidades de nível mundial. No entanto, e como confirmado igualmente pelo Relatório Matias (Parlamento Europeu, A7-0302/2011), estas medidas requerem mais apoios ao abrigo da política de coesão para o necessário reforço das capacidades nos Estados-Membros que até agora tiveram uma participação apenas limitada no programa-quadro. Não obstante, para alcançar esse objetivo são precisas outras ações importantes, cuja enumeração excederia o âmbito do presente parecer.

4.5 *Infraestruturas de investigação*

Como afirmou já várias vezes, o Comité encara as grandes infraestruturas como auxiliares e instrumentos determinantes para a investigação tecnológica e científica e para a obtenção de resultados de ponta, que de outro modo seriam impossíveis. A isso se devem a grande atratividade e a enorme projeção dessas infraestruturas para a cooperação intraeuropeia e para os melhores engenheiros e cientistas mundiais ([14]). Acresce que o potencial de utilização das grandes infraestruturas ultrapassa as possibilidades e as necessidades de um Estado-Membro isolado, pelo que elas são amiúde criadas e exploradas por vários Estados-Membros em parceria.

([9]) Cf. por exemplo, a esse propósito, http://web.worldbank.org/.
([10]) COM(2011) 885 final.
([11]) JO C 21 de 21.1.2011, p. 49.
([12]) JO C 132 de 3.5.2011, p. 39.
([13]) JO C 132 de 3.5.2011, p. 39.
([14]) JO C 182 de 4.8.2009, p. 40.

4.5.1 Princípio da subsidiariedade

Nessa continuidade, as grandes infraestruturas são muitas vezes o melhor exemplo do apoio da UE no respeito do princípio da subsidiariedade. É por isso que o Comité lamenta que esta extraordinária importância destas infraestruturas, a nível formal e de conteúdo, não se reflita melhor na repartição indicativa das dotações. Recomenda, pois, uma redução de 2 % a 2,5 % da taxa das outras dotações indicativas (à exceção das PME) e a afetação do montante assim recuperado às infraestruturas. Isso é tanto mais urgente quanto essa categoria abrangerá igualmente as infraestruturas eletrónicas, cada vez mais importantes.

4.5.2 Custos de funcionamento

O Comité também recomenda que a Comissão, no apoio a um projeto, contribua igualmente para o financiamento dos custos de funcionamento das infraestruturas e solicita que a Comissão esclareça se é efetivamente essa a sua intenção.

4.6 *Tecnologias-chave*

Como o Comité salientou já várias vezes ([15]), o desenvolvimento, o domínio e a comercialização de tecnologias-chave são tarefas transversais determinantes para, por um lado, reforçar a competitividade industrial da UE e para, por outro lado, superar desafios societais como um aprovisionamento energético sustentável ou a saúde. Assim, apraz ao Comité que este tema tenha recebido a atenção devida, tanto mais que é igualmente um motor eficaz da cooperação entre as instituições de investigação e a indústria e, assim, para as parcerias público-privadas. A este nível, o elemento FET-Open do programa é particularmente importante.

4.7 *Práticas contabilísticas I*

O Comité acolhe positivamente o facto de as práticas contabilísticas habituais das instituições de investigação e das empresas (por exemplo, o cálculo das taxas horárias) serem reconhecidas. Elas devem abranger igualmente os custos decorrentes da aplicação do IVA.

4.8 *Práticas contabilísticas II*

O CESE aplaude também a clara simplificação permitida pelo método 100 %/20 % e 70 %/20 % (para a explicação destes conceitos, ver pontos 2.2.3 e 2.2.4) das regras de participação. Para além das grandes vantagens administrativas, este método pode trazer vantagens financeiras para vários grupos de participantes em relação às taxas atuais, mas também pode acarretar desvantagens. Por isso, o Comité recomenda que se procure, antes de mais, recolher experiências com este sistema e aumentar posteriormente, caso necessário, as taxas de financiamento para os custos indiretos.

4.9 *Contratos públicos – Aspeto específico*

Para a construção das infraestruturas de investigação e de grandes aparelhos, o setor industrial tem muitas vezes de desenvolver e construir componentes novas, extremamente complexas e de ponta. Isso implica explorar terreno novo no domínio da tecnologia, o que pode ocasionar problemas típicos que o CESE assinalou no seu parecer sobre «Cooperação e transferência de conhecimentos entre os organismos de investigação, a indústria e as PME — Uma condição importante para a inovação» ([16]). O Comité recomendou que se examinasse «se as experiências recolhidas até à data no que diz respeito às regras comunitárias e nacionais, aplicáveis à concessão de auxílios estatais, ao orçamento, à concorrência e à adjudicação de contratos, permitem satisfazer o objetivo de preservação e utilização ideais, em prol da competitividade europeia, das competências e dos conhecimentos específicos adquiridos na indústria na execução desses contratos e de contratos subsequentes relativos aos mesmos projetos».

4.10 *Novas abordagens da política industrial e da concorrência*

Assim, conviria analisar as novas abordagens de uma política industrial e de uma política da concorrência deste tipo. Cabe perguntar-se se a noção de contratos públicos pré-comerciais (*Precommercial procurement*) descrita pela Comissão seria o instrumento adequado. O CESE considera que há, por um lado, o risco de renunciar completamente a uma indústria e a prestações de ponta devido ao receio de eventuais monopólios do conhecimento, o que seria um grave erro, mas reconhece igualmente o perigo de que os melhores produtos sejam elaborados não na UE mas fora dela devido a medidas protecionistas que entravam a investigação. Assim, recomenda que os diferentes objetivos e requisitos, por vezes contraditórios, da política de investigação, da política de inovação e da política industrial sejam identificados, examinados e clarificados com as várias partes interessadas – em certos casos podem ser necessárias derrogações (ver ponto 4.9).

4.11 *Dimensão eficiente dos projetos*

A tendência para parcerias cada vez maiores, como, por exemplo, as Iniciativas Tecnológicas Conjuntas, a CCI e agora também as iniciativas emblemáticas do FET, deveria ser prosseguida com moderação, uma vez que consomem cada vez mais recursos e trabalho para a autogestão e para os processos de coordenação; importa que não se tornem numa espécie de Torre de Babel.

4.11.1 Projetos colaborativos como instrumento principal

Embora a integração dos recursos possa ser útil, a partir de um certo ponto leva, porém, a que sejam excluídos do programa-quadro os intervenientes mais pequenos, que não beneficiam de um apoio jurídico e administrativo necessário, mas oneroso. Isto vale sobretudo para as PME e para os grupos de investigação das universidades. **Assim, o principal instrumento do Horizonte 2020 deveria continuar a consistir em projetos colaborativos fáceis de gerir e com um número razoável de participantes.**

4.12 *Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (IEIT)*

Uma vez que o IEIT é financiado por dotações do Programa Horizonte 2020, o CESE entende que as suas atividades fazem parte da estratégia seguida por esse programa e que as recomendações deste se aplicam, por isso mesmo, também a este domínio. Está em fase de elaboração um parecer ([17]) específico sobre a matéria.

([15]) JO C 48 de 15.2.2011, p. 112.

([16]) JO C 218 de 11.9.2009, p. 8, ponto 1.8 e capítulo 5.

([17]) COM(2011) 822 final – Parecer do CESE sobre o «EIT – Programa Estratégico» (Ver página 122 do presente Jornal Oficial).

4.13 *Critérios de avaliação*

O ponto 2.2.6 enumera os critérios de avaliação ([18]) e de seleção propostos pela Comissão, a saber: **excelência, eficácia, qualidade e eficiência**. O CESE concorda com estes critérios, contanto que a excelência continue a ter prioridade, uma vez que é seguramente o critério mais importante para assegurar desempenhos de ponta. No que toca à investigação de fronteira, não deveria ser dada uma ponderação excessiva às publicações mais citadas, já que isso gera um desequilíbrio a favor dos temas de investigação já bem estabelecidos. O Comité previne mais uma vez contra procedimentos de avaliação formalizados.

4.13.1 No que respeita em particular ao financiamento da inovação, os **aspetos ligados ao mercado** ([19]) devem, como é óbvio, assumir um papel destacado na avaliação. Os erros nas estimativas iniciais (cometidos, por exemplo, quando do desenvolvimento do computador pessoal) mostram até que ponto esta tarefa é difícil, mormente no caso de soluções totalmente inovadoras, e não conduz necessariamente a avaliações corretas.

4.14 *Centro Comum de Investigação*

O Comité acolhe favoravelmente as propostas de apoio direto ao centro comum de investigação. Em simultâneo, chama a atenção para o facto de que as atividades desse centro devem ser sujeitas ao mesmo processo de avaliação que as levadas a cabo pelos outros intervenientes. Na medida em que o Centro Comum de Investigação se candidatar igualmente a apoio indireto no âmbito do Programa Específico, importará assegurar que todos os outros candidatos/intervenientes exteriores à Comissão gozem exatamente das mesmas oportunidades.

5. **Euratom**

5.1 O CESE considera que o Programa Euratom proposto se inscreve essencialmente, e acertadamente, na sequência lógica do Programa Euratom 2012-2013 recentemente apresentado pela Comissão e sobre o qual o Comité elaborou um parecer aprofundado ([20]). O Comité reitera e confirma a mensagem principal desse parecer, ou seja, que é «absolutamente necessário manter e aprofundar o conhecimento sobre as tecnologias nucleares, a sua utilização e as suas consequências. Em virtude da sua função coordenadora de agregação de recursos e de integração de esforços conjuntos, o Programa-Quadro de I&D EURATOM apresenta um importante valor acrescentado europeu neste contexto.» Por outro lado, o Comité confirma também as observações e recomendações circunstanciadas então expendidas, pelo que se limitará aqui apenas a determinados aspetos selecionados. O objetivo fundamental é desenvolver séries de reatores altamente seguros que produzam um volume tão reduzido quanto possível de resíduos altamente radioativos de longa duração.

5.2 O CESE constata com agrado que o programa proposto pela comissão reflete as recomendações fundamentais por si apresentadas no parecer:

— Aumento da segurança dos reatores, armazenagem definitiva dos resíduos altamente radioativos, transmutação para reduzir a radiotoxicidade a longo prazo, controlo das matérias físseis e radioproteção;

— Consequências dos testes de esforço;

— Trabalhos de desenvolvimento da produção de energia a partir da fusão nuclear e projeto ITER enquanto grande projeto de cooperação internacional;

— Formação dos peritos e formação de base nas escolas.

5.2.1 O CESE reitera ([21]) a necessidade, sem prejuízo da decisão dos Estados-Membros de utilizar ou não a energia nuclear, de «aprofundar e assegurar na UE a disponibilidade de conhecimento em matéria de segurança e das respetivas tecnologias. Renunciar a um conhecimento integral seria uma perigosa política de avestruz.» O Comité está preocupado pelo risco de que os estudos e o desenvolvimento das competências no domínio da energia nuclear desapareçam nos países que renunciem agora ou no futuro a esse tipo de energia. Isso deve ser evitado a todo o preço.

5.3 *Fórum Europeu da Energia Nuclear* ***(FEEN)***

No que toca à tecnologia dos reatores de fissão, o CESE apoia sobretudo os procedimentos e as recomendações do Fórum Europeu da Energia Nuclear (FEEN), a cujos trabalhos está associado, em colaboração com a Comissão, através de representantes.

5.4 *Testes de esforço*

A decisão de submeter todas as centrais nucleares da UE a um teste de esforço é o corolário lógico do acidente nuclear de Fukushima, provocado por um tsunami. Assim que forem conhecidos todos os resultados desses testes haverá não só que deduzir as respetivas consequências para as centrais já existentes como também que definir as prioridades necessárias no âmbito do Programa Euratom para a investigação, o desenvolvimento e a demonstração.

5.4.1 Nesse contexto convirá assegurar, em particular, que seja tida em conta a eventualidade de incidentes que ultrapassam a conceção.

5.5 *Fusão*

Em certos setores da opinião pública surgiu um debate sobre o programa para a fusão, por um lado porque esse programa não deverá dar qualquer contributo significativo, até 2050 (limite temporal do roteiro), para um aprovisionamento energético hipocarbónico e, por outro lado, porque os custos de construção do projeto ITER (os quais, segundo a proposta da Comissão, não ficarão a cargo do programa-quadro) se revelaram consideravelmente superiores às estimativas iniciais.

([18]) Ver a esse respeito sobretudo o ponto 4.2 do JO C 132 de 3.5.2011, p. 39.

([19]) Ver a esse respeito sobretudo o ponto 3.7.2 do JO C 132 de 3.5.2011, p. 39.

([20]) COM(2011) 71 final, COM(2011) 72 final, COM(2011) 73 final, COM(2011) 74 final e JO C 318 de 29.10.2011, p. 127.

([21]) JO C 318 de 29.10.2011, p. 127, ponto 3.4.

5.5.1 Roteiro da Energia para 2050

O Comité elaborará um parecer específico sobre o Roteiro da Energia 2050 ([22]). Aqui, limitar-se-á a assinalar que face à evolução demográfica mundial e ao consumo energético crescente à escala planetária, a problemática global da energia nunca poderá ser resolvida de forma sustentável apenas pelas medidas tomadas pela UE até 2050. Nesta ótica, a energia da fusão representa a única alternativa ainda não explorada, disponível ou conhecida de entre o leque das tecnologias possíveis para superar este desafio colossal.

5.5.2 ITER I

Embora o Programa Euratom abranja apenas os trabalhos técnicos e científicos preparatórios (a nível europeu) do Projeto ITER (os custos de construção do ITER serão financiados por outras fontes ([23])), é correto descrever o ITER como o ponta-de-lança da investigação mundial no domínio da fusão e do programa europeu de fusão. Independentemente da possibilidade e da necessidade de melhorias e alternativas na sua conceção, o ITER representa um progresso decisivo e único no mundo para a utilização futura da energia da fusão. O ITER permitirá produzir pela primeira vez em todo o mundo uma potência térmica de fusão de 500 MW, com um balanço energético positivo ([24]).

5.5.3 ITER II

Ao mesmo tempo, o projeto ITER é igualmente o **tubo de ensaio para uma cooperação internacional de uma envergadura sem precedentes** até à data entre grandes países industrializados. **Os parceiros são a China, a União Europeia, a Índia, o Japão, a Coreia, a Rússia e os Estados Unidos da América.** O interesse destes Estados em participarem no desenvolvimento de novos elementos tecnológicos essenciais dá testemunho das grandes expectativas associadas a esta nova fonte de energia vantajosa e hipocarbónica. Mas a natureza inovadora e complexa desta cooperação ajuda igualmente a explicar por que motivo a ideia inicial de que o custo inicial imputado a cada parceiro diminuiria com o aumento do número de parceiros teve de ser revista. O principal interesse desta parceria não se prende tanto com a economia de custos que permite como muito mais com o seu valor acrescentado em termos de experiência, de ideias e de peritos altamente qualificados. Além do mais, essa parceria dá um enorme contributo, análogo ao da Estação Espacial Internacional, ao entendimento e à paz internacionais (inicialmente, o projeto ITER fora proposto por Mikhail Gorbatchev, François Mitterrand e Ronald Reagan). O Comité entende que a decisão da Comissão de não incluir a parte europeia dos custos de construção do ITER no orçamento da UE não deve por forma alguma comprometer o prosseguimento do projeto.

5.5.4 Compromissos dos Estados-Membros – Contratos de associação

No seu recente parecer sobre o Programa Euratom ([25]), o Comité destacou a importância determinante destes «associações» enquanto base e viveiro de ideias do programa de fusão e enquanto foco para o empenho dos Estados-Membros. O CESE remete para as suas anteriores observações e previne novamente para as consequências de pôr em causa este importante apoio. Por outro lado, estes contratos de associação representam uma forma comprovada de assegurar a «planificação conjunta de programas de investigação» ([26]) a que a Comissão aspira. É por isso que mesmo que a estrutura organizativa do programa de fusão europeu seja revista, devem continuar a estar disponíveis instrumentos eficazes de programação conjunta da investigação para coordenar e integrar da melhor maneira possível a nível da UE os programas dos laboratórios nacionais associados, a fim de preservar o papel de primeiro plano até aqui desempenhado pela UE neste domínio de investigação, assim como o indispensável apoio dos Estados-Membros.

6. **O Espaço Europeu da Investigação – Mercado interno comum para os investigadores**

6.1 A Comissão parte do princípio de que o Espaço Europeu da Investigação será concretizado até 2014. O Comité considera que este objetivo é louvável, mas tem reservas quanto à sua viabilidade, uma vez que para isso teriam de estar cumpridas as condições necessárias para a realização do mercado interno comum, como, por exemplo, a patente da UE ou o mercado interno comum para os investigadores ([27]).

6.2 À luz da decisão ([28]) do Conselho de 2 de março de 2010, o Comité reputa urgente tomar medidas para melhorar a situação social insatisfatória dos jovens investigadores que trabalham em estabelecimentos públicos de investigação e nas universidades, que está claramente em contradição com o objetivo de tornar a profissão de investigador particularmente atraente ou, em todo o caso, de não a desvalorizar em relação a outras profissões equivalentes.

6.3 O Comité reconhece que as organizações científicas de alguns Estados-Membros já conseguiram algumas melhorias a este nível e continuam apostadas em novos progressos. Reconhece igualmente os esforços da Comissão no sentido de melhorar a situação, nomeadamente através dos programas Marie Curie e Erasmus.

6.4 O cerne do problema reside nos regimes de remuneração e de segurança social dos serviços públicos dos Estados-Membros, que determinam, em regra, as indemnizações/remunerações dos investigadores que trabalham nas instituições de investigação públicas e nas universidades. Estes sistemas baseiam-se, na maior parte dos casos, numa carreira contínua junto do mesmo empregador, que assegura a remuneração. Mas é justamente por essa razão que já não correspondem às necessidades específicas da ciência e da investigação.

6.5 Com efeito, esses regimes não têm em conta nem recompensam os longos e exigentes processos de seleção, incluindo o ciclo pós-universitário (doutoramento), que os jovens investigadores devem primeiro concluir com êxito, nem o facto de que a carreira desses jovens, pelo menos ao princípio, não é contínua e sim composta de uma série de contratos a termo, muitas vezes sem perspetivas de prolongamento ou de um contrato permanente. Além disso, a preocupação constante e perfeitamente legítima com o seu futuro profissional e o investimento pessoal que isso implica afetam não só as pessoas que trabalham no setor das ciências e da investigação mas também a sua vida afetiva e os seus projetos de constituir família.

([22]) Ver nota 10.
([23]) Ver também COM(2011) 931 final. O Comité elaborará um parecer específico sobre o tema.
([24]) Ver http://www.iter.org/.
([25]) JO C 318 de 29.10.2011, p. 127, ponto 4.5.1.
([26]) COM (2008) 468 final e JO C 228 de 22.9.2009, p. 56.
([27]) JO C 44 de 16.2.2008, p. 1, ponto 1.3.
([28]) Ver nota 1.

6.6 Estes riscos sociais claramente mais elevados não são compensados nem por rendimentos mais elevados nem por uma maior estabilidade social. Tampouco é tido em conta o facto de que para uma carreira de sucesso nas ciências é preciso um mínimo de mobilidade; pelo contrário: na maior parte dos casos, os sistemas penalizam até a mobilidade.

6.7 Os regimes de remuneração dos Estados-Membros são pouco compatíveis entre si e o «capital social» adquirido pelo trabalho efetuado no estrangeiro raramente é transferível, o que afeta negativamente a mobilidade entre Estados-Membros.

6.8 É, por isso, urgente adaptar os regimes de remuneração e de segurança social dos Estados-Membros às condições especiais de que necessitam os investigadores. Uma vez que este objetivo só deverá ser alcançado após um longo processo, o CESE remete para a decisão supracitada do Conselho e anima a Comissão a prosseguir, por seu turno, os seus esforços e a criar, em cooperação com os Estados-Membros, um fundo específico (financiado pelo FSE) a fim de compensar as desvantagens referidas para os investigadores graças a prestações complementares adequadas. Para isso, deverão ser tidos em conta os riscos sociais mais elevados associados a uma série de contratos a termo e a redução ou perda do «capital social» em caso de mobilidade (sobretudo internacional).

7. **Facilidade de utilização e informações – Manual breve – Centros de aconselhamento**

7.1 O Comité reitera o seu apelo urgente à Comissão para que elabore, face à grande diversidade de instrumentos de apoio, de procedimentos, de redes e de termos técnicos (p. ex., projetos, CCI, plataformas tecnológicas, parcerias para a inovação, iniciativas emblemáticas, redes ERA, programação conjunta, Erasmus, Marie Curie, COST, EUREKA, etc.), uma síntese acessível e uma curta descrição desses diferentes instrumentos e a publique na Internet, explicando claramente as principais características de cada um deles e os respetivos objetivos e condições. Isso seria um grande contributo para a simplificação e a transparência e poderia completar da melhor maneira a excelente função já desempenhada pelo portal do CORDIS.

7.2 Essa lista deve concentrar-se nos aspetos essenciais e evitar qualquer forma de publicidade ou de justificação. Mesmo no caso dos documentos em exame, o CESE considera que teria sido uma enorme simplificação se em vez de tantas considerações filosóficas houvesse apenas um resumo do conteúdo essencial.

7.3 A esse propósito, o Comité recomenda que seja publicada uma variante dessa obra especialmente concebida para as PME e para as suas necessidades e nível de conhecimento específicos. Também seria conveniente criar centros de aconselhamento competentes, nomeadamente dando formação a organizações regionais (câmaras de comércio e indústria, p. ex.) através de seminários adequados a fim de que possam funcionar como gabinetes de informação.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 294/2008, que estabelece o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia

COM(2011) 817 final — 2011/0384 (COD)

e a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Programa Estratégico de Inovação do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT): a contribuição do EIT para uma Europa mais inovadora

COM(2011) 822 final — 2011/0387 (COD)

(2012/C 181/21)

Relator: **Jacques LEMERCIER**

Em 13 de dezembro de 2011 e 16 de janeiro de 2012, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 173.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 294/2008, que estabelece o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia

COM(2011) 817 final — 2011/0384 (COD)

e a

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Programa Estratégico de Inovação do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT): a contribuição do EIT para uma Europa mais inovadora

COM(2011) 822 final — 2011/0387 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 123 votos a favor, 5 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE aprova globalmente a iniciativa da Comissão relativa ao Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (acrónimo inglês *EIT*).

1.2 Concorda, em essência, com a abordagem preconizada pela Comissão, que resulta da consulta aos diferentes intervenientes no dispositivo, das análises de impacto e dos resultados das experiências realizadas.

1.3 O CESE, consciente do atraso da União Europeia em matéria de cooperação, de partilha de conhecimentos e de aproximação entre os institutos de investigação e de formação de alto nível, considera positiva a iniciativa lançada pela Comissão.

1.4 Face à globalização da investigação e ao peso decisivo da inovação na produção, advoga que se encoraje a excelência.

2. **Contexto**

2.1 O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT – *European Institute of Innovation and Technology*) foi criado em 2008.

2.2 Nascido em resposta a uma proposta da Comissão ao Conselho adotada em 22 de fevereiro de 2006, o EIT foi estabelecido no âmbito da Estratégia de Lisboa a fim de dinamizar o crescimento e criar empregos na União.

2.3 Tem como objetivo prioritário colmatar o atraso europeu em matéria de política industrial baseada na inovação tecnológica e, por conseguinte, promover as sinergias entre investigação fundamental, investigação e desenvolvimento e aplicações industriais inovadoras na Europa, particularmente para as pequenas e médias empresas e indústrias.

2.4 Polo de excelência, o EIT pretende ser uma das joias da coroa da inovação, da investigação e do crescimento da União. Para isso, aposta numa aproximação funcional e geográfica das estruturas de ensino superior, de investigação e de inovação.

2.5 Trata-se de um conceito muito próximo do adotado pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), que se esforça por promover a integração horizontal dos três setores.

2.6 Budapeste foi escolhida em 2008 para aí ser instalada a sede operacional do Instituto.

2.7 O Instituto não financia diretamente projetos individuais. Contribui, de facto, em 25 % para o financiamento de comunidades do conhecimento e inovação (CCI) ([1]) descentralizadas.

2.8 Estas CCI, compostas por universidades, empresas e institutos de investigação, trabalham em conjunto em projetos inovadores e, juntamente com empresários e parceiros locais, de todo o tipo, no campo da inovação, contribuem para o financiamento dos projetos locais em 75 %.

2.9 Em dezembro de 2009, foram selecionadas as três primeiras CCI com centros de colocação nos seguintes países: França, Alemanha, Reino Unido, Suíça, Itália, Espanha, Países Baixos, Suécia, Finlândia, Hungria, Bélgica e Polónia.

3. **Propostas da Comissão**

3.1 Neste contexto, o EIT deve tornar-se um polo de referência e de atração para as universidades, as instituições de investigação, as empresas envolvidas na investigação e desenvolvimento (I&D) e, em particular, para as pequenas e médias empresas inovadoras (PME), que são também as principais criadoras de empregos qualificados e de novas profissões.

3.2 A fim de reforçar o impacto e de incentivar a inovação em novas áreas de desafios societais, o EIT deverá alargar gradualmente a sua carteira de CCI (Comunidades do Conhecimento e da Inovação) no decurso do programa-quadro de financiamento da investigação 2014-2020.

3.2.1 Os orçamentos atribuídos às CCI serão sujeitos a controlo e a viabilidades destas dependerá, em última instância, dos resultados concretos.

3.2.2 O EIT, ao optar por uma estratégia gradual para o estabelecimento de novas CCI, fará com que os ensinamentos da experiência sejam devidamente tomados em consideração e que só sejam criadas novas CCI em setores com claro potencial de inovação e excelência de primeiro nível, com a qual há que contar para atrair as competências e os financiamentos necessários.

3.3 No período de 2014-2020, assistir-se-á, por conseguinte, ao nascimento de duas novas gerações de CCI: serão criadas três CCI em 2014 e outras três 2018, o que, juntamente com as três já existentes, dará um total de nove CCI (correspondentes à criação de 40 a 50 centros de co-localização em toda a UE).

3.4 Alicerçadas em bases científicas e de investigação sólidas, as CCI podem reunir atores do mundo da formação, da investigação e da inovação.

Todas elas estão em condições de mobilizar investimento e empenho a longo prazo por parte das empresas, favorecer novos desenvolvimentos tecnológicos e estimular a inovação social:

— uma CCI para as indústrias transformadoras de valor acrescentado;

— uma CCI para a cadeia de aprovisionamento alimentar;

— uma CCI para a inovação para uma vida saudável e para um envelhecimento ativo;

— uma CCI para sociedades seguras numa época de rápida digitalização da economia;

— uma CCI que permita a introdução de novos métodos em matéria de exploração, extração, tratamento, reciclagem e substituição sustentáveis;

— uma CCI para a mobilidade urbana.

3.5 A criação de CCI descentralizadas, agrupando localmente, seguramente a nível regional, todos os potenciais parceiros, parece ser uma resposta adequada aos desafios com que a União se confronta. Face à comprovada impossibilidade de harmonizar em prazos razoáveis (curtos, portanto) os sistemas de investigação, formação e produção dos vários Estados-Membros, matérias que relevam da subsidiariedade, tal iniciativa constitui uma solução concreta para atenuar essa dificuldade e proporcionar um novo modelo de política de desenvolvimento da indústria e dos serviços.

3.6 A autonomia de recrutamento, organização e financiamento outorgada às CCI permite encontrar mais facilmente os investigadores mais competentes e mais motivados e favorece a informação sobre experiências e a cooperação internacional previstas pela Comissão.

4. **Observações na generalidade e na especialidade**

4.1 A **estrutura geral** proposta pela Comissão é inovadora e promissora. O Comité não pode deixar de recordar o seu parecer anterior ([2]) sobre a criação do Instituto Europeu de Tecnologia, pois considera que as observações gerais então formuladas se mantêm inteiramente válidas ainda hoje.

4.2 Relativamente ao **orçamento**, o Comité considera que, tendo em conta o número de CCI a criar e a duração do programa, o orçamento previsto na proposta da Comissão representa na prática uma estagnação ou mesmo uma redução dos recursos financeiros até 2020; ora, o IET constitui uma via de crescimento sustentável a médio e longo prazo para as pequenas e médias empresas e indústrias europeias, crescimento esse que será rico em inovações e postos de trabalho e que deve ser encorajado a desenvolver-se nos domínios mais promissores.

4.3 A **estrutura de financiamento** das CCI é, evidentemente, um ponte forte, pois só 25 % provem do EIT, cabendo às empresas parceiras, às PME, aos centros de investigação e aos agentes públicos ou privados implicados nesta experiência a responsabilidade pelos restantes 75 %. Esta estrutura permite, mercê da sua flexibilidade, acelerar os processos de aquisição e de passagem da investigação fundamental à aplicada, da inovação ao registo de patentes e da criação ao desenvolvimento de empresas que comercializem produtos inovadores.

([1]) Em inglês: *Knowledge and Innovation Communities* (KIC).

([2]) JO C 161 de 13.7.2007, p. 28.

4.4 Além disso, as iniciativas locais poderão dispor de importantes margens de manobra nos Estados-Membros.

4.5 A **estrutura de governação** das CCI e a renovação periódica dos seus membros são incontestáveis pontos fortes. O Comité perfilha a conceção que norteia o desenvolvimento do EIT e considera que é necessário preservar a independência e a autonomia das CCI para melhorar a eficácia e que o seu trabalho deve ser julgado com base nos resultados obtidos.

4.6 Um dos pontos interessantes desta construção em dois planos será o de facilitar a colocação no mercado de patentes e de produtos inovadores destas CCI.

Face a uma globalização cada vez mais rápida e fragilizadora das indústrias tradicionais, o CESE apoia o ponto de vista de que a noção «de excelência» em matéria de formação e de produção é um valor potencial e um instrumento eficaz em matéria de competitividade.

4.7 Na União é mais do que nunca o valor acrescentado de produtos ou serviços inovadores que, numa perspetiva proclamada de desenvolvimento sustentável, criará emprego qualificado e evitará as deslocalizações para países com mão-de-obra barata.

4.8 O CESE nota que há uma relativa concentração das CCI. Preconiza que sejam envidados esforços específicos para o estabelecimento de laços, no maior número possível de Estados-Membros, com laboratórios, empresas e instituições de investigação, a fim de aumentar o potencial criativo e os recursos humanos e tecnológicos das CCI, evitando acentuar os desequilíbrios em matéria de investigação e de formação de alto nível entre os Estados-Membros. Nota ainda que mais de 200 parceiros oriundos de todos os Estados-Membros se empenharam nesse sentido.

4.9 O CESE aprova, em especial, a criação de diplomas com a marca EIT, facilitando a mobilidade dos investigadores e o desenvolvimento de empresas e PME fora do seu território de origem.

4.10 Advoga que sejam transmitidas aos institutos, às empresas e aos potenciais parceiros um máximo de informações para que eles apoiem e participem na criação de CCI nos principais domínios referidos na Estratégia Europa 2020.

Para alcançar este objetivo o EIT deve, o mais brevemente possível, promover uma campanha de divulgação destes temas para que as empresas e os potenciais parceiros possam elaborar os seus projetos de parceria.

4.11 O CESE, cônscio das reservas ou mesmo dos entraves que as instituições nacionais existentes poderão colocar, solicita à Comissão que promova um diálogo profundo entre estas e o EIT a fim de obter as sinergias que, em seu entender, são imprescindíveis a longo prazo.

O Comité chama a atenção, em particular, para a preocupação dos responsáveis dos institutos de investigação e de formação de verem os seus orçamentos sacrificados em proveito das CCI.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Programa para a Competitividade das Empresas e pequenas e médias empresas (2014-2020)

COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD)

(2012/C 181/22)

Relator: **Ronny LANNOO**

Correlator: **Brendan BURNS**

Em 13 de dezembro de 2011 e 24 de janeiro de 2012, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Programa para a Competitividade das Empresas e pequenas e médias empresas (2014-2020)

COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 142 votos a favor, com 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE subscreve os grandes objetivos do Programa para a Competitividade das Empresas e PME (Programa COSME) mas constata que ele não inclui as solicitações por si apresentadas no parecer sobre o «Small Business Act» ([1]), nomeadamente no referente ao reforço do acompanhamento e do aconselhamento às PME, à transmissão de empresas, à concertação e parceria com organizações de PME.

1.2 Apela a uma maior visibilidade para as ações concretas que se pretende executar. Dois problemas são de imediato identificáveis:

— o objetivo: o regulamento tem como objetivo melhorar a competitividade das empresas. De facto, estas têm de ser capazes de competir com os seus concorrentes nos mercados mundiais. O CESE partilha do objetivo formulado, mas insiste também na importância de atuar no sentido de assegurar a perenidade das PME nos mercados europeus, nos mercados de proximidade e nos mercados locais;

— os meios: o CESE solicita à Comissão que complete a proposta legislativa com um programa de trabalho contendo uma lista das medidas concretas que serão aplicadas para responder às necessidades de todas as categorias de PME e às suas expectativas relativamente à atual crise.

1.3 Todas as decisões quanto ao programa operacional devem ser da competência do Parlamento e do Conselho, segundo o processo de codecisão. O processo aplicado aos atos delegados deve cingir-se à definição e aplicação dos programas anuais, a serem estabelecidos em concertação com os Estados-Membros e as organizações de PME.

1.4 O CESE solicita que o programa:

— se dirija a todas as empresas ([2]);

— concentre os seus meios em prioridades essenciais: informação, acompanhamento e aconselhamento e acesso aos mercados, acesso ao financiamento, adaptação das exigências e normas europeias, cooperação, consideração das prioridades da Estratégia Europa 2020 (inovação, economia verde e emprego para os jovens);

— estabeleça, neste contexto, um quinto objetivo específico: o acompanhamento das PME e o seu acesso a aconselhamento, especialmente para pequenas e microempresas.

1.5 O CESE propõe uma quarta ação tendo em vista melhorar a legislação, nomeadamente o estabelecimento de um «office of advocacy» (serviço de assistência e representação) ([3]) destinado a ter mais em conta as realidades das pequenas empresas na legislação. Será, contudo, necessário definir o papel do «office of advocacy» e a sua articulação com outros organismos existentes, como por exemplo, a rede de representantes de PME. Recorda que se opõe à generalização das isenções e preconiza a participação das organizações de PME no processo legislativo e decisório.

([1]) JO C 376 de 22.12.2011, pp. 51-57.

([2]) Idem, nota de pé-de-página 1.

([3]) Idem, nota de pé-de-página 1.

1.6 O CESE constata que, em matéria de governação em parceria, a proposta de regulamento apresenta lacunas. Não aceita que a mesma se limite a uma mera consulta e alerta o Parlamento e o Conselho para a necessidade de criar essa governação e de reforçar a parceria com as organizações representativas de PME à semelhança de outros programas europeus ([4]). O CESE solicita a criação de um grupo de trabalho que permita a consulta das organizações europeias de PME em todas as fases de elaboração, conceção, execução e acompanhamento do programa COSME.

1.7 Quanto ao artigo 9.º relativo à melhoria do acesso aos mercados, o CESE solicita:

— a distinção entre, por um lado, o acesso aos mercados e, por outro, a informação, o aconselhamento e a formação nas PME;

— a prestação de apoio a ações já levadas a cabo nos Estados-Membros pelas organizações de PME e pelos organismos públicos;

— a revisão das missões e da organização da Rede Europeia de Empresas para que esta complemente as ações das organizações de PME e as associe às suas atividades. A rede deve ter maior visibilidade e o seu potencial deve ser plenamente aproveitado.

1.8 O CESE reconhece a existência de ambiguidades entre os instrumentos financeiros propostos, o programa Horizonte 2020 e as outras fontes de financiamento, nomeadamente as que são sugeridas nas propostas de regulamentos sobre a coesão territorial. Esta situação dificulta a ação das PME. Insta, consequentemente, a uma articulação mais clara entre os diferentes financiamentos. O CESE acolhe favoravelmente a alocação de 56 % do orçamento aos instrumentos financeiros, mas solicita à Comissão e ao Parlamento que fixem uma repartição entre os dois instrumentos, os tornem acessíveis a todas as empresas e a todos os tipos de investimento e os coordenem com outros financiamentos europeus semelhantes, para permitir às PME escolherem o instrumento mais adequado. Solicita-lhes ainda que modifiquem as normas e condições do mecanismo de garantia de empréstimo («Loan Guarantee Facility» – LGF).

1.9 Apela à revisão do texto do Anexo I sobre os indicadores, de modo a que estes sejam definidos com as organizações de PME. Há que rever igualmente a formulação do Anexo II e a Ficha Financeira Legislativa, dada a existência de contradições com o texto da proposta.

1.10 O CESE recomenda ao Parlamento e ao Conselho que, não só apoiem e reforcem o programa, mas que concedam também maior visibilidade ao seu conteúdo e medidas operacionais, bem como ao financiamento das prioridades, garantindo a parceria com as organizações europeias de PME. O seu orçamento de 2,5 mil milhões de euros afigura-se, contudo, pouco significativo à luz das suas ambições. O CESE opõe-se às tentativas de reduzir o orçamento do programa e, pelo contrário, insta o Parlamento Europeu a atribuir-lhe maior importância. O Comité considera que são as PME que conseguirão tirar a União da crise e criar novos empregos.

1.11 O CESE considera, contudo, que o programa não é suficientemente ambicioso. A seu ver, o orçamento proposto, de 2,5 mil milhões de euros, não permitirá aplicar as disposições necessárias destinadas a apoiar as atividades e o desenvolvimento contínuo das PME, quando são elas que conseguirão tirar a União da crise e criar novos empregos. O CESE opõe-se, portanto, a toda e qualquer tentativa de reduzir o orçamento. Convida o Parlamento Europeu a reforçar o orçamento do atual Programa para a Competitividade e a Inovação com vista a aumentar, prioritariamente, os meios orçamentais destinados aos instrumentos financeiros.

1.12 O CESE solicita à Comissão Europeia que clarifique a repartição orçamental do programa (excetuando instrumentos financeiros) e inclua no mesmo uma distinção pormenorizada dos recursos financeiros alocados a cada atividade do programa.

2. **Observações na generalidade**

2.1 O CESE propôs, no seu parecer sobre a «Análise do "Small Business Act"» ([5]), as suas prioridades relativamente ao programa para a competitividade das PME 2014-2020. Infelizmente, a proposta de Programa COSME não tem suficientemente em conta as propostas do CESE e não atribui visibilidade às medidas práticas que deverão ser levadas a cabo. Convida a Comissão a facultar-lhe, bem como ao Parlamento e ao Conselho, um programa das ações a realizar durante o período de duração do programa.

2.2 O CESE manifesta-se surpreendido com a falta de referência ao «Small Business Act» (SBA), quando este deveria estar na base do programa. Além disso, a proposta não faz referência ao princípio «only once». O princípio «think small first» («Pensar primeiro em pequena escala») é pouco evocado e a especificidade das diferentes categorias de PME não é suficientemente tida em conta.

2.3 A competitividade evolui de acordo com as regras do mercado e depende de outros fatores, como sejam as diferenças do custo de trabalho, o poder de compra, a fiscalidade, o acesso a financiamento ou a empregabilidade dos jovens. O CESE considera que a prioridade do Programa COSME deve ser o desenvolvimento duradouro das empresas e não apenas a sua competitividade.

2.4 O Programa COSME deve, por fim, prever medidas destinadas especificamente às pequenas e microempresas.

([4]) Artigo 5.º do regulamento geral dos fundos estruturais.

([5]) Idem, nota de pé-de-página 1.

2.5 Tendo em conta a análise da aplicação da definição europeia de PME em 2012, o CESE solicita que se tenha em conta a grande diversidade deste tipo de empresas. A Comissão deve ainda informar as PME das conclusões desta análise e associá-las aos trabalhos de acompanhamento.

3. **Posições relativamente à proposta do regulamento**

3.1 *Considerandos*

3.1.1 O CESE partilha das orientações do Considerando 10. O Programa COSME deve igualmente:

— simplificar a atividade das PME e reduzir os seus encargos administrativos;

— promover a aplicação das prioridades da Estratégia Europa 2020, como a inovação, a economia verde e a contratação de jovens. O CESE subscreve a inserção do Considerando 11 na proposta, que dedica especial atenção às microempresas, às empresas de artesanato e às empresas de caráter social;

— aplicar os princípios do «Small Business Act» nas políticas e nos programas europeus, nacionais e territoriais;

— ter em conta as necessidades das PME nos demais programas europeus e assegurar a coordenação e simplificação das suas normas administrativas.

3.1.2 Além da criação e do desenvolvimento de empresas, o CESE considera que o Considerando 11 deve referir também as segundas oportunidades, a transmissão e a aquisição de empresas, a empregabilidade dos jovens, a formação dos empresários e respetivos trabalhadores e o papel desempenhado pelos trabalhadores independentes e pelas profissões liberais.

3.1.3 O Considerando 12 deve mencionar que, para a grande maioria das PME, um dos problemas essenciais é o acesso a um aconselhamento adaptado. O CESE apoia o princípio da Rede Europeia de Empresas, mas entende que o seu potencial deve ser plenamente aproveitado. Muitas PME europeias parecem estar ainda pouco cientes da sua existência. Os serviços oferecidos pela Rede Europeia de Empresas devem basear-se tanto quanto possível nas verdadeiras necessidades e carências das PME. O CESE apoia a proposta de reestruturar a governação da Rede Europeia de Empresas e de envolver nesse processo todas as organizações empresariais pertinentes.

3.1.4 O poder de a Comissão adotar os seus atos segundo o processo de delegação referido no Considerando 28 deve limitar-se aos atos relativos à execução dos programas, designadamente dos programas anuais, e às regras de externalização, após consulta das partes interessadas. O programa operacional de medidas práticas e as regras específicas de participação devem ser adotados pelo Parlamento e pelo Conselho.

3.1.5 O CESE insiste em que o Regulamento COSME deve instaurar um verdadeiro sistema de governação envolvendo as organizações europeias de PME. Dever-se-á seguir a ideia de parceria proposta no artigo 5.º do regulamento, que estabelece disposições comuns relativas aos fundos estruturais ([6]). As organizações de PME devem estar presentes em todas as fases do trabalho preparatório do programa e acompanhar a sua aplicação anual, em conformidade com o «Small Business Act».

3.1.6 O turismo representa um claro valor acrescentado para a economia da UE, pelo que as medidas de apoio no âmbito do Programa COSME devem incluir o setor do turismo. Contudo, há muitos outros setores que trazem igualmente um claro valor acrescentado. Destacar exclusivamente o turismo implica dar-lhe prioridade, o que está em contradição com a abordagem horizontal do programa e da política da UE para as PME em geral.

3.2 *Capítulo I: Objeto*

3.2.1 O CESE solicita que os termos «microempresas», «empresas de artesanato», «trabalhadores independentes» e «profissões liberais» sejam aditados ao artigo 1.º.

3.2.2 O CESE subscreve os objetivos gerais referidos no artigo 2.º. Entende, porém, que se deverá acrescentar o desenvolvimento duradouro das PME e a promoção da transmissão de empresas.

3.2.3 O artigo 2.º deve ser completado com um quarto objetivo geral, designadamente, a aplicação dos princípios do «Small Business Act» e suas prioridades nas políticas e nos programas europeus.

3.3 *Capítulo II: Objetivos específicos e domínios de ação*

3.3.1 Os quatro objetivos específicos do artigo 3.º são essenciais. No entanto, o CESE solicita que sejam aditados os seguintes elementos:

— no número 1, alínea d): a melhoria do acesso aos mercados de proximidade, promovendo, em particular, a adaptação das exigências e normas europeias às necessidades e realidades das pequenas e microempresas;

— um quinto objetivo específico: favorecer o acompanhamento das PME e o seu acesso a aconselhamento.

3.3.2 O CESE solicita ao Parlamento e ao Conselho que introduzam um novo artigo sobre a governação através da criação de um grupo de trabalho consultivo que reúna as organizações europeias representativas das diferentes categorias de PME para a conceção, a aplicação e o acompanhamento do programa e das suas versões anuais.

([6]) Idem, nota de pé-de-página 1.

3.3.3 O CESE sublinha a necessidade de inserir no artigo 6.º propostas específicas para:

— favorecer os processos de análise do impacto e criar um sistema de «office of advocacy» (serviço de assistência e representação), após uma clara definição das suas funções e competências;

— aplicar os princípios «think small first» e «only once» do «Small Business Act» durante o processo legislativo e a execução da Estratégia Europa 2020;

— assegurar uma conceção da legislação em conjunto com as organizações de PME.

3.3.4 O CESE reitera que se opõe à generalização das isenções para as microempresas ([7]). Preconiza a participação das organizações de PME tendo em vista adaptar as legislações às realidades destas microempresas.

3.3.5 Solicita a introdução no artigo 7.º de ações destinadas a promover a transmissão e a aquisição de empresas. Trata-se, em particular, da formação de futuros retomadores e da prestação de informação e formação a jovens estudantes sobre o mundo das PME e suas oportunidades.

3.3.6 No quadro do artigo 9.º, convém fazer uma distinção entre, por um lado, as ações que visam melhorar o acesso ao mercado e, por outro, as ações de informação, aconselhamento e acompanhamento das empresas. Assim, o CESE solicita que o artigo 9.º seja dividido em dois artigos distintos, da seguinte forma:

3.3.6.1 Artigo 9.º: Ações para melhorar o acesso aos mercados

O novo artigo retomaria os números 2, 3 e 4 e acrescentaria ao n.º 2 a clarificação de que o Programa COSME apoiará, em particular, medidas a favor da participação das PME e das microempresas no processo de elaboração e adaptação das normas e exigências europeias e na respetiva aplicação nas empresas.

3.3.6.2 Artigo 9.º-A: Ações de informação, aconselhamento e acompanhamento das empresas

— O CESE sublinha que uma das prioridades deve ser a de garantir que todas as PME acedam à informação, aconselhamento e acompanhamento. Assim, o Regulamento COSME deve permitir:

  — tornar os programas europeus mais acessíveis às organizações de PME e prever ações de assistência técnica em matéria de informação e aconselhamento às PME. As organizações de PME devem desempenhar um papel mais importante neste contexto;

  — reforçar o papel do balcão único das organizações de PME a nível nacional e territorial.

— O CESE lamenta que não haja mais PME, sobretudo pequenas e microempresas, a beneficiar da rede *Entreprise Europe* (EEN) e que todas as organizações de PME não sejam associadas ao processo. Para que todas as PME tenham acesso à informação, é preciso que a rede EEN esteja implantada em todas as organizações. É necessário apoiar a sua ação, procurando não criar novas estruturas intermédias. O modelo de consórcios regionais deu provas da sua eficiência em muitos Estados-Membros e regiões, mas, muito provavelmente, convirá adaptá-lo para que todas as organizações de PME possam aderir. O CESE considera que a rede EEN deveria destinar-se prioritariamente às organizações de PME representativas que já tenham mostrado ser capazes de se estruturar e de fornecer a essas empresas serviços de informação, assistência e acompanhamento. Recomenda que a atividade da rede seja definida em concertação com as organizações europeias representativas das PME e que elas possam ser consultadas quando for elaborado o caderno de encargos relativo às atividades da futura rede.

3.4 *Capítulo III: Execução do programa*

3.4.1 O artigo 10.º prevê que o programa anual seja adotado em concertação com um Comité composto por representantes dos Estados-Membros. O CESE estima que as organizações europeias representativas de PME devem ser consultadas previamente, no quadro do grupo de trabalho que o CESE gostaria de ver criado (ponto 3.3.2). A monitorização da execução e da gestão do programa prevista no artigo 12.º deve ser posta em prática em cooperação com este grupo.

3.4.2 O artigo 11.º prevê «medidas de apoio» que consistem sobretudo em estudos e análises. Também a este respeito, o CESE solicita à Comissão que apresente um programa claro de estudos e análises, a ser concebido com as organizações representativas de PME para cumprir as expectativas das empresas.

3.5 *Capítulo V: Comitologia e disposições finais*

3.5.1 No artigo 16.º dever-se-á precisar que a Comissão deve ser assistida, não só por um Comité composto por representantes dos Estados-Membros, mas também pelo grupo de parceiros proposto pelo CESE (ponto 3.3.2).

3.5.2 Se, por um lado, o CESE aceita o princípio dos atos delegados para as medidas de execução, por outro, considera que as propostas constantes do artigo 17.º, n.º 2, se inscrevem no processo de decisão da competência do Parlamento e do Conselho, na medida em que se trata de modificações de um objetivo específico do programa. Apela ao Parlamento e ao Conselho para que rejeitem o artigo 17.º, n.º 2.

([7]) Idem, nota de pé-de-página 1.

3.5.3 No que diz respeito ao artigo 18.º, os atos delegados devem ser estabelecidos em cooperação com o grupo de trabalho específico composto por parceiros, conforme proposto no ponto 3.3.2. O mesmo se aplica ao artigo 19.º sobre o procedimento de urgência.

3.6 *Anexo I: Indicadores gerais e específicos*

3.6.1 O CESE recomenda à Comissão que defina os indicadores com as organizações de PME, levando em conta os indicadores já existentes nos Estados-Membros.

3.6.2 O CESE propõe que se reconsiderem os critérios aplicados na avaliação da competitividade. O arranque de uma empresa, conforme mencionado no Anexo 1 do projeto de regulamento, é apenas um dos indicadores para aferir a competitividade da economia. Até o Programa COSME estabelece o objetivo a médio prazo (resultado) de adotar até 2017 «cerca de 7 medidas de simplificação por ano». Assim, o CESE propõe a especificação de setores prioritários para a redução da carga administrativa que sejam de particular relevância para a competitividade das PME, como o pedido de licença de construção, o pedido de ligação à rede elétrica, o registo de propriedade, a obtenção de crédito, os impostos, a execução de contratos, etc.

3.7 *Anexo II: Ações destinadas a melhorar o acesso das PME ao financiamento*

3.7.1 O CESE aprova os instrumentos financeiros e solicita que o Parlamento e o Conselho os reforcem. Para a grande maioria de PME, a garantia de empréstimos é um dos instrumentos mais eficazes.

3.7.2 Relativamente ao ponto 3 deste anexo, o CESE assinala que a ligação entre o programa Horizonte 2020 – que presta apoio exclusivamente aos investimentos em investigação e inovação – e os instrumentos financeiros da mesma natureza – que as regiões podem utilizar no quadro dos fundos estruturais – não é evidente. O CESE insta a Comissão a precisar claramente a articulação entre instrumentos aparentemente semelhantes e a prever procedimentos de acesso idênticos.

3.7.3 O CESE apela à inserção de um novo artigo 2.º-A estipulando: «O LGF aplica-se a todas as fases do ciclo de vida de uma empresa, designadamente, à respetiva criação, ao desenvolvimento e à transmissão, independentemente da atividade que desenvolva ou da dimensão do mercado em que atue. Este mecanismo incide sobre todos os tipos de investimento, incluindo os investimentos incorpóreos.»

3.7.4 A proposta especifica que o LGF garante empréstimos até 150 000 euros.

3.7.4.1 O CESE solicita à Comissão que especifique os critérios que serviram de base para a fixação deste valor, uma vez que o Programa para a Competitividade e a Inovação (CIP) não estabelecera limites. O CESE nota que o montante proposto diz respeito aos empréstimos. No entanto, o montante dos empréstimos para a criação, o investimento e a transmissão de empresas são frequentemente maiores. Consequentemente, os empréstimos de montantes superiores seriam garantidos no quadro do Programa Horizonte 2020, embora este financie apenas projetos de inovação.

3.7.4.2 O CESE apela, assim, a que se retome o sistema anterior do Programa CIP, que não impunha um limite. Solicita que o limite de 150 000 euros se aplique, por definição, ao montante da contragarantia e não ao do empréstimo. Quanto à transmissão e aquisição, que impõem custos frequentemente mais elevados do que a pura criação de empresas, o CESE insta a que o montante da contragarantia não seja limitado.

3.7.5 O mesmo ponto evoca a elaboração de relatórios sobre as «PME inovadoras apoiadas». O LGF deve poder beneficiar todas as empresas, inovadoras ou não. O CESE reitera as suas dúvidas quanto à utilidade destes relatórios, considerando que estes se devem cingir a informações diretamente utilizáveis, sem prejudicarem os orçamentos afetados ao financiamento de empresas.

3.7.6 O CESE reivindica que todas as medidas ligadas à definição e aplicação de instrumentos financeiros sejam adaptadas em plena concertação com as organizações europeias de PME e seus parceiros financeiros.

3.8 *Ficha Financeira Legislativa*

3.8.1 Relativamente ao ponto 1.4.1 sobre os objetivos estratégicos plurianuais, solicita-se que o programa promova a transmissão e a aquisição de empresas e não apenas a sua criação e desenvolvimento.

3.8.2 No ponto 1.5.4, terceiro parágrafo, salienta-se que «o novo programa seria centrado nas fases de crescimento e internacionalização das PME». Esta restrição é contrária ao resto do texto e aos princípios do «Small Business Act»: o novo programa deve dirigir-se a todas as atividades de PME, independentemente do tipo de mercado em que atuam.

3.8.3 O CESE nota que a última frase do terceiro parágrafo contradiz o texto do regulamento, pelo que defende a sua supressão.

3.8.4 A última frase do quinto parágrafo do ponto 1.5.4 refere a criação de um balcão único. O CESE insta a que se tenham em conta os balcões e serviços já existentes, se respeitem as práticas e os modelos de organização de cada Estado-Membro e se atue em concertação com as organizações das PME.

3.8.5 O CESE solicita que o ponto 2.1 relativo às «Disposições em matéria de monitorização e prestação de informações» preveja a realização de uma avaliação intercalar visando a adaptação do Programa COSME numa segunda fase. Estas avaliações devem ser realizadas em tempo útil por um organismo externo independente e apresentadas ao Parlamento e ao Conselho.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros

COM(2011) 455 final

(2012/C 181/23)

Relator: **Cristian PÎRVULESCU**

Em 20 de julho de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros

COM(2011) 455 final

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 29 de fevereiro de 2012.

Na 479.ª reunião plenária, de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité adotou, por 170 votos a favor, 14 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões**

1.1 O Comité congratula-se com a comunicação da Comissão e considera-a um passo importante no sentido de compreender e de enfrentar os desafios ligados à integração de nacionais de países terceiros nos Estados-Membros.

1.2 A comunicação abrange os principais domínios de intervenção e especifica os papéis e as responsabilidades na conceção e na aplicação da agenda para a integração. Destaca, com toda a razão, o papel dos órgãos de poder local e regional, mas não indica claramente que medidas de incentivo estão previstas para os associar melhor ao processo. A abordagem «modular» de conceção das políticas nacionais tem grande potencial, mas também comporta alguns riscos.

1.3 Embora abrangente e estruturada, a abordagem da comunicação não leva em devida conta os desafios políticos e socioeconómicos complexos que as sociedades europeias enfrentam. Todavia, a crise económica e os seus efeitos são atualmente os principais motores da agenda para a integração, influenciando a opinião pública europeia e exercendo pressão financeira sobre os órgãos de poder nacional e local. O Comité sugere que se reexamine a proposta à luz do atual contexto socioeconómico e se identifiquem instrumentos institucionais e financeiros específicos que permitam apoiar os objetivos da integração. Chama também a atenção em particular para a dimensão da comunicação. Já se tornou evidente que a crise económica tende a favorecer atitudes anti-imigração. É absolutamente prioritário que a Comissão Europeia e as outras instituições da UE coordenem esforços para lançar campanhas sustentadas e audaciosas de grande envergadura, a fim de pôr um travão à retórica anti-imigração que está a ganhar perigosamente terreno em vários países europeus, onde praticamente passou a fazer parte do discurso político dominante. Esta situação tem uma incidência direta na identidade profunda da UE enquanto entidade democrática integrada.

1.4 O Comité constata que nem todos os nacionais de países terceiros possuem o mesmo estatuto e propõe integrar esta diversidade no quadro da reflexão e da elaboração das políticas. Com efeito, contam-se entre os migrantes cidadãos de países com perspetivas de adesão à UE, cidadãos de países não europeus que vivem e trabalham na UE, assim como nacionais de países não pertencentes à UE que beneficiam de proteção internacional no território europeu. O reconhecimento desta diversidade não deveria, no entanto, criar lacunas políticas nem gerar ações discriminatórias, e menos ainda refletir-se em normas e em medidas de integração mínimas. O Comité entende igualmente que a agenda global para a integração deveria incluir os nacionais da UE que vivem e trabalham num Estado-Membro que não o seu. A situação dos ciganos é particularmente preocupante a este nível. As condições de entrada e de residência para os trabalhadores migrantes sazonais de países terceiros estão de momento a ser debatidas no Parlamento Europeu e no Conselho, tendo o CESE emitido o seu parecer em 2011 ([1]). A política europeia tem de enfrentar o difícil problema dos migrantes clandestinos, que constituem um grupo da população particularmente vulnerável.

1.5 É louvável a tónica que a comunicação põe na participação dos nacionais de países terceiros, sem, todavia, vincar devidamente a importância vital deste processo, o apoio que ela exige e os instrumentos específicos necessários à sua promoção. A participação na vida cívica e política das comunidades nacionais e locais é particularmente problemática. O Comité está em crer que a articulação dos interesses e a capacidade para formular propostas coletivas em parceria com os organismos públicos e privados são condições prévias necessárias à consecução de uma política de integração de qualidade, participativa e eficaz.

([1]) JO C 218 de 23.7.2011, p. 97–100.

1.6 O Comité encoraja a Comissão Europeia a abordar as questões da integração, dedicando um Ano Europeu a este tema ou, em alternativa, fazendo da integração um elemento fundamental de um dos próximos Anos Europeus, e espera que, com as outras instituições europeias, continue a articular a agenda para a integração com as outras grandes prioridades políticas, como a Estratégia Europa 2020 e a estratégia para a aplicação efetiva dos direitos fundamentais, atualmente em revisão.

1.7 O Comité está firmemente disposto a cooperar com as outras instituições europeias na elaboração de políticas e de programas-chave para a integração de nacionais de países terceiros. Ademais, está determinado a envidar esforços no sentido de associar a sociedade civil europeia à agenda para a integração e de facilitar a participação de nacionais de países terceiros no diálogo estruturado à escala europeia.

2. **Introdução**

2.1 A cooperação da UE para a integração de cidadãos de países não europeus iniciou-se com o Programa de Tampere (1999). Os princípios básicos comuns da política de integração dos migrantes na União Europeia foram adotados em 2004. Visavam ajudar os Estados-Membros a formular as políticas de integração e a definir um quadro institucional mais amplo, abrangendo uma série de atores europeus, nacionais, regionais e locais. A agenda comum para a integração de 2005, da Comissão, destinada a aplicar os princípios básicos comuns, permitiu realizar progressos sem, contudo, dar resposta aos grandes reptos da integração, que ainda são consideráveis. Os objetivos de integração da UE faziam igualmente parte do Programa de Estocolmo, em 2009, e da Estratégia Europa 2020, mas a sua inclusão nesses grandes programas políticos não produziu avanços significativos na política de integração.

2.2 Em julho de 2011, a Comissão propôs uma agenda europeia renovada para a integração dos nacionais de países terceiros, assente fundamentalmente numa participação mais forte e mais eficaz dos migrantes e numa ação reforçada a nível local. Esta agenda também visa permitir aos países de origem desempenharem um papel mais importante na formulação das políticas. O primeiro princípio da elaboração das políticas é a flexibilidade. Para o efeito, a Comissão Europeia está a preparar um instrumentário europeu, que os Estados-Membros poderão utilizar em função das suas necessidades e prioridades. Definiram-se ainda indicadores comuns para apoiar a agenda para a integração. ([2])

2.3 No quadro da elaboração da agenda para a integração, a UE manteve uma infraestrutura institucional e de comunicação composta pelos seguintes elementos: a R*ede dos pontos de contacto nacionais para a integração*; o *Fórum Europeu sobre a Integração*, plataforma de diálogo que associa todos os atores ativos no domínio da integração; o Portal *Europeu sobre a Integração*, principal ponto de acesso para o intercâmbio direto de informação, documentação e dados em linha; o *Manual para a Integração*, destinado aos responsáveis políticos e aos profissionais do setor; e o *Fundo Europeu para a Integração*, que apoia os esforços envidados pelos Estados-Membros com vista à integração dos nacionais de países terceiros na sociedade europeia. Por último, criou-se ainda, em 18 de novembro de 2011, um *Portal da UE sobre a Imigração*.

2.4 A introdução no Tratado de uma nova disposição jurídica relativa ao apoio da UE à promoção da integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros (artigo 79.º, n.º 4, do TFUE) cria uma base mais sólida para coordenar a ação entre estes Estados e constitui um compromisso permanente da Comissão Europeia e das outras instituições europeias.

2.5 O documento de trabalho dos serviços da Comissão apenso à comunicação em apreço enumera um conjunto de desafios fundamentais à integração dos nacionais de países terceiros, como a reduzida taxa de emprego da população migrante e, em particular, das mulheres, o aumento do desemprego e os elevados níveis de «sobrequalificação», o aumento do risco de exclusão social, as disparidades educativas ou ainda as preocupações da opinião pública face à falta de integração dos migrantes ([3]).

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE acolhe favoravelmente o ponto de vista segundo o qual a gestão da integração é uma responsabilidade partilhada, e insta os Estados-Membros a darem prioridade à questão da integração. Este é um modo de assegurar um ambiente democrático aberto, inclusivo e estável a nível nacional ([4]), apesar de haver ainda um trabalho sério a desenvolver neste domínio ao nível da UE. As instituições da UE fornecem já um quadro de acompanhamento, avaliação comparativa e intercâmbio de boas práticas. Porém, impõe-se uma atenção mais continuada em diversos domínios. Conviria adaptar melhor os instrumentos financeiros europeus aos objetivos de integração. É igualmente necessária uma análise aprofundada da legislação existente, em particular no tocante às regras sobre os procedimentos de trabalho para os nacionais de países terceiros.

3.2 À luz dos dados disponíveis, o CESE considera que a agenda da UE para a integração deveria conter objetivos e metas mais claros. Tem em vista um sistema que permite aos Estados-Membros da UE definir objetivos de integração específicos e fornecer aos seus cidadãos nacionais e de outros países informação permanente sobre a sua realização. O objetivo global de criar uma Europa competitiva e inclusiva não será atingido se os 4 % da população ([5]) correspondente aos nacionais de países terceiros na população da UE ficarem para trás.

3.3 A agenda para a integração é extremamente complexa e requer um compromisso a todos os níveis. O CESE é favorável a uma colaboração reforçada com a Comissão Europeia, o Comité das Regiões e outras instituições da UE, a fim de pôr em prática esta agenda, regozijando-se com a atenção acordada à dimensão local. O reforço das capacidades da sociedade civil e das empresas ativas na esfera local reveste igualmente grande importância. Convém encorajar os migrantes a criarem as suas próprias redes e associações, a fim de terem um acesso facilitado à informação, ao financiamento e ao processo de decisão.

([2]) *Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration –- A Pilot Study* [Métodos e documentos de trabalho do Eurostat. Indicadores relativos à integração dos migrantes – estudo-piloto.]

([3]) Documento de trabalho da Comissão Europeia, Agenda Europeia para a Integração.

([4]) Para um resumo das preocupações relativas à migração dos nacionais de países da UE e de países terceiro, ver os resultados do primeiro Eurobarómetro sobre a integração dos migrantes, MEMO/11/529, Bruxelas, 20 de julho de 2011.

([5]) Para consultar os dados completos, ver COM(2011) 291 final, «Relatório anual em matéria de imigração e asilo (2010)».

3.4 O desenvolvimento de um instrumentário europeu sobre práticas de integração é necessário e põe em evidência a importância de institucionalizar o manual europeu sobre estas práticas. Cabe dar a conhecer devidamente a sua existência, bem como as possibilidades de financiamento de projetos com um impacto significativo. O CESE espera que o instrumentário sirva para dar resposta aos desafios da integração mais pertinentes aos níveis nacional, regional e local.

3.5 Além disso, o instrumentário europeu não deverá pôr em causa a coerência da política de integração no seu conjunto. O CESE exorta os órgãos de poder nacional, regional e local a prosseguirem o seu trabalho com base em estratégias de integração elaboradas de modo participativo. Encoraja os Estados-Membros e a Comissão Europeia a reforçarem os pontos de contacto nacionais para a integração, de molde a poderem desempenhar o papel de catalisadores na formulação estratégica da ação para a integração.

3.6 O CESE acolhe com satisfação o recente estudo do Eurostat sobre os indicadores da integração ([6]). Trata-se de um instrumento muito útil, que permitirá acompanhar mais de perto o impacto das políticas e dos programas, realizar uma avaliação comparativa das práticas nos Estados-Membros e formular uma política assente em bases mais sólidas. Como referido *supra*, os indicadores são importantes não apenas para assegurar o acompanhamento e a avaliação mas também para estabelecer os objetivos específicos relativos à política e aos programas de integração.

4. **Observações na especialidade**

4.1 *Integração através da participação*

4.1.1 O contributo socioeconómico dos migrantes

4.1.1.1 O contributo dos migrantes é um elemento essencial da agenda para a integração. O CESSE preconiza uma mudança de atitude para com os migrantes, amiúde considerados um fardo potencial para os sistemas de segurança social ou como mão-de-obra barata relativamente aos cidadãos dos Estados-Membros da UE. O CESE considera que os migrantes são, em primeiro lugar e antes de mais, pessoas que têm direitos fundamentais, mas também prestam um contributo precioso à sociedade, à economia e à cultura dos países que os acolhem. Considera, além disso, que a integração é um processo bidirecional e incentiva os migrantes a interessarem-se pelos intercâmbios sociais e culturais com as comunidades e sociedades anfitriãs. Esta conceção implica, em primeiro lugar, aquisição de conhecimentos linguísticos e participação no sistema educativo do país de acolhimento. As sociedades europeias e seus cidadãos devem, por seu turno, ter consciência de que as nossas sociedades estão confrontadas com problemas demográficos graves a médio e a longo prazo e que a imigração regulada pode resolver parcialmente esta situação.

4.1.1.2 Sendo a aquisição de competências linguísticas um fator importante de integração, estranha-se que a comunicação da Comissão não refira quais serão exatamente os instrumentos a que tenciona recorrer para a realizar este objetivo.

4.1.1.3 A participação no mercado de trabalho é um critério determinante para o êxito da integração. A comunicação indica, e muito bem, que a taxa de emprego dos nacionais de países terceiros deveria aproximar-se mais da dos cidadãos da UE, em especial no tocante às mulheres, que são muito prejudicadas neste aspeto. No entanto, esta medida puramente quantitativa não espelha o contexto global do emprego. O reconhecimento das qualificações prévias, dos salários, dos direitos e respetiva transferência, o acesso à formação e à segurança de emprego são questões interdependentes e, por isso, devem figurar na agenda para a integração. É necessário pôr claramente a tónica no problema do emprego feminino.

4.1.1.4 O CESE manifesta a sua grande preocupação quanto aos efeitos diretos e indiretos da legislação europeia sobre o estatuto dos trabalhadores migrantes. ([7]) Apesar dos progressos realizados graças ao cartão azul da UE, à diretiva sobre a autorização única ou à relativa aos trabalhadores sazonais, há razões para temer que as diretivas sobre o trabalho discriminem os trabalhadores ou os migrantes com base na origem e no nível de qualificações e acentuem as desigualdades existentes ([8]). A legislação europeia do trabalho faz a distinção entre trabalhadores muito e pouco qualificados, reconhecendo-lhes graus diferentes de direitos.

4.1.1.5 O CESE alerta para uma estratégia que, ao encorajar a migração circular sem prever recursos suficientes, conduza à recrudescência da imigração clandestina e a uma insuficiente proteção dos trabalhadores. Esta política específica é também eticamente contestável, porquanto tem em vista repatriar os trabalhadores para o país de origem, sem poderem transferir os seus direitos ou trabalhar durante um período razoavelmente longo no país de acolhimento.

4.1.1.6 Importa redobrar esforços no sistema educativo para que os jovens oriundos da emigração nele participem cada vez mais. Seria igualmente conveniente visar a educação pré-escolar para que as crianças possam ulteriormente participar melhor no sistema educativo. A comunicação aponta vários exemplos de possíveis ações – programas de acompanhamento escolar, cursos destinados aos pais e recrutamento de professores migrantes. O CESE entende que todas estas ações seriam úteis, mas exorta a Comissão a divulgá-las com mais determinação e a aumentar as dotações para os programas organizados nas escolas e no meio escolar em geral.

4.1.1.7 O objetivo para garantir melhores condições de vida deve continuar a ser uma das prioridades da agenda para a integração. Neste contexto, a comunicação indica que quem beneficia de proteção internacional deve ser alvo de apoios especiais a nível local e nacional. Ao mesmo tempo que reconhece as necessidades deste grupo específico, o Comité também deseja chamar a atenção para outros grupos vulneráveis. O Comité sugere à Comissão Europeia que preste atenção aos casos de vulnerabilidade múltipla, por exemplo o das mulheres

([6]) Eurostat, 2011, *Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study* [Indicadores da integração dos migrantes – estudo-piloto].

([7]) JO C 218 de 23.7.2011, p. 97–100 e JO C 354 de 28.12.2010, p. 16–22.

([8]) Associação Europeia dos Direitos Humanos (AEDH), Imigração e trabalho na UE: Rumo a um regime a várias velocidades assente na desigualdade de tratamento? – 17 de outubro de 2011.

de etnia cigana, e se esforce por tratá-los prioritariamente. A UE dispõe, além disso, de um instrumento potente e visionário – a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – pela qual a atividade legislativa em matéria de integração se deve pautar.

4.1.1.8 O CESE lamenta a forma expedita com que a Comissão aborda a situação dos ciganos. Na verdade, muitos deles, originários de países terceiros, vivem em condições de grande precariedade no país de acolhimento sem acesso a infraestruturas e a serviços básicos. Considera que ainda que, juridicamente, haja diferenças consideráveis entre nacionais de países terceiros e nacionais de Estados-Membros, a questão dos grupos vulneráveis é sempre a mesma. Além disso, é preciso defender os direitos fundamentais do ser humano relativamente a qualquer pessoa, independentemente do seu estatuto jurídico.

4.1.1.9 Para realizar os objetivos da agenda para a integração é necessário utilizar melhor as verbas da UE. O CESE nota que a crise financeira desferiu um golpe rude nas despesas públicas consagradas aos programas sociais e considera que os fundos da UE poderão ser essenciais para apoiar projetos capazes de, no mínimo, construir uma base sólida de boas práticas. Seria útil disponibilizar informações sobre os financiamentos e garantir que os mesmos oferecem incentivos suficientes para persuadir os poderes locais e as instituições públicas e privadas a participarem no processo. Os recursos disponíveis deveriam ser utilizados para incitar as organizações da sociedade civil a estabelecer contactos e a agir na base, com especial enfoque na participação dos migrantes.

4.1.1.10 Seria bom que a UE se abrisse às redes e organizações de migrantes aos níveis local, regional e nacional. A criação de redes e de capital social contribui para a integração a partir da base e cria um contexto em que os migrantes se sentem mais fortes e capazes de fazer valer os seus direitos e as suas capacidades. As redes e as organizações deveriam, porém, apoiar a integração e não se transformarem em veículos de maior segregação. O CESE preconiza que essas redes teçam relações de parceria com as que existem nos países de acolhimento. É conveniente que a UE se abra a novas formas de participação e de cooperação, facilitadas pelas tecnologias da informação e pela crescente mobilidade.

O CESE recomenda à Comissão que reconsidere a legislação sobre o trabalho dos migrantes pois, na sua forma atual, conduz a discriminações e a desigualdades. Recomenda ainda que prossiga os seus esforços no sentido de facilitar as ações dos Estados-Membros tendentes a uma maior e melhor integração.

4.1.2 Direitos e obrigações – Instaurar a igualdade de tratamento e um sentimento de pertença

4.1.2.1 O CESE regozija-se com a especial atenção dada à participação política dos migrantes na sua condição de eleitos, eleitores ou membros de organismos consultivos. Este aspeto da questão constitui um importante banco de ensaio para a democracia europeia. Garantir a integração a médio e a longo prazo e prevenir a discriminação dos migrantes pressupõe que eles tenham voz política. A participação política e as ações coletivas institucionalizadas podem contribuir para inserir os migrantes no processo político. Este passo permitiria prevenir a alienação e o radicalismo. Para apoiar esta participação política seria conveniente repensar as regras de cidadania em vigor em cada país. Neste contexto, o CESE é favorável a que os nacionais de países terceiros obtenham o direito de votar nas eleições locais, regionais, nacionais e europeias bem como o direito (conexo) de se candidatarem a essas mesmas eleições. Uma opção seria conceder aos migrantes legais a cidadania da UE. A União Europeia tem, uma vez mais, a oportunidade de ocupar uma posição de liderança em inovação democrática e experimentar novas formas de participação e cooperação.

4.2 *Mais ações a nível local*

4.2.1 Justifica-se plenamente pôr a tónica na esfera local. São os poderes públicos que, para além de serem uma placa giratória para a oferta de serviços, criam o enquadramento imediato da integração. Dependendo da dimensão da comunidade, os projetos de integração bem sucedidos podem ter um impacto significativo na vida das comunidades e dos migrantes. É essencial que as coletividades locais e as entidades privadas disponham de informações de qualidade e possam aceder facilmente a financiamentos europeus e nacionais.

4.2.2 O CESE reconhece que as zonas urbanas, em especial as de grande dimensão, suscitam muitos problemas. Atraem muitos migrantes que, na maior parte dos casos, se instalam em bairros periféricos relativamente isolados. O acesso aos serviços públicos e ao emprego é apenas uma parte do problema. O desafio da planificação urbanística é ainda maior dado que tem que atender a objetivos de sustentabilidade e de inclusão. O CESE recomenda que a Comissão Europeia apoie ativamente projetos que façam progredir a agenda para a integração, incluindo nela os aspetos fundamentais da habitação e do urbanismo.

4.2.3 A abordagem ascendente é, sem dúvida, muito prometedora, mas desde que seja conduzida corretamente e disponha de dotações consequentes. No quadro das próximas perspetivas financeiras, é extremamente importante que a Comissão honre o seu compromisso de simplificar os procedimentos de financiamento e de consagrar aos projetos locais as verbas apropriadas ([9]). Uma maior coordenação entre as diferentes fontes de financiamento, como o Fundo para o Asilo e a Migração, que diz respeito ao asilo, à integração e ao regresso dos migrantes aos países de origem, o Fundo para a Segurança Interna proposto, o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, pode ser decisiva para reforçar as capacidades dos atores locais.

([9]) Ver a comunicação da Comissão (COM(2011)749 final «Construir uma Europa aberta e segura: orçamento no domínio dos assuntos internos para o período 2014-2020» e as correspondentes propostas de regulamento 750-751-752-753.

4.3 *Participação dos países de origem*

4.3.1 A participação dos países de origem no processo é uma etapa essencial na elaboração de uma agenda global para a integração ([10]). Alguns Estados-Membros da UE instauraram um conjunto de boas práticas para o estabelecimento de elos de ligação com os países de origem. Mas importa referir que, por várias razões, muitos países não são incentivados a cooperar com a UE em matéria de migração. No caso de potenciais beneficiários de proteção internacional, as limitações são mais notórias ([11]). A abordagem global da UE sobre a questão da migração é um bom quadro institucional para facilitar a cooperação com os países terceiros e resolver questões prementes de mobilidade. Todavia, considerar a migração essencialmente sob o prisma das repercussões no mercado laboral da UE poderia levar ao abaixamento do nível de proteção dos migrantes ou até mesmo a discriminações.

4.3.2 A UE deveria continuar a colaborar com os países de origem dos migrantes para facilitar os procedimentos prévios à sua partida. Note-se que a emigração para a UE é uma perspetiva aliciante em muitos países e pode encorajar a corrupção. A UE deve mostrar-se determinada em pôr um travão nestes possíveis desvios, pois que agravam os custos a suportar pelos futuros migrantes e minam a sua vontade de regressar ao país de origem.

4.3.3 O CESE considera que a melhor maneira de contribuir de forma duradoura para o desenvolvimento dos países de origem consiste em elaborar legislação laboral judiciosa mas também em dar aos migrantes mais meios para poderem, eles próprios, criar empresas transnacionais ou regressar aos países de origem e para lá transferirem as suas competências e a motivação que os anima. Também recomenda que se desenvolva, numa base bilateral, sistemas de apoio às jovens empresas e às iniciativas empresariais para os migrantes que regressam ao país de origem. País de origem e país de acolhimento podem trabalhar em parceria com vista a criar oportunidades para os seus cidadãos, empresas e comunidades. Há exemplos de cooperação que jogam com as necessidades dos empregadores e as qualificações dos migrantes.

4.3.4 É legítimo encorajar a migração circular desde que isso não implique legislação que afete direta ou indiretamente os direitos dos nacionais de países terceiros ([12]).

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([10]) JO C 44 de 16.2.2008, p. 91–102. Este tema «Política comunitária de imigração e cooperação com os países de origem a fim de favorecer o desenvolvimento», foi igualmente tratado por ocasião da sexta reunião do Fórum europeu sobre integração (ver http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities--european-integration-forum-6).

([11]) JO C 18 de 19.1.2011, p. 80–84.

([12]) Ver nota n.º 5.

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

A alteração de compromisso que se segue, foi rejeitada durante o debate na plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (Artigo 21.º, n.º6 e artigo 54.º, n.º3 do Regimento):

Alteração de compromisso

Ponto 4.1.2.1

«O CESE regozija-se com a especial atenção dada à participação política dos migrantes na sua condição de eleitos, eleitores ou membros de organismos consultivos. Este aspeto da questão constitui um importante banco de ensaio para a democracia europeia. Garantir a integração a médio e a longo prazo e prevenir a discriminação dos migrantes pressupõe que eles tenham voz política. A participação política e as ações coletivas institucionalizadas podem contribuir para inserir os migrantes no processo político. Este passo permitiria prevenir a alienação e o radicalismo. Para apoiar esta participação política seria conveniente repensar as regras de participação ~~cidadania~~ em vigor em cada país. Neste contexto, o CESE sugere ~~é favorável a~~ que os nacionais de países terceiros obtenham o direito de votar nas eleições locais~~,~~ e regionais~~, nacionais e europeias~~ bem como o direito (conexo) de se candidatarem a essas mesmas eleições. ~~Uma opção seria conceder aos migrantes legais a cidadania da UE.~~ Também convém encorajar uma maior participação ao nível da UE. A União Europeia tem, uma vez mais, a oportunidade de ocupar uma posição de liderança em inovação democrática e experimentar novas formas de participação e cooperação.»

Resultado da votação

Votos a favor: 70

Votos contra: 77

Abstenções: 28

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu dos Cidadãos (2013)

COM(2011) 489 final — 2011/0217 (COD)

(2012/C 181/24)

Relator: **Andris GOBIŅŠ**

Em 21 de setembro de 2011, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 21.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu dos Cidadãos (2013)

COM(2011) 489 final — 2011/0217 COD

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 29 de fevereiro de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março) o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 137 votos a favor, 3 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

«A sociedade civil é uma das formas que nos permite exprimir a nossa natureza humana em toda a sua plenitude.»

Václav Havel

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 A Comissão Europeia propôs que 2013 fosse designado o «Ano Europeu dos Cidadãos» [1]. O Comité Económico e Social Europeu sublinha que os cidadãos desempenham um papel central para assegurar o futuro da Europa e a sua integração e apoia muitas das propostas contidas no documento em exame. Em conjunto com os seus parceiros e para apoiar a realização do Ano Europeu dos Cidadãos, o CESE elaborou importantes trabalhos preparatórios que prosseguirá, de forma orientada.

1.2 O Comité lamenta que a atual proposta da Comissão Europeia relativa ao Ano Europeu de 2013 apresente algumas lacunas. Mostra-se desapontado por, na proposta atual, a Comissão Europeia não ter acedido ao pedido das organizações da sociedade civil de consagrar este ano à cidadania ativa, nem ao convite do Parlamento Europeu de dar particular atenção aos novos direitos dos cidadãos com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Recomenda que se efetue uma série de ajustamentos e modificações específicas para aproximar o evento das necessidades dos cidadãos e o tornar uma experiência verdadeiramente bem-sucedida.

1.3 Os grandes desafios futuros da Europa e dos seus cidadãos impõem que se fixem prioridades para o ano europeu temático. O nível baixo de confiança dos cidadãos na União Europeia, o facto de estes não acreditarem no seu poder de influência nas decisões da UE, a apatia e a falta de participação no processo decisório afetam fundamentalmente o espírito europeu, prejudicando a qualidade das decisões e o desenvolvimento a longo prazo da União.

1.4 O objetivo principal do ano temático deve ser a cidadania ativa e participativa. Este ano deve promover uma participação informada, ativa e inclusiva dos cidadãos no processo de integração europeia e na vida pública e social. O CESE preconiza que se defina a base jurídica do ano europeu e que a sua denominação seja «Ano Europeu da Cidadania Ativa e Participativa».

1.5 Recorda que a noção de cidadania ativa e participativa inclui a consolidação dos valores fundamentais da democracia e da UE, o debate sobre o respeito dos direitos políticos, económicos e sociais dos cidadãos e as suas obrigações e o reforço do sentimento de pertença à UE. Este ano europeu deve centrar-se na diversidade das necessidades da sociedade e na luta contra a discriminação e as desigualdades, prestando especial atenção às mulheres e às pessoas com deficiência.

1.6 Os órgãos administrativos das instituições, tanto ao nível europeu como nacional, devem procurar concretizar, o mais depressa possível, os objetivos mencionados. Este processo deve desenvolver-se no âmbito de um diálogo próximo com a sociedade civil em todas as fases do processo decisório e a todos os níveis (local, nacional e europeu).

1.7 Neste contexto, a mobilidade é um objetivo que merece ser apoiado, ainda que não esteja diretamente relacionado com o tema.

1.8 Importa reexaminar a dotação financeira para o Ano Europeu e para a participação no evento. O montante deve ser apropriado, estável e proporcional à importância do objetivo visado, dado que um défice democrático poderá ter um custo

[1] COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).

ainda mais alto. A redução do financiamento (que passou de 17 milhões de euros em 2010 para cerca de 1 milhão de euros em 2013) não permite que se tratem questões importantes.

1.9 Os membros do Grupo de Ligação representantes das organizações e redes europeias, assim como outros parceiros, estabeleceram, com o apoio do CESE, uma aliança para a realização do ano temático, que está preparada para assumir um papel relevante na sua concretização e na elaboração de recomendações adicionais, com vista a manter as boas práticas e a garantir um nível máximo de abertura e de coordenação das ações. O Comité compromete-se a desenvolver e a implementar um vasto programa de participação, transparência e inovação, suscetível de demonstrar à sociedade e às instituições da UE as vantagens do envolvimento coletivo, não descurando, em certos aspetos, projetos-piloto para outras iniciativas.

2. **Contexto do parecer**

2.1 Em 2013 celebrar-se-á o vigésimo aniversário do conceito de «cidadania da União Europeia» instituído pelo Tratado de Maastricht. O Tratado de Lisboa (artigo 10.º, n.º 3, e artigo 11.º do Tratado da União Europeia) concedeu uma série de novos direitos à sociedade civil: sublinha-se, em especial, a obrigação de todas as instituições da UE de promoverem a participação democrática no processo de tomada de decisões, tanto a nível individual como ao nível da sociedade civil organizada ([2]). Lamentavelmente, hoje esses direitos ainda pouco se fazem sentir na sociedade.

2.2 Respondendo parcialmente ao apelo do Parlamento Europeu, a Comissão propôs designar 2013 o «Ano Europeu dos Cidadãos». Nas suas propostas, a Comissão centra-se contudo em aspetos jurídicos específicos que apenas abrangem uma parte modesta da noção de cidadania. A cidadania da União Europeia constitui um dos instrumentos mais eficazes para construir uma identidade comum. A democracia, a liberdade, o Estado de direito, a igualdade e os direitos do Homem são, de acordo com o artigo 2.º do Tratado da União Europeia, os valores fundamentais da UE ([3]). Revestem-se de especial importância para reforçar o processo democrático, a consciência cívica e o sentimento de pertença à UE, sobretudo nestes tempos de crise e de possível mudança. Infelizmente, estes valores não são suficientemente objeto de reflexão na proposta em exame.

2.3 Num recente inquérito do Eurobarómetro, apenas 43 % dos inquiridos declararam saber o que significa ser cidadão europeu e 32 % consideraram estar bem ou muito bem informados sobre os seus direitos enquanto cidadãos da UE ([4]). Em 2009, a percentagem de cidadãos com idade para votar que participaram nas eleições para o Parlamento Europeu não foi além dos 43 % ([5]), ou seja, uma taxa de participação bastante inferior à das eleições nacionais, que é de cerca de 67 % ([6]). Apenas 30 % dos cidadãos consideram que podem pessoalmente influenciar os processos da UE, e este número tem tendência a diminuir ([7]). No inquérito Eurobarómetro de 2009, verificou-se que os inquiridos consideram que a prioridade principal para poder garantir melhor os direitos dos cidadãos é melhorar o seu diálogo com as instituições da UE (37 %) ([8]). Nos pareceres de 1992 e 1993, que surpreendentemente continuam atuais, o CESE já mencionara a necessidade da participação dos cidadãos, os problemas da legitimidade, a educação cívica, a informação dos cidadãos e a confiança que estes têm na sua própria capacidade de influência, a reabsorção do défice democrático, entre outros ([9]).

2.4 As carências da regulamentação europeia, o seu desrespeito e a falta de empenho das instituições da UE em envidar um diálogo concreto, que é fortemente criticada, constituem também grandes desafios para a UE. Por exemplo, um estudo específico elaborado pelo Eurobarómetro em 2011 revela que apenas um terço dos cidadãos da UE, ou mesmo menos, está satisfeito, total ou parcialmente, com a eficácia da administração da UE, com a sua disponibilidade para fornecer serviços e com a sua transparência. Outros, manifestam o seu descontentamento sobretudo no que diz respeito à falta de transparência ou não têm opinião sobre o assunto ([10]).

2.5 Estes dados demonstram o fosso que separa os cidadãos dos órgãos administrativos da UE, são testemunho do baixo nível de participação no seu funcionamento ([11]) e geram mesmo dúvidas em alguns cidadãos quanto à legitimidade das decisões tomadas pelos órgãos administrativos em geral ou ainda quanto à forte influência exercida pela Comissão Europeia sobre os Estados-Membros afetados pela crise. As consequências são, em todo o caso, uma União Europeia menos eficaz, menos unida e menos forte. Por conseguinte, importa tirar partido do Ano Europeu de 2013 para trazer à luz estas questões e, com a ajuda da sociedade, efetuar melhorias consideráveis e debater a evolução futura da cidadania.

([2]) TUE, JO C 83 de 30 de março de 2010. O artigo 10.º, n.º 3, do TUE define que: «Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível.» O artigo 11.º, n.º 3, do TFUE dispõe:
«1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União.
2. As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.
3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas.»

([3]) TUE, JO C 83 de 30.3.2010.

([4]) Eurobarómetro Flash 294, publicado em outubro de 2010.

([5]) http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_605_fr.pdf.

([6]) Eurostat – «Participação nas eleições parlamentares nacionais e da UE» [em francês]

([7]) Eurobarómetro *Standard* 75, publicado em agosto de 2011.

([8]) Ver Eurobarómetro *Standard* 72, outono de 2009, volume 2. Em 2011, as prioridades que os inquiridos indicaram como sendo as mais importantes (de uma lista preestabelecida) foram: o direito de circular e permanecer livremente na UE (48 %), uma administração adequada das instituições da UE (33 %), o direito de apresentar queixa ao Provedor de Justiça Europeu (32 %), o acesso aos documentos das instituições da UE (21 %), a participação nas eleições europeias de cidadãos que vivem noutro Estado-Membro que não o seu (21 %), o direito de apresentar uma petição ao Parlamento Europeu (20 %) e a possibilidade de propor medidas legislativas através de uma iniciativa de cidadania (19 %). Eurobarómetro Especial, série 75.1, publicado em abril de 2011.

([9]) Parecer do CESE sobre «Mais Democracia para a Europa e as Suas Instituições; Melhor Informação dos Cidadãos e dos Atores Sociais; Papel do Provedor de Justiça do Parlamento Europeu», JO C 352 de 30 de dezembro de 1993, p. 63.

([10]) Eurobarómetro Especial, série 75.1, publicado em abril de 2011. [em inglês]

([11]) JO C 318 de 23.12.2006, p. 163.

3. **Observações na generalidade**

Fundamento e denominação do Ano Europeu

3.1 O CESE é a favor de associar o Ano Europeu de 2013 ao tema da cidadania. Considera que esta iniciativa se deve centrar na coerência das políticas da UE com os valores, interesses e necessidades dos cidadãos. Para tal, importa ter como objetivos a **participação** informada de todos os cidadãos da UE no processo decisório, a todos os níveis e em todas as fases da tomada de decisão, a **cidadania ativa** em todo o seu conjunto, bem como a **consciência e a pertença europeia**, a paz, a liberdade, o Estado de direito, a igualdade, a solidariedade e o respeito pelos direitos do Homem.

3.2 O CESE propõe que o ano temático seja denominado **Ano Europeu da Cidadania Ativa e Participativa** ([12]).

3.3 A atual proposta de decisão ([13]) atribui uma importância excessiva à livre circulação de pessoas e aos direitos de que devem beneficiar num contexto transfronteiriço. **A percentagem de cidadãos em mobilidade continua a ser baixa** e em determinados países, como a Roménia e a Bulgária, a mobilidade é mais difícil, ainda que estes países satisfaçam os critérios do Acordo de Schengen. Por outro lado, 2006 foi já designado o Ano Europeu da Mobilidade dos Trabalhadores.

3.4 A atual proposta da Comissão Europeia reduz a cidadania da UE a um punhado de elementos jurídicos, ainda que este conceito abranja um leque bem mais amplo de aspetos. **A cidadania engloba igualmente outras dimensões, como a dimensão política, a cívica, a económica, a social** ([14]) **e a cultural**.

Aspetos jurídicos do Ano Europeu

3.5 O CESE apoia a proposta, incluída no documento em exame, de melhorar o **diálogo e o intercâmbio de informações** entre as instituições e os cidadãos da UE, mas considera que é necessário atribuir mais importância à **democracia participativa** e à cidadania ativa. Importa implementar plenamente os novos direitos e as obrigações neste domínio constantes do Tratado de Lisboa ([15]), nos quais o Parlamento Europeu convida a colocar a tónica em 2013 ([16]). Importa estabelecer, sem mais tardar, um diálogo aberto e transparente entre os cidadãos e os órgãos administrativos a todos os níveis.

3.6 O CESE apela a que sejam igualmente incluídas na proposta de decisão referências claras e precisas a todas as disposições respeitantes à democracia e à participação visadas no Tratado da União Europeia (TUE) e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em particular o **artigo 11.º do TUE e o artigo 15.º do TFUE**, mas também o «Preâmbulo» e os artigos 1.º, 3.º, n.º 2, 6.º e 10.º do TUE ([17]).

O artigo 1.º, n.º 2, do TUE dispõe que o «*presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos* ([18]).»

3.7 Considera que a **base jurídica** do ano temático **deve ser alargada**, de forma a poder concretizar os objetivos supramencionados, refletindo todos os aspetos da cidadania, e a garantir o seu funcionamento e a sua utilização no conjunto dos domínios de ação política.

3.8 O CESE sublinha que **cada Estado-Membro** é também responsável pela participação da sociedade no processo decisório da UE, como se pode ler, por exemplo, numa decisão do Tribunal Constitucional da Alemanha, que faz referência ao conceito de «responsabilidade em matéria de integração» ([19]).

3.9 O CESE gostaria de salientar o princípio da **igualdade dos cidadãos**, consagrado no artigo 9.º do TUE ([20]). Por conseguinte, apela a que, no quadro do Ano Europeu de 2013, se preste atenção aos grupos de cidadãos que são afetados pela discriminação. Importa adotar medidas específicas que garantam que todos os cidadãos têm igualdade de oportunidades no que respeita a exercer os seus direitos de participação, económicos e sociais, bem como os seus outros direitos, independentemente da sua origem e cidadania, idade, necessidade específicas, estado de saúde, património, convicção religiosa, situação familiar ou outras características do mesmo género. Deve ser assegurada a igualdade absoluta entre as mulheres e os homens ([21]). Importa velar pela **luta contra** as ideologias e atividades **radicais** ou **antidemocráticas**.

3.10 O CESE insiste igualmente na **dimensão externa** da cidadania ativa. Na concretização do ano, importa colaborar com os países vizinhos da UE. O Comité apela à UE, no âmbito de uma abordagem coerente, a respeitar os seus princípios e valores fundamentais nas suas relações externas ([22]), a reforçar a participação da sociedade civil na elaboração da sua política externa e a começar a preparar o ano temático de 2015, que o CESE propôs que fosse consagrado à cooperação para o desenvolvimento.

A livre circulação de pessoas

3.11 O CESE apoia a livre circulação de pessoas como prioridade indireta, entre outras ([23]), tal como a Comissão que, na atual proposta, manifesta a sua determinação em **eliminar os**

([12]) Os Estados-Membros que consideram que tradicionalmente o conceito de cidadania implica uma cidadania ativa podem utilizar a formulação mais curta.
([13]) COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).
([14]) JO C 376 de 22 de dezembro de 2011, p. 74.
([15]) JO C 354 de 28.12.2010, p. 59.
([16]) Resolução do Parlamento Europeu de 15 de dezembro de 2010 (2009/2161 (INI)).
([17]) JO C 83 de 30.3.2010.
([18]) JO C 83 de 30.3.2010.
([19]) BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 de junho de 2009 [em alemão].
([20]) JO C 83 de 30.3.2010.
([21]) Ver, em especial, o dossiê REX/307, relatora: Madi Sharma e o Eurobarómetro *Flash* 294, publicado em outubro de 2010. Os grupos que menos conhecimentos têm sobre o significado da cidadania europeia são principalmente as mulheres e os trabalhadores manuais.
([22]) JO C 376 de 22.12.2011, p. 74.
([23]) JO C 228 de 22.9.2009, p. 14.

entraves subsistentes enumerados ([24]), para permitir que todos os cidadãos da UE, sem qualquer discriminação, exerçam livremente os seus direitos. Simultaneamente, apela a que a atenção se centre em **ações concretas e práticas** que produzam efeitos positivos a longo prazo. Estas devem consistir, nomeadamente, em criar ou redimensionar os programas e instrumentos de promoção, elaborar e aplicar novos atos regulamentares ou ainda controlar de forma mais estrita e agir contra as infrações à legislação da UE.

3.12 No âmbito do Ano Europeu de 2013, é também conveniente que se preste particular atenção ao direito do cidadão de ser assistido pelas **representações diplomáticas ou consulares** de outros Estados-Membros, quando se encontre num país terceiro.

3.13 O CESE nota que se deve examinar a mobilidade das pessoas também a partir do contexto da evolução **demográfica**, bem como reconhecer os seus efeitos positivos para a **empregabilidade** e a **competitividade**. A mobilidade fomenta o desenvolvimento e a utilização e o respeito pela legislação europeia em vários domínios, como por exemplo os direitos dos consumidores, a circulação de bens, serviços e capitais, os cuidados de saúde, a educação, o direito de voto e de se apresentar livremente nas eleições do Parlamento Europeu quando se encontra noutro Estado-Membro da UE, conhecimentos linguísticos e competências interculturais e sociais, bem como outros direitos e garantias sociais e económicas. A mobilidade das pessoas implica igualmente permitir que os cidadãos beneficiem das vantagens do mercado único e contribuir para a realização dos objetivos de crescimento da Estratégia Europa 2020.

Aspetos de organização do Ano Europeu

3.14 A organização do Ano Europeu de 2013 deve respeitar os objetivos e valores definidos. O CESE é a favor de que o **processo** de planeamento e de implementação do ano temático seja o mais **aberto** possível, com a participação de todos os intervenientes relevantes, em todos os níveis e em todas as fases, especialmente a do Comité das Regiões, a do próprio CESE, a dos representantes das organizações da sociedade civil, entre os quais os parceiros sociais, bem como a dos órgãos administrativos nacionais e locais.

3.15 O CESE insiste em que é preciso prestar especial atenção à colaboração com **as escolas e os estabelecimentos de ensino superior** e às suas atividades. Cada Estado-Membro deve tomar consciência do seu papel e estabelecer programas pedagógicos que possam contar com o apoio da Comissão Europeia.

3.16 Para consultar a sociedade civil, importa elaborar uma **metodologia concreta** e um inventário ou manual de boas práticas.

3.17 Será necessário aproveitar plenamente as possibilidades oferecidas pelas **tecnologias modernas**, em particular as redes sociais e outros suportes cujo conteúdo seja definido pelo contributo dos utilizadores, em particular, introduzindo uma secção de consulta nos sítios Web de todas as instituições da UE.

([24]) COM(2010) 603 final.

3.18 Por outro lado, o Comité apela a que se garanta uma **coordenação** transparente e **eficaz** do Ano Europeu de 2013 a todos os níveis e entre todos os intervenientes que participem no evento, nomeadamente aproveitando ao máximo o potencial dos comités de pilotagem, através da criação de mecanismos eficazes de intercâmbio de experiências a nível nacional.

3.19 Com base em experiências positivas dos Anos Europeus anteriores, o CESE manifestou o seu apoio à criação, pelos membros do Grupo de Ligação do CESE representantes das organizações e redes europeias, assim como outras organizações parceiras, de uma **coligação** de organizações da sociedade civil ampla e aberta, a favor da realização **deste ano temático**. Afirmou também estar preparado para cooperar com essa coligação. O CESE tenciona criar um grupo de coordenação para acompanhar os desenvolvimentos do evento e para contribuir para o seu êxito. Para tal, deve estabelecer-se ainda uma cooperação estreita entre a coligação da sociedade civil e o grupo de coordenação do CESE. Considera que, com os seus parceiros a nível da UE e dos Estados-Membros, pode contribuir de forma substancial para este âmbito, graças ao trabalho de acompanhamento, colaboração e motivação efetuado junto dos intervenientes da sociedade civil, que se tornarão corresponsáveis pela realização do ano temático. Esta é também a ocasião de partilhar este saber-fazer único do CESE em matéria de consenso dos cidadãos e de cooperação.

3.20 O CESE convida a que se elaborem e se ponham em prática medidas específicas para garantir um **vínculo entre os diferentes anos temáticos e a perenidade dos resultados da manifestação**. Recomenda que se associe o conteúdo dos anos europeus de 2010 a 2013 ([25]) e seguintes, especialmente 2014, que propôs que fosse dedicado às temáticas da família.

3.21 Importa não só levar a cabo campanhas de informação, mas também desenvolver ações e iniciativas concretas e práticas, elaboradas pelos responsáveis políticos em colaboração com a sociedade. Há que reequilibrar e alterar a lista de ações recomendadas que figura no artigo 3.º da atual proposta em função das recomendações do presente parecer, cuja finalidade primordial é aplicar plenamente os artigos 10.º e 11.º do Tratado da União Europeia.

4. **Observações na especialidade**

A participação da sociedade e a legitimidade das decisões

4.1 O Comité considera que, na sua forma atual, a proposta não favorecerá o sentimento de pertença à UE. Não constrói as bases necessárias para conseguir alcançar resultados tangíveis no âmbito do Ano Europeu de 2013, a fim de reduzir o fosso entre a sociedade e os responsáveis políticos, no que respeita à participação dos cidadãos, ou aumentar substancialmente a legitimidade das ações da UE. Recomenda, no contexto do ano temático, a **instauração de um novo programa de promoção e a criação de mecanismos, bem como a elaboração e adoção de atos jurídicos** nesta matéria.

([25]) JO C 224 de 30.8.2008, p. 106; JO C 128 de 18.5.2010, p. 149; JO C 51 de 17.2.2011, p. 55.

4.2 O Comité sublinha em especial que a Comissão Europeia devia apresentar propostas concretas, em particular Livros Brancos sobre a **aplicação integral dos artigos 10.º e 11.º do TUE**. A criação da iniciativa de cidadania europeia (artigo 11.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia) e os outros mecanismos estabelecidos até ao momento não bastam para assegurar a participação plena da sociedade. A partir de agora, é essencial lançar o debate sobre as diferentes formas de os completar ([26]).

4.3 Convém também trabalhar para **completar os mecanismos** existentes de diálogo e de participação, **compilar as boas práticas** ([27]) e melhorar a cooperação entre as instituições da UE e entre o nível europeu e as instâncias nacionais implicadas em questões relativas à União, como os governos e os parlamentos nacionais, bem como a sociedade civil, para citar apenas algumas das partes interessadas, para que a tomada de decisões seja o mais aberta e transparente possível.

4.4 Independentemente desta ação, o Comité convida os Estados-Membros da UE a melhorarem também os mecanismos de participação da sociedade **a nível nacional, regional e local**, associando o grande público ao diálogo e preparando indicadores concretos de desempenho para os objetivos definidos.

4.5 O debate de ideias também deve ser encorajado a nível europeu. Em particular, importa assegurar que cada cidadão pode aproveitar o leque dos temas debatidos e compreender em que momento e de que maneira poderá participar no processo de tomada de decisões, assim como também é necessário reforçar e estimular ([28]) o **espaço europeu dos meios de comunicação social**, do ponto de vista da aplicação, do ensino ([29]) e da cultura.

4.6 O CESE insiste no papel de ponte que desempenha entre as instituições e a sociedade civil ([30]). Ao mesmo tempo que se prepara para lançar o Ano Europeu de 2013, **o Comité compromete-se a desenvolver e a implementar um vasto programa de participação, transparência e inovação**, para demonstrar à sociedade e às instituições da UE as vantagens do envolvimento coletivo, não descurando, em certos aspetos, projetos-piloto para outras iniciativas.

Pareceres anteriores e avaliação do ano temático

4.7 Em **pareceres anteriores**, o CESE já defendeu com força e persistência os valores e objetivos expostos no atual parecer, em particular uma participação dos cidadãos informada, a educação cívica e a proteção e o desenvolvimento dos direitos de todos os cidadãos ([31]).

4.8 O Comité recomenda que as iniciativas relacionadas com a mobilidade que defendeu em **pareceres anteriores** sejam incluídas no plano de ação e apoiadas através de outras formas. O objetivo é encorajar, sobretudo, a mobilidade dos jovens, reforçando a sua acessibilidade, ou a mobilidade no âmbito da educação e da formação especializada, melhorar a formação ao longo da vida, empreender **ações para suprimir os obstáculos** criados pelos sistemas educativos, as carências em matéria de conhecimentos linguísticos, as questões de assistência sanitária, a segurança social, o acesso a habitação ou outras problemáticas ([32]). O CESE recomenda também que se estudem aspetos menos agradáveis que possam estar ligados à mobilidade, como a separação de famílias, o risco de perda de cultura ou os efeitos socioeconómicos na região de origem das pessoas envolvidas.

4.9 A proposta de cada Estado-Membro elaborar um manual sobre os direitos reconhecidos aos cidadãos dos outros países da União que residam no seu território merece ser apoiada, devendo o Estado-Membro fornecer também outras fontes de informação de fácil acesso ([33]). Todos os pontos do parecer do Comité sobre a cidadania ativa merecem também ser defendidos ([34]).

4.10 O Comité concorda com a ideia de um **relatório de acompanhamento sobre a cidadania da UE**, bem como com a proposta de elaborar um plano de ação sobre a forma de eliminar os obstáculos que ainda impedem os cidadãos de exercer os seus direitos. Propõe, neste sentido, que a participação dos cidadãos seja considerada a principal prioridade dentre as prioridades. Na sua opinião, uma tal iniciativa terá também como consequência favorecer a sensibilização e a participação dos cidadãos nas eleições do Parlamento Europeu, que decorrerão na primavera de 2014 e posteriormente.

4.11 O Comité chama a atenção para a **falta de coerência das políticas** desenvolvidas pela Comissão Europeia: por um lado, é patente a vontade de insistir na mobilidade, por outro lado, está previsto que no novo período orçamental sejam efetuadas grandes mudanças ao programa «Juventude em Ação», que poderão ter efeitos diametralmente opostos e enfraquecer nos jovens o seu sentimento de pertença à União Europeia e a mentalidade cidadã e europeia.

4.12 O Comité concorda com uma **avaliação detalhada** dos resultados do Ano Europeu 2013 e que se recolha e analise os pontos de vista expressos pelos cidadãos durante o seu curso. Essas conclusões devem ser tidas em conta no desenvolvimento futuro de políticas da UE relacionadas com a problemática da cidadania. Quanto a si, o Comité Económico e Social Europeu coloca a possibilidade de elaborar um **parecer** que inclua indicadores concretos e orientações para o seguimento deste evento.

Quadro institucional

4.13 O Comité preconiza estudar a possibilidade de criar um **intergrupo** específico no **Parlamento Europeu** que fomentaria a colaboração interinstitucional, incluindo com o CESE, no tocante ao planeamento e concretização do Ano Europeu.

([26]) JO C 376 de 22.12.2011, p. 74.
([27]) Ver também a Conferência das ONG internacionais, CONF/PLE(2009) CODE1, 2009.
([28]) JO C 318 de 23.12.2006, p. 163.
([29]) JO C 28 de 3.2.2006, p. 29.
([30]) JO C 354 de 28.12.2010, p. 59.
([31]) Ver, por exemplo, os pareceres do CESE já referidos no atual parecer.
([32]) JO C 228 de 22.9.2009, p. 14.
([33]) «Citoyenneté européenne – Mobilité transfrontalière», relatório completo, estudo qualitativo realizado por TNS Qual+, agosto de 2010.
([34]) JO C 28 de 3.2.2006, p. 29.

4.14 O CESE recomenda, no quadro dos preparativos do Ano Europeu 2013, que se garanta os **recursos apropriados** para os serviços da Comissão responsáveis por questões ligadas à participação da sociedade civil e ao seu reforço, bem como que se alargue o seu campo de ação e se reforce a sua importância e coordenação. Solicita igualmente que se atribua uma atenção especial à promoção e à coordenação do voluntariado.

4.15 Dada a sua fraca visibilidade e eficácia, é discutível a insistência especial em fontes de informação como o EUROPE DIRECT, o portal *Votre Europe* ou o SOLVIT. Os portais Europeana e EURES poderão também fazer parte da lista. Todavia, as instâncias da UE podem apenas ter um papel indireto, devendo a tónica ser colocada na sociedade civil. Em qualquer caso, a **informação deve ser específica para o público** a que se dirige, fornecendo canais de difusão modernos e inovadores, incluindo o recurso às redes sociais e outros mecanismos.

Aspetos financeiros

4.16 O Comité defende a afetação de **um orçamento suficiente e apropriado** ao Ano Europeu 2013. A dotação de um milhão de euros atualmente prevista é insuficiente para a realização de objetivos desta importância. O Ano Europeu 2011 dispôs de um orçamento de cerca de 11 milhões de euros ([35]), contando com os preparativos já efetuados em 2010, ao passo que o Ano Europeu de 2010 recebeu 17 milhões de euros ([36]). Está também previsto atribuir ao Ano Europeu 2013 fundos provenientes das rubricas orçamentais e dos programas da Direção-Geral da Comunicação, sem ser necessário um financiamento adicional ([37]). Além disso, infelizmente este montante não prevê recursos para cofinanciar iniciativas dos cidadãos ou de organizações da sociedade civil ([38]). O Comité tem para si que os 0,2 cêntimos de euro previstos em média por cidadão da UE não são suficientes para concretizar as medidas solicitadas no presente parecer, mesmo que nem todas as ações e iniciativas precisem de fundos importantes. Seja como for, há que prestar uma atenção especial às atividades que não beneficiam dos meios financeiros indispensáveis.

4.17 O Comité defende a supressão da disposição segundo a qual o financiamento «assumirá, em geral, a forma da **aquisição direta** de bens e **serviços** ao abrigo dos contratos-quadro existentes» ([39]), pois essencialmente acarreta grandes despesas para campanhas concebidas por empresas de relações públicas que não são duradouras e podem mesmo ter efeitos negativos ou nulos em muitos Estados-Membros por saírem todas do mesmo molde. O financiamento deve ser atribuído sempre que possível às organizações da sociedade civil nacionais e locais, que deverão ser os principais organizadores do Ano Europeu. Uma das formas de o conseguir será repartindo os fundos através das representações da Comissão Europeia nos Estados-Membros.

4.18 Os resultados do Ano Europeu 2013 e as lições aprendidas devem ser tidos em conta na **criação de instrumentos financeiros** como o futuro programa de financiamento «Europa para os cidadãos», entre outros. É também de fornecer mais informação sobre as possibilidades de financiamento destinado a favorecer a cidadania da UE ([40]), garantir um nível de financiamento apropriado para esses objetivos e renovar o programa de subvenções para a participação ou o diálogo estruturado sobre assuntos europeus, ao nível nacional ou da União Europeia. Esta ação constituirá igualmente o prolongamento dos programas mais antigos que tinham por objetivo encorajar a participação ativa dos cidadãos da UE e o seu sentimento de pertença à mesma ([41]). Cabe recorrer ao voluntariado para conseguir cobrir a vertente do cofinanciamento dos projetos.

4.19 O Comité recomenda, além disso, que se adote **uma abordagem inovadora no planeamento**, gestão e utilização dos **recursos financeiros** a nível da UE, bem como a outros níveis, especialmente no que diz respeito à participação dos cidadãos no âmbito da afetação do orçamento, no quadro do Ano Europeu.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([35]) Ano Europeu do Voluntariado 2011.
([36]) JO C 51 de 17.2.2011, p. 55.
([37]) COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).
([38]) Grupo de Ligação do CESE, «A cidadania europeia não se resume a direitos! Carta aberta aos deputados europeus – Proposta da Comissão de proclamar 2013 o Ano Europeu dos Cidadãos» [em francês].
([39]) COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).
([40]) COM(2010) 603 final.
([41]) Relatório sobre os progressos realizados no sentido do exercício efetivo da cidadania da União no período 2007-2010, COM(2010) 602 final, Bruxelas, 27 de outubro de 2010.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Apoiar o crescimento e o emprego — Uma agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa»

COM (2011) 567 final

(2012/C 181/25)

Relator: **Joost P. VAN IERSEL**

Correlator: **Juraj Juraj STERN**

Em 20 de setembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Apoiar o crescimento e o emprego - Uma agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa

COM(2011) 567 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 29 de fevereiro de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 100 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões**

1.1 Sistemas de ensino bem concebidos são cruciais para o futuro económico e intelectual da Europa, nomeadamente porque reforçam a base dos desempenhos social e económico, melhoram as condições de vida e de trabalho das gerações vindouras e são indispensáveis à definição de novos valores na sociedade europeia.

1.2 O CESE subscreve a análise da Comissão, bem como as propostas e as recomendações da Comissão e do Conselho ([1]) apresentadas para os próximos anos, muitas das quais vêm ao encontro do parecer do CESE sobre «Universidades para a Europa» de 2009 ([2]). O CESE salienta que o programa da UE deve ser completado e espera que o Conselho adote uma postura mais ambiciosa nesse sentido.

1.3 Apesar de haver uma sensibilização crescente e uma convergência de pontos de vista, resta ainda um longo caminho a percorrer. As melhorias que existem no papel são frequentemente postas em prática com relutância. Interesses enraizados, protecionismo (moderado) e o facto de o ensino superior – apesar do Processo de Bolonha – continuar a caracterizar-se por uma grande diversidade e fragmentação constituem um impedimento a ajustamentos rápidos. Estes ajustamentos estão longe de serem um problema técnico pois implicam, não raro, uma reorganização das estruturas existentes e a redefinição de responsabilidades, métodos, programas e prioridades. Trata-se de elementos que requerem continuamente uma atenção mais precisa e detalhada no processo de modernização.

1.4 Uma diversidade eficaz no ensino superior é, sem dúvida, desejável, indo de universidades tradicionais que fazem a união entre o ensino e a investigação, passando por outros tipos de ensino superior como as instituições de formação profissional de nível superior e os estabelecimentos de ensino com uma vocação principalmente regional – também transfronteiriço –, até instituições com um número limitado de cursos. De um modo mais geral, há necessidade de uma especialização inteligente e de perfis distintivos. O CESE insiste na necessidade de criação de sinergias eficazes entre os vários tipos e de vias de aprendizagem flexíveis a todos os níveis de ensino.

1.5 Importa aplicar plenamente a Estratégia Europa 2020, não só em termos de substância, mas também de organização. A Comissão, o Conselho, os Estados-Membros e os sistemas de ensino superior devem partilhar responsabilidades e assegurar uma coordenação eficaz. A Estratégia Europa 2020 implica a existência de interligações entre o ensino superior e as iniciativas emblemáticas, como a União da inovação, Política industrial, Novas qualificações e novos empregos, Juventude em movimento. Os sistemas e as políticas de ensino superior devem fazer parte das recomendações emanadas no quadro do Semestre Europeu.

1.6 Autonomia ([3]), responsabilidade e transparência são critérios essenciais para que as instituições possam cumprir a sua missão e assegurar uma maior rentabilidade. Estes critérios são também fundamentais para colocar o ensino superior no centro da criação de emprego, da empregabilidade e da inovação. Os programas (nacionais) devem assegurar uma profissionalização da gestão, currículos atualizados, formação, a qualidade do ensino e da investigação, a especialização e a atratividade internacional. A universidade empreendedora deverá ser alvo de atenção especial.

([1]) Conclusões do Conselho de 28 e 29 de novembro de 2011.

([2]) JO C 128 de 18.5.2010, p. 48-55.

([3]) Para a mais recente análise, ver *University Autonomy in Europe - the Scoreboard, European Association of Universities, 2011. There is still a world to win* [Autonomia das universidades na Europa – Ficha de avaliação, Associação Europeia de Universidades, 2011. Ainda há um mundo a conquistar].

1.7 Um financiamento satisfatório é vital. O facto de o financiamento público do ensino superior nos Estados-Membros estar sob pressão é inquietante e contraproducente para a Estratégia Europa 2020 e para a posição da Europa no mundo. Importa assegurar um financiamento satisfatório independentemente das fontes de financiamento. As boas práticas devem ser divulgadas.

1.8 O número de estudantes continua a aumentar rapidamente. Há que garantir a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em todas as áreas e a todos os níveis. A dinâmica da economia e da sociedade no seu conjunto pressupõe um acesso sem restrições e uma qualidade satisfatória. Em caso de introdução (ou aumento) das propinas a nível nacional, esta medida deverá ser acompanhada por políticas no domínio das bolsas de estudo e dos empréstimos, e por garantias de acesso.

1.9 Há necessidade de mais estudantes, de trabalhadores com um elevado nível de conhecimento e de investigadores no domínio técnico, sendo também importante apresentar o ensino técnico da forma o mais atrativa possível. O contributo dos parceiros sociais e dos especialistas no domínio do mercado de trabalho tem de ser devidamente estruturado. As empresas – independentemente da sua dimensão – devem ter a possibilidade de contribuir significativamente para os currículos, a formação e o espírito empreendedor.

1.10 As universidades e as empresas, sem abdicar da sua independência e das suas responsabilidades, devem desenvolver conjuntamente programas estratégicos de inovação. Uma interação entre o setor do ensino superior e o setor empresarial tem um valor acrescentado em termos de investigação, transferência de conhecimento, desenvolvimento de competências transferíveis e de ideias. As boas práticas devem também ser divulgadas.

1.11 A necessidade de um sistema de classificação e de avaliação da qualidade não pode ser subestimada, sobretudo se o que se pretende é assegurar uma maior rentabilidade e promover a mobilidade internacional. O CESE acolhe favoravelmente o lançamento de uma *U-Multirank* cuidadosamente concebida. Para além deste exercício de «levantamento», há que melhorar as outras condições para a mobilidade de estudantes e investigadores e para a internacionalização.

1.12 A convergência dos sistemas de ensino superior tem um efeito positivo na mobilidade transfronteiras de estudantes e investigadores, o que, por sua vez, beneficia o desempenho individual e também o mercado de trabalho europeu e a integração europeia. O programa Erasmus deveria incluir um projeto-piloto de um «semestre da mobilidade».

1.13 O CESE apoia vivamente a ligação entre a Agenda para a Modernização e o programa Horizonte 2020, o programa Erasmus para Todos e os fundos estruturais.

2. **Introdução**

2.1 O ensino a todos os níveis reveste-se do maior interesse. A subsidiariedade permitiu que o ensino superior na Europa se desenvolvesse à escala nacional. O Tratado de Lisboa apenas menciona a formação profissional e as reconversões profissionais como domínios que são da competência da UE ([4]).

([4]) Título XII - A educação, a formação profissional, juventude e desporto, artigos 165.º e 166.º.

2.2 A Conferência de Bolonha de 1999 desencadeou uma viragem decisiva que culminou em toda a Europa na introdução do sistema de graus académicos de bacharel, mestre e doutor. O Acordo de Bolonha contribuiu para a convergência dos sistemas de ensino superior na Europa.

2.3 Paralelamente, a UE lançou programas internacionais frutuosos para estudantes e investigadores, por exemplo, Erasmus, Erasmus Mundus, ações Marie Curie, etc. Tem vindo, além disso, a encorajar sistematicamente a realização de projetos através de programas-quadro consecutivos.

2.4 Está em curso um processo de reformas e de iniciativas ascendentes nas e entre as universidades europeias. Estas iniciativas incluem a criação de grupos de universidades de orientação idêntica, como a Liga de universidades europeias de investigação, o Grupo de Coimbra e outros, os quais promovem a especialização em áreas diversas, por exemplo, investigação ou ciências sociais.

2.5 O CESE concluiu em 2009 que «no atual sistema universitário subaproveitado, o grande potencial das universidades não está suficientemente desenvolvido» ([5]). Esta tese é partilhada pela Comissão na sua Agenda para a Modernização ([6]). O Conselho conclui que «a qualidade do ensino e da investigação é um fator essencial para o êxito da modernização» e que «é essencial reforçar o triângulo do conhecimento, constituído pela educação, a investigação e a inovação, para permitir que o ensino superior contribua para o emprego e o crescimento» ([7]).

2.6 A modernização do ensino superior deverá ter lugar num cenário muito diversificado, caracterizado por contextos socioeconómicos nacionais e regionais divergentes. Cabem não só às universidades tradicionais como a todos os outros tipos de estabelecimentos missões específicas. O conceito da universidade tradicional significa, por um lado, educação e ensino e, por outro, investigação.

2.7 Para uma recuperação social e económica sustentável são indispensáveis medidas decisivas capazes de aumentar a qualidade do ensino superior.

2.8 Para além das muitas análises sobre as reformas desejadas, o documento de trabalho que acompanha a comunicação ([8]) sintetiza as ações levadas a cabo nos Estados-Membros para promover a modernização. No entanto, continua a ser necessário colmatar as grandes disparidades existentes em áreas cruciais:

— Produtividade económica por país – nível de frequência de estabelecimentos de ensino superior e resultados económicos por habitante;

— Qualificações na perspetiva da empregabilidade;

([5]) JO C 128 de 18.5.2010, p. 48-55 (ponto 1.1).
([6]) COM(2011) 567 final, p.2.
([7]) Conclusões do Conselho sobre a modernização do ensino superior de 28 e 29 de novembro de 2011.
([8]) SEC(2011) 1063 final, p. 48.

— Disparidades em relação, por exemplo, ao nível de frequência de 40 % do ensino superior acordado na UE, embora esta taxa tenha aumentado consideravelmente em toda a Europa;

— Vários níveis de investimento no ensino superior, diferenças no financiamento, disparidades no desenvolvimento dos estabelecimentos de ensino superior financiados pelo setor público e privado;

— Persistência de disparidades em matéria de autonomia financeira e institucional e de responsabilidade não obstante a ampla e profunda reforma da governação do ensino superior.

2.9 Na sua análise global, a Comissão também assinala uma evolução, nomeadamente o desenvolvimento do triângulo do conhecimento em todo o continente, o estreitamento das relações entre as universidades e o setor empresarial, ênfase nas atividades «topo de gama» com uma forte intensidade de conhecimentos, como a I&D, *marketing* e vendas, gestão da cadeia de valor e serviços financeiros, serviços em geral, TIC, grupos sociais sub-representados, alteração no equilíbrio entre os géneros (em toda a Europa mais de metade dos estudantes do nível de mestrado são do sexo feminino, uma tendência que se inverte no doutoramento) e uma grande mobilidade transfronteiras do ensino na Europa e no mundo.

2.10 O CESE defende um maior rigor para os atuais relatórios por país, análises e recomendações, em paralelo com um método sistemático específico para cada país, como o aplicado nos relatórios de progresso do Processo de Bolonha e nos estudos aprofundados da OCDE sobre o ensino superior e a aferição da qualidade. As abordagens por país poderiam fornecer exemplos de boas práticas.

2.11 Além disso, foram omitidas certas questões importantes nesta análise de natureza essencialmente geral, por exemplo, a ingerência política no ensino superior quer a nível nacional quer regional, a forma como se concretiza nos Estados-Membros a necessidade de promover a participação no ensino superior e melhorar a sua qualidade, a abordagem das coletividades territoriais relativamente às necessidades específicas dos professores, dos alunos, dos investigadores e dos estudantes, as relações recíprocas entre os vários níveis de ensino superior nos Estados-Membros, a criação de uma base comum para o ensino e a investigação nas universidades e, por fim, dados estatísticos fidedignos.

2.12 A Comissão e o Conselho realçam a relação entre o ensino superior e a economia. Não abordam especificamente as faculdades da área da saúde, as ciências sociais ou os estudos literários. Isso é compreensível dada a necessidade de se concentrar num tema preciso, sobretudo em tempos de crise. Por outro lado, sendo o objetivo de todos os tipos de ensino estabelecer uma relação ótima entre a educação e o mundo laboral, seria muito conveniente analisar de que forma as faculdades ou o mundo académico que, embora importantes, não se encontram estreitamente ligados com a economia, deverão abordar a modernização.

2.13 É indispensável a cooperação entre a indústria e as faculdades da área da saúde, uma vez que as novas tecnologias de diagnóstico e de cuidados médicos, conquanto rentáveis, requerem uma formação prática, onerosa e com forte intensidade de capital, um ensino de qualidade e uma aprendizagem ao longo da vida. Isso permitirá reduzir as taxas de mortalidade e de invalidez.

3. **Estratégia Europa 2020 e ensino superior**

3.1 O CESE qualificou já a Estratégia de Lisboa e o ensino superior europeu como potenciais e cruciais catalisadores do processo de modernização. Nesse mesmo espírito, a Comissão estabelece, muito acertadamente, uma relação entre as universidades e os objetivos da Estratégia Europa 2020.

3.2 Uma inovação decisiva desta estratégia diz respeito à «governação»: uma coordenação mais estreita dentro da Comissão e entre os Estados-Membros e a UE também em matérias que não são abrangidas, ou apenas o são parcialmente, pelo Tratado.

3.3 As iniciativas emblemáticas, especialmente «Política industrial», «Novas qualificações e novos empregos» e «Juventude em movimento», são de grande relevância para o ensino superior.

3.4 O reforço do papel de acompanhamento da Comissão, incluindo recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu, poderá favorecer as necessárias reformas universitárias.

3.5 A agenda para a modernização do ensino superior terá de integralmente Estratégia Europa 2020. O CESE regozija-se com o papel nuclear da educação no âmbito desta estratégia e com o facto de se lhe fazer referência no programa estratégico da Comissão.

3.6 O CESE está convencido de que o elo de ligação entre a Estratégia Europa 2020 e o ensino superior se resume ao seguinte:

— a Estratégia Europa 2020 associa o ensino superior com a inovação, a política industrial e a mobilidade,

— cria mais uma base para a partilha de pontos de vista e a cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros, entre cada um destes e entre os estabelecimentos de ensino,

— imprime um novo ímpeto à modernização ao nível nacional,

— a Estratégia Europa 2020 criará novos fóruns de cooperação e aumentará a eficácia das redes transfronteiras,

— a ligação com a política industrial e a inovação implica a intensificação das consultas ao setor privado. as consultas às PME e às microempresas continuam a ser subestimadas. O CESE insiste na necessidade de um verdadeiro empenho do ensino superior, dos governos e da Comissão na utilização da experiência prática das empresas na conceção de programas e de currículos.

3.7 A Comissão faz a distinção, por um lado, entre as questões-chave reservadas aos Estados-Membros (e aos estabelecimentos de ensino) e, por outro, as questões específicas à UE. O CESE prefere falar de «partilha de responsabilidades» entre os Estados-Membros e a Comissão.

4. **Questões a ser abordadas pelos Estados-Membros, o Conselho e o ensino superior**

4.1 A identificação das questões-chave nos Estados-Membros deveria abrir o caminho a medidas dirigidas a objetivos concretos. São necessários mais esforços neste sentido. O Conselho deverá estabelecer prioridades, por proposta da Comissão, que acompanhará ulteriormente a sua aplicação ao nível nacional.

4.2 É conveniente dar ênfase especial a «sistemas de governação e de financiamento mais flexíveis, que garantam uma maior autonomia das instituições educativas e, simultaneamente, uma maior responsabilização de todas as partes interessadas», que facilitem a especialização, melhorem o desempenho da educação e da investigação e promovam uma maior diversificação dentro dos sistemas de ensino superior ([9]).

4.3 Conforme defendeu o CESE em 2009, é crucial dispor de um quadro apropriado e de autonomia suficiente ([10]). Não obstante ser a organização, que inclui a autonomia e o financiamento, uma responsabilidade fundamental dos Estados-Membros, o CESE considera indispensável lançar um debate entre estes e o Conselho sobre estas matérias dado o seu grande impacto para professores e estudantes.

4.4 O CESE concorda com os objetivos políticos enunciados no quadro relativo às questões políticas fundamentais que figura no ponto 2.5. Estes objetivos não se restringem a adaptações técnicas, dependem grandemente do ambiente político nacional. Convém, portanto, dirigir mais a atenção para os governos e menos para os estabelecimentos de ensino superior. A persistência política, a legislação e a regulamentação, que deverão ser objeto de debates entre todas as partes interessadas, são essenciais.

4.5 Importa, além disso, incitar os governos e as instituições a levar a cabo aferições internacionais no atinente aos benefícios de uma maior autonomia.

4.6 Contrariamente à prática corrente, caracterizada por uma «massificação» do ensino superior ([11]), haverá que, no âmbito do atual debate sobre o ensino superior, voltar a atenção para a especialização inteligente, para a diversidade de instituições das opções estratégicas e para o desenvolvimento de centros de excelência. Os exemplos bem-sucedidos dos Estados-Membros poderão mostrar o caminho a seguir.

4.7 O CESE reconhece que esses objetivos poderão implicar mudanças consideráveis na conceção do ensino dos Estados-Membros. Esta questão, incluindo os roteiros e os calendários, deverá ser debatida no Conselho.

4.8 Na atual crise é óbvia a ligação entre a modernização do ensino e a economia. Mas esta questão deve ser analisada muito mais a fundo. O CESE sublinha igualmente o imperativo de definir normas atualizadas em matéria de profissionalização, de currículos, de graus e de mobilidade nas ciências sociais e nas letras, que são essenciais para a vida intelectual, os valores e a identidade da Europa. Além disso, a gestão eficaz das faculdades na área da saúde, das ciências sociais e das letras representa um contributo para a economia.

4.9 O CESE defende relações mais estreitas entre o ensino superior e as empresas. Partilha da opinião, segundo a qual laços efetivos entre a educação, a investigação e as empresas, em conjugação com a transição para a «inovação aberta» serão cruciais para o triângulo do conhecimento.

4.10 Nesta conformidade, o CESE preconiza, para as instituições relacionadas direta ou indiretamente com a economia, parcerias com vários tipos de empresas, enquanto «atividade essencial das instituições de ensino superior» ([12]). Será necessário dar ênfase às competências empreendedoras, criativas e inovadoras dos estudantes, bem como a ambientes de aprendizagem mais interativos e reforçar as infraestruturas de transferência de conhecimentos. Também é necessária uma mente aberta para uma «universidade empreendedora».

4.11 É preciso criar condições que permitam aos estudantes mudar facilmente de um tipo de estabelecimento de ensino para outro, incluindo percursos flexíveis da formação e da educação profissionais de nível pós-secundário para o ensino superior, para melhorar as suas qualificações ([13]). Estas condições são igualmente úteis para promover a aprendizagem ao longo da vida.

4.12 Os desenvolvimentos a nível regional merecem também atenção especial. Em muitas regiões, sobretudo nas zonas urbanas, é primordial a ligação entre o ensino superior, o mercado laboral, a investigação, a inovação e as empresas. Estas regiões estão a desenvolver cada vez mais especialidades transnacionais, e até mesmo mundiais. O envolvimento sistemático do ensino superior funciona normalmente como um catalisador do desenvolvimento local e regional e promove a resiliência económica. Importa incitar as autoridades nacionais a estimular esses processos regionais ([14]).

4.13 O CESE realça a cooperação transfronteiras a nível regional no ensino superior. Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) poderão apoiar não só as regiões transfronteiriças como as regiões com padrões económicos comparáveis ([15]).

4.14 O financiamento é uma questão crucial. A crise também afeta o financiamento público do ensino superior, que corre o risco de continuar a debater-se com problemas de subfinanciamento estrutural. As despesas totais representam 1,2 % do PIB, contra 2,9 % do PIB nos EUA e 1,5 % no Japão. Além disso, o montante das despesas privadas é muito baixo em comparação com o dos EUA e do Japão. Entretanto, os países

([9]) COM(2011) 567 final, p.9, JO C 128 de 18.5.2010, p. 48-55 (ponto 1.4).

([10]) JO C 128 de 18.5.2010, p. 48-55 (pontos 1.4, 3.5.1 e 3.5.2).

([11]) Entre 2000 e 2009, o número de estudantes do ensino superior da UE aumentou em 22,3%, tendo ultrapassado os 19,4 milhões, segundo o documento de trabalho da Comissão Europeia relativo às últimas tendências nos sistemas de ensino superior na Europa (SEC(2011) 1063 final, p.16) No entanto, não se faz aqui qualquer menção à qualidade das qualificações.

([12]) COM(2011) 567 final, p.8. Ver também conclusões do Conselho de 28/29 de novembro de 2011 que realçam as parcerias e a cooperação com as empresas e outros atores do setor público e privado.

([13]) JO C 68 de 6.3.2012 p. 1, que também exorta a Comissão a reunir ambos os processos – Bolonha e Copenhaga – numa abordagem integrada, e JO C 68 de 6.3.2012, p. 11.

([14]) JO C 376 de 22.12.2011, p. 7.

([15]) Idem pontos 5.7 e 5.8.

BRIC estão a fazer igualmente enormes progressos neste domínio. O CESE assinala que o antigo objetivo da UE de dedicar 2 % do PIB ao ensino superior não transitou para a Estratégia Europa 2020.

4.15 Importa apoiar a Estratégia Europa 2020 com financiamento suficiente e objetivos tais como licenciados de alto nível, profissionalização da gestão e uma boa relação custo-desempenho.

4.16 O financiamento varia muito entre os vários Estados-Membros. Há países que estão muito melhor do que outros. A correlação entre os resultados do ensino superior e o emprego obriga a manter um financiamento adequado mediante o envolvimento de uma variedade cada vez maior de fontes de recursos, recorrendo, por exemplo, a fundos públicos para mobilizar investimentos privados ou outros investimentos públicos (cofinanciamento).

4.17 Uma ligação bem estruturada entre estabelecimentos de ensino qualificados e empresas contribuirá certamente para reduzir as tendências descendentes. O ensino superior deverá beneficiar dos processos inovadores nas empresas. No entanto, os recursos de origem privada ou comercial não deveriam, em caso algum, influenciar injustificadamente os currículos ou a investigação de base.

4.18 As universidades e as empresas, sem abdicar da sua independência e das suas responsabilidades, devem desenvolver conjuntamente programas estratégicos de inovação. A interação entre universidades e empresas poderá ser reforçada mediante «alianças de conhecimento». As plataformas tecnológicas europeias, que têm igualmente em conta as tecnologias facilitadoras essenciais, previstas pela UE, podem ser de grande utilidade.

4.19 A interação e o intercâmbio entre o setor do ensino superior e o setor empresarial têm um valor acrescentado em termos de investigação, transferência de conhecimento, desenvolvimento de competências transferíveis e de ideias. As boas práticas devem também ser divulgadas.

4.20 A comunicação não toma posição em relação às propinas, uma vez que se trata de uma questão exclusivamente da competência nacional. Também são vários os sistemas praticados em toda a Europa. O aumento anual das propinas é uma tendência geral. As propinas geram muita controvérsia.

4.21 O CESE salienta a existência de crescentes dilemas: o número de estudantes está a aumentar, é preciso melhorar a qualidade, e a empregabilidade requer normas de aprendizagem mais elevadas, mas o financiamento público nos Estados-Membros mantém-se constante ou tende mesmo a diminuir. Estamos perante um enorme desafio. Em caso de introdução (ou aumento) das propinas a nível nacional, o CESE considera que estas deverão ser acompanhadas por políticas no domínio das bolsas de estudo e empréstimos, e por garantias de acesso explícitas.

4.22 A percentagem de desistências no ensino superior é demasiado elevado, quando convém atrair uma faixa social mais alargada para o ensino superior. É especialmente urgente melhorar o ambiente social e cultural dos países com mais atraso neste contexto.

4.23 Números mais elevados não são, por si só, um critério satisfatório. A qualidade medida objetivamente deve prevalecer sobre o número de qualificações.

4.24 Em matéria de qualificações, impõem-se os seguintes princípios:

— Consultar as partes interessadas e os especialistas do mercado laboral na perspetiva da empregabilidade;

— É crucial consultar as empresas: para além das consultas às grandes empresas, conviria contactar regularmente as PME (pequenas e microempresas), tanto mais importante pelo facto de o processo industrial tender cada vez mais para a fragmentação ou a deslocalização;

— Importa desenvolver as qualificações relacionadas com a dinâmica de criação de emprego através de sistemas de aprendizagem/formação que requeiram parcerias com empresas ou o empenho destas;

— Importa desenvolver competências interdisciplinares e transversais;

— As qualificações devem servir para promover a especialização inteligente suscetível de promover a atratividade (a nível internacional) ou as especialidades regionais;

— Não obstante a diversidade do ensino superior, a forma de definir as qualificações deverá facilitar os intercâmbios e as carreiras à escala europeia (e internacional).

4.25 O CESE considera muito positivas as propostas da Comissão no atinente às qualificações, à garantia de qualidade e à ligação entre o ensino superior e os investigadores. Partilha igualmente da tese segundo a qual a modernização da educação depende da competência e da criatividade dos professores e investigadores ([16]), um facto muitas vezes ignorado. Neste contexto, há que eliminar o excesso de entraves administrativos às carreiras no setor académico, como sejam os graus académicos adicionais que existem em alguns países (incluindo a Polónia).»

4.26 O aumento galopante do número de estudantes tem por consequência uma escassez preocupante de professores qualificados. A qualidade do ensino e a investigação exigem condições de trabalho satisfatórias, carreiras atraentes no ensino, desenvolvimento profissional, ações de formação e o reconhecimento da excelência. Isso parece óbvio, mas atualmente na maioria dos Estados-Membros assiste-se a uma tendência inversa. O Conselho terá, por conseguinte, de definir pistas políticas neste âmbito.

4.27 A Comissão realça acertadamente a necessidade de uma maior variedade de formas de aprendizagem. O ensino técnico terá de ser mais atraente. Os parceiros sociais a nível nacional e regional poderão desempenhar um papel muito positivo na promoção da imagem dos cursos técnicos. As empresas poderão igualmente dar individualmente um notável contributo nesse sentido. O CESE salienta o empenhamento das PME – sobretudo as pequenas e microempresas – em especial a nível regional.

([16]) COM(2011) 567 final, p.5.

4.28 No debate europeu dever-se-á colocar o ensino superior no centro da criação de emprego, da empregabilidade e da inovação ([17]). Este deverá ser um objetivo prioritário das partes envolvidas e uma responsabilidade partilhada pela Comissão, pelo Conselho, pelos Estados-Membros e, obviamente, pelo próprio ensino superior.

4.29 Perante os enormes desafios, a agenda do ensino superior da Comissão e do Conselho ainda está muito longe da plenitude e da solidez necessárias. O CESE salienta que a crise atual exige ações mais direcionadas e mais convincentes do Conselho, dos Estados-Membros e dos estabelecimentos do ensino superior. Há, porventura, mudanças na calha, mas é preciso acelerá-las.

4.30 Todas as partes envolvidas deverão assumir a responsabilidade pela profissionalização, pelos currículos, pela segurança da qualidade, pela especialização, etc. O Conselho terá de fornecer um roteiro e calendários no âmbito da ligação entre o ensino superior, a inovação e a empregabilidade. Os estabelecimentos de ensino superior deverão secundar este processo começando por gizar eles próprios o papel a assumir na promoção da qualidade e de inovações sociais e produtivas.

4.31 Os pontos de vista do CEEI (Centro de Estudos em Educação e Inovação) sobre os objetivos extremamente pertinentes no âmbito da governação e da reforma institucional das universidades e a ligação entre inovação, investigação e educação deverão fazer parte integrante dessa agenda. Poder-se-á, deste modo, preparar o terreno para as mudanças nas numerosas universidades europeias ([18]).

5. **Temas a tratar pela Comissão**

5.1 O CESE saúda as metas que a Comissão se impõe a si própria no processo de modernização do ensino superior, por exemplo, as referidas nas Conclusões do Conselho de novembro último.

5.2 O CESE aprova o papel que a Comissão pode e deve desempenhar para melhorar o conjunto dos dados que servirão de base para a elaboração das políticas, designadamente, em matéria de desempenho e de transparência. Num mundo onde imperam essencialmente análises e objetivos nacionais – muitas das vezes de inspiração política –, é essencial que a Comissão assuma um papel proativo de aferição dos objetivos, sobretudo tendo em mente o mandato que está a ser debatido atualmente no Conselho.

5.3 Estas avaliações europeias desencadearão provavelmente diligências equivalentes nos Estados-Membros, nas universidades e nos centros de investigação que permitirão reforçar o quadro comum e, com um pouco de sorte, perseguir os mesmos objetivos.

5.4 Nesta linha de pensamento, o CESE saúda o lançamento da *U-Multirank*, uma ferramenta pluridimensional de classificação e informação no desempenho que deverá melhorar a transparência do setor do ensino superior e contribuir para uma aferição equitativa do seu desempenho. Além disso, é útil desenvolver uma classificação europeia diferente de outras classificações existentes, como a de Xangai que é unidimensional.

5.5 Conforme defendeu o CESES em 2009, não deveria ser subestimada a necessidade de um sistema de avaliação da classificação e da qualidade cobrindo um vasto leque de áreas e de estabelecimentos de ensino ([19]). A transparência, garantida por um organismo terceiro independente e verificável, permitirá às autoridades nacionais e aos estabelecimentos de ensino superior centrar-se sobretudo na qualidade, na diferenciação e na especialização inteligente. Conforme refere a Comissão, «esta ferramenta gerida de forma independente será uma base importante para as opções e decisões de todas as partes interessadas do ensino superior» ([20]).

5.6 Além disso, este «levantamento» poderá fomentar provavelmente a mobilidade transfronteiras de estudantes, docentes académicos, professores e investigadores e contribuirá, muito especialmente, para melhorar a investigação mediante a criação de novas redes e parcerias e uma atitude competitiva entre os estabelecimentos de ensino da Europa.

5.7 O Conselho realça a mobilidade de estudantes e investigadores como uma «quinta liberdade», ou seja, a livre circulação do conhecimento. Os programas da UE que fomentam a mobilidade transfronteiras de estudantes e investigadores estão a ter muito êxito. No entanto, ainda é necessário colmatar as lacunas sistémicas existentes. Convém introduzir um «painel de avaliação da mobilidade» para eliminar os obstáculos à mobilidade para fins de aprendizagem.

5.8 O programa Erasmus terá de exigir dos estudantes um maior empenho. O CESE recomenda um projeto-piloto de um «semestre da mobilidade», um quinto semestre para licenciatura. Este programa deverá ser economicamente acessível para todos os candidatos. O CESE apoia a análise dos potenciais fluxos de estudantes e as propostas da Comissão relativas ao Sistema de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS), bem como a um programa de mobilidade no âmbito do programa Erasmus a nível do mestrado (*Erasmus Masters Degree Mobility Scheme*).

5.9 O artigo 179.º, n.º 1, do TFUE é muito explícito no atinente à investigação na UE ([21]). É crucial a mobilidade internacional dos investigadores. Mas, muito frequentemente, um protecionismo dissimulado cria obstáculos constantes aos investigadores, causando danos à ciência e à competitividade da Europa. Impede igualmente as instituições nacionais de tirar pleno partido das vantagens da diversidade intelectual europeia. O CESE aprova veementemente a proposta da Comissão de um Quadro Europeu das Carreiras de Investigação com vista a incentivar a mobilidade transnacional dos investigadores.

5.10 O CESE regozija-se igualmente com o quadro europeu que define quatro perfis de investigadores, desenvolvido pela Comissão e por especialistas da área da educação e do mundo empresarial. Este quadro deverá converter-se num sistema aberto que garanta o maior número de oportunidades possível.

([17]) COM(2011) 567 final, ponto 3.3.

([18]) Ver as Conclusões do Comité do Espaço Europeu da Investigação (ERAB) de 24 de junho de 2011.

([19]) JO C 128 de 18.5.2010, p. 48-55 (pontos 1.5, 5.2.4, 5.2.5 e 5.2.6).

([20]) COM(2011) 567 final, p.11.

([21]) Ver a convincente proposta intitulada «*Towards a European framework for research careers*» [Para um quadro europeu de carreiras de investigação], Comissão Europeia, 21 de julho de 2011.

5.11 O CESE salienta a necessidade de racionalizar as condições sociais e financeiras nacionais dos investigadores num quadro europeu comum, a fim de remover os últimos obstáculos à livre circulação. Haverá que desenvolver perfis profissionais em toda a Europa e incentivar as instituições a modernizar a sua gestão de recursos humanos.

5.12 Convém alargar as atividades do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (IET), sobretudo para incentivar à criação de «alianças de conhecimento» entre universidades e empresas. O mesmo se deve dizer do reforço das iniciativas Marie Curie e do quadro de qualidade para os estágios.

5.13 À escala global, a UE terá de converter-se num parceiro e concorrente altamente qualificado. E neste processo é fundamental o papel do ensino superior. Perante o exposto, o CESE apoia plenamente a decisão do Conselho de convidar a Comissão a «*definir uma estratégia específica para a internacionalização do ensino superior*» ([22]).

5.14 O CESE apoia incondicionalmente as condições-quadro previstas para desenvolver as relações no ensino superior com parceiros fora da União, as parcerias de mobilidade e as melhores condições de acompanhamento de estudantes e investigadores de países terceiros mediante diretivas da UE e um painel de desempenho ([23]). É imperioso aligeirar as restrições colocadas aos estudantes e investigadores de países terceiros para atrair talento e criatividade de outras partes do mundo.

5.15 O CESE é a favor de um debate no Conselho sobre o lugar ocupado pelo ensino superior num contexto mundial, no intuito de definir as qualidades requeridas de um concorrente e parceiro eficaz. Talvez isso ajude os estabelecimentos de ensino a criar condições mais adequadas.

5.16 Em vários dos seus pareceres, o CESE exprimiu o seu acordo a uma ênfase na inovação e em todos os aspetos que caracterizam um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo na elaboração das perspetivas financeiras para 2014-2020. O CESE realça a necessidade de aumentar o valor acrescentado dos fundos europeus neste contexto.

5.17 Sobre este pano de fundo, o CESE saúda a proposta específica da Comissão de aumentar em 73 % as dotações do programa Erasmus no orçamento de 2014-2020, bem como a referência direta ao ensino (superior) nos fundos estruturais.

5.18 Sem querer entrar em pormenores de ordem financeira, o CESE partilha a opinião global de que as despesas com a educação, a investigação, a inovação e a política de coesão contribuem para criar um ambiente europeu virado para o futuro. Sempre que isso se justifique, também se poderá recorrer, para esta finalidade, ao financiamento ao abrigo da «reestruturação de zonas industriais».

5.19 O CESE congratula-se com o propósito da Comissão de instituir em 2012 um grupo de alto nível para analisar os principais tópicos da modernização do ensino superior. Este grupo deverá ser composto por representantes dos estabelecimentos de ensino, das universidades e das empresas e parceiros sociais.

6. **Outras sugestões**

6.1 Seria conveniente criar incentivos concretos em matéria de desenvolvimento profissional no âmbito do ensino superior como, por exemplo, cursos de gestão e de gestão de universidades a nível europeu.

6.2 Convém criar vínculos especiais (geminação) entre universidades de toda a Europa, a fim de partilharem a sua experiência prática a nível profissional e administrativo. Seria igualmente útil promover o intercâmbio de experiências entre grupos transfronteiras de universidades, bem como a organização de conferências e seminários.

6.3 Os resultados científicos e educativos das faculdades ou dos centros universitários são avaliados a intervalos regulares por comissões externas. O CESE recomenda que estas comissões sejam sempre compostas por especialistas internacionais altamente qualificados.

6.4 Tendo em mente a relação entre custos e resultados do ensino superior, o CESE sugere que se analise a carga administrativa dos sistemas atuais. Será necessário elaborar propostas de melhoria baseadas em boas práticas.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([22]) Conclusões do Conselho de 11 de maio de 2010 sobre a internacionalização do ensino superior.
([23]) COM(2011) 567 final, p.14.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Comunicação sobre as Políticas da UE e o Voluntariado: Reconhecer e Promover as Atividades de Voluntariado Transfronteiras na UE»

COM(2011) 568 final

(2012/C 181/26)

Relator: **Pavel TRANTINA**

Em 20 de setembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Comunicação sobre as Políticas da UE e o Voluntariado: Reconhecer e Promover as Atividades de Voluntariado Transfronteiras na UE

COM(2011) 568 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 29 de fevereiro de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 134 votos a favor, 3 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

Prefácio

O voluntariado é uma expressão importante da cidadania ativa: constrói o capital social, contribui para a coesão social e a solidariedade, traz benefícios económicos valiosos para a sociedade e permite aos indivíduos explorarem o seu potencial. O voluntariado «refere-se a todos os tipos de atividades de voluntariado realizadas por vontade própria do interessado, por sua livre escolha e motivação e sem fins lucrativos» [1]. Perante a atual crise na Europa, as alterações demográficas e os desafios que lhe estão associados, é importante reconhecer o papel fundamental que o voluntariado desempenha para os cidadãos como facilitador de inclusão, responsabilização, desenvolvimento de competências e estabelecimento de contactos. No entanto, há que fazer uma distinção clara entre o voluntariado e o emprego remunerado, não devendo o primeiro substituir o último de modo algum.

O Comité Económico e Social Europeu (CESE) foi a primeira instituição da UE a propor um Ano Europeu do Voluntariado em 2006, apoiando os esforços dos membros da «EYV 2011 Alliance» (Aliança para o Ano Europeu do Voluntariado 2011), ao qual outros se seguiram. A concretização deste objetivo em 2011 abriu uma oportunidade de sensibilização para o valor acrescentado do setor do voluntariado e contribuiu para aumentar a eficácia das organizações de voluntariado a nível local, nacional e europeu. O Ano Europeu das Atividades de Voluntariado que Promovam uma Cidadania Ativa (2011) também contribuiu diretamente para o reconhecimento do papel do voluntariado como um recurso para resolver problemas sociais e reforçar a confiança na sociedade.

1. Recomendações

1.1 A fim de proporcionar um contexto eficaz e sustentável para o voluntariado, o CESE recomenda que as instituições da UE e os Estados-Membros tomem medidas para garantir que a legislação a nível nacional e da UE permite e encoraja o voluntariado, protege os voluntários e elimina obstáculos jurídicos às suas atividades.

1.2 No entanto, é de evitar que a regulamentação restrinja ou impeça o voluntariado por ser demasiado descritiva ou não mostrar compreender as tradições locais de voluntariado; as organizações de voluntariado devem ser diretamente envolvidas na elaboração dessa legislação. Se é certo que em alguns países a ausência de um quadro jurídico não representa qualquer obstáculo, noutros é um entrave à atividade dos voluntários e dos prestadores de serviços de voluntariado; outros ainda têm quadros jurídicos restritivos, que limitam as oportunidades dos voluntários.

1.3 A Comissão Europeia deve encorajar a criação de uma infraestrutura de voluntariado eficiente e bem organizada ao nível da UE e dos Estados-Membros (como, por exemplo, instalações para as organizações de voluntariado, recrutamento, formação, apoio nas candidaturas ao financiamento), bem como reforçar as instalações das organizações de voluntariado e dos centros de voluntários para a prestação de informações e de formação e para a coordenação das atividades entre os voluntários e as organizações.

1.4 A UE e os Estados-Membros devem garantir condições acessíveis, fiáveis e sustentáveis para o financiamento do setor do voluntariado e ajudar as organizações de voluntariado a adaptarem-se ao novo contexto de financiamento. O CESE apela também à Comissão Europeia que aumente o apoio financeiro ao voluntariado através de programas financiados pela UE e os fundos estruturais.

1.5 As instituições da UE e os Estados-Membros devem permitir e apoiar o voluntariado como uma contribuição em espécie para o cofinanciamento. O CESE insta igualmente as instituições da UE e os Estados-Membros a garantirem que a legislação relativa ao IVA não implica quaisquer encargos administrativos adicionais para as organizações de voluntariado.

[1] Conclusões do Conselho sobre o papel das atividades de voluntariado na política social, de 3 de outubro de 2011.

1.6 A fim de manter este vigor no futuro, o CESE propõe a adoção de algumas medidas práticas para preservar o legado do Ano Europeu do Voluntariado para além de 2011 e manter o voluntariado na ordem do dia a nível nacional e europeu. O CESE solicita à Comissão Europeia que inicie um processo de consulta (por exemplo, através de um Livro Branco ou qualquer outro meio eficaz). Este processo poderia ser considerado como o legado do Ano Europeu do Voluntariado, pois garantiria um lugar de destaque para a estratégia do voluntariado na ordem do dia da UE. Os anos temáticos de 2012 e 2013 devem ser também aproveitados para o efeito.

1.7 A política de voluntariado requer uma abordagem mais coordenada por parte das instituições da UE. O voluntariado deve ser reconhecido como um domínio político transversal, coordenado por uma unidade específica dentro da Comissão Europeia e apoiado pelas estruturas políticas necessárias noutras instituições da UE ([2]). Tal garantiria uma cooperação continuada entre os órgãos nacionais de coordenação, uma unidade competente na Comissão, um intergrupo ou uma comissão no Parlamento Europeu, uma formação do Conselho com competências definidas e as organizações de voluntariado a todos os níveis.

1.8 Além disso, todas as partes interessadas devem empenhar-se em continuar a promover ativamente o voluntariado entre todos os cidadãos e, dependendo da situação nacional, dedicar particular atenção aos jovens e aos cidadãos seniores. No futuro, os Estados-Membros devem aumentar a ajuda ao voluntariado apoiado pelos empregadores, introduzindo medidas para o efeito (por exemplo, ponderando possíveis benefícios fiscais) e incentivando parcerias com o setor do voluntariado.

2. **Observações na generalidade sobre o voluntariado**

2.1 Há que adotar uma abordagem ao voluntariado baseada/centrada nos voluntários, a fim de garantir qualidade, reconhecimento, proteção e acesso, sem qualquer tipo de discriminação. É necessário reconhecer e respeitar os direitos, a dignidade e as responsabilidades dos voluntários, e é importante que os voluntários e as suas organizações estejam cientes dos mesmos ([3]).

2.2 Deve ser dedicada especial atenção ao reconhecimento do voluntariado como um instrumento para alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020. É, por isso, vital incluir o voluntariado também nos programas nacionais de reformas, a fim de garantir o seu apoio.

2.3 É de continuar a coordenar o setor do voluntariado para além de 2011, a fim de fazer avançar o seu programa, o intercâmbio de boas práticas e a criação/consolidação de plataformas de voluntariado com a participação de todas as partes interessadas (empregadores, sindicatos, outros organismos setoriais, as autoridades nacionais e a UE). O CESE aprecia o trabalho realizado pela «EYV 2011 Alliance» ([4]), que culminou na adoção da sua Agenda Política para o Voluntariado na Europa (PAVE) ([5]), apresentando uma série de propostas inspiradoras para continuar a desenvolver o voluntariado a nível da UE e dos Estados-Membros, bem como para os parceiros sociais e ONG.

2.4 A fim de sensibilizar para o valor socioeconómico e para o contributo do setor do voluntariado, o CESE considera importante recolher e difundir amplamente informações sobre o impacto social e económico do voluntariado. Como primeiro passo, é necessário chegar a um consenso e generalizar a utilização do manual da OIT sobre a avaliação do voluntariado como forma de harmonizar a metodologia para a recolha de dados sobre o voluntariado nos Estados-Membros. Contudo, o CESE salienta também a necessidade de coligir dados nacionais para além do PIB, como dados sobre os «indicadores sociais» para avaliar a riqueza social.

2.5 É importante atender às necessidades de todos os voluntários, quer eles desempenhem as suas atividades de voluntariado no âmbito de estruturas formais quer o façam de moto próprio. As instituições da UE e os Estados-Membros não podem nem devem ignorar os cidadãos que individualmente se disponibilizam para o voluntariado em prol da sociedade. É necessário realçar a sua colaboração direta e indireta com as organizações de voluntariado. Além disso, há muitas áreas do voluntariado (para além da juventude, do desporto ou do setor social) que devem ser abordadas de forma mais aprofundada.

3. **Observações na generalidade sobre a comunicação da Comissão**

3.1 O CESE acolhe favoravelmente a Comunicação da Comissão sobre as Políticas da UE e o Voluntariado e apoia as definições e os desafios propostos.

3.2 Contudo, o CESE mostra-se preocupado com a sua publicação relativamente precipitada e com a ausência de uma consulta pública e de uma avaliação do impacto. Não foram incluídas algumas propostas apresentadas pela sociedade civil, nomeadamente as que foram apresentadas posteriormente na PAVE.

([2]) Tal como exprimiram os órgãos nacionais de coordenação do Ano Europeu do Voluntariado 2011, na sua Declaração de Varsóvia sobre a Sustentabilidade da Ação para as Atividades de Voluntariado e Cidadania Ativa (DESAVC), em 1 de dezembro de 2011: «Solicita-se à Comissão Europeia que desenvolva, no respeito das competências e necessidades nacionais, regionais e locais, estruturas adequadas para o intercâmbio e a cooperação com todas as partes envolvidas e a sociedade civil no domínio do voluntariado para além do Ano Europeu das Atividades de Voluntariado que Promovam uma Cidadania Ativa (2011). É necessário que exista um centro de referência na Comissão Europeia sobre o voluntariado.»

([3]) Desde 2006 o CESE tem apoiado debates sobre a criação de uma Carta Europeia do Voluntariado, que estabeleceria os princípios fundamentais comuns dos direitos e responsabilidades dos voluntários e das suas organizações. Uma tal Carta serviria igualmente de orientação para melhorar o quadro legislativo das atividades de voluntariado.

([4]) www.eyv2011.eu

([5]) http://www.eyv2011.eu/images/stories/pdf/EYV2011Alliance_PAVE_copyfriendly.pdf

3.3 A Comissão enumera, acertadamente, uma série de obstáculos às atividades de voluntariado e afirma que «em 2006, os Estados-Membros alcançaram alguns progressos no que diz respeito a estas questões, tendo-se comprometido a cooperar para superar os obstáculos (…) mas há ainda muito por fazer». A comunicação deveria ser muito mais ambiciosa, apresentando propostas específicas para o desenvolvimento deste domínio.

3.4 Importa reconhecer que a Comissão Europeia tem a responsabilidade de fomentar o desenvolvimento da política de voluntariado, embora com destaque para as questões do voluntariado transfronteiras e da mobilidade dos voluntários na UE. Se cabe aos Estados-Membros a elaboração de quadros regulamentares, orientações para boas práticas e estratégias, a Comissão deve desempenhar um papel na recolha de dados, alargar o método aberto de coordenação para garantir a inclusão do voluntariado nos programas nacionais de reformas, bem como assegurar que os regimes de financiamento da UE abrangem o voluntariado.

3.5 O CESE congratula-se por a «Comissão [poder] apresentar propostas que, especificamente, prevejam o voluntariado na estratégia de emprego da UE, na sua luta contra a pobreza e a exclusão social e no contexto da iniciativa da Comissão "Agenda para Novas Competências e Novos Empregos" ». Porém, há que reconhecer o risco de transformar o voluntariado num instrumento para alcançar objetivos políticos; é necessário respeitar e proteger os valores fundamentais do voluntariado.

4. **Observações na especialidade sobre as propostas da Comissão**

4.1 O CESE acolhe favoravelmente o empenho da Comissão em sensibilizar os cidadãos da UE e as partes interessadas para diferentes programas de financiamento de que podem beneficiar os voluntários e as atividades de voluntariado. As possibilidades de financiamento do voluntariado deveriam ser alargadas para além do financiamento com base em projetos, por exemplo, introduzindo um financiamento de base, pequenas subvenções e pacotes de adjudicação. O voluntariado enquanto contribuição em espécie para o cofinanciamento deveria ser permitido e, de preferência, obrigatório.

4.2 Dada a atual proposta de fusão do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida com o programa «Juventude em Ação» num único programa «Erasmus para Todos», o CESE receia que a aprendizagem não formal através da participação em atividades de voluntariado possa estar em risco, tanto em termos de conteúdo como pela limitação dos recursos. Assim, o CESE apela à Comissão que garanta a independência do atual programa «Juventude em Ação» e o seu financiamento adequado e que continue com as suas ações benéficas, incluindo o Serviço Voluntário Europeu, a par das iniciativas de jovens e do apoio às estruturas europeias no domínio da juventude.

4.3 O CESE concorda com a Comissão em que é necessário um acompanhamento adequado das iniciativas «destinadas a promover o voluntariado transfronteiras no contexto do Ano Europeu dos Cidadãos de 2013». No entanto, não basta mencionar apenas o voluntariado transfronteiras: todos os tipos de voluntariado devem ser tidos em conta. O âmbito do ano temático de 2013 deve ser alargado ao Ano da Cidadania Ativa, a fim de servir esse propósito e atrair a atenção dos cidadãos europeus.

4.4 O CESE está a acompanhar de perto a elaboração pela Comissão de uma proposta de recomendação do Conselho sobre a validação da aprendizagem não formal e informal, que inclui a dimensão do voluntariado e o «Passaporte Europeu de Competências». Para registar devidamente a aprendizagem obtida através do voluntariado, o passaporte não deve ser uma série de novos certificados separados, mas sim um documento abrangente que inclua todas as experiências práticas, a formação e as competências técnicas e não técnicas adquiridas através da aprendizagem ao longo da vida, incluindo através do voluntariado, caso o voluntário assim o deseje.

4.5 Em 2012 a Comissão apresentará propostas para continuar a desenvolver a aplicação da estratégia da UE para a juventude e da recomendação relativa à mobilidade dos jovens voluntários na UE. O CESE considera que seria útil alargar o método aberto de coordenação a todo o domínio do voluntariado na Europa, pois tal permitiria manter o voluntariado como uma prioridade na agenda da UE.

4.6 No que toca ao desporto, o CESE saúda a proposta de novo financiamento da UE destinado a este domínio e destaca a necessidade de apoiar atividades de voluntariado, em especial ao nível próximo dos cidadãos.

4.7 O CESE considera necessário sensibilizar os empregadores para as diversas formas possíveis de apoiarem as atividades individuais de voluntariado dos trabalhadores, como expressão dos respetivos programas de responsabilidade social. Os parceiros sociais deveriam poder opinar sobre diferentes programas de voluntariado para os trabalhadores, que devem sempre basear-se no princípio da participação voluntária do trabalhador.

4.8 O CESE está ciente da existência de várias iniciativas que visam promover o voluntariado junto dos funcionários das instituições da UE e dos funcionários públicos dos Estados-Membros. Com base nas experiências positivas do pessoal do CESE, o Comité recomenda que seja dedicada especial atenção à «Solidarité Proposal» ([6]).

4.9 O CESE esperava uma resposta muito mais ambiciosa da Comissão aos apelos da sociedade civil no sentido de simplificar os procedimentos de concessão de vistos para voluntários provenientes de países terceiros. Recomenda-se a apresentação de alterações à Diretiva 2004/114/CE do Conselho, para que preveja uma categoria de visto especial para voluntários, equivalente ao dos estudantes.

([6]) http://www.solidariteproposal.eu/

4.10 O CESE apoia a ideia de estabelecer um Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária (CEVAH) ([7]), mas tem dúvidas em relação à sua natureza verdadeiramente orientada para os voluntários. Há que realizar uma avaliação adequada dos projetos-piloto atualmente em curso antes da apresentação da proposta final de um CEVAH. Uma vez que a Comissão demonstra apreço pelo trabalho das organizações não governamentais na cooperação para o desenvolvimento, o CESE propõe um reforço ainda maior do apoio da UE a estas iniciativas, maioritariamente voluntárias, a fim de aumentar o seu impacto.

4.11 Tendo em conta os vínculos existentes entre o voluntariado e saúde/prosperidade, o CESE gostaria de frisar que os voluntários não devem substituir os trabalhadores da assistência social remunerados nas suas funções ordinárias, principais e diárias. Podem, contudo, trazer um valor acrescentado aos serviços prestados por profissionais.

5. **Síntese das atividades do CESE no Ano Europeu do Voluntariado 2011**

5.1 Com o intuito de se preparar para o Ano Europeu do Voluntariado e gerir as suas atividades, o CESE constituiu o Grupo de Coordenação para o EYV 2011, presidido por Pavel Trantina (Grupo III). Através de uma série de audições públicas, o CESE procurou também lançar o debate entre empregadores, sindicatos e organizações não governamentais sobre a forma de facilitar o voluntariado a nível da UE. O grupo de coordenação colaborou estreitamente com o Grupo de Missão da Comissão para o EYV 2011, a «AYV 2011 Alliance», o Grupo de Interesses do Parlamento Europeu para o Voluntariado e uma série de outras partes interessadas, que participaram nas atividades do CESE.

5.2 Em 2011, o Grupo de Coordenação do CESE para o EYV 2011 realizou cinco reuniões, **quatro** das quais foram **combinadas com audições públicas**, cada uma dedicada a um tema específico relacionado com o voluntariado, a fim de estimular o diálogo entre as várias partes interessadas neste domínio. Os principais parceiros das audições foram a «EYV 2011 Alliance», cujos grupos de trabalho contribuíram com oradores sobre temas específicos, e o Grupo de Missão da Comissão para o EYV 2011.

1. Valor e reconhecimento do voluntariado (23 de março);

2. Qualidade do voluntariado e infraestruturas para o voluntariado (23 de maio);

3. Quadro jurídico para o voluntariado (27 de setembro);

4. Voluntariado de trabalhadores (9 de novembro).

5.3 O CESE coorganizou vários eventos, nomeadamente:

— 2.ª Conferência Temática da UE (23 e 24 de maio), organizada pela Comissão Europeia – o CESE organizou os debates relacionados sobretudo com o voluntariado dos trabalhadores;

— 2.ª Conferência do Voluntariado e das Partes Interessadas (7 e 8 de setembro), organizada pelo Fórum Europeu da Juventude, nas instalações do CESE e do Parlamento Europeu;

— reuniões de coordenação da «EYV 2011 Alliance», realizadas nas instalações do CESE em 17 de março, 19 de maio e 29 de setembro;

— processo europeu de seleção dos Prémios Europeus do Voluntariado dos Trabalhadores, em fevereiro de 2011.

5.4 O Grupo III do CESE organizou uma grande conferência sobre voluntariado para assinalar a primeira Presidência polaca de sempre do Conselho Europeu e o Ano Europeu do Voluntariado 2011, em 30 de setembro de 2011, em Varsóvia, no palácio presidencial. Contou com a presença do presidente da Polónia, o comissário da UE responsável pelo Emprego e Assuntos Sociais e o ministro polaco da Política Social e do Trabalho, entre outros oradores. O tema geral da conferência foi «A Europa dos cidadãos ativos: Voluntariado».

5.5 O presidente do CESE e o presidente e os membros do Grupo de Coordenação para o EYV 2011 usaram da palavra em muitas reuniões especializadas, incluindo:

— conferência de abertura do Ano Europeu do Voluntariado 2011, em Budapeste;

— 2.ª Conferência Temática da UE sobre o Voluntariado, em Bruxelas;

— conferência de encerramento do Ano Europeu do Voluntariado 2011, em Varsóvia.

5.6 O CESE está a preparar um livro sobre a cidadania ativa, que ilustrará o vasto leque de atividades realizadas pelos membros do Comité em contextos profissionais, políticos e de voluntariado.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([7]) Nos termos do artigo 214.º do TFUE.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa «Erasmus para Todos» — O programa da União para o Ensino, a Formação, a Juventude e o Desporto

COM(2011) 788 final — 2011/0371 (COD)

(2012/C 181/27)

Relatora: **Indrė VAREIKYTĖ**

Em 12 de dezembro de 2011 e em 13 de dezembro de 2011, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa «Erasmus para Todos» – O programa da União para o Ensino, a Formação, a Juventude e o Desporto

COM(2011) 788 final — 2011/0371 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 29 de fevereiro de 2012.

Na 479ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 74 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 Numa altura em que a crise económica obrigou a uma revisão das prioridades orçamentais, o CESE sublinha a importância de manter e de aumentar, na medida do possível, a utilização efetiva dos recursos afetados a nível nacional e da UE à educação e à formação, com vista a melhorar a situação de emprego, particularmente a dos jovens e dos trabalhadores mais velhos.

1.2 O CESE considera que o programa «Erasmus para Todos» deve ser um instrumento fundamental para incrementar o apoio à educação e à formação, a fim de reforçar as competências dos cidadãos, ajudar a enfrentar os elevados níveis de desemprego juvenil em muitos Estados-Membros, responder à necessidade de mão-de-obra qualificada e resolver as inadequações ao nível das competências. Aplicar um tal instrumento é especialmente importante numa época de crise económica e de repercussões negativas nos mercados de trabalho. As inadequações ao nível das competências, quando existam, deverão ser reduzidas de forma a fazer diminuir o desemprego, especialmente entre os jovens.

1.3 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de aumentar significativamente o orçamento do futuro programa para 19 mil milhões de euros e concorda, por conseguinte, com a proposta de orçamento global apresentada pela Comissão Europeia, apelando ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que aprovem este aumento.

1.4 À luz da atual situação económica, o CESE apoia veementemente as medidas propostas no programa: um claro enfoque em ações fundamentais; a redução da fragmentação das atuais ações, objetivos e programas; maior utilização de subvenções de montante fixo, de custos unitários ou de taxa fixa e redução dos requisitos formais para beneficiários e Estados-Membros; redução dos encargos administrativos para as agências nacionais; e a proposta de se designar, se adequado, uma única agência nacional, por país, responsável por aumentar a massa crítica e reduzir os custos de gestão.

1.5 O Comité nota, contudo, que quando da aplicação das medidas de austeridade, há que ter em conta as perspetivas a longo prazo dos setores individuais e aplicar os princípios de uma austeridade razoável e de uma programação orçamental «inteligente».

1.6 O Comité, tendo em conta todas as medidas de austeridade propostas, recomenda fortemente manter os subprogramas separados e independentes, providos de uma dotação orçamental mínima individual para os principais setores abrangidos pelo programa (nomeadamente, ensino superior, educação e formação profissionais, educação e aprendizagem para adultos, ensino escolar, iniciativas para a juventude e desporto), e eventualmente continuar a desenvolvê-los. Tal inclui, nomeadamente, a mobilidade de alunos e de jovens num contexto de grupo ou turma, a mobilidade de investigadores e docentes do ensino superior, a integração de jovens desfavorecidos, visitas preparatórias, projetos e parcerias escolares bilaterais e multilaterais, bem como a mobilidade e parcerias de aprendizagem no âmbito da formação de adultos. Neste contexto, há que ter em conta os interesses de aprendizagem específicos de mulheres e homens que não exercem uma atividade profissional.

Muitas das reformas administrativas propostas assegurarão que os custos globais de gestão se mantêm essencialmente inalterados e que os subprogramas separados garantem o impacto desejado, protegendo as iniciativas do programa de eventuais situações de instabilidade e declínio.

1.7 O Comité salienta que a educação desempenha um papel muito importante na resposta à situação atual e saúda o facto de esta ideia estar refletida no programa. No entanto, para aplicar os principais objetivos estratégicos da UE, há que procurar instaurar a coerência entre a educação formal

e a aprendizagem não formal e informal, o que equivale a dizer que a atual proposta de programa tem de atribuir a mesma importância à aprendizagem não formal e informal e à educação formal.

1.8 O CESE está preocupado com o facto de algumas das ações do programa «Juventude em Movimento» que funcionam bem e merecem apreço não sejam referidas. A sua ausência do programa poderá provocar um declínio significativo na cooperação europeia a favor da juventude.

1.9 O CESE considera que a aquisição e a melhoria de competências e conhecimentos requerem mais do que o atual objetivo fundamental de eliminar barreiras ao emprego, englobando o **desenvolvimento de uma cidadania ativa e da coesão social**. No entanto, a proposta não atribui importância a estes objetivos. Ademais, convém reforçar o papel dos parceiros sociais e de outras organizações da sociedade civil no âmbito do novo programa Erasmus.

1.10 O CESE congratula-se com o objetivo de aumentar a mobilidade para fins de aprendizagem, na medida em que se trata de um dos fatores que possibilita o desenvolvimento de competências fundamentais, particularmente as que são relevantes para o mercado de trabalho e a sociedade, e reforça a participação dos jovens na vida democrática da Europa. No entanto, a mobilidade, em si, não resolverá os problemas acima expostos. Deve ser dada mais atenção às possibilidades de aplicar as competências adquiridas através de ações de mobilidade e à importância da mobilidade no processo da aprendizagem ao longo da vida.

1.11 O Comité crê que todos devem ter acesso à aprendizagem em todas as fases da vida. Por conseguinte, apoia fortemente a abordagem proposta para a aprendizagem ao longo da vida visando abrir o acesso equitativo às várias vias de aprendizagem formal, não formal ou informal. O CESE destaca o pedido já por si formulado anteriormente de «aprendizagem para uma vida longa». Contudo, a proposta de regulamento não parece adotar uma tal abordagem de aprendizagem ao longo da vida quando se trata de abrir o programa a todos os tipos de estudantes, desde crianças a idosos. O programa deve ser mais inclusivo e adaptado a cada um dos grupos de estudantes, pelo que o CESE apela a uma definição operacional e clara de aprendizagem ao longo da vida e ao desenvolvimento de políticas mais orientadas para a melhoria do acesso de cada grupo de estudantes.

1.12 Os participantes nas ações que formam parte do programa são considerados embaixadores dos valores europeus. Este aspeto deve constar de forma proeminente do programa.

1.13 O CESE reconhece que o atual programa Erasmus teve um sucesso considerável (tal como, por exemplo, o Serviço Voluntário Europeu). No entanto, apoquenta-o o facto de o público em geral ver na marca «Erasmus» principalmente um sinónimo de atividades no ensino superior e no âmbito da educação formal em geral. Melhorar a disseminação de informação sobre o Erasmus enquanto conceito único para todos os setores educativos é uma questão que ainda não foi tratada e pode gerar obstáculos adicionais, como o aumento dos custos para as relações públicas e outras despesas imprevistas. O CESE está preocupado com a eventualidade de não ser possível ou bem-sucedida a disseminação de uma tal marca quando falta apenas um ano para o lançamento oficial do programa. Recomenda igualmente que sejam mantidos os nomes atuais dos subprogramas.

1.14 O Comité é a favor de que se mantenham plenamente as atividades do programa Jean Monnet destinadas a promover o ensino universitário e a investigação sobre a integração europeia, mas considera necessário que esse apoio específico não se concentre unicamente nas duas instituições académicas mencionadas na proposta da Comissão Europeia. Insiste em que os seis estabelecimentos apoiados pelo programa Jean Monnet 2007-2013 sejam incluídos na proposta, de modo a tirar partido do valor acrescentado, do contributo académico e da maior diversidade cultural oferecidos pelas outras quatro instituições de interesse europeu.

Por conseguinte, o Comité propõe que se altere o artigo 10.° da seguinte maneira:

c) Apoiar as seguintes instituições académicas europeias que prosseguem um objetivo de interesse europeu:

i) Instituto Universitário Europeu, Florença;

ii) Colégio da Europa (campus de Bruges e Natolin);

(iii) Academia de Direito Europeu, Trier;

(iv) Centro Internacional de Formação Europeia, Nice;

(v) Instituto Europeu de Administração Pública, Maastricht;

(vi) Agência Europeia para o Desenvolvimento da Educação em Necessidades Educativas Especiais, Odense.

2. **A proposta da Comissão**

2.1 Com o programa «Erasmus para Todos», a Comissão pretende reunir todas as atuais iniciativas da UE e internacionais no domínio da educação, da formação, da juventude e do desporto, substituindo sete programas existentes (Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, Juventude em Ação, Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink e o programa de cooperação bilateral com os países industrializados) por um único programa. O objetivo consiste em aumentar a eficiência, facilitar as candidaturas a subvenções e reduzir a duplicação e a fragmentação.

2.2 A Comissão propõe um aumento de cerca de 70 % em comparação com o atual orçamento de sete anos, o que permitiria afetar um montante de 19 mil milhões de euros ao novo programa no período de 2014-2020. Dois terços deste financiamento seriam gastos em subvenções de mobilidade individual destinadas a aumentar os conhecimentos e as competências.

2.3 O novo programa deverá centrar-se no valor acrescentado da UE e no impacto sistémico, através do apoio a três tipos de ação: oportunidades de aprendizagem para as pessoas, dentro e fora da UE; cooperação institucional entre os estabelecimentos de ensino, as organizações de juventude, as empresas, os órgãos de poder local e regional e as ONG; e apoio às reformas nos Estados-Membros destinadas a modernizar os seus sistemas de educação e de formação e a promover a inovação, o empreendedorismo e a empregabilidade.

2.4 A Comissão defende que a racionalização da estrutura do novo programa – juntamente com o aumento significativo do seu investimento – permitirá que a UE alargue significativamente o número de oportunidades que oferece a estudantes, estagiários, jovens, professores, trabalhadores jovens e outros, visando a melhoria das suas competências, o seu desenvolvimento pessoal e o aumento das suas perspetivas de emprego. O programa «Erasmus para Todos» visa promover a investigação e o ensino sobre a integração europeia, bem como apoiar o desporto de base.

2.5 A proposta de programa deverá contribuir para os objetivos da Estratégia Europa 2020, do quadro estratégico em matéria de educação e formação para 2020, da cooperação europeia em matéria de juventude (2010-2018), para a aplicação das iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020 «Juventude em Movimento» e «Agenda para Novas Competências e Novos Empregos», para o desenvolvimento sustentável do ensino superior em países terceiros e para o desenvolvimento de uma dimensão europeia do desporto.

3. **Observações na generalidade**

3.1 Os principais documentos estratégicos da UE nos domínios da educação, formação e juventude dão a mesma prioridade a iniciativas nestas áreas. O CESE salienta que, quando da definição dos objetivos do programa, importa não transmitir a ideia de que a educação formal tem mais prioridade do que a aprendizagem não formal e informal, como a educação e formação profissionais e para adultos, a educação escolar, as atividades para a juventude e o desporto. Há que evitar gerar desigualdades entre os diferentes setores, uma vez que isso poderá comprometer a abordagem da aprendizagem ao longo da vida incluída no programa.

3.2 O Comité congratula-se com a possibilidade de apoio a reformas políticas, como a aplicação dos processos de Bolonha e de Copenhaga e o diálogo estruturado com os jovens. Saúda igualmente o apoio dado à aplicação das ferramentas de transparência na UE.

3.3 O programa assegura que «As subvenções concedidas a determinadas pessoas para a mobilidade para fins de aprendizagem devem ser isentas de quaisquer impostos e quotizações sociais. Aplica-se a mesma isenção aos organismos intermédios que prestam essa ajuda financeira às pessoas em causa». O Comité concorda com tais isenções e solicita à Comissão que, em cooperação com os Estados-Membros, investigue e resolva os casos problemáticos (em que, por exemplo, as subvenções para a mobilidade sejam creditadas aos rendimentos dos agregados familiares, causando a diminuição do apoio social) resultantes da aplicação das presentes ações de mobilidade.

3.4 A inclusão de ações para o desporto no programa enquanto capítulo em separado com orçamento próprio merece o forte apoio do CESE, uma vez que, através de projetos transnacionais, do reforço de capacidades para as organizações de desporto e do aumento das oportunidades de parceria, tanto assegurará um envolvimento maior e mais eficaz das partes interessadas na definição de políticas para o desporto e uma melhor governação dos organismos desportivos, como motivará os cidadãos europeus, especialmente os jovens, a serem mais ativos.

3.5 O Comité reconhece que, sempre que adequado, a designação de uma única agência nacional nos Estados-Membros responsável pela gestão das ações do programa é, provavelmente, a solução mais eficaz em termos de facilidade de utilização e eficiência ao nível do volume de trabalho e dos custos. No entanto, há que garantir o acesso a nível regional aos candidatos a subvenções e convém ter em atenção que a criação de uma única agência nacional pode não ser adequada aos vários contextos nacionais nos Estados-Membros. Ao mesmo tempo, não se deverão aumentar as exigências administrativas globais para os candidatos, especialmente para as organizações não governamentais ativas no domínio da aprendizagem não formal. Pelo contrário, os encargos administrativos deverão ser constantemente analisados e reduzidos. Além disso, o CESE é a favor de se convidar os Estados-Membros a envolverem mais ativamente a sociedade civil e os parceiros sociais na gestão do programa a nível nacional.

3.6 O CESE acolhe favoravelmente o objetivo de reduzir a atual complexidade e fragmentação dos objetivos e ações independentes, para aumentar a relação custo-eficácia e descontinuar as ações que não têm a massa crítica necessária a um impacto duradouro. No entanto, conforme assinalado no ponto 1.6 do parecer, o Comité recomenda fortemente a manutenção de subprogramas separados e independentes, providos de uma dotação orçamental mínima individual para os principais setores abrangidos pelo programa.

3.7 Apesar de apoiar veementemente as medidas que visam aumentar a eficiência e reduzir os custos, o Comité estima que se deve procurar um equilíbrio entre a necessidade de projetos mais amplos e eficientes e a necessidade de inclusão. O contributo dado pelas pequenas organizações para todas as formas de educação não pode ser subestimado, devendo estas empresas continuar a ter acesso ao programa.

3.8 O Comité constata que o programa não menciona a mobilidade de alunos do ensino básico e secundário. Assinala, por isso, que a mobilidade deve ser possível numa fase precoce e não só posteriormente, durante a formação profissional ou académica. Neste contexto, é de grande importância a continuação das parcerias escolares do programa Comenius, que têm sido bem-sucedidas, incluindo a possibilidade de curtos períodos de mobilidade para alunos do ensino básico e secundário.

3.9 O Comité assinala que as medidas previstas no programa para melhorar o acesso de grupos desfavorecidos a ações de mobilidade são insuficientes. Ampliar a participação de grupos sub-representados na educação e aprendizagem deve tornar-se uma prioridade clara, na medida em que é essencial para criar sociedades mais equitativas e crescimento económico. Atualmente, a educação de pais e o contexto socioeconómico ainda desempenham um papel desproporcionado nas oportunidades dos indivíduos de acederem e completarem a sua educação com sucesso, estando grupos específicos sub-representados em certos contextos nacionais.

3.10 Nos programas de mobilidade há que equilibrar, por um lado, a qualidade e a equidade, e por outro, a quantidade, de modo a permitir a participação dos grupos mais desfavorecidos, através, por exemplo, de uma possível revisão do montante das subvenções para a mobilidade que são, atualmente, consideradas inadequadas e inflexíveis para os diferentes ambientes económicos dos países participantes ([1]).

3.11 Dever-se-á considerar a possibilidade de utilizar o Fundo Social Europeu e os fundos estruturais para financiar a participação dos jovens de regiões menos desenvolvidas nas ações de mobilidade individual para fins de aprendizagem e em estágios e formações em empresas de outros Estados-Membros.

3.12 O Comité insta a que sejam empreendidos mais esforços para melhorar a recolha e a análise de dados, especialmente sobre empregabilidade, dimensão social, aprendizagem ao longo da vida, portabilidade de subvenções e empréstimos e quantidade global e impacto da mobilidade, propondo a realização de uma avaliação *ex-post* da experiência de mobilidade. Tais dados ajudarão a monitorizar a aplicação do programa e permitirão uma resposta ativa a possíveis alterações.

3.13 O Comité reitera o seu apoio à disposição que aumenta a eficiência dos recursos do programa e reduz a duplicação e a fragmentação das ações atuais, solicitando, por conseguinte, que este tema seja, por princípio, objeto de maior consideração e que se reavaliem todos os programas realizados pela Comissão Europeia cujos objetivos estejam total ou parcialmente em linha com os do programa proposto. O programa «Erasmus para jovens empresários», por exemplo, parcialmente financiado pela Comissão, é gerido separadamente, apesar de poder contribuir para os objetivos estabelecidos no programa «Erasmus para Todos».

3.14 Há falta de clareza na atual repartição das dotações mencionadas no artigo 13.º (Orçamento), n.º 3. O Comité recomenda que a percentagem afetada à cooperação para inovação e boas práticas seja aumentada, tendo em conta que a maioria das análises realizadas nas fases anteriores dos programas de aprendizagem ao longo da vida mostra que a cooperação institucional é muito rentável.

4. **Ações de educação e formação**

4.1 O CESE acolhe favoravelmente o aumento da dotação orçamental para a educação e formação profissionais (EFP). No entanto, recomenda que seja definida uma meta clara no programa a fim de contribuir para o alcance do critério de referência no domínio de EFP: «Até 2020, pelo menos 6 %, em média, da população da UE entre os 18 e os 34 anos com uma qualificação de ensino e formação profissionais iniciais deverá ter passado um período de estudo ou de formação EFP iniciais (incluindo estágios) no estrangeiro com uma duração mínima de duas semanas, ou inferior (10 dias úteis) se documentada pelo Europass» ([2]). Além disso, parte do orçamento deverá destinar-se a encorajar programas de aprendizagem.

4.2 Tendo em vista este critério de referência, é necessário envidar esforços específicos para remover os obstáculos práticos, técnicos e jurídicos à mobilidade para fins de aprendizagem, apoiar o envio e o acolhimento de estagiários de pequenas e médias empresas e aumentar o valor da sua participação na mobilidade para aprendizes e estagiários. Tendo presente a quantidade e o âmbito das atividades neste setor e os resultados da Avaliação do Impacto sobre as Ações de Educação e Formação ([3]), o Comité sugere que se examine se a atual dotação mínima de 17 % para EFP é suficiente.

4.3 O CESE sugere igualmente que os aprendizes e os estagiários sejam considerados no programa como um grupo-alvo à parte. Tal ajudaria a aplicar os novos compromissos políticos a favor da promoção da aprendizagem e formação no local de trabalho para responder ao elevado desemprego juvenil.

4.4 O CESE gostaria de salientar a fraca participação de adultos na aprendizagem ao longo da vida e o nível reduzido de competências e qualificações de um elevado número de adultos na Europa ([4]). Para alcançar o objetivo incluído no quadro estratégico em matéria de educação e formação para 2020, segundo o qual «uma média de pelo menos 15 % de adultos deverá participar na aprendizagem ao longo da vida» ([5]), são necessários sistemas sólidos de formação de adultos, como prestadores, metodologia, pessoal e prestação em toda a Europa. A educação para adultos deve ser o espaço por excelência para uma cidadania europeia ativa, que pode ser mais desenvolvida e promovida mediante um programa sólido de educação para adultos.

4.5 É importante que haja uma ligação estreita entre a educação e formação profissionais e a educação para adultos, mas, ainda assim, é necessário uma corrente distinta de educação para adultos para enfrentar os desafios mencionados no ponto 4.4. O Comité sugere, por conseguinte, que seja considerada a possibilidade de manter a educação e aprendizagem para adultos como um setor à parte na proposta de programa.

4.6 Embora o Comité aprove a proposta de aumentar o orçamento para a educação para adultos, considera inadequada uma dotação mínima de 2 % para este domínio à luz do envelhecimento demográfico na Europa e da necessidade de aumentar a participação dos adultos na aprendizagem ao longo da vida. Tendo em conta que o setor da educação para adultos é muito amplo e inclui um elevado número de empresas sociais, dever-se-á considerar um aumento acentuado desta dotação.

4.7 No que toca à educação e aprendizagem para adultos, o programa deverá contribuir mais claramente para a aplicação da «Agenda renovada no domínio da educação de adultos» ([6]). Se apoiar esta agenda, o programa terá uma oportunidade real de estimular o progresso e a alteração positiva na aprendizagem entre os adultos, o que implicará uma melhoria da autoconfiança, da participação, da atividade, da criatividade, do desenvolvimento pessoal e da empregabilidade para um elevado número de cidadãos europeus.

([1]) COM(2011) 788 final.

([2]) «Conclusões do Conselho sobre o critério de referência da mobilidade para a aprendizagem», 3 128.ª reunião do Conselho (Educação, Juventude, Cultura e Desporto), 28 e 29 de novembro de 2011.

([3]) A educação e formação profissionais (EFP) no quadro do subprograma Leonardo da Vinci apoiam o desenvolvimento do processo de Copenhaga e a aplicação de sistemas de qualidade de EFP e oferece oportunidades únicas de internacionalização, mobilidade e inovação neste domínio.

([4]) COM(2007) 558 final.

([5]) http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc34_en.htm

([6]) Resolução do Conselho sobre uma agenda renovada no domínio da educação de adultos (16743/11), 17.11.2011.

4.8 Tanto os ateliês como o voluntariado de adultos do programa Grundtvig possibilitaram a participação na Europa de muitas pessoas que, de outro modo, não teriam tal oportunidade. Tendo em conta os benefícios oferecidos por estas ações, o CESE aponta para a necessidade de preservar a igualdade de oportunidades na participação de aprendentes adultos em regimes de mobilidade e voluntariado.

4.9 O Comité considera que o programa é indispensável para alcançar o objetivo de mobilidade dos estudantes, previsto no processo de Bolonha ([7]) e definido também pelo Conselho da União Europeia ([8]): «Até 2020, pelo menos 20 % dos graduados do Espaço Europeu do Ensino Superior terão efetuado uma parte dos seus estudos ou formação no estrangeiro». No entanto, o CESE assinala que o montante das subvenções para a mobilidade individual tem de ser revisto, a fim de permitir aos grupos desfavorecidos usufruírem das mesmas oportunidades de participação em regimes de mobilidade.

4.10 Encoraja-se um maior desenvolvimento de programas e diplomas conjuntos no Espaço Europeu do Ensino Superior, na medida em que programas e diplomas conjuntos podem chamar a atenção para normas e disposições nacionais que prejudiquem a mobilidade, bem como o aumento da qualidade global da educação e a promoção da cooperação institucional internacional.

4.11 A sincronização dos regimes de reconhecimento da aprendizagem anterior com o ECTS (sistema europeu de transferência e acumulação de créditos de curso) e a aplicação do ECVET (sistema europeu de transferência de créditos no ensino e na formação profissionais) com base numa abordagem assente nos resultados da aprendizagem são cruciais para concretizar o objetivo de mobilidade estudantil de Bolonha e assegurar a qualidade dos regimes de mobilidade e da educação e aprendizagem em geral. O CESE nota que uma série de países não associou o ECTS e o ECVET aos resultados da aprendizagem e que o objetivo da igualdade de oportunidades para todos não foi atingido. Há, portanto, que considerar a realização de ações urgentes para incluir o ECTS e o ECVET enquanto ferramentas comuns na UE para assegurar a transparência das qualificações dos estudantes e dos empregadores.

4.12 O Comité gostaria também de salientar que a coordenação contínua a nível europeu é necessária para ajudar os Estados-Membros a adotarem medidas para que, por intermédio dos sistemas de qualificação nacionais, os novos documentos de qualificação contenham uma referência clara ao nível correspondente do Quadro Europeu de Qualificações. Uma vez que, visivelmente, este objetivo ([9]) não será alcançado até ao final do prazo oficial de 2012, é necessário reforçar a coordenação e a ação para acelerar a aplicação do Quadro Europeu de Qualificações.

4.13 O CESE propõe que seja dada maior prioridade à mobilidade de pessoal escolar, que contribui grandemente para a elevada qualidade de programas educativos e para a orientação mais internacional das instituições. O Comité solicita a cooperação estreita com os Estados-Membros na remoção dos obstáculos à mobilidade do pessoal escolar relacionados com os sistemas de proteção social, os regimes de pensões e o reconhecimento de qualificações profissionais.

4.14 Na sequência da afirmação do CESE no parecer sobre a iniciativa «Juventude em Movimento» ([10]), o Comité solicita uma descrição mais detalhada do regime de empréstimos proposto para os estudantes que tirem um mestrado noutro país da UE a fim de assegurar que o processo de concessão de empréstimos é elaborado cuidadosamente e manter os jovens informados sobre esta possibilidade, dado que é importante evitar, na medida do possível, que estes últimos sejam apanhados numa espiral de endividamento. Tendo em conta os esforços empreendidos para estabelecer o regime de empréstimos proposto, convém assegurar que os empréstimos são atrativos e comportáveis (especialmente para estudantes desfavorecidos) a fim de se alcançar o total previsto de 331 100 estudantes.

4.15 Além disso, o Comité solicita que sejam avaliadas todas as consequências possíveis do regime de empréstimos proposto, incluindo o impacto nos sistemas de apoio financeiro nacional e regional relativamente à dimensão das propinas cobradas pelas instituições de ensino superior. Os resultados de uma tal avaliação devem ser divulgados tanto quanto possível.

4.16 Além do regime de empréstimos proposto, o CESE insta as instituições da União Europeia a sustentarem mais os esforços nacionais dos Estados-Membros através das suas políticas, para assegurar a portabilidade total das subvenções e dos empréstimos nacionais em toda a UE na promoção da mobilidade e no garante de acesso equitativo à mobilidade e educação.

5. **Ações no domínio da juventude**

5.1 O CESE salienta a eficiência do atual programa «Juventude em Ação» ([11]). Estima-se que o programa «Juventude em Ação» tenha proporcionado a cerca de um milhão de jovens europeus experiência em educação não formal e oportunidades de mobilidade, sendo evidente que o atual programa teve impacto duradouro na juventude europeia através do apoio concedido às organizações de jovens. Assim, o impacto deste programa nos jovens pode ser considerado maior do que qualquer outro programa da UE, o que não está adequadamente refletido na proposta.

5.2 O Comité está preocupado com o facto de a atual proposta tender a tratar os seus beneficiários de forma não equitativa e a fazer com que seja mais difícil chegar aos jovens desfavorecido que podem atualmente aceder ao programa «Juventude em Ação» através de organizações de jovens locais e de pequena dimensão.

5.3 O CESE considera que deve ser dada maior prioridade política e financeira no programa à juventude e à política a favor da juventude, tendo presente o número de objetivos associados aos jovens na Estratégia Europa 2020, no quadro estratégico em matéria de educação e formação para 2020, na cooperação europeia em matéria de juventude (2010-2018) e nas iniciativas emblemáticas, como a «Juventude em Movimento» e a «Agenda para Novas Competências e Novos Empregos».

([7]) Comunicado da Conferência dos ministros europeus responsáveis pelo Ensino Superior, Lovaina e Lovaina-a-Nova, 28 e 29 de abril de 2009.

([8]) Conclusões do Conselho sobre a modernização do ensino superior, 3 128.ª reunião do Conselho (Educação, Juventude, Cultura e Desporto), 28 e 29 de novembro de 2011.

([9]) Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à instituição do Quadro Europeu das Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida (2008/C 111/01), 23.4.2008.

([10]) JO C 132 de 3.5.2011, p. 55.

([11]) SEC(2011) 1402 final e COM(2011) 788 final.

5.4 Tendo em conta o âmbito e a quantidade de atividades, o número de participantes no atual programa «Juventude em Ação» e a capacidade de envolver os grupos desfavorecidos, o Comité insta a que se verifique se a dotação mínima proposta de apenas 7 % para a juventude assegurará a realização dos objetivos definidos para o setor da juventude. Insta igualmente à conceção de um subprograma de ação específico para a juventude como parte do programa, provido de uma dotação adequada. Esta abordagem já fora defendida pelo Comité no seu parecer sobre a iniciativa «Juventude em Movimento» ([12]). Todas as atuais subações do programa «Juventude em Ação» devem ser mantidas.

5.5 O Comité salienta que atualmente o programa «Juventude em Ação» ajuda a apoiar atividades que, de outra forma, não encontram apoio em fontes de financiamento alternativas, sendo uma das principais fontes de financiamento para projetos de jovens. Isto aplica-se em particular às organizações pequenas e locais/regionais. A falta de tal apoio pode ter consequências muito negativas para o setor europeu da juventude. Nesse caso, muitas das organizações de jovens podem perder o seu enfoque europeu, uma vez que são as redes europeias que encorajam as organizações mais pequenas e locais a participarem em programas europeus. Isso faria com que apenas as organizações e instituições de grandes dimensões pudessem participar, prejudicando diretamente as organizações locais, regionais e de pequena dimensão.

5.6 O Comité assinala que o programa deveria contribuir mais claramente para a aplicação do artigo 165.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente, do objetivo de «incentivar o desenvolvimento do intercâmbio de jovens e animadores socioeducativos e estimular a participação dos jovens na vida democrática da Europa».

6. **Medidas face às transformações demográficas**

O CESE propõe um programa de incentivos próprio para o período de programação 2014-2020, intitulado «Gerações em Ação». O diálogo entre as gerações é solicitado em muitos programas e propostas, nomeadamente no domínio do envelhecimento ativo e saudável, em questões de sustentabilidade (para um estilo de vida sustentável), no âmbito da eficiência energética, etc.

O Comité está convicto de que as iniciativas de mobilidade conjunta para novos e velhos contribuem de forma reforçada para uma valorização mútua, para a promoção da coesão social e para uma responsabilidade partilhada pelos valores europeus.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([12]) JO C 132 de 3.5.2011, p. 55.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a ameaças sanitárias transfronteiriças graves

COM(2011) 866 final — 2011/0421 (COD)

(2012/C 181/28)

Relatora única: **Béatrice OUIN**

Em 19 de janeiro de 2012 e em 17 de janeiro de 2012, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a ameaças sanitárias transfronteiriças graves

COM(2011) 866 final — 2011/0421 (COD)

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 29 de fevereiro de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 149 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité Económico e Social Europeu apoia a proposta de decisão relativa a ameaças sanitárias transfronteiriças graves.

1.2 Acolhe favoravelmente a abordagem proposta, que consiste em basear-se no sistema aplicável às doenças transmissíveis ([1]) e na análise das crises recentes para colmatar as lacunas do mecanismo atual, como previsto no Tratado de Lisboa.

1.3 É necessária uma coordenação a nível pan-europeu que permita eliminar os obstáculos setoriais, para que a resposta seja mais eficaz contra riscos que não têm fronteiras.

1.4 Contudo, o Comité insiste em que todos os intervenientes da sociedade civil sejam associados à planificação da preparação e à divulgação da informação em caso de crise. Limitar a coordenação ao pessoal dos serviços de saúde e aos especialistas da proteção civil já não é suficiente para responder ao funcionamento atual da sociedade, em que os meios de comunicação social desempenham um papel importante na informação das populações.

2. **Contexto**

2.1 As grandes epidemias de peste, de cólera ou de gripe de séculos passados ainda estão registadas na memória coletiva como flagelos que, em algumas semanas, parecem ser capazes de dizimar a espécie humana.

2.2 Os europeus do século XX pensaram ter ultrapassado esses riscos graças à medicina moderna. Os Estados implementaram sistemas de saúde pública (vacinação obrigatória, vigilância da saúde, etc.) para proteger as populações e a Europa criou legislação e uma rede eficazes para combater as doenças transmissíveis. Este sistema funciona desde que se trate de vírus conhecidos, identificados no passado. Torna-se menos eficaz quando se trata de novas doenças, como a SIDA ou a SRAG ([2]).

2.3 Recentemente surgiram outras ameaças que também podem pôr em perigo a população de regiões inteiras. A mobilidade generalizada de pessoas, alimentos, produtos, entre outros, acarreta novas fragilidades. Vírus que antigamente só eram conhecidos a nível local podem agora propagar-se rapidamente e representar um perigo para regiões em que são desconhecidos.

2.4 A descoberta e a produção maciça de novos produtos químicos permitem combater doenças, melhorar a produção agrícola, facilitar a construção e as deslocações, aumentar a quantidade de produtos disponíveis e acelerar e generalizar a comunicação em todas as suas formas. No entanto, têm também o seu lado negativo. Os seres humanos vivem atualmente numa «sopa química» contaminada por poluentes de todos os tipos, através da propagação pelo ar, pela água e pelos alimentos.

2.5 Os rios, a chuva, o vento e os vírus não conhecem fronteiras. Não há dúvidas de que a proteção da saúde das populações deve ser fundamentalmente organizada a nível europeu.

2.6 Uma das consequências da produção industrial em massa é o aquecimento global, com todas as repercussões que lhe estão associadas. Mas há também acidentes industriais, novos vírus, etc. A proteção da saúde não se pode limitar apenas ao aspeto estrito das doenças transmissíveis, nem à vigilância da saúde das populações.

([1]) Decisão n.º 2119/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 1998, que institui uma rede de vigilância epidemiológica e de controlo das doenças transmissíveis na Comunidade (JO L 268 de 3.10.1998, p. 1).

([2]) Síndrome respiratória aguda grave.

2.7 Numa sociedade interdependente, os riscos para a saúde podem ter origens diversas. As crises sanitárias começam com uma contaminação industrial, uma epidemia veterinária ou uma catástrofe natural. Como tal, importa eliminar não só as fronteiras geográficas, mas também as fronteiras setoriais.

2.8 Caso se trate de doenças transmissíveis, existe um mecanismo mundial eficaz gerido pela Organização Mundial da Saúde ([3]).

2.9 A Europa não parte do zero. No que respeita a doenças transmissíveis, o sistema é adequado e eficaz. Contudo, durante a pandemia de gripe H1N1, saltaram à vista as suas debilidades: o sistema dependia da compra de vacinas que só podiam ser desenvolvidas no momento em que houvesse um surto de um novo vírus. A produção industrial de vacinas e a negociação dos preços levou os Estados-Membros a adotarem abordagens diferentes face à vacinação, o que poderia ter tido consequências no que respeita à propagação do vírus, caso este tivesse sido mais agressivo.

2.10 Após os atentados do 11 de setembro de 2001 e a receção, nos EUA, de cartas e encomendas que continham esporos de antraz, foi criado um Comité de Segurança da Saúde ([4]) a nível europeu, responsável por outros riscos que não as doenças transmissíveis. No entanto, este comité não foi institucionalizado e não pode tomar decisões políticas quando necessário.

3. **Melhorar o que já existe**

3.1 A presente proposta permite colmatar as lacunas existentes baseando-se no Tratado de Lisboa ([5]), que atribui novas competências neste âmbito, e na análise das dificuldades enfrentadas nas recentes crises sanitárias.

3.2 Estas crises têm sido numerosas: a crise das «vacas loucas», o surto de E.coli/STEC O104, atentados com cloro no Iraque, contaminação de melamina, lamas vermelhas tóxicas, marés negras e nuvens de cinzas. Cada crise permite conhecer as fragilidades do sistema atual e propor melhorias. A presente proposta de decisão pretende criar um quadro coerente, baseando-se no já existente, e apostar numa cooperação mais adequada a nível nacional e setorial.

3.3 A proposta não aborda os riscos radiológicos e nucleares já tratados noutra legislação europeia.

3.4 A legislação atual da UE aplica-se apenas às ameaças relacionadas com as doenças transmissíveis ([6]). A rede de vigilância epidemiológica e de controlo das doenças transmissíveis, que alerta e coordena a resposta a nível da UE, não está adaptada às normas e necessidades atuais. Propõe-se, como tal, que seja substituída pelas disposições contidas na proposta em exame.

3.5 Reforçar o sistema atual, alargando-o a outros riscos, possibilitará uma resposta mais eficaz, sem gerar despesas suplementares consideráveis.

3.6 O Comité apoia os objetivos da proposta:

— no domínio do planeamento da preparação, a decisão prevê a coordenação dos esforços dos Estados-Membros no sentido de uma melhor preparação e do reforço de capacidades. «Para o efeito, a Comissão assegurará a coordenação entre o planeamento nacional e entre setores-chave como os transportes, a energia e a proteção civil, e ajudará os Estados-Membros a estabelecer um mecanismo de adjudicação conjunta de contratos para contramedidas médicas.»;

— a fim de fornecer as informações e os dados relevantes para a avaliação dos riscos e a monitorização de ameaças emergentes, será criada uma rede *ad hoc* sempre que um Estado-Membro lance um alerta de ameaça grave não relacionada com uma doença transmissível. As doenças transmissíveis continuarão a ser monitorizadas como atualmente;

— o Sistema de Alerta Rápido e de Resposta será alargado de modo a abranger todas as ameaças graves para a saúde, e não apenas as doenças transmissíveis;

— realização coordenada de avaliações, a nível nacional ou europeu, dos riscos para a saúde pública associados a ameaças de origem biológica, química ou ambiental ou de origem desconhecida, numa situação de crise;

— por último, a decisão estabelece um quadro coerente para a resposta da UE a crises de saúde pública. Em termos concretos, ao formalizar o atual Comité de Segurança da Saúde, a UE terá melhores condições para coordenar as respostas nacionais numa emergência de saúde pública.

3.7 O documento em exame propõe mais coordenação, mais eficácia, adjudicação de contratos públicos para negociar preços com os laboratórios farmacêuticos com vista a proteger todos os cidadãos, um sistema de alerta europeu e não apenas a nível internacional (OMS), o alargamento dos mecanismos existentes aos riscos químicos, bacteriológicos, ambientais, entre outras coisas. O Comité concorda com todas estas propostas.

3.8 Avaliar os riscos através de uma rede europeia de especialistas, alcançar um consenso sobre o grau de gravidade com o objetivo de responder adequadamente à situação e definir mensagens comuns, trocar dados sensíveis no respeito das regras (em particular as referentes à proteção de dados pessoais) e usando dados comparáveis entre os Estados-Membros e com os países vizinhos, e elaborar pareceres em comum para os viajantes são elementos que contribuem para um funcionamento mais eficaz dos mecanismos já existentes, sem os sobrecarregar com a criação de outros novos.

([3]) Regulamento Sanitário Internacional (RSI): http://www.who.int/ihr/fr/ [em francês].

([4]) Ver as Conclusões da Presidência, de 15 de novembro de 2001, sobre o bioterrorismo (13826/01) e as Conclusões do Conselho, de 22 de fevereiro de 2007, relativas à prorrogação e ao alargamento transitórios do mandato do CSS (6226/07).

([5]) Artigo 6.º, alínea a), e artigo 168.º, n.º 1, do TFUE.

([6]) Decisão n.º 2119/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 1998, que institui uma rede de vigilância epidemiológica e de controlo das doenças transmissíveis na Comunidade (JO L 268 de 3.10.1998, p. 1).

4. **Ter em conta a evolução atual**

4.1 Contudo, o CESE chama a atenção das autoridades públicas, tanto a nível europeu como ao nível dos Estados-Membros, para a forma como foram geridas as recentes crises.

4.2 Quer no caso da pandemia de gripe H1N1, quer no do surto de E.coli/STEC O104, pudemos constatar que as informações divulgadas pelas autoridades públicas não foram as únicas a circular e que uma parte da população confia mais nas informações não oficiais que encontra na Internet. Esta profusão de informação pode complicar a gestão de uma crise e ter consequências graves não só para a saúde das populações, mas também para todo o setor económico, como quando, por exemplo, alguns médicos criticaram a vacina ou quando as informações divulgadas sobre a proveniência da bactéria eram incorretas.

4.3 O preço a pagar por uma divulgação inadequada da informação pode ser alto e prejudicar a eficácia dos mecanismos. A dimensão pedagógica deve ser tão importante quanto a económica.

4.4 Por conseguinte, o Comité recomenda que todos os cidadãos sejam associados aos mecanismos de resposta à crise, como a divulgação de informação, e que fora dos períodos de crise seja feita uma campanha de sensibilização nas escolas e no lugares de trabalho, para explicar aos cidadãos europeus como se podem proteger dos riscos, como funcionam os sistemas de vigilância e alerta, em quem confiar em caso de crise e quem tem a competência de divulgar informação credível.

4.5 A comunicação converteu-se num fator essencial em caso de crise de saúde pública, tão importante quanto dispor de vacinas, dado que não serve da nada ter as vacinas adequadas se a população não estiver convencida de que deve ser vacinada.

4.6 Apelar à responsabilidade dos cidadãos só faz sentido se estes tiverem meios concretos para a exercer. Para tal, devem ser informados e educados previamente sobre os mecanismos existentes e sobre o papel a desempenhar por cada um. Os cidadãos podem participar e ser agentes da proteção comum, mas podem também agravar a situação se não forem responsabilizados e informados corretamente. As autoridades públicas devem, no interesse geral, associar à proteção civil todas as organizações que velam pelo bem comum, encorajando um intercâmbio de informação adequado.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos»

COM(2011) 571 final

(2012/C 181/29)

Relatora: **Siobhán EGAN**

Em 20 de setembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos

COM(2011) 571 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 14 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 146 votos a favor, 5 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 A Estratégia Europa 2020 da Comissão e a iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» têm como objetivo tornar as economias europeias mais resistentes e sustentáveis através de uma utilização muito mais eficiente de todos os recursos naturais. O Comité já manifestou anteriormente o seu apoio à iniciativa emblemática e aplaude agora a proposta mais detalhada de um «Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos», que estabelece marcos importantes para esta transformação e proporciona um quadro político necessário para iniciar o processo.

1.2 O CESE insta as instituições, os líderes, as empresas, os parceiros sociais e a sociedade europeia no seu conjunto a unirem esforços num movimento político e social alargado de apoio à grande transformação necessária e a utilizarem o quadro fornecido pelo roteiro para orientarem e acompanharem o progresso.

1.3 O CESE apela à criação de mecanismos de coordenação sólidos e de alto nível, quer na Comissão quer nos Estados-Membros, para acompanhar e estimular os progressos na execução das ações propostas no roteiro.

1.4 Ao nível dos Estados-Membros, o CESE solicita a adoção de estratégias globais para a eficiência dos recursos, incluindo reformas orçamentais, eliminação de subsídios perversos, forte regulamentação de normas aplicáveis aos produtos, programas educativos e de desenvolvimento de competências, e pleno envolvimento dos governos locais e regionais, das empresas, dos parceiros sociais, dos consumidores e de outras organizações e cidadãos. As estratégias devem prever medidas políticas ativas que assegurem uma transição socialmente justa, que inclua a educação e a formação dos trabalhadores e o seu envolvimento na reconversão das empresas em novas empresas que aproveitem melhor os recursos.

1.5 A nível europeu, o CESE apoia todas as medidas propostas no roteiro e solicita que se dê particular atenção aos seguintes pontos:

— rápido desenvolvimento de indicadores adequados, incluindo um indicador geral do nível de eficiência de recursos nas economias nacionais, conforme recomendado no roteiro, uma medida «para além do PIB» que permita calcular o bem-estar na economia e outras medidas mais específicas para cada setor;

— estabelecimento de um mecanismo eficaz que dê maior destaque à eficiência dos recursos nos relatórios anuais sobre as reformas nacionais e análise do mecanismo em cooperação com a Comissão e com os pares no processo do Semestre Europeu em curso no âmbito da Estratégia Europa 2020;

— revisão e atualização da estratégia europeia global para o desenvolvimento sustentável após a Cimeira da Terra no Rio de Janeiro, em junho de 2012, com enfoque na eficiência dos recursos e sua ligação com outros objetivos de sustentabilidade;

— análise detalhada da interação entre a eficiência dos recursos e os objetivos ambientais, como no Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente;

— criação de mecanismos de coordenação para garantir o progresso contínuo nas 20 iniciativas da Comissão em prol da eficiência de recursos e de outras iniciativas que venham a juntar-se a essa lista;

— incorporação de objetivos de eficiência de recursos nos critérios de todos os programas de despesas e contratos públicos europeus;

— associação plena da sociedade civil ao acompanhamento e à revisão regulares dos progressos.

1.6 O CESE tenciona participar plenamente associando as partes interessadas e acompanhando os progressos alcançados neste domínio crucial e gostaria de cooperar com as restantes instituições nesta tarefa.

2. **Contexto**

2.1 Em janeiro de 2011, a Comissão publicou a comunicação «Uma Europa eficiente em termos de recursos» como uma das sete novas iniciativas emblemáticas que fazem parte da Estratégia Europa 2020 ([1]). A intenção era lançar uma grande transformação na forma como os recursos materiais são utilizados em todos os setores da economia europeia, dissociando o bem-estar económico do consumo de recursos.

2.2 No seu parecer anterior sobre a referida iniciativa emblemática, o CESE acolheu favoravelmente os objetivos gerais da estratégia de eficiência dos recursos e apelou à incorporação desta estratégia numa versão revista e atualizada da estratégia europeia global de desenvolvimento sustentável ([2]). Solicitou à Comissão que facultasse mais informações detalhadas quando da integração desses objetivos nas iniciativas concretas em áreas específicas e no roteiro.

2.3 Em 2011, a Comissão lançou uma série de iniciativas distintas ([3]) para fomentar a eficiência dos recursos em setores particulares. O «Roteiro para uma Europa Eficiente na utilização de recursos», proposto pela Comissão, agrupa agora todas as iniciativas. Apresenta uma visão da transformação económica a alcançar até 2050, com marcos importantes até 2020, e indica as áreas em que serão necessárias mais ações da Comissão e dos Estados-Membros para concretizar estes objetivos.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE partilha da opinião da Comissão acerca da importância crítica para a Europa e para o mundo de se alcançar uma maior eficiência na utilização dos recursos. A eficiência acrescida na utilização dos recursos é importante para conciliar a procura incessante de crescimento económico e a necessidade de reconhecer a natureza finita de muitos dos recursos naturais do mundo e os limites que estas restrições no planeta colocam à expansão contínua da produção e do consumo de bens materiais. É também fundamental para limitar o aumento das emissões de gases com efeito de estufa e de outros poluentes e proteger os recursos bióticos e os benefícios públicos produzidos pelos ecossistemas. Os progressos na eficiência dos recursos devem estar no centro da gestão das economias e das principais empresas mundiais.

3.2 Para minimizarem os seus custos, as empresas sempre tiveram incentivos diretos para utilizarem todos os recursos de forma eficiente nos seus processos de produção. Porém, no atinente à produção, sempre tiveram o incentivo contrário, ou seja, encorajar os consumidores a consumir o mais possível para aumentarem ao máximo as vendas. Por conseguinte, não é mantendo uma lógica de «*business as usual*» na eficiência dos recursos que se poderá concretizar a transformação necessária para lidar com as pressões resultantes do rápido crescimento da população mundial, da célere expansão das expectativas de consumo, especialmente nas economias emergentes, e dos problemas crescentes de escassez de recursos e de poluição. É necessária uma nova forma de crescimento «sustentável» ou «verde», que dissocie o crescimento da atividade económica, do bem-estar ou da prosperidade da maior utilização de recursos e possa, efetivamente, ser alcançado através de níveis de consumo de recursos mais baixos.

3.3 Os governos e a sociedade no seu conjunto terão, por conseguinte, um papel importante a desempenhar para lograr a abrangente e rápida transformação necessária na próxima geração. A ação governamental é necessária para

— assegurar uma adequada fixação de preços das externalidades através de medidas orçamentais;

— eliminar subsídios desadequados;

— estabelecer normas mínimas de eficiência dos recursos para setores específicos através de regulamentação adequada;

— apoiar uma I&D apropriada;

— encorajar o investimento em processos eficientes em termos de recursos e desencorajar os processos ineficientes;

— promover uma melhor compreensão da eficiência dos recursos através dos meios de comunicação social, da educação e da formação.

3.4 Uma transformação à escala e ao ritmo necessários terá um impacto significativo no mercado de trabalho. As empresas que não utilizam eficazmente os recursos ou que cujos produtos desperdiçam recursos estarão na mira e poderão ter de suprimir postos de trabalho. Em contrapartida, as empresas que poupam recursos e fornecem produtos e serviços eficientes deverão prosperar enquanto motores do relançamento económico e da criação de novos empregos. Os países que estão à frente nesta transição obterão os melhores resultados e serão mais competitivos no novo mundo de restrições de recursos naturais e também os que mais postos de trabalho criarão na nova economia verde.

3.5 Para assegurar uma transição justa que crie efetivamente bons empregos e ajude à requalificação profissional, podem ser

([1]) COM(2011) 571 final.
([2]) Parecer do CESE sobre o tema «Uma Europa eficiente em termos de recursos – Iniciativa emblemática da Estratégia Europa», JO C 376 de 22.12.2011, pp. 97-101.
([3]) COM(2011) 21, Anexo I.

necessários programas ativos de formação e de redistribuição do pessoal ([4]). Estes e outros aspetos da dimensão social não são, atualmente, visados no roteiro e precisam de ser mais desenvolvidos.

3.6 Alcançar uma maior eficiência dos recursos à escala requerida é um desafio colossal e urgente para todos os quadrantes da Europa e setores da sociedade. Será necessário um forte empenho político e societal a todos os níveis e um programa ambicioso e abrangente de iniciativas e ações da UE e de cada Estado-Membro, a nível nacional e local.

3.7 O roteiro deve proporcionar o quadro que permita criar esta dinâmica política transeuropeia e uma visão inspiradora do que se pretende. O CESE acolhe favoravelmente a abordagem geral do roteiro e a visão proposta para 2050.

3.8 A aplicação é crucial. Os marcos específicos para 2020 propostos no roteiro são uma ferramenta útil para centrar a visão a longo prazo em objetivos mais concretos e urgentes que deverão ser prosseguidos no imediato. No entanto, ainda há muito a fazer para concretizar a transformação da política económica, das estratégias da indústria e dos fluxos de investimentos necessários para realizar os objetivos previstos no roteiro. A Comissão reconheceu a importância fundamental da transformação a favor da eficiência dos recursos, tendo o Conselho (Ambiente) manifestado o seu apoio (Conclusões do Conselho dos ministros do Ambiente, 19 de dezembro de 2011). Mas, para conseguir esta transformação, todos os serviços da Comissão e governos nacionais terão de assumir um compromisso e um empenho totais. Há que dar maior prioridade à promoção da eficiência dos recursos nos programas dos chefes de Governo e de todas as formações do Conselho Europeu, em que a visão global e as medidas necessárias sejam objeto de um apoio ativo e contínuo de todos os setores e de uma determinação para alcançar os marcos estabelecidos.

3.9 A compreensão da necessidade imperiosa da eficiência dos recursos também precisa de ser incutida muito mais amplamente nas empresas, nas organizações da sociedade civil de todos os tipos, no público em geral e nos consumidores. Deverá também ser ativamente apoiada através de todos os meios disponíveis, incluindo o estabelecimento de estruturas de diálogo que acompanhem a transição ([5]).

3.10 O sucesso ou fracasso do roteiro depende da sua capacidade de galvanizar uma maior determinação e empenho políticos em alcançar uma maior eficiência de recursos. Precisa de operar uma verdadeira mudança no centro da gestão económica. São necessários mecanismos de acompanhamento coordenados de forma centralizada para dinamizar todas as iniciativas identificadas no roteiro, a fim de superar obstáculos que possam surgir e preparar novas ações sempre que a consecução das metas registe atrasos.

4. **Aplicação ao nível dos Estados-Membros**

4.1 Em vários países europeus houve inicialmente avanços para reduzir gradualmente a dependência excessiva de fontes finitas de combustíveis fósseis, desenvolver fontes de energia mais renováveis, reduzir os resíduos, promover edifícios e veículos mais eficientes, etc. Mas o progresso tem sido irregular e, neste momento crucial, corre-se o risco de os investimentos virem a abrandar em alguns países devido à retirada prematura dos incentivos necessários à mudança. O CESE recomenda que sejam sistematicamente recolhidos e divulgados exemplos de boas práticas e das experiências positivas fruto dos esforços envidados até à data, a fim de obter resultados o mais rapidamente possível nos países e setores em que não foram ainda alcançados os progressos almejados. A coerência e a constância dos objetivos são cruciais.

4.2 Os Estados-Membros têm de colocar no centro das suas próprias estratégias e programas económicos nacionais o empenho em prol da eficiência dos recursos e impulsioná-lo em todos os setores das suas economias. No entender do CESE, todos os Estados-Membros devem definir uma orientação política de alto nível e um mecanismo de coordenação para assegurar que se avança de forma mais perentória, contínua e coerente do que atualmente.

4.3 A cruzada da eficiência dos recursos depende, em última instância, tanto dessa transformação das aspirações públicas e da procura dos consumidores, como da transformação dos modos de produção.

4.4 Os Estados-Membros precisam de encetar um diálogo intenso com os líderes de opinião, incluindo a comunicação social, sobre a melhor forma de promover a mensagem crucial da eficiência dos recursos para que, com o tempo, os cidadãos passem a optar por produtos e serviços que utilizem os recursos de forma mais eficiente, em detrimento de outros que consomem e desperdiçam recursos desnecessariamente.

4.5 A eficiência dos recursos deve ser uma meta importante a nível local e regional, assim como a nível nacional. Os Estados-Membros devem avaliar com os governos regionais e locais a melhor forma de promover este objetivo.

4.6 A transição vai exigir que se utilizem todos os instrumentos políticos à disposição dos governos. As políticas orçamentais terão de ser reformuladas de modo a penalizarem o uso ineficiente de energia e de outros recursos e recompensarem o uso mais eficiente. As reformas fiscais neutras para aumentar o nível de tributação dos combustíveis com emissões de carbono e outros recursos naturais e, ao mesmo tempo, favorecer o emprego e facultar melhor segurança social, são essenciais para guiar a transição para uma economia hipocarbónica e

([4]) Parecer do CESE sobre o tema «Promover empregos ecológicos sustentáveis para o pacote da UE respeitante à energia e às alterações climáticas», JO C 44 de 11.2.2011, pp. 110–117.

([5]) Parecer do CESE sobre o tema «Construir uma economia sustentável modificando o nosso modelo de consumo», JO C 44 de 11.2.2011, pp. 57-61.

eficiente em termos de recursos ([6]) e para criar emprego ([7]). Os subsídios perversos que encorajam ou autorizam o uso ineficiente de energia e a má gestão de outros recursos têm de ser progressivamente eliminados. Este objetivo, embora muitas vezes mencionado, ainda não foi aplicado com determinação. São necessários requisitos regulamentares sólidos para reforçar o uso eficiente dos recursos em setores fundamentais, como a construção, os transportes e a agricultura. São também precisas políticas sólidas de gestão dos resíduos para promover a minimização dos resíduos e a reutilização ou reciclagem de materiais fora de uso. A educação, os programas de informação ao público, o desenvolvimento de competências e a inovação são essenciais para levar a mensagem a todos os quadrantes da sociedade. Há que desenvolver uma ampla ação concertada entre os Estados-Membros e a UE para levar a cabo estas medidas.

4.7 Os Estados-Membros devem comprometer-se publicamente a informar, aberta e regularmente, sobre os progressos realizados na eficiência dos recursos e sobre a forma como a política e os fluxos de investimento público e privado estão a apoiar a transição. A Comissão poderá prestar ajuda, analisando os diversos métodos de promoção da eficiência dos recursos adotados nos diferentes Estados-Membros e fomentando uma utilização mais generalizada e consistente dos melhores métodos.

5. **Implementação a nível europeu**

5.1 A UE tem um papel crucial a desempenhar, tanto no fomento e apoio da ação ao nível dos Estados-Membros, como na promoção de iniciativas a nível europeu de apoio à transição para uma maior eficiência dos recursos. O CESE apoia todas as políticas e iniciativas enunciadas no roteiro e formula observações sobre os seguintes aspetos:

— medição e indicadores;

— integração com a Estratégia 2020 e o processo do Semestre Europeu;

— Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável e Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente;

— as 20 iniciativas específicas e os três setores fundamentais do roteiro;

— programas europeus de despesa e contratos públicos;

— associação da sociedade civil e do público em geral.

5.2 *Medição, indicadores, metas e marcos*

Neste processo dever-se-á apontar indicadores específicos para medir o progresso dos diferentes aspetos de eficiência dos recursos e assegurar que a informação disponibilizada sobre os indicadores é fiável, coerente e oportuna. No entender do CESE, no quadro da monitorização, também terá que haver progressos nas seguintes áreas:

— principais elementos políticos necessários para promover a eficiência dos recursos (medidas orçamentais, regulamentares, etc.);

— nível de reequilíbrio dos fluxos de investimento público e privado para apoiar a produção e o consumo eficientes e desencorajar os processos ineficientes que desperdiçam recursos;

— grau de reorientação do emprego para postos de trabalho eficientes que fornecem produtos e serviços eficientes em termos de recursos, bem como progressos na formação e outras medidas para apoiar esta mudança.

5.3 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de introduzir um novo indicador-chave para medir a produtividade dos recursos como uma medida para avaliar os progressos realizados na dissociação do bem-estar económico do consumo de recursos materiais. Insta a que seja dada igual prioridade ao desenvolvimento de indicadores sólidos para medir o capital natural e social, bem como a disponibilidade e o estado dos recursos naturais.

5.4 O CESE considera que os marcos propostos para os subsídios prejudiciais para o ambiente, a biodiversidade e os três principais setores de alimentação, edifícios e mobilidade ainda não estão devidamente definidos e precisam de ser mais desenvolvidos. Há que atribuir maior prioridade e mais recursos ao programa de desenvolvimento de indicadores, para se progredir mais rapidamente.

5.5 Em particular, é necessária uma melhor medição do desempenho das economias nacionais mostrando de que forma as melhorias na eficiência dos recursos na economia contribuem verdadeiramente para o bem-estar geral da sociedade e para a sustentabilidade mundial. O CESE entende que devem ser realizados e aplicados estudos de longa duração sobre alternativas melhores para o PIB, a fim de calibrar corretamente o progresso global rumo a uma maior eficiência dos recursos e as melhorias associadas ao bem-estar e sustentabilidade ([8]).

5.6 *Integração com a Estratégia Europa 2020 e o Semestre Europeu*

Dada a sua natureza transversal e para garantir que a eficiência dos recursos continua a merecer destaque político, haverá que apoiar a iniciativa destinada à utilização eficiente dos recursos com uma estrutura de governação a nível europeu eficaz e coordenada a nível central, dotada de recursos adequados e atuando de forma aberta e transparente, com a máxima participação das partes interessadas.

([6]) Ver parecer do CESE sobre o «Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050», ponto 3.15, alínea f), JO C 376 de 22.12.2011, pp. 102-110.

([7]) Ver parecer do CESE sobre a «Conferência Rio+20: Rumo a uma economia ecológica e a uma melhor governação», ponto 4.15, JO C 376 de 22.12.2011, pp. 110-116.

([8]) Parecer do CESE sobre o tema «Para além do PIB — Instrumentos para medir o desenvolvimento sustentável», JO C 100 de 30.4.2009, p. 53, e parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança», JO C 18 de 19.1.2011, p. 64.

5.7 O CESE acolhe favoravelmente o objetivo de utilizar o processo de avaliação do Semestre Europeu para garantir que a eficiência dos recursos está no centro da política económica no Conselho Europeu e no diálogo de alto nível com os Estados-Membros. O CESE está em crer que os relatórios devem ter por base requisitos de monitorização precisos e rigorosamente definidos, que proporcionem uma visão exata e atualizada dos progressos realizados na eficiência dos recursos. Sempre que os avanços se revelem insuficientes em determinadas áreas, tal deverá ser prontamente identificado e corrigido.

5.8 O CESE manifesta-se insatisfeito por os países abrangidos pelo programa estarem aparentemente isentos, de momento, da elaboração de relatórios no processo do Semestre Europeu. Embora reconheça os problemas especiais de adaptação financeira que os afetam atualmente, o CESE entende que esses países poderão obter benefícios particulares se integrarem fortemente a eficiência de recursos nos programas de relançamento e que devem estar plenamente envolvidos neste aspeto do processo do Semestre Europeu, desde o início.

5.9 Para dar maior visibilidade e força política a este processo, o CESE solicita que os relatórios nacionais, que formam a base do processo de avaliação do Semestre Europeu, sejam submetidos a consulta pública e debate com todos os tipos de partes interessadas de cada país, e que o diálogo entre pares sobre cada relatório nacional seja também aberto à participação e ao debate. O próprio CESE pode ser um fórum útil de troca de ideias regular com as partes interessadas a nível europeu sobre o progresso da transformação e as medidas necessárias para manter a sua continuidade.

5.10 O CESE considera importante que a Comissão não dependa exclusivamente do Semestre Europeu para promover a aplicação efetiva da eficiência dos recursos. É essencial que outros programas e estratégias relevantes também cumpram a sua parte.

5.11 *Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável e Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente*

A Estratégia de Eficiência na Utilização de Recursos e a Estratégia Europa 2020 foram corretamente concebidas pela Comissão com o propósito de contribuírem significativamente para o objetivo global do desenvolvimento sustentável. A eficiência dos recursos não inclui todos os aspetos inerentes à sustentabilidade, sendo importante assegurar que o enfoque nesse domínio não seja feito em detrimento de outros aspetos do desenvolvimento sustentável. A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável no Rio de Janeiro deve servir para colocar a transformação em prol de uma maior eficiência dos recursos no cerne de uma ação global rumo a uma economia mais verde no quadro abrangente do desenvolvimento sustentável. Na opinião do CESE, haverá que rever e revitalizar a estratégia global de desenvolvimento sustentável da Europa como parte do acompanhamento da Cimeira do Rio, fazendo-a acompanhar de relatórios nacionais integrados sobre desenvolvimento sustentável e eficiência dos recursos com o propósito de avaliar o progresso global neste domínio.

5.12 A Comissão anunciou a sua intenção de criar no ano corrente um sétimo programa de ação em matéria de ambiente para a Europa, tendo o Conselho solicitado à Comissão que velasse pela conceção de um novo programa assegurando a complementaridade entre as políticas e planos ambientais e os objetivos de eficiência dos recursos do roteiro. Embora este objetivo seja louvável, ainda há muito que fazer para lhe dar um conteúdo significativo.

5.13 *As 20 iniciativas e os três setores principais*

O CESE está ativamente empenhado em comentar a maioria das 20 iniciativas identificadas na estratégia e apoia veementemente o esforço proposto no roteiro para continuar a promovê-las em paralelo, de modo a obter o máximo impacto no desafio da eficiência dos recursos. Devem ser objeto de uma revisão regular individual e coletiva, para assegurar que estão, em conjunto, a ter o impacto cumulativo pretendido.

5.14 O CESE concorda em que os três setores principais referidos pela Comissão (alimentação, edifícios e mobilidade) são áreas particularmente importantes para promover a eficiência dos recursos. Considera que a utilização da água e o uso dos solos devem ser encarados como setores cruciais. Será importante que as unidades responsáveis pelo acompanhamento do progresso global da eficiência dos recursos se concentrem regularmente em todos estes setores, para que possam contribuir adequadamente para a transformação da eficiência dos recursos.

5.15 *Programas de despesas europeus e contratos públicos*

No passado, os fundos estruturais e outros programas de despesas da UE nem sempre tiveram suficientemente em conta o objetivo de promover a eficiência dos recursos. Ao avaliar estes programas há que aproveitar a oportunidade para incorporar a eficiência de recursos nas suas prioridades e critérios de forma mais nítida. O CESE reconhece com agrado que as recentes propostas orçamentais da Comissão deram maior prioridade à eficiência dos recursos e a outros objetivos da Estratégia Europa 2020. Importa assegurar que esta proposta se concretiza nas negociações orçamentais mais exaustivas.

5.16 Em particular, exige-se maior destaque e uma ação proativa para lidar com incentivos perversos, garantindo financiamento e inovação na área da valorização do capital natural, e o desenvolvimento de medidas orçamentais para internalizar os custos externos e determinar os verdadeiros custos para a sociedade. As medidas específicas abrangem transversalmente algumas das 20 iniciativas e são também relevantes para a política de coesão e outras áreas cruciais de desenvolvimento político.

5.17 Da mesma forma, os programas de contratos públicos, tanto a nível europeu como a nível nacional, podem ser instrumentos poderosos para evoluir para a utilização eficiente dos recursos, através da insistência em normas de eficiência para todos os bens e serviços contratados e da promoção desta prioridade em toda a cadeia de abastecimento. A Comissão

deve revitalizar as iniciativas políticas neste domínio para que os requisitos de eficiência dos recursos passem a ser um elemento crucial em todas as especificações dos contratos públicos.

5.18 *Envolvimento das partes interessadas, da sociedade civil e do público*

A transformação proposta no roteiro ao nível da eficiência dos recursos é crucial para o mundo e para a Europa e não pode ser alcançada simplesmente através de meios técnicos. É fundamental que todos os quadrantes da sociedade percebam e aceitem a necessidade da mudança e importa unir esforços nesse sentido.

5.19 O Comité sublinha a importância de sensibilizar os consumidores para a relevância da eficiência dos recursos. Solicita à Comissão que avalie melhor a forma como o seguimento de iniciativas como o Plano de Ação para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável de 2008 ([9]) pode ser mais bem articulado com o novo trabalho em matéria de eficiência dos recursos e, em particular, de que forma o trabalho de sensibilização dos consumidores para questões de sustentabilidade e eficiência dos recursos pode ser levado a cabo a nível europeu com maior ambição.

5.20 O CESE tenciona participar plenamente na associação das partes interessadas no ímpeto de uma maior eficiência dos recursos. Monitorizará os progressos alcançados neste domínio essencial e gostaria de cooperar com as restantes instituições para esse efeito.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([9]) COM(2008) 397 final.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo de vigilância e de comunicação das emissões de gases com efeito de estufa e à comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes em termos de alterações climáticas

COM(2011) 789 final — 2011/0372 (COD)

(2012/C 181/30)

Relator: **Richard ADAMS**

Em 23 de novembro de 2011, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo de vigilância e de comunicação das emissões de gases com efeito de estufa e à comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes em termos de alterações climáticas

COM(2011) 789 final — 2011/0372 (COD).

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 14 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 151 votos a favor, 3 votos contra e 16 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O Comité reconhece e apoia a necessidade de dispor de dados precisos e completos de molde a que a União e os Estados-Membros possam respeitar os seus compromissos no sentido de atenuar as consequências das alterações climáticas e aplicar o pacote de medidas sobre clima e energia. O regulamento em apreço consolidará este processo.

1.2 Para completar as recomendações formuladas na secção 4, o CESE faz questão de insistir em que é necessário cuidar da proporcionalidade na recolha dos dados e continuar a explorar os resultados tendo como primeiro objetivo atingir as metas da política em matéria de clima e prosseguir o trabalho de sensibilização do público no domínio da energia.

2. **Introdução**

2.1 O novo regulamento em apreço é o instrumento que serve de base jurídica para cumprir os compromissos nacionais de vigilância definidos no pacote de medidas sobre o clima e a energia, adotado em 2009, e para garantir um acompanhamento atempado e minucioso dos progressos realizados na concretização desses mesmos compromissos e dos assumidos à escala internacional. Embora a UE seja responsável diretamente por cerca de 11 % das emissões mundiais de CO_2, o seu compromisso estratégico e a sua ação para a redução das emissões de gases com efeito de estufa e para a eficiência de recursos podem ser consideradas um contributo positivo e essencial para a implementação de mecanismos internacionais. A intenção é manter o aumento da temperatura média do planeta abaixo de 2 °C relativamente aos níveis pré-industriais. (As metas para 2020 são uma redução de 20 % das emissões de CO_2, um aumento de 20 % das energias renováveis e uma melhoria da eficiência energética de 20 % relativamente aos níveis de 1990).

2.2 O clima do planeta está a mudar a um ritmo acelerado em virtude das mudanças registadas no equilíbrio energético mundial. A presença de gases com efeito de estufa na atmosfera terrestre, com sua capacidade de absorver e emitir radiações infravermelhas, afeta consideravelmente a temperatura. Depois do vapor de água, o principal gás com efeito de estufa é o dióxido de carbono (CO_2), mas o metano e o ozono também contribuem em grande medida para o fenómeno.

2.3 Nos últimos 250 anos o uso de combustíveis fósseis contribuiu para aumentar o CO_2 na atmosfera de 280 ppm para 390 ppm. Embora as fontes naturais de CO_2 superem em muito as fontes naturais antropogénicas, elas eram contrabalançadas, outrora, por «sumidouros» de carbono como a fotossíntese do CO_2 pelas plantas e o plâncton. O aumento das emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa, somado à desflorestação, destruiu este equilíbrio.

2.4 Há provas científicas irrefutáveis de que as alterações climáticas já têm repercussões nocivas do ponto de vista económico, social e ambiental. As projeções baseadas em alguns modelos apontam para efeitos muito graves que se farão sentir no futuro, nomeadamente a subida do nível dos oceanos, a desertificação, a perda de biodiversidade e as perturbações do clima. É um dado assente que a prevenção é melhor (e mais económica) do que a atenuação ou a adaptação às alterações climáticas. No entanto, as exigências de crescimento económico, as desigualdades no desenvolvimento mundial, a persistente dependência em relação aos combustíveis fósseis – principal fonte de energia do mundo – e o crescimento inexorável da população mundial são fatores que têm contribuído, até agora, para a incapacidade de encontrar um consenso político sobre um mecanismo eficaz de redução das emissões de gases com efeito de estufa de origem antropogénica.

2.5 Em 1992, a Cimeira da Terra do Rio de Janeiro culminou num tratado internacional – a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC) – destinado a estabilizar as concentrações de gases com efeito de

estufa na atmosfera. Em resposta a este tratado, a UE criou, em 1993, um mecanismo de controlo das emissões de gases com efeito de estufa ([1]). O Protocolo de Quioto à CQNUAC, de 1997, visava conter as emissões tendo em conta as disparidades entre países, a riqueza e a capacidade de cada país de cumprir as metas de redução. A UE reagiu, atualizando os seus mecanismos de controlo das emissões de gases com efeito de estufa em 2004 ([2]) e desenvolvendo uma série de estratégias hipocarbónicas ([3]), sendo a mais recente o Roteiro para a Energia 2050 ([4]). Os progressos realizados na aplicação dos acordos internacionais de base continuam a ser muito lentos, mas o regulamento em apreço fornece um quadro de vigilância que permitirá à UE apoiar os compromissos nacionais, europeus e internacionais.

3. **Síntese da proposta da Comissão**

3.1 O objetivo do regulamento em apreço é ajudar a União e os Estados-Membros a cumprirem os seus compromissos em matéria de atenuação das alterações climáticas e a executarem o pacote sobre clima e energia. Melhorará vários aspetos dos dados comunicados e garantirá que as obrigações de vigilância e comunicação das informações serão respeitadas, designadamente as referentes à comunicação do apoio financeiro e técnico concedido aos países em desenvolvimento. Facilitará igualmente o desenvolvimento de novos instrumentos para atenuar os efeitos das alterações climáticas e fornecerá uma base jurídica para aplicar os requisitos de comunicação e as futuras orientações.

3.2 O regulamento está centrado na comunicação, imposta pela CQNUAC e pelo Protocolo de Quioto, das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de todos os setores (energia, procedimentos industriais, uso do solo, reafetação do solo e silvicultura – LULUCF –, resíduos, agricultura, etc.). Nas conferências da CQNUAC de 2009 e 2010, foi decidido melhorar o sistema de comunicação para que a UE possa respeitar os seus compromissos de apoio financeiro e tecnológico e de reforço das capacidades nos países em desenvolvimento.

3.3 O novo regulamento aplicará os requisitos de vigilância e comunicação previstos na Decisão da Partilha de Esforços e na Diretiva revista sobre o regime de comércio de licenças de emissão (RCLE) da UE através de um exame e de um período de conformidade no quadro da referida decisão, bem como a inclusão dos requisitos de comunicação da utilização das receitas da venda em leilão das quotas de emissão, como estabelecido na diretiva revista sobre o RCLE da UE. Além disso, melhorará o atual quadro de vigilância e de comunicação de modo a satisfazer os requisitos da futura legislação europeia e internacional ao criar uma base para controlar e comunicar dados sobre as emissões provenientes do transporte marítimo, os impactos da aviação no sistema climático global que não comportam a emissão de CO_2, as atividades de LULUCF e a adaptação.

([1]) Decisão n.º 93/389/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1993.
([2]) Decisão n.º 280/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004.
([3]) COM(2011) 112.
([4]) COM(2011) 885/2.

3.4 Em geral, o regulamento melhora a comunicação pela UE do apoio financeiro e técnico concedido aos países em desenvolvimento, promove a coerência da comunicação em linha com outros instrumentos jurídicos da UE que se ocupam de poluição atmosférica e melhora a comunicação das emissões efetivas e das projeções, políticas e medidas, aproveitando os ensinamentos do passado.

3.5 O novo regulamento proporciona, além disso, uma base para comunicar as receitas da venda em leilão no quadro do RCLE da UE, para garantir a transparência e verificar a intenção de utilizar pelo menos metade das receitas dessa venda em medidas para combater as alterações climáticas na UE e em países terceiros.

3.6 Contribui para o objetivo de redução das emissões em 20 %, agilizando o processo de reexame anual e tornando-o mais eficiente e permitindo que todos os anos se verifique se os Estados-Membros cumprem as suas metas. Tal requer uma comunicação específica das políticas e medidas implementadas pelos Estados-Membros tanto nos setores abrangidos como nos setores excluídos do RCLE e estabelece a base para comunicar as emissões provenientes dos transportes marítimos e o impacto de substâncias que não o CO_2 causados pelo transporte aéreo, abrindo o caminho a medidas eficazes nestes setores.

3.7 A revisão proposta, que substitui a anterior legislação, não exige recolha de novos dados pelas PME ou da indústria e aplica-se à comunicação por parte das autoridades nacionais. Portanto, não impõe novos encargos às empresas.

4. **Observações na generalidade e na especialidade**

4.1 O Comité concorda com o ponto de vista da Comissão de que o controlo e a comunicação precisos e completos das emissões e de outros dados sobre alterações climáticas são absolutamente essenciais para cumprir eficazmente as obrigações internacionais no quadro da CQNUAC e para instaurar um clima de confiança e de segurança entre todos os países do mundo, os quais estão a envidar esforços para fazer frente às alterações climáticas.

4.2 Na União Europeia, a Comissão, com o apoio da Agência Europeia do Ambiente (AEA), há muito que é responsável por recolher as informações dos Estados-Membros respeitantes à vigilância e de as transmitir à CQNUAC no quadro do reexame pela UE das emissões na Europa, bem como de recolher as informações necessárias para observar a conformidade com os acordos existente na UE sobre a partilha dos custos relativos aos requisitos em matéria de alterações climáticas. Por isso, é essencial que a Comissão disponha de poderes para reclamar aos Estados-Membros as informações, controlar a exatidão, os prazos e a coerência dessas mesmas informações e para tomar todas as medidas necessárias para impor o seu cumprimento sempre que a comunicação seja insatisfatória.

4.3 Com o passar dos anos, assistiu-se à fragmentação dos vários requisitos de comunicação, a sobreposições, a lacunas e incoerências. Novos requisitos vieram juntar-se recentemente ao pacote sobre clima e energia e é possível que outros, tais como a comunicação das emissões dos navios, se venham somar. É especialmente importante que haja controlo e comunicação precisos e atempados sobre os progressos na realização do objetivo de redução de 20 % decidido para 2020.

4.4 O CESE concorda com a Comissão em que é chegado o momento de reunir todos os requisitos num único regulamento. Isto permitirá alargar o âmbito de aplicação a alguns setores importantes e, ao mesmo tempo, simplificar o regime de conformidade geral, reunindo todos os requisitos num único sistema de controlo e de comunicação que compreenda todos os requisitos atuais e futuros.

4.5 O CESE acolhe favoravelmente a criação de sistemas de comunicação (desde que proporcionais e úteis) em torno dos sistemas de inventário nacionais e europeus (artigos 5.º e 6.º), que permitam avaliar anualmente os progressos realizados no cumprimento das metas para 2020 e as estratégias nacionais de desenvolvimento hipercarbónico estabelecidas no artigo 4.º. Esta é a melhor forma de recolha proativa de informação capaz de controlar os progressos e, se necessário, dar um impulso para que seja possível atingir as metas cruciais de médio prazo.

4.6 O regulamento prevê a vigilância e comunicação das emissões de gases com efeito de estufa e «sumidouros» para todos os setores na União Europeia, sendo este claramente um elemento essencial para avaliar com exatidão o impacto global da Europa nos níveis de emissão à escala mundial. O Comité apoia a proposta de alargamento o âmbito de aplicação de modo a incluir as emissões provenientes do transporte marítimo (artigo 10.º) e quaisquer outras que possam não estar ainda abrangidas pelos requisitos de vigilância e comunicação. Como já teve ocasião de referir anteriormente ([5]), preocupa-o a proposta apresentada no considerando 10 de excluir certos voos da obrigação de comunicar as emissões do transporte aéreo, porque esta lacuna pode dar azo a abusos; considera, pois, que esta disposição deve ser acompanhada de perto.

4.7 Além de controlar as emissões de gases com efeito de estufa, é igualmente importante controlar e informar de que modo as medidas e os investimentos decididos reduzem ou limitam as emissões e respetivos impactos, e bem assim os esforços desenvolvidos tendo em vista a adaptação às alterações climáticas. São necessárias informações sobre os esforços e os investimentos, quer pelo setor público quer pelo privado, e o CESE apoia plenamente as propostas apresentadas nos artigos 13.º a 16.º do regulamento. Porém, o artigo 16.º é bastante vago quanto às informações a fornecer sobre as medidas de adaptação e, no entender do CESE, deveria ser mais aprofundado. Há que ter em conta a questão da proporcionalidade dos benefícios e importa evitar a duplicação de esforços.

4.8 O CESE considera que são necessários esforços para controlar e dar a conhecer a pegada de carbono da UE ou o impacto noutras partes do mundo através do seu comércio e do investimento em países terceiros. O artigo 17.º diz respeito à comunicação do apoio financeiro e técnico concedido aos países em desenvolvimento, mas não trata dos efeitos do comércio ou dos fluxos financeiros privados. O CESE está consciente de que as emissões de outros países (desenvolvidos ou em desenvolvimento) devem ser contabilizadas no quadro da CQNUAC pelos próprios países e que, de acordo com as disposições dos acordos de 2010 e 2011, os países desenvolvidos (incluindo a UE) envidarão esforços para melhorar os sistemas de inventário e de controlo nos países em desenvolvimento. Isto é útil, mas só por si não vai ao âmago das questões referentes à pegada de carbono da UE no resto do mundo. O Comité exorta a Comissão a aprofundar estes aspetos do problema.

4.9 O CESE também encoraja a Comissão e os Estados-Membros a providenciarem para garantir a inclusão na comunicação do apoio financeiro e técnico concedido **paralelamente** à ajuda pública ao desenvolvimento. Deste modo obter-se-á um quadro mais completo do alcance e da dimensão da ajuda fornecida pela UE aos países em desenvolvimento, melhorando assim a definição das políticas e contribuindo para estabelecer prioridades nas intervenções a levar a cabo.

4.10 A precisão e a coerência das informações a comunicar são particularmente importantes neste setor devido à importância essencial para todo o mundo de uma boa gestão das alterações climáticas e de garantir que cada país contribui com a sua parte neste esforço conjunto. A observância dos prazos é também crucial para detetar prontamente divergências nos programas e nos requisitos e agir com igual prontidão. O CESE apoia maior rigor no reexame dos aspetos focados no novo regulamento.

4.11 A maior parte dos artigos do regulamento impõe aos Estados-Membros a obrigação de fornecer à Comissão vários tipos de informação. O CESE reconhece que a Comissão, os Estados-Membros e a AEA trabalham em estreita colaboração e que muitos os requisitos são discutidos e definidos consensualmente entre eles, sendo a AEA responsável por grande parte da recolha de dados pormenorizados e pelo controlo da qualidade. Apoia firmemente esta colaboração e crê que este é o método mais propício para garantir o melhor fluxo de informações atualizadas e precisas e superar as dificuldades.

([5]) JO C 175 de 27.7.2007, p. 47.

4.12 O CESE observa que podem surgir casos de dados ou relatórios não disponibilizados a tempo por um ou outro Estado-Membro. O CESE apoia as disposições que permitem estimar a informação que falta (artigo 9.º) e que preveem a possibilidade de a Comissão acionar procedimentos por infração em caso de persistente ou deliberada não conformidade ao prescrito.

4.13 O CESE acolhe favoravelmente o reconhecimento explícito do papel da AEA no artigo 25.º e a garantia de que a Comissão tenciona continuar a desenvolver esforços de vigilância mercê de excelentes redes de profissionais que esta agência criou em toda a Europa. A AEA dispõe das capacidades profissionais e das redes necessárias para esta tarefa, e os seus relatórios independentes sobre informações e tendências em matéria de ambiente gozam de grande reputação e credibilidade em todo o mundo. O Comité considera que a AEA deve ter um papel de liderança na aplicação do regulamento, e quanto mais for utilizada como veículo para publicar ou validar as informações recolhidas maior será a independência, a idoneidade e credibilidade do regulamento.

4.14 Além disso, a AEA é a mais bem colocada para alargar informalmente os seus métodos de vigilância e de comunicação, ou métodos semelhantes, a alguns países terceiros vizinhos da UE que já colaboram com ela regularmente, com vantagens óbvias. Em última análise, o objetivo deve ser instaurar na Europa um sistema de controlo/vigilância que seja reconhecido por todos como um modelo ou um padrão de boas práticas em todo o mundo.

4.15 Reforço da capacidade. Um bom sistema de vigilância e de comunicação na Europa depende da existência de equipas e redes profissionais e competentes em cada Estado-Membro que recolham com precisão e atempadamente dados objetivos de primeira qualidade. O Comité saúda a intenção da Comissão e da AEA de contribuírem para apoiar e manter a capacidade dos Estados-Membros neste setor através da criação de redes, atividades entre pares e do apoio a uma formação adequada. Seria desejável prever algumas dotações específicas para estas tarefas.

4.16 O CESE verifica, com agrado, que a Comissão considera que o regulamento vai permitir que se melhore substancialmente, e sem grandes custos adicionais, o âmbito e a qualidade da informação nesta matéria, graças a economias geradas pela racionalização dos requisitos. Dada a importância crucial da questão das alterações climáticas para a Europa e o mundo inteiro, é essencial que a vigilância e a comunicação sejam efetuadas exaustivamente e com fiabilidade, como previsto no regulamento. Todavia, presentemente, é também importante limitar ao máximo os custos adicionais. O CESE nota, pois, com satisfação que o regulamento não deverá implicar encargos adicionais para as empresas.

4.17 De um modo geral, o CESE recomenda que os dados específicos por país (artigo 2.º) sejam partilhados com as DG pertinentes da Comissão e com o Serviço Europeu para a Ação Externa. Isto contribuirá para uma mais ampla utilização das informações por aqueles que determinam as prioridades setoriais e outras nas DG e nas unidades de planificação.

4.18 Para além de fornecer dados agregados para controlar a nível nacional e internacional os progressos realizados no domínio dos requisitos em matéria de clima, é extremamente importante continuar a desenvolver dados discriminados, para que o contributo que as pessoas e as organizações de todo o tipo dão para responder ao desafio das alterações climáticas e encontrar soluções possa ser avaliado e controlado pelas próprias pessoas e organizações e por todos os interessados. Convém que cada sistema local ou individual de medida e controlo que venha a ser criado esteja em conformidade com os sistemas nacionais e internacionais, para que os dados possam ser rapidamente agregados e discriminados e que o contributo das políticas e ações dos mais variados atores possa ser comparado e avaliado. Ainda que não seja o objetivo imediato do regulamento em exame, é necessário ter na devida conta este requisito ao desenvolver sistemas nacionais e europeus e vigilância, para que seja possível desenvolver um sistema de vigilância plenamente coerente a todos os níveis.

4.19 Além disso, o CESE propõe que esta importante atividade de recolha e controlo de dados permita envolver os cidadãos através de material informativo e didático e de programas de ação concretos. É preciso aproveitar todas as oportunidades para sensibilizar os cidadãos europeus e explicar e controlar o impacto social da política em matéria de alterações climáticas. O CESE continuará a desenvolver um papel ativo neste campo.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Pacote aeroportuário, contendo os seguintes quatro documentos:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Política aeroportuária da União Europeia — resolver os problemas de capacidade e qualidade para promover o crescimento, a conectividade e a mobilidade sustentável

COM(2011) 823 final

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos serviços de assistência em escala nos aeroportos da União e que revoga a Diretiva 96/67/CE do Conselho

COM(2011) 824 final — 2011/0397

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da União Europeia (reformulação)

COM(2011) 827 final — 2011(0391 (COD)

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos da União no âmbito de uma abordagem equilibrada e que revoga a Diretiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho

COM(2011) 828 final — 2011/0398 (COD)

(2012/C 181/31)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Em 1, 13 e 15 de dezembro de 2011 e em 20 de janeiro de 2012, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 100.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o

Pacote aeroportuário, contendo os seguintes quatro documentos:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Política aeroportuária da União Europeia - resolver os problemas de capacidade e qualidade para promover o crescimento, a conectividade e a mobilidade sustentável

COM(2011) 823 final

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos serviços de assistência em escala nos aeroportos da União e que revoga a Diretiva 96/67/CE do Conselho

COM(2011) 824 final — 2011/0397(COD)

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da União Europeia (reformulação)

COM(2011) 827 final — 2011/0391(COD)

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos da União no âmbito de uma abordagem equilibrada e que revoga a Diretiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho – COM(2011) 828 final – 2011/0398 (COD)

COM(2011) 828 final — 2011/0398 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 13 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 169 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 Cumpre aplicar o conceito do balcão único de segurança aeroportuária proposto pela Comissão Europeia (ver parecer do CESE sobre a «Segurança dos passageiros no transporte aéreo» ([1])).

1.2 Ao considerar as faixas horárias, importa ter em conta a natureza da concorrência entre as companhias aéreas e as alianças entre companhias aéreas, a fim de evitar a concorrência desleal.

1.3 As taxas de reserva em linha – como as que dizem respeito à segurança – devem ser transparentes, como preconizado pelo parecer do CESE sobre os «Direitos dos Passageiros de Transportes Aéreos» ([2]). Caso o passageiro não efetue a viagem, deverá pagar a tarifa mínima e obter o reembolso correspondente aos elementos da tarifa que a companhia aérea não tem de pagar.

1.4 Cabe às autoridades e aos reguladores nacionais em matéria de aeronáutica permitir que os aeroportos giram a procura de modo flexível, adaptando as taxas aeroportuárias em função dela – cobrando, por exemplo, taxas mais altas nos períodos de ponta do que nos períodos de menor intensidade de tráfego.

1.5 Há que definir com maior clareza os direitos dos passageiros e aplicar mais uniformemente as regras em matéria de bagagem de mão, respeitando o direito dos passageiros a efetuarem compras antes de embarcarem na aeronave.

1.6 É muito importante instalar com a maior brevidade o sistema único europeu de controlo do tráfego aéreo, que, por uma questão de eficiência, deverá incluir a Ucrânia e a Turquia. Isto ajudará a reduzir custos e a aumentar a eficiência nas fronteiras nacionais. O sistema permitirá efetuar poupanças consideráveis em termos de custos e reduzirá o tempo de voo entre aeroportos, exercendo indiretamente uma pressão acrescida na capacidade aeroportuária.

1.7 A segurança aeroportuária está a tornar-se mais sofisticada e dispendiosa, mas não necessariamente mais eficiente. Há que proceder a uma análise da sua eficácia, uma vez que são os passageiros que a pagam. Em 2009 (o último ano para que há dados disponíveis), os custos em matéria de segurança perfizeram 29 % das despesas de funcionamento dos aeroportos.

1.8 As receitas das lojas e dos restaurantes dos aeroportos são amplamente utilizadas para financiar as operações aeroportuárias das companhias aéreas (taxas de utilização das pistas, de estacionamento, etc.). Há que continuar a incentivar os aeroportos a maximizar essas receitas e a adaptar a oferta a retalho em função das necessidades específicas dos passageiros, já que este modelo assegura a competitividade das taxas cobradas às companhias aéreas, permitindo-lhes manter e expandir serviços que, em última análise, vão em benefício dos passageiros.

1.9 As companhias aéreas devem ser obrigadas a assegurar as correspondências interlinhas de toda a bagagem a uma tarifa razoável, independentemente da transportadora, a fim de agilizar e auxiliar as operações dos passageiros em trânsito.

1.10 Convém publicar em todos os principais aeroportos os relatórios sobre os controlos de ruído e de poluição.

1.11 O Regulamento revisto relativo aos serviços de assistência em escala deve prever disposições destinadas a garantir a segurança e a qualidade dos mesmos, no interesse de todos os utentes do aeroporto, incluindo os passageiros, em particular passageiros com necessidades especiais, como crianças, idosos, pessoas com mobilidade reduzida e pessoas com deficiência.

1.12 Só se deverão aprovar mais prestadores de serviços se isto não implicar uma quebra na qualidade e se já tiverem entrado em vigor regras vinculativas com vista a evitar o *dumping* salarial e a assegurar a transferência de pessoal em caso de mudança de prestador de serviço, em condições idênticas, e requisitos adequados de qualificação profissional para os trabalhadores, o que inclui inquéritos de segurança.

1.13 No interesse das companhias aéreas, operadores aeroportuários e empresas de assistência em escala, importa garantir que estes últimos serviços sejam prestados a preços razoáveis.

1.14 É preciso reforçar a segurança contra o roubo do conteúdo da bagagem registada.

1.15 O CESE acolhe favoravelmente, nas suas linhas gerais, a análise da Comissão relativa à necessidade de reforçar a capacidade e a qualidade nos aeroportos.

2. **Contexto – Pacote Aeroportuário**

2.1 O pacote compõe-se de quatro documentos, nomeadamente:

— Uma Comunicação intitulada «Política aeroportuária da União Europeia – resolver os problemas de capacidade e qualidade para promover o crescimento, a conectividade e a mobilidade sustentável».

— Três propostas de regulamento sobre:

  — Normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da União Europeia,

  — Regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos da União,

  — Serviços de assistência em escala nos aeroportos da União Europeia.

Todas as medidas propostas revestem a maior importância caso os aeroportos europeus pretendam acompanhar o aumento previsto do tráfego aéreo na UE nos próximos 10 anos.

2.2 Têm-se realizado muitos progressos no âmbito da aviação europeia, o que aumentará a rapidez do transporte aéreo e reduzirá os custos.

([1]) JO C 100 de 30.4.2009, pp. 39-43.
([2]) JO C 24, 28.1.2012, p. 125.

2.3 O SESAR (ver o parecer do CESE nesta matéria ([3])) terá um efeito revolucionário na eficiência, reduzindo o tempo de voo e os atrasos e, por conseguinte, o ruído e a poluição nos aeroportos. Deverá, no entanto, fazer-se acompanhar por uma maior eficiência em terra para melhorar os tempos de rotação.

2.4 O Céu Único Europeu aumentará igualmente o volume de tráfego nos aeroportos, cabendo aos responsáveis nacionais e europeus tomar medidas para que aos aeroportos se possam preparar devidamente para esse aumento.

2.5 O Galileo, quando estiver plenamente operacional, irá com certeza melhorar e acelerar a navegação aérea.

2.6 No intuito de reduzir as emissões, as companhias aéreas, a partir de 1 de janeiro de 2012, passarão a ser responsabilizadas por todas as emissões produzidas pelos seus aparelhos no caso de trajetos com descolagem ou aterragem num país da UE, qualquer que seja a sua proveniência no mundo – pretende-se que esta medida leve a uma eliminação progressiva de modelos mais antigos de aeronaves.

3. **Faixas horárias**

3.1 O plano de ação de 2007 identificou um fosso crescente entre a capacidade e a procura num conjunto de aeroportos da UE com grande volume de tráfego. Nestes aeroportos, o congestionamento continuará a ser motivo de preocupação. As faixas horárias devem ser atribuídas a companhias aéreas que façam bom uso delas e delas efetivamente necessitem, em particular num contexto de tráfego crescente.

3.2 A Europa não estará em condições de dar resposta a uma grande parte desta procura devido à insuficiência da capacidade aeroportuária. Mau grado a crise económica mundial e a previsão de aumento de 40 % da capacidade aeroportuária entre 2007 e 2030 (incluindo novos aeroportos, novas pistas e novas infraestruturas terrestres e aéreas), não será possível acolher, por falta de capacidade, cerca de dois milhões de voos, ou seja, 10 % da procura prevista.

3.3 Em termos concretos, em 2030, nada menos que 19 aeroportos europeus estarão a funcionar à capacidade máxima oito horas por dia, todos os dias do ano (em 2007, só cinco aeroportos funcionavam à capacidade máxima ou quase, 10 % do tempo). Esta situação terá enormes incidências em toda a rede aeronáutica, uma vez que, em 2030, o congestionamento nestes aeroportos implicará que 50 % de todos os voos sofrerão atrasos à partida ou à chegada.

3.4 Um dos maiores aeroportos centrais da Europa, Frankfurt, dispõe de uma nova pista, mas em 2025 a procura continuará a exceder a capacidade ao longo de todo o dia nos aeroportos de Londres-Heathrow, Londres-Gatwick, Paris-Orly, Milão-Linate e Düsseldorf. Se a capacidade não aumentar para mais das 120 operações/hora previstas, a procura irá também exceder a capacidade todo o dia no aeroporto Charles de Gaulle (Paris) e continuará a excedê-la parte do dia nos aeroportos de Amesterdão, Madrid, Munique, Roma-Fiumicino e Viena.

3.5 O desafio da capacidade coloca-se num contexto de aumento da procura e de deslocação do centro de gravidade do mercado mundial da aviação para o Extremo Oriente.

3.6 A otimização da utilização da capacidade existente nos aeroportos congestionados será crucial através da instituição de um sistema mais eficiente de atribuição de faixas horárias. Há que repensar o modo como a Comissão trata os direitos adquiridos nas faixas horárias, muitos dos quais têm 50 anos, pois desde então ocorreram muitas mudanças no setor da aviação, incluindo linhas aéreas que cessaram atividade.

3.7 Cabe às autoridades e aos reguladores nacionais em matéria de aeronáutica permitir que os aeroportos giram a procura de modo flexível, adaptando as taxas aeroportuárias em função dela – cobrando, por exemplo, taxas mais altas às horas de ponta (de manhã e à noite) do que nos períodos de menor intensidade de tráfego (como a meio da tarde) –, a fim de equilibrar os fluxos de tráfego e de incentivar os passageiros a viajar fora das horas de ponta.

3.8 A análise do funcionamento do atual regulamento relativo às faixas horárias mostra que o sistema de atribuição vigente impede uma utilização ideal da escassa capacidade disponível nos aeroportos com muito movimento.

3.9 A Comissão propõe, por isso, que se altere o regulamento em vigor, a fim de possibilitar a introdução de mecanismos de mercado em toda a UE, sob reserva de se estabelecerem salvaguardas que garantam a transparência e evitem distorções da concorrência, incluindo uma maior independência dos coordenadores das faixas horárias. Isto ajudará a que as faixas horárias sejam atribuídas às transportadoras que delas podem fazer melhor uso.

3.10 Com a revisão do atual sistema de atribuição de faixas horárias será possível, de acordo com as estimativas, acolher anualmente nos aeroportos europeus um número adicional de passageiros que poderá chegar aos 24 milhões e obter, no horizonte de 2025, um ganho superior a 5 mil milhões de euros e a criação de cerca de 62 000 postos de trabalho, graças a um sistema mais eficiente.

3.11 O CESE faz notar que este aumento considerável no número de passageiros nos aeroportos previsto pela Comissão em resultado das mudanças propostas às regras de atribuição de faixas horárias está obviamente associado, em primeira instância, ao volume e à viabilidade económica. Não se aumentando o número de faixas horárias, a proposta de expandir o comércio de faixas horárias, em particular, favorecerá sobretudo as aeronaves de grandes dimensões e alta capacidade e as rotas mais movimentadas, que conseguem suportar os custos adicionais. O CESE considera que essa tendência não irá beneficiar as companhias aéreas regionais na Europa, que desempenham um importante papel na política de coesão da UE e nos efeitos gerais de rede no âmbito da aviação. As companhias aéreas financeiramente mais fortes serão as que em princípio lucrarão mais, sendo que um número considerável delas está sediado fora da Europa. Por conseguinte, o CESE exorta a Comissão a analisar mais aprofundadamente estes efeitos, bem como a eventual necessidade de contramedidas antes de proceder a quaisquer alterações.

([3]) JO C 309 de 16.12.2006, p. 133-134.

3.12 Importa examinar a aquisição de algumas companhias aéreas que dispõem de faixas horárias valiosas em Heathrow e noutros aeroportos, assim como a natureza da concorrência entre companhias aéreas e alianças de companhias aéreas, a fim de prevenir distorções da concorrência.

3.13 As dificuldades na atribuição de faixas horárias para as pistas e o problema associado de distorção da concorrência – com o risco de algumas companhias aéreas ocuparem uma posição dominante e de algumas regiões ficarem mal servidas – são sobretudo, como já se referiu, consequência de uma capacidade aeroportuária insuficiente. Se estas dificuldades são, até certo ponto, uma questão de gestão, a única solução viável a longo prazo passa por enfrentar a questão da capacidade aeroportuária insuficiente.

4. **Reduções/Restrições em matéria de ruído**

4.1 A Comissão Europeia propôs alterar as normas em matéria de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos, com o fito de assegurar a aplicação da «abordagem equilibrada» da gestão do ruído da ICAO. A abordagem equilibrada respeita a necessidade de gerir o ruído nos aeroportos e zonas circundantes, levando também em conta as necessidades dos passageiros. O objetivo final das alterações propostas é maximizar a eficiência e a sustentabilidade da capacidade das pistas dos aeroportos europeus, algo que todos os responsáveis políticos da UE deverão ter presente ao considerar as propostas em causa.

4.2 Este objetivo pode ser alcançado de várias formas, incluindo a eliminação das aeronaves mais antigas, que não são eficientes em termos de combustíveis (ver parecer do CESE sobre a «Redução das emissões de CO_2 nos aeroportos graças a uma nova gestão aeroportuária» ([4])). Há que encorajar o recurso à energia solar para o ar condicionado e o aquecimento, como nos aeroportos de Madrid e de Atenas.

4.3 Uma outra forma importante de reduzir o ruído do tráfego aéreo, diminuindo ao mesmo tempo as emissões e os custos em termos de combustíveis, consiste em avançar com a aplicação do programa Céu Único Europeu, em particular do programa SESAR, de modo a reduzir atrasos desnecessários na espera de uma faixa horária para a descolagem ou a aterragem.

4.4 A Comissão propõe, por conseguinte, que se alterem as regras vigentes em matéria de restrições de operação relacionadas com o ruído, a fim de conceder às autoridades maior margem de manobra para eliminarem gradualmente as aeronaves mais ruidosas dos aeroportos. Trata-se de um passo importante para alcançar o objetivo da Comissão de utilizar a atual capacidade das pistas do modo mais eficiente possível.

4.5 No que toca à redução do ruído, a segurança das operações é de importância capital. O ruído nas imediações dos aeroportos pode exigir medidas de ajustamento a nível local e um diálogo ativo com os residentes, ao passo que o impacto de diversas restrições na capacidade aeroportuária – por exemplo, nas horas de abertura – pode ter grandes implicações em todo o sistema de aviação.

4.6 O ruído impõe restrições às horas de abertura de muitos aeroportos, o que obviamente prejudica a sua capacidade, levando a desvios em condições atmosféricas desfavoráveis. As pistas disponíveis para a descolagem e a aterragem devem ser utilizadas de forma eficiente. Há que ter em conta as pessoas que vivem nas proximidades do aeroporto.

4.7 Convém publicar em todos os principais aeroportos os relatórios sobre os controlos de ruído e de poluição, a fim de tranquilizar os residentes nas suas imediações quanto ao facto de não estarem sujeitos a níveis excessivos de ruído e de poluição. As populações que residem nas imediações de aeroportos devem ter à sua disposição todas as fontes de informação adequadas (sobre ruído, qualidade do ar, etc.), premindo-lhes exprimir uma opinião relativamente a qualquer mudança prevista. O CESE propõe a criação de comités locais de informação onde estes não existam atualmente.

4.8 As novas regras devem prever a possibilidade de haver contributos locais para os problemas do ruído. O CESE solicita à Comissão que analise a coerência destas regras com os objetivos da Diretiva Qualidade do Ar ([5]).

5. **Serviços de assistência em escala**

5.1 A harmonização da capacidade em terra e no ar é fundamental.

5.2 O processo de estabelecimento do quadro regulamentar do Céu Único Europeu tem avançado a bom ritmo desde 2007. Em 2009, foi adotado um segundo pacote legislativo, com o objetivo de assegurar que o Céu Único seja uma realidade a partir de 2012. Esse quadro está atualmente quase concluído. Os aeroportos, que juntamente com o sistema de gestão do tráfego aéreo constituem a infraestrutura da aviação civil, são um dos pilares desta arquitetura. Com efeito, são um elemento essencial para a rede e, se faltar capacidade em terra, o projeto do Céu Único Europeu no seu todo será prejudicado.

5.3 Entre 2012 e 2014 só os serviços de aeronavegação em rota estarão sujeitos a metas de desempenho, ao passo que o desempenho dos serviços de aeronavegação aérea nos terminais passará a ser controlado a partir de 2012. As companhias aéreas, as empresas que lhes prestam assistência em escala (aspetos técnicos, embarques, etc.), os aeroportos (equipamento, etc.) e outras partes envolvidas no processo de rotação também são responsáveis pelos atrasos.

5.4 À luz destas conclusões, a Comissão considera que se deverá alargar a lógica do sistema de desempenho aos aeroportos no seu conjunto, em consonância com uma autêntica abordagem porta a porta e com o objetivo de otimizar e integrar todas as fases do voo, de aeroporto a aeroporto. O desempenho não se deverá limitar à torre de controlo, devendo também ser reforçado em terra. A assistência em escala é crucial para aumentar a capacidade aeroportuária, não requerendo investimentos avultados.

([4]) JO C 204 de 9.8.2008, pp. 39-42.

([5]) JO L 152 de 11.6.2008, pp. 1-44.

5.5 Os aeroportos também fazem parte da componente tecnológica do Céu Único Europeu, o programa SESAR. Este programa tem potencial para expandir a capacidade aeroportuária, satisfazendo assim a procura crescente e reduzindo o número de voos atrasados ou cancelados.

6. **Melhorar os serviços de assistência em escala**

6.1 Ainda que os serviços de assistência em escala nem sempre sejam visíveis, é da sua qualidade que depende a experiência vivida pelos passageiros tanto nos aeroportos como no ar. Trate-se da boa receção dos passageiros no aeroporto, da correta preparação da aeronave (por exemplo, a limpeza da cabina) ou das funções vitais para a segurança do voo (por exemplo, a descongelação da aeronave), não é possível operar voos confortáveis, fiáveis, seguros e com uma boa relação qualidade/preço sem estes serviços.

A Diretiva original relativa à assistência em escala, de 1996, centrava-se essencialmente na abertura do acesso ao mercado da assistência em escala, tendo contribuído para o aumento do dinamismo deste mercado. No entanto, o nível de concorrência nos serviços de acesso restrito e o regime de acesso continuam a variar significativamente de Estado-Membro para Estado-Membro.

6.2 Um regulamento relativo aos serviços de assistência em escala deve prever a segurança e a qualidade desses mesmos serviços, no interesse de todos os utentes do aeroporto, incluindo os passageiros. Estes serviços devem ter em conta aspetos ambientais.

6.3 O manuseamento do equipamento de mobilidade, de dispositivos médicos e de outros tipos de dispositivos essenciais para os passageiros com deficiência deve obedecer às melhores normas de qualidade. A danificação deste equipamento pode prejudicar os passageiros com deficiência, acarretando riscos médicos e sérias limitações em termos de mobilidade. Importa considerar a possibilidade de, a par de outras medidas eventuais neste domínio, oferecer formação específica ao pessoal responsável pela assistência em escala, conceder isenções às regras gerais em matéria de assistência a bagagem e garantir uma indemnização adequada por danos ao equipamento.

6.4 No interesse das companhias aéreas, operadores aeroportuários e empresas de assistência em escala, importa garantir que estes últimos serviços sejam prestados a preços razoáveis.

6.5 O CESE perfilha a opinião expressa pela Comissão na sua proposta de regulamento de que a atual situação no mercado de assistência em escala nos aeroportos é insatisfatória e de que o quadro legislativo de 1996 já não é adequado. Os serviços de assistência em escala não são suficientemente eficientes Devido à falta de critérios de entrada no mercado, em resultado da Diretiva 96/67/CE, ainda persistem diferenças qualitativas substanciais entre os diferentes aeroportos da UE. O CESE apoia o objetivo de aumentar a capacidade e a qualidade neste mercado com base na concorrência, na independência das decisões públicas e em procedimentos harmonizados.

Num setor com grande intensidade do fator de mão-de-obra como a assistência em escala, há importantes questões sociais a considerar. O sistema de concursos afeta as condições de trabalho e incentiva a rotatividade do pessoal. Os critérios aplicados nos procedimentos de aprovação e de adjudicação devem assegurar o recrutamento de pessoal com boa formação e garantir que a concorrência não se obtém à custa de salários cada vez mais baixos. A qualidade do serviço a um preço razoável deve ser o principal critério na adjudicação de contratos. A proposta da Comissão deve ser melhorada no que diz respeito aos critérios de adjudicação.

6.6 Só se deverão aprovar mais prestadores de serviços se não isto não implicar uma quebra na qualidade e se já tiverem entrado em vigor regras vinculativas com vista a evitar o dumping salarial e a assegurar a transferência de pessoal em caso de mudança de prestador de serviço, em condições idênticas à do empregador anterior, e requisitos adequados de qualificação profissional para os trabalhadores, o que inclui inquéritos de segurança.

6.7 Eventos importantes que causam perturbações críticas dos voos, como a crise das cinzas vulcânicas e os fortes nevões, que paralisaram os principais aeroportos centrais, demonstraram a necessidade de reforçar a coordenação das operações em terra nos aeroportos europeus e na rede como um todo, bem como de reforçar os direitos dos passageiros.

6.8 O CESE acolhe com satisfação o objetivo de normalizar a qualidade da assistência em escala nos aeroportos da UE. Esta reforma também deve obrigar as companhias aéreas a assegurar as correspondências interlinhas de toda a bagagem a uma tarifa razoável, independentemente da transportadora, a fim de agilizar e auxiliar as operações dos passageiros em trânsito. É preciso reforçar a segurança contra o roubo do conteúdo das bagagens já registadas. Uma aplicação bem-sucedida dos novos sistemas passará igualmente pelo estabelecimento de disposições em matéria de aplicação de normas de qualidade.

6.9 Proporcionar às companhias aéreas um acesso equitativo e a um preço justo às infraestruturas aeroportuárias constitui um forte contributo para a eficiência do sistema global de transporte aéreo. Em 2009, a União Europeia deu um passo importante nesse sentido, com a adoção da Diretiva Taxas Aeroportuárias, que estabelece normas mínimas comuns para a fixação das taxas cobradas às companhias aéreas pela utilização das infraestruturas aeronáuticas necessárias à realização dos voos.

6.10 Nos aeroportos com mais de cinco milhões de passageiros por ano deve ser permitida a atividade de três fornecedores de serviços de assistência em escala, após terem sido introduzidas as medidas relativas à segurança, à qualidade e às condições sociais dos trabalhadores, propostas pelo CESE no presente parecer, e estas terem surtido efeito. As companhias aéreas devem ter o direito de organizar a sua «autoassistência», respeitando sempre as normas de qualidade e de segurança.

7. **Eficiência das operações nos aeroportos e nas pistas**

7.1 A eficiência das operações nos aeroportos e nas pistas dependerá, em grande medida, das operações de assistência em escala.

7.2 Os aeroportos constituem uma interface essencial entre os passageiros e as companhias aéreas, e a qualidade do serviço neles prestado é um fator determinante para a experiência vivida pelos passageiros e as companhias aéreas. As receitas das lojas e dos restaurantes dos aeroportos são amplamente utilizadas para financiar as operações aeroportuárias das companhias aéreas (taxas de utilização das pistas, de estacionamento, etc.). Em 2009, os custos ligados às companhias aéreas corresponderam apenas a 29 % das despesas de funcionamento dos aeroportos (para não falar dos custos de capital). Este modelo assegura a competitividade das taxas cobradas às companhias aéreas, permitindo-lhes manter e expandir serviços que, em última análise, vão em benefício dos passageiros. Há que continuar a incentivar os aeroportos a maximizar essas receitas e a adaptar a oferta a retalho em função das necessidades específicas dos passageiros,

7.3 Promover a acessibilidade e a eficiência dos aeroportos através de ligações ferroviárias é imprescindível para um aeroporto eficiente. Enquanto os aeroportos de pequena dimensão podem racionalizar o acesso ao aeroporto munindo-se de uma rede bem organizada de serviços de autocarro, o comboio é outra opção sustentável para os aeroportos de maior dimensão ou que já dispõem de vias férreas nas proximidades do terminal. Sempre que possível, haverá que fornecer transporte marítimo a aeroportos como em Schiphol ou Nice, entre muitos outros.

8. **Segurança**

8.1 Urge introduzir em todos os aeroportos europeus o balcão único de segurança aeroportuária já aprovado pela Comissão (ver o parecer do CESE sobre «Taxas de Segurança no setor da Aviação» ([6])).

8.2 O segundo objetivo diz respeito às taxas de segurança. Desde 2002 que a legislação da UE impõe requisitos de segurança mais rígidos aos Estados-Membros e aos aeroportos. Atualmente, a recuperação dos custos de segurança no setor da aviação é regulada a nível nacional.

8.3 As taxas de reserva em linha, como as relativas à segurança, devem ser transparentes, como preconizado pelo parecer do CESE sobre os «Direitos dos Passageiros de Transportes Aéreos» ([7]). Caso o passageiro não efetue a viagem, deverá pagar a tarifa mínima e obter o reembolso correspondente aos elementos da tarifa que a companhia aérea não tem de pagar.

8.4 Os controlos de segurança são amiúde considerados penosos para os passageiros, o setor da aviação e os aeroportos. Impõe-se encontrar um equilíbrio entre reforçar a segurança e facilitar as viagens (ver o parecer do CESE sobre a «Utilização de scâneres de segurança nos aeroportos da UE» ([8])). Há que estabelecer normas europeias para assegurar a clareza e a exaustividade dos controlos de segurança aplicáveis aos passageiros aéreos que utilizam equipamento de mobilidade ou dispositivos médicos e respeitar a dignidade pessoal dos passageiros em questão.

8.5 A atual proibição de líquidos e gel na bagagem de mão será levantada em abril de 2013: os passageiros serão autorizados a levar líquidos a bordo da aeronave desde que estes sejam controlados nos aeroportos da UE. Há que definir com maior clareza os direitos dos passageiros e aplicar mais uniformemente as regras em matéria de bagagem de mão, respeitando o direito dos passageiros a efetuar compras antes de embarcarem na aeronave.

8.6 A tecnologia do scâner está em rápido desenvolvimento e tem potencial para facilitar as operações de segurança, tanto para os passageiros como para os aeroportos, reduzindo por exemplo as revistas manuais. Esta ação não deve violar o direito básico à dignidade humana dos passageiros ([9]).

8.7 Este ano, o governo dos EUA alargará a 28 aeroportos o seu programa de controlo rápido conhecido por «*pre-check*» (controlo preventivo), já em funcionamento em sete aeroportos. Permite que passageiros frequentes e passageiros inscritos num registo de «viajantes de confiança» não tenham de tirar sapatos, cintos e casacos ao passar pela segurança. Conviria considerar a aplicação de um sistema análogo em aeroportos europeus.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([6]) JO C 100 de 30.4.2009, pp. 39-43.

([7]) JO C 24 de 28.01.2012, p. 125.
([8]) JO C 107 de 6.4.2011, pp. 49-52.
([9]) Idem.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de radionavegação por satélite

COM(2011) 814 final — 2011/0392 (COD)

(2012/C 181/32)

Relator: **Thomas McDONOGH**

Em 15 de dezembro de 2011 e em 20 de janeiro de 2012, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia decidiram, em conformidade com o artigo 172.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de radionavegação por satélite

COM(2011) 814 final — 2011/392 COD.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 13 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 167 votos a favor e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE saúda a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de radionavegação por satélite. O êxito dos programas do sistema global de navegação por satélite (GNSS) europeu é de importância vital para a prosperidade e segurança futuras da UE. O CESE apoia a proposta da Comissão de substituir o Regulamento CE nº 683/2008 por um novo para criar um modelo de financiamento e de governação dos programas Galileo e EGNOS.

1.2 O CESE apoia vivamente o objetivo do programa Galileo de criar uma primeira infraestrutura mundial de navegação e de localização por satélite, autónoma e sob controlo civil, que garanta serviços GNSS contínuos e confira à Europa uma vantagem estratégica A radionavegação por satélite já constitui um instrumento fundamental para os transportes, a indústria e os cidadãos europeus, sendo inaceitável que estejamos neste momento tão dependentes dos sinais satélites do GPS americano ou do GLONASS russo para o posicionamento, a navegação e a sincronização. Os serviços de navegação por satélite deverão ser fornecidos com base em infraestruturas europeias que não dependam da fiabilidade das prioridades dos sistemas militares dos EUA, da Rússia e da China.

1.3 Uma vez que 6 a 7 % do PIB da UE-27, ou seja, 800 mil milhões de euros, já dependem do sistema de GPS americano, (avaliação de impacto do sistema global de navegação por satélite (GNSS) europeu que acompanha a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de radionavegação por satélite (2014-2020) – SEC(2011) 1447 final, de 30.11.2011) o CESE saúda a ênfase dada no regulamento à interoperabilidade entre o Galileo e o GPS. No entanto, considera que, a par da interoperabilidade, a Europa deveria perseguir uma política ofensiva para substituir o GPS pelas tecnologias Galileo e EGNOS, que se converteriam assim nas tecnologias principais do GNSS na Europa.

1.4 O CESE recomenda a forte valorização do potencial inovador do GNSS europeu no programa Horizonte 2020, Programa-Quadro para a Investigação e a Inovação (o programa Horizonte 2020 é o Programa-Quadro para a Investigação e a Inovação para 2014-2020 da UE com um total de recursos de 80 mil milhões de euros). Os sistemas de radionavegação por satélite terão um valor considerável para a inovação tecnológica e poderão trazer grandes benefícios macroeconómicos à União.

1.5 É fundamental conseguir instaurar e gerir com êxito os programas europeus do GNSS (Galileo e EGNOS) para a realização da visão de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, apresentada na Estratégia Europa 2020 (EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – COM(2010) 2020). O CESE toma nota de que na análise de custo-benefício que realizou, a Comissão (avaliação de impacto que acompanha a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de radionavegação por satélite (2014-2020) – SEC(2011) 1446 final) calcula que os programas do GNSS propostos gerarão para a União 68,63 mil milhões de euros (116,88 mil milhões de euros a preços constantes, com uma redução de 4 % ao ano, em conformidade com as orientações da UE em matéria de avaliação de impacto) de benefícios líquidos durante o ciclo de vida, de 2014 a 2034, do sistema.

1.6 Embora aprovando os objetivos políticos do GNSS europeu e o regulamento proposto relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de radionavegação por satélite, o CESE está preocupado com a gestão europeia dos programas neste momento, que tem levado a atrasos consideráveis, uma

escalada dos custos e perda de benefícios. O CESE espera que o regulamento proposto proporcione o apoio político, o quadro e as estruturas de gestão indispensáveis para acionar o GNSS europeu, tal como se pretende, e retirar dele os benefícios almejados.

1.7 O CESE constata que 19,5 % dos benefícios financeiros decorrentes do programa GNSS europeu provirão do crescimento do mercado a jusante das aplicações do GNSS europeu (avaliação de impacto que acompanha a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de radionavegação por satélite (2014-2020) – SEC(2011) 1446 final). Neste contexto, o CESE solicita a atenção da Comissão para o seu parecer intitulado «Plano de ação sobre aplicações do sistema global de navegação por satélite (GNSS)» ([1]). Apela, especialmente, a que seja elaborado pela Agência do GNSS Europeu (GSA) um plano comercial pormenorizado que promova o crescimento deste mercado crucial.

1.8 O CESE considera que é urgente aplicar aos sistemas europeus de radionavegação por satélite uma dinâmica estratégia de *marketing* e uma liderança comercial inequívoca, secundada por investimentos adequados em programas de comercialização. O desenvolvimento comercial dos programas EGNOS e Galileo é uma premissa indispensável para o seu êxito a longo prazo. Importa, por um lado, dar conhecimento ao mercado do valor do GNSS e, por outro, promover a sua utilização. Poucos esforços se têm feito para fazer face a este desafio tão crucial e complexo.

1.9 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão realçar a necessidade de uma boa gestão financeira dos programas, cujos custos são orçados em 7,89 mil milhões de euros, aos preços atuais, para o futuro período do quadro financeiro 2014-2020. O CESE considera também positivo o regulamento especificar que a Comissão Europeia deve gerir os fundos afetados aos programas e assegurar a execução de todas as atividades dos programas, nomeadamente as delegadas à Agência do GNSS Europeu (GSA) e à Agência Espacial Europeia (AEE). O CESE saúda igualmente os planos da Comissão de criar um mecanismo de gestão dos riscos e instrumentos de gestão adequados para minimizar a probabilidade de os custos excederem os valores previstos.

1.10 Toma, contudo, nota da advertência da Comissão segundo a qual os investimentos na tecnologia de radionavegação por satélite estão sujeitos a uma grande insegurança e a riscos que tornam difícil prever com exatidão os custos decorrentes dos programas. Por isso, e sem prejuízo dos acordos de delegação (em conformidade com o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 e, em particular, com o artigo 54.º), o CESE recomenda que a Comissão organize mensalmente reuniões de gestão tanto com a Agência do GNSS europeu como com a Agência Especial Europeia, a fim de seguir de perto os progressos dos programas e tratar sem demora qualquer problema que possa surgir. Além disso, a GSA e a AEE deverão enviar trimestralmente à Comissão Europeia relatórios de gestão pormenorizados e documentos contabilísticos relevantes.

([1]) JO C 107 de 6.4.2011, p. 44.

1.11 O CESE remete a Comissão para anteriores pareceres por si elaborados sobre o Galileo, o EGNOS e a Estratégia Europa 2020 ([2]).

2. **Contexto**

2.1 As tecnologias do sistema global de navegação por satélite (GNSS), graças à sua capacidade para determinar a posição, a velocidade e o tempo com uma exatidão altamente fiável, são fundamentais para melhorar a eficácia em numerosos domínios da economia, mas também da vida quotidiana dos cidadãos.

2.2 Enquanto o Galileo não estiver operacional, a Europa terá de recorrer aos serviços do GPS americano ou do GLONASS russo para o posicionamento, a navegação e a sincronização. Calcula-se que a dependência da Europa do sistema GPS representa 6 a 7 % do PIB da UE-27, ou seja 800 mil milhões de euros (SEC(2011) 1447 de 30.11.2011). Deste modo, é absolutamente impossível aos operadores militares destes sistemas garantirem a manutenção de um serviço ininterrupto.

2.3 Embora o programa Galileo tenha sido desenvolvido principalmente para responder a uma necessidade de independência em matéria de radionavegação por satélite em todo o planeta, a interoperabilidade com os sistemas de radionavegação por satélite atuais e futuros, em particular o GPS americano, representa um valor acrescentado considerável.

2.4 O programa Galileo foi lançado com vista a estabelecer um sistema global de navegação por satélite (GNSS) europeu independente.

2.5 O EGNOS é um sistema regional complementar baseado em satélites para a Europa que melhora os sinais emitidos por sistemas de navegação por satélite já existentes como o GPS.

2.6 O Galileo, um programa europeu de radionavegação por satélite, foi lançado em 2001. Inicialmente o projeto tinha por base uma parceria público-privada com a Empresa Comum Galileo (*Galileo Joint Undertaking* – GJU) que funcionava como uma plataforma comum de gestão e financiamento. Em 2006, a GJU foi substituída pela Agência do GNSS Europeu (GSA) (anteriormente designada por Autoridade Supervisora do GNSS Europeu (GSA), incumbida de gerir os aspetos de interesse público dos programas GNSS europeus. A Agência Espacial Europeia (ESA) era responsável pela gestão técnica e pela execução destes programas.

2.7 Adotado em 2008, o Regulamento GNSS ([3]) converteu a UE no único órgão político incumbido de dirigir e financiar plenamente a política europeia no âmbito do GNSS. Este regulamento estabelecia o financiamento pela UE dos programas Galileo e EGNOS para o período 2007-2013. O orçamento de 3,4 mil milhões foi repartido pela fase restante de desenvolvimento do Galileo, a fase de implantação do Galileo e a exploração do EGNOS.

([2]) JO C 221 de 8.9.2005, p. 28, JO C 317 de 23.12.2009, p. 103 e JO C 107 de 6.4.2011, p. 44.

([3]) JO L 196 de 24.8.2008, p. 1.

2.8 A proposta da Comissão relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o orçamento da UE de 2012-2020 (COM(2011) 500 de 29.6.2011 – Um Orçamento para a Europa 2020)prevê que os programas GNSS sejam inteiramente financiados pelo orçamento da UE, com teto de 7 mil milhões de euros a preços constantes de 2001.

2.9 Os progressos na execução dos programas europeus de radionavegação por satélite são entravados devido a dois problemas fundamentais:

1) As derrapagens de custos e os atrasos na entrega do sistema impedem que o GNSS, a implantar no âmbito do programa Galileo, esteja operacional até 2013, conforme previsto.

2) Como o regulamento de 2008 não define o quadro de financiamento e de governação para os programas EGNOS e Galileo após 2013, é necessária uma nova base jurídica para permitir a operacionalidade, a manutenção e a gestão dos sistemas a longo prazo.

2.10 A proposta da Comissão equacionará estes problemas mediante a elaboração de um novo regulamento em substituição do Regulamento (CE) n.º 683/2008, proporcionando deste modo a estrutura de financiamento e de governação para a concretização bem-sucedida e a entrada em funcionamento dos programas Galileo e EGNOS.

2.11 No atinente à infraestrutura, a análise de custo-benefício apensa à proposta revela que a solução ideal seria conceber uma constelação de 30 satélites, conforme se planeava inicialmente, mas implantar uma infraestrutura terrestre mais simples. Esta solução permitiria ao GNSS fornecer os serviços planeados na sua íntegra e obter os benefícios almejados inicialmente, com a diferença de que o «serviço de salvaguarda da vida humana» («Safety of Life Service» ou SoL) (o «serviço de salvaguarda da vida humana» («Safety of Life Service» ou SoL) permite às aeronaves manobras de aproximação precisas, tornando a navegação aérea mais segura. Também contribui para reduzir os atrasos, os desvios e o cancelamento dos voos. Este serviço permite igualmente aos aeroportos aumentar a sua capacidade e poupar nos custos operacionais. Contribui, por último, para a redução no setor das emissões de CO2)apenas estará disponível em interoperabilidade com o GPS americano.

2.12 A melhor opção para estabelecer um quadro de governação consiste em adicionar as tarefas de gestão de programas inerentes à fase de exploração às atribuições que incumbem atualmente à Agência do GNSS europeu. A Comissão continuará a ser responsável pela gestão dos fundos afetados aos programas e a assegurar a execução de todas as atividades dos programas, nomeadamente as delegadas à Agência do GNSS Europeu (GSA) e à Agência Espacial Europeia (AEE).

3. **Observações na generalidade**

3.1 Os programas EGNOS e Galileo necessitam de uma liderança clara e do apoio total e inequívoco da UE para reparar a perda de confiança do mercado decorrente do colapso da parceria público-privada da GJU. A atual dotação orçamental para 2014-2020 e o regulamento proposto pela Comissão são já um bom começo, mas será necessário, desde logo, dar provas de uma boa gestão e de um apoio político coerente dos programas para reforçar a confiança dos mercados.

3.2 A Europa tem de acelerar o ritmo de implantação do GNSS e do desenvolvimento do mercado, especialmente tendo em conta o custo do atraso do Galileo e a concorrência crescente dos EUA, da Rússia e da China. A China está a transformar o seu sistema militar de navegação Beidou num sistema global Compass, com a intenção de fornecer até 2020 serviços civis competitivos a nível mundial, incluindo a Europa. Os programas Galileo e EGNOS deverão converter-se o mais rapidamente possível em norma GNSS na Europa.

3.3 Os sistemas europeus de radionavegação por satélite deverão tornar-se num vetor essencial do programa Horizonte 2020. A criação de novos produtos e serviços com base no GNSS europeu não só estimulará o crescimento inteligente mas secundará também o desenvolvimento sustentável, contribuindo para aumentar a eficiência energética e reduzindo o impacto ambiental do desenvolvimento económico.

3.4 No respeito das regras mundiais da concorrência, talvez seja conveniente definir as medidas da UE suscetíveis de favorecer a escolha de tecnologias Galileo em vez de tecnologias inferiores, especialmente para aplicações que exijam confiança na continuidade do serviço ou elevados índices de precisão e integridade ou ainda por razões de segurança.

3.5 Dada a importância dos conjuntos de circuitos integrados de recetores (um conjunto de circuitos integrados [chipset em inglês] refere-se a um grupo de circuitos integrados, ou chips, que são concebidos para funcionar em conjunto. São normalmente comercializados como um único produto. Um circuito integrado é habitualmente concebido para funcionar com uma família específica de microprocessadores. Uma vez que o circuito integrado controla as comunicações entre o processador e dispositivos externos, o seu papel no desempenho do sistema é crucial)para uma estratégia de penetração no mercado e de desenvolvimento de aplicações, é fulcral o desenvolvimento de conjuntos de circuitos integrados de recetores duais de baixo custo (GPS + Galileo). A despesa em I&D deveria ser especialmente orientada para este objetivo.

3.6 É necessária uma estratégia para aproveitar o impacto da curva da experiência de grandes volumes de produção que são cruciais para o fabrico, a baixo custo, de conjuntos de circuitos integrados de recetores, para que os circuitos integrados com a dupla função EGNOS/Galileo possam competir, em termos de custos, com circuitos integrados baseados exclusivamente no GPS.

3.7 Para o crescimento do mercado a jusante das aplicações e dos produtos europeus do GNSS, a GSA deverá optar por uma estratégia de desenvolvimento de mercado agressiva, liderada por uma equipa altamente qualificada.

3.8 Os objetivos devem ser fixados por segmento-alvo da cadeia mercado/valor. Há que desenvolver uma estratégia de marca mundial para o EGNOS/Galileo para alinhar objetivos, realçar o valor da marca, simplificar as comunicações no mercado e clarificar as prioridades de marketing.

3.9 A qualidade da tecnologia e dos serviços Galileo introduzidos no mercado tem de ser sempre muito elevada. Há que manter um controlo da qualidade rigoroso sobre o desenvolvimento tecnológico e a sua implementação a nível do utilizador final.

3.10 Infelizmente, a qualidade técnica de alguns dos produtos EGNOS da primeira vaga não tem correspondido às expectativas dos consumidores. No âmbito de uma estratégia de marca, é preciso desenvolver uma marca de qualidade para toda a tecnologia EGNOS/Galileo aprovada que a proteja contra danos à sua reputação.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura

COM(2011) 416 final,

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Reforma da política comum das pescas»

COM(2011) 417 final,

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à dimensão externa da política comum das pescas

COM(2011) 424 final

e a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à política comum das pescas

COM(2011) 425 final

(2012/C 181/33)

Relator: **Gabriel SARRÓ**

Correlator: **Franco CHIRIACO**

Em 1 de setembro, em 13 de setembro e em 5 de outubro de 2011, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (para as propostas COM(2011) 416 final e COM(2011) 425 final), e a Comissão, nos termos no artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (para as propostas COM(2011) 417 final e COM(2011) 424 final), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura

COM(2011) 416 final,

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Reforma da política comum das pescas

COM(2011) 417 final,

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativo à dimensão externa da política comum das pescas

COM(2011) 424 final e a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à política comum das pescas

COM(2011) 425 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 14 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 152 votos a favor, 5 votos contra e 14 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões**

1.1 O CESE concorda com a Comissão quanto à necessidade de propor uma revisão simultânea da política comum das pescas (PCP) e da organização comum dos mercados (OCM), reforçando assim a integração, a coerência e a coordenação necessárias entre os aspetos da exploração, da transformação e da comercialização da pesca, da aquicultura e da conquilicultura.

1.2 Na generalidade, o CESE considera corretos os objetivos gerais e específicos, assim como os princípios da boa governação enunciados na proposta. A PCP deve garantir que as atividades de pesca e de aquicultura criem condições sustentáveis a longo prazo dos pontos de vista ambiental, económico e social e contribuam para a segurança do abastecimento de produtos alimentares, aplicando o critério de precaução e uma abordagem ecossistémica.

1.3 No entanto, o CESE considera que a proposta de regulamento não concretiza as medidas de gestão da pesca necessárias para restabelecer totalmente e manter as unidades populacionais acima de níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável (RMS), garantir aos cidadãos produtos da pesca e da aquicultura saudáveis e de elevada qualidade, contribuir para a prosperidade das comunidades pesqueiras e a rentabilidade das empresas de produção e transformação, e proporcionar postos de trabalho atrativos e mais seguros.

1.4 O Comité aprova as regras gerais de acesso às águas da União, já em vigor, que beneficiam mais as comunidades piscatórias locais.

1.5 O Comité aprova os tipos de medidas de conservação e de medidas técnicas propostas, que se devem adaptar aos diferentes tipos de pesca.

1.6 O CESE apoia a proposta de estabelecer planos plurianuais com o objetivo de restabelecer e manter, na medida do possível, todas as unidades populacionais de peixes acima de níveis que possam produzir o RMS até 2015. Este objetivo, embora louvável, é de difícil aplicação para as pescarias mistas, razão por que o CESE solicita à Comissão que preveja soluções práticas para resolver os problemas que possam verificar-se nessas pescarias.

1.7 O CESE considera prioritário que os Estados-Membros, apoiados pela Comissão, dotem os institutos científicos dos meios necessários para poderem responder adequadamente às necessidades de investigação aplicada e para poderem abranger todas as espécies de peixes exploradas comercialmente, bem como as espécies associadas e dependentes e o seu ambiente.

1.8 No que se refere à política de proibição das devoluções de capturas, o CESE considera que é um objetivo desejável, mas defende uma abordagem mais progressiva e proporcional, baseada na redução progressiva das mesmas, promovendo e incentivando a seletividade das artes de pesca, medidas destinadas à sua valorização mediante a transformação em produtos com valor acrescentado e a procura de oportunidades comerciais, adequando as infraestruturas dos navios e dos portos de pesca.

1.9 Na opinião do CESE, a proposta não aprofunda suficientemente a questão da regionalização e não deixa antever qualquer medida que pressuponha uma descentralização.

1.10 No que diz respeito à estabilidade relativa e à sua aplicação para a atribuição de possibilidades de pesca aos Estados-Membros, o Comité insiste na necessidade de atualizar este critério por estar desfasado e não refletir a realidade atual das frotas de pesca e das zonas altamente dependentes da pesca. Além disso, o Comité propõe que a atribuição das possibilidades de pesca após a atualização da estabilidade relativa seja essencialmente baseada num conjunto de critérios ambientais, económicos e sociais transparentes.

1.11 O Comité considera que a proposta relacionada com as concessões de pesca transferíveis é confusa e que a Comissão deveria clarificar a interpretação dos artigos que a integram, em particular no que se refere à definição de «critérios transparentes e objetivos» para a atribuição das concessões. Solicita igualmente que se tenha em conta o impacto de uma tal medida no emprego e que se prevejam medidas específicas para os pescadores assalariados.

1.12 Em relação à gestão da capacidade de pesca, o CESE considera que a Comissão deveria realizar, até 2014 o mais tardar, uma avaliação exaustiva da capacidade de pesca, incluindo não só a potência e a arqueação mas também o tipo de artes e outras características das embarcações e que, com base nessas avaliações, os Estados-Membros deviam adequar a capacidade de pesca aos recursos disponíveis.

1.13 O Comité considera que, para a gestão das pescas baseada nos ecossistemas, é fundamental que na recolha de dados se procure obter o máximo possível de dados ambientais em conformidade com a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha e com os critérios para um bom estado ambiental.

1.14 O CESE concorda, em termos gerais, com as propostas da Comissão relativas à política externa. No entanto, manifesta a sua preocupação em relação a alguns dos aspetos mencionados no ponto 3.7.9 do presente parecer.

1.15 O CESE congratula-se com o reconhecimento por parte da Comissão da dimensão comum europeia da política da aquicultura. O CESE apela ao reforço do controlo ambiental e solicita a definição de um quadro administrativo ágil e de um espaço jurídico único para o desenvolvimento de uma aquicultura sustentável que permita a fixação da população e a criação de riqueza nas zonas periféricas não urbanas, ao mesmo tempo que garante plenamente o respeito, a compatibilidade e a integração a nível ambiental.

1.16 Em relação ao novo instrumento financeiro, o CESE entende que se deveria valorizar o papel dos pescadores e das comunidades piscatórias no desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, prevendo medidas sociais, nomeadamente de medidas de apoio em caso de perda de emprego, e ajudas à formação e à reconversão dos trabalhadores, com destaque para os jovens e as mulheres.

1.17 O CESE deplora que a dimensão social, considerada em todas as fases do setor da pesca e da aquicultura (produção, transformação e comercialização), não esteja presente na proposta sob a forma de medidas concretas para melhorar as condições de vida e de trabalho. Considera que deve ser promovida a participação dos parceiros sociais ao nível adequado.

1.18 Solicita à Comissão que tenha em conta as várias exigências formuladas pelos diferentes intervenientes do setor. A reforma da PCP deve atender às necessidades tanto dos armadores como das tripulações.

1.19 O CESE considera que uma definição da pequena pesca baseada unicamente no critério do comprimento dos navios é demasiado simplista e, na verdade, equipara uma parte considerável da frota da pequena pesca à categoria da pesca industrial.

1.20 O CESE apoia os objetivos e princípios que regem o novo regulamento da OCM e insta a Comissão a ter em conta as observações do Comité incluídas no presente parecer.

1.21 A fim de evitar a concorrência desleal no mercado da UE, o CESE solicita que os produtos importados sejam sujeitos às mesmas condições aplicadas aos produtos da UE em matéria de requisitos de higiene, sanidade e controlo, incluindo a total rastreabilidade «da água para a mesa», e insta a que a exaustividade dos controlos, tanto na fronteira como na origem, garanta o adequado cumprimento destas normas que contribuem para a segurança dos alimentos. Neste sentido, o Comité entende que as diferentes direções-gerais da Comissão Europeia deveriam adotar uma abordagem coerente.

1.22 O CESE sublinha que todas estas propostas se aplicam também à pesca de água doce e à aquicultura e apela a que a Comissão preste atenção de forma ponderada às características específicas de ambas.

2. **Antecedentes**

2.1 *Contexto do regulamento sobre a PCP («regulamento de base»).*

2.1.1 A PCP, criada em 1983, manteve-se em vigor, com modificações de pouco relevo, durante vinte anos, até à profunda reforma operada pelo Regulamento (CE) n.º 2371/2002. Em 2009, a Comissão analisou o funcionamento da PCP reformada, tendo concluído que, apesar dos progressos realizados, não haviam sido alcançados os objetivos de uma pesca sustentável em todas as suas dimensões (ambiental, económica e social) e que muitas unidades populacionais eram objeto de sobrepesca.

2.1.2 Esta conclusão encontra-se patente no Livro Verde [1] sobre a reforma da política comum das pescas. No seu parecer sobre esta matéria, aprovado por ampla maioria, o Comité recomendava «que as medidas a adotar estejam à altura de salvaguardar o emprego e a coesão territorial e que os objetivos estratégicos preservem o equilíbrio entre os pilares económico, social e ambiental, garantindo e favorecendo o comportamento responsável e sustentável de todos os elos da cadeia de pesca». Os temas em que a futura reforma deveria incidir com maior profundidade seriam, nomeadamente:

— «o estabelecimento de um regime diferenciado para as frotas da pequena pesca;

— a introdução de um capítulo social que harmonize as condições de trabalho dos pescadores;

— a melhoria das condições de mercado e das práticas comerciais;

— a complementaridade com a política ambiental marinha que deverá, além disso, promover e intensificar a investigação aplicável à política das pescas;

— a plena inserção da PCP no âmbito das organizações internacionais (ONU, FAO) [2].»

2.1.3 O parecer do Comité sobre «O desenvolvimento de zonas regionais de gestão dos recursos haliêuticos e de controlo das pescas» [3] afirma que «o Comité acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de proceder a uma reforma profunda da política comum das pescas (PCP) e, em particular, o seu objetivo de estabelecer uma política descentralizada, menos dependente de decisões detalhadas tomadas em Bruxelas e que proporcione mais oportunidades para uma participação do nível local e regional na gestão das pescas. Contudo, faltam os pormenores, a clareza e o regime de sanções, essenciais para o funcionamento eficaz de uma tal política, pelo que estes aspetos devem ser incluídos» e que «sem bons recursos haliêuticos, não pode haver um setor das pescas sustentável», recomendando «que a sustentabilidade ambiental seja considerada uma prioridade, como base da sustentabilidade económica e social».

2.1.4 O parecer supramencionado declara igualmente que «para surtir efeito, o reforço dos planos de uma gestão baseada em quotas, com base num "rendimento máximo sustentável" (RMS), terá que fixar níveis mais elevados que permitam verdadeiramente o florescimento de todas as espécies regulamentadas, o que deverá ser concretizado até 2015».

2.2 *Contexto do Regulamento da OCM dos produtos da pesca e da aquicultura*

2.2.1 A existência de uma OCM no setor da pesca e da aquicultura remonta a 1970e o seu quadro jurídico é constituído pelo Regulamento (CE) n.º 104/2000. A partir de 2008, a Comissão procedeu a amplas avaliações e consultas a fim de corrigir as falhas observadas na aplicação das disposições atualmente em vigor, tendo em conta os recentes desenvolvimentos dos mercados europeu e mundial e a evolução das atividades da pesca e da aquicultura.

[1] COM(2009) 163.

[2] CESE, JO C 18 de 19.1.2011, pp. 53-58.

[3] CESE, JO C 24 de 28.1.2012, p. 48.

2.2.2 A nova proposta de regulamento estabelece uma OCM no setor dos produtos da pesca e da aquicultura que compreende os instrumentos seguintes:

a) organizações profissionais (organizações de produtores e organizações interprofissionais);

b) normas de comercialização;

c) informação dos consumidores;

d) regras de concorrência;

e) inteligência de mercado.

2.2.3 O CESE considera que aos elementos anteriores deveria acrescentar-se um outro que regulasse as relações comerciais com os países terceiros, de modo que todos os produtos importados respeitem as normas da União Europeia e sejam submetidos a controlos eficazes.

3. **Análise da proposta de reforma da PCP e observações do Comité**

3.1 *Âmbito de aplicação e objetivos*

3.1.1 A PCP compreende a conservação, gestão e exploração dos recursos biológicos marinhos e de água doce e a aquicultura, bem como a transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura, sempre que estas atividades sejam exercidas no território dos Estados-Membros, ou em águas da União, mesmo por navios de pesca de países terceiros, ou por navios de pesca da União fora das águas da União, ou por nacionais dos Estados-Membros.

3.1.2 A PCP deve garantir que as atividades da pesca e da aquicultura criem condições sustentáveis a longo prazo dos pontos de vista ambiental, económico e social, contribuindo para a segurança do abastecimento de produtos alimentares, aplicando à gestão da pesca critérios de precaução e uma abordagem ecossistémica, procurando assegurar que, até 2015, os recursos biológicos marinhos vivos sejam explorados de forma a restabelecer e manter as unidades populacionais das espécies exploradas acima de níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável, tudo isto integrando os requisitos constantes da legislação ambiental da União.

3.1.3 Para alcançar estes objetivos, a PCP deve, em especial, eliminar as capturas indesejadas de unidades populacionais comerciais e, gradualmente, assegurar que todas as capturas dessas unidades populacionais são desembarcadas. Deve, igualmente, criar condições para atividades de pesca eficientes, promover o desenvolvimento das atividades aquícolas na União, contribuir para assegurar um nível de vida adequado às populações que dependem das atividades de pesca, tendo em conta os interesses dos consumidores e assegurando que a recolha e a gestão de dados são efetuadas de forma sistemática e harmonizada.

3.1.4 Na generalidade, o CESE apoia o âmbito de aplicação e os objetivos gerais e específicos da PCP, assim como os seus princípios de boa governação. Lamenta, contudo, que não seja prestada a devida atenção à conservação, gestão e exploração dos recursos biológicos de água doce. O Comité apela a que a Comissão, nas suas propostas, tenha em conta as especificidades da pesca de água doce e da aquicultura, incluindo a sua articulação com a PAC. Sublinha que será ainda necessário criar grupos de trabalho análogos aos que existem no setor do mar, para que possam concertar experiências no âmbito da implementação de uma política comum de pesca de água doce e apresentar propostas para a sua atualização.

3.1.5 No entanto, considera que a proposta de regulamento não concretiza as medidas de gestão necessárias para gerir as pescas a fim de restabelecer e conservar as unidades populacionais de peixes e assim alcançar estes objetivos que, além de lançar as bases de pescarias sustentáveis que respeitem os ecossistemas, ofereçam produtos da pesca saudáveis e de elevada qualidade aos cidadãos, promovam comunidades piscatórias prósperas, indústrias de produção e transformação do peixe rentáveis e empregos mais atrativos e seguros, dando a máxima importância à participação dos parceiros sociais a todos os níveis ([4]).

3.2 *Acesso às águas*

3.2.1 De 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2022, nas águas situadas na zona das 12 milhas marítimas medidas a partir das linhas de base sob a sua soberania ou jurisdição, os Estados-Membros podem restringir a pesca aos navios que exercem tradicionalmente a pesca nessas águas a partir de portos na costa adjacente e aos navios de pesca da UE pertencentes a um outro Estado-Membro, em virtude das relações de vizinhança que permitiram esta atividade de pesca entre eles.

3.2.2 De igual modo, no mesmo período, nas águas situadas na zona das 100 milhas marítimas medidas a partir das linhas de base dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, os Estados-Membros em causa podem restringir a pesca aos navios registados nos portos dessas ilhas. Tais restrições não se aplicam aos navios de pesca da UE que exercem tradicionalmente a pesca nessas águas, desde que não excedam o esforço tradicional de pesca.

3.2.3 O Comité aprova estas medidas de acesso às águas, que já estão em vigor e que deverão ser complementadas por medidas destinadas a garantir um acesso preferencial àqueles que pratiquem uma pesca sustentável do ponto de vista social e ambiental e cujas atividades beneficiem mais as comunidades piscatórias locais.

3.3 *Medidas para a conservação dos recursos biológicos marinhos*

3.3.1 O CESE considera que os planos plurianuais introduzidos na atual PCP tiveram em alguns casos um impacto positivo importante, devendo portanto prosseguir-se a aplicação dos mesmos, como o prevê a nova proposta, analisando os problemas que afetaram os que não funcionaram adequadamente e baseando sempre os planos em estudos científicos sólidos, realizados por organismos científicos da UE. Além disso, o Comité considera que devem ser previstos mecanismos de correção adequados, ágeis e flexíveis.

([4]) COM(2011) 417.

3.3.2 Em relação ao objetivo dos planos plurianuais de restabelecer e manter todas as unidades populacionais acima de níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável até 2015, o CESE considera que este é um objetivo louvável, baseado nas disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), juridicamente vinculativas para a UE desde 1998, e reiteradas no relatório da Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2002, no qual se baseia a Comissão para propor a referida medida, e que diz textualmente: «Para garantir pescarias sustentáveis, será necessário adotar as seguintes ações, a todos os níveis: manter ou recuperar as populações de peixes até um nível em que possam produzir o rendimento máximo sustentável, tentando atingir esse objetivo para as populações mais depauperadas de forma urgente e, quando possível, até 2015».

3.3.3 O Comité considera que o objetivo do rendimento máximo sustentável deixa uma certa margem para interpretação quanto às suas modalidades de aplicação, e faz notar a dificuldade de o conseguir em determinadas pescarias mistas, dado que as diversas espécies de peixes interagem e as taxas de captura que determinam o nível de esforço de pesca não correspondem ao RMS de cada espécie individual. O CESE solicita à Comissão que preveja soluções práticas para resolver os problemas que possam verificar-se nas pescarias mistas.

3.3.4 O CESE insta a Comissão a ter em conta que as medidas para a melhoria do estado das unidades populacionais nas zonas de pesca da União não devem ter uma influência negativa sobre a sustentabilidade das unidades populacionais de outras zonas, como resultado da intensificação do comércio internacional de produtos da pesca e da deslocação da capacidade de pesca da UE.

3.3.5 Para que os planos plurianuais se baseiem na melhor avaliação científica das unidades populacionais de peixes, o CESE considera prioritário que os Estados-Membros, apoiados pela Comissão através do FEAMP (Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas), dotem os institutos científicos dos meios necessários para poderem responder adequadamente às necessidades de investigação e abranger todas as espécies exploradas. Nos casos em que não exista uma avaliação científica adequada, deverá ser aplicado o princípio de precaução conforme definido no Acordo das Nações Unidas de 1995 relativo às unidades populacionais de peixes. Por outro lado, o Comité considera imprescindível a promoção do diálogo entre cientistas e pescadores.

3.3.6 Além disso, o Comité considera que a aplicação das medidas destinadas a manter ou restabelecer as unidades populacionais acima de níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável até 2015 terá influência na capacidade de pesca das frotas dos Estados-Membros e deve assegurar que os segmentos de frota mais prejudiciais ao ambiente e socialmente desvantajosos são eliminados em primeiro lugar. A Comissão deve, por isso, prever medidas que visem a sua adequação, oferecendo alternativas socioprofissionais para o setor da pesca com vista a evitar a atual perda de emprego devido à fragilidade das unidades populacionais. Neste contexto, o CESE solicita que seja efetuada uma avaliação detalhada do impacto socioeconómico dos planos plurianuais a curto, médio e longo prazo.

3.3.7 O conteúdo dos planos plurianuais e o quadro de medidas técnicas devem indicar o seu âmbito de aplicação, em termos de unidades populacionais, pescarias e ecossistemas marinhos, e objetivos coerentes com os objetivos gerais e específicos da PCP descritos no ponto 3.1.1. O quadro de medidas técnicas para cada plano plurianual deve contribuir para a manutenção ou o restabelecimento das unidades populacionais acima de níveis que possam produzir o rendimento máximo sustentável, reduzir as capturas de indivíduos de tamanho inferior ao regulamentar e de organismos marinhos indesejados, e para atenuar o impacto das artes de pesca no ecossistema.

3.3.8 O CESE considera que tanto o conteúdo como o quadro de medidas técnicas previstas no artigo 14.º se adaptam aos objetivos da reforma da PCP, merecendo portanto a sua aprovação. A aplicação dessas medidas técnicas deve ter em conta as especificidades dos diferentes tipos de pesca.

3.3.9 No que diz respeito à obrigação de desembarcar todas as capturas, apresentada pela Comissão (proibição das devoluções), a proposta de reforma da PCP fixa um calendário, compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 1 de janeiro de 2016, durante qual uma série de unidades populacionais sujeitas a limites de capturas devem ser aladas e mantidas a bordo dos navios de pesca a partir de 1 de janeiro de cada um destes anos. Serão estabelecidos tamanhos mínimos de referência para a conservação de todas estas unidades populacionais, cujas capturas só podem ser vendidas para transformação em farinha de peixe ou em alimentos para animais. As normas de comercialização aplicáveis às capturas que excedem as possibilidades de pesca fixadas são estabelecidas em conformidade com a organização comum dos mercados.

3.3.10 Quanto à proposta de proibir as devoluções de determinadas espécies em função de um calendário determinado, o CESE considera tratar-se de um objetivo desejável, mas que atualmente é muito difícil de cumprir em determinadas pescarias, nomeadamente no caso das pescarias mistas. Com efeito, as consequências socioeconómicas seriam de tal modo graves que muitos navios teriam de ser desmantelados. Assim, o Comité considera conveniente introduzir medidas para mitigar tais consequências. O CESE defende uma abordagem mais progressiva e proporcional, baseada na seletividade das artes de pesca e na redução progressiva das devoluções, que promova e incentive medidas destinadas à sua valorização mediante a transformação em produtos com valor acrescentado e adaptando as infraestruturas dos navios e dos portos de pesca.

3.3.11 O Comité é de opinião que seria muito conveniente e útil a realização de uma análise sobre a origem das devoluções em cada pescaria, a fim de utilizar os instrumentos mais adequados à sua redução para cada pesca individual.

3.3.12 Considera que não será possível aplicar eficazmente a proibição das devoluções sem uma formação adequada dos trabalhadores. O FEAMP deverá prever um apoio às ações de formação correspondentes.

3.3.13 Relativamente à regionalização, a Comissão poderá autorizar os Estados-Membros a especificarem, no âmbito de um plano plurianual, as medidas de conservação e as medidas técnicas aplicáveis aos navios que arvoram o seu pavilhão, no respeitante a unidades populacionais nas águas da União para as quais lhes tenham sido atribuídas possibilidades de pesca, desde que estas medidas sejam compatíveis com os objetivos da PCP e com o âmbito do plano plurianual e não sejam menos estritas do que as previstas pela legislação da União em vigor. Estas medidas serão notificadas à Comissão, que as avaliará em qualquer momento e, se for caso disso, a outros Estados-Membros interessados e aos conselhos consultivos pertinentes.

3.3.14 No que se refere às medidas nacionais que um Estado-Membro poderá tomar para a conservação das unidades populacionais de peixes nas águas da União, estas poderão ser adotadas desde que sejam aplicáveis exclusivamente aos navios de pesca que arvoram o seu pavilhão ou às atividades de pesca de pessoas estabelecidas no território do Estado-Membro, sejam compatíveis com os objetivos da PCP e não sejam menos estritas do que as previstas pela legislação da União em vigor.

3.3.15 Os Estados-Membros podem adotar medidas não discriminatórias destinadas à conservação e gestão das unidades populacionais e com vista a reduzir ao mínimo os efeitos da pesca na zona das 12 milhas marítimas calculadas a partir das suas linhas de base, desde que a União não tenha adotado medidas de conservação e de gestão especificamente para a referida zona. Se essas medidas forem suscetíveis de afetar navios de pesca de outros Estados-Membros, só podem ser adotadas depois de a Comissão, os Estados-Membros em causa e os conselhos consultivos pertinentes terem sido consultados sobre o projeto de medidas, acompanhado de uma nota justificativa.

3.3.16 O CESE considera que, embora as medidas possam ser adequadas, a proposta de regulamento não inclui mecanismos claros para descentralizar a tomada de decisões, e entende que devem ser tidas em conta as considerações contidas no seu recente parecer sobre «O desenvolvimento de zonas regionais de gestão dos recursos haliêuticos e de controlo das pescas».

3.4 *Acesso aos recursos*

3.4.1 Uma vez mais, as possibilidades de pesca atribuídas aos Estados-Membros são garantidas na nova proposta com base no sistema de TAC (total admissível de capturas) e quotas, aplicando o princípio da estabilidade relativa entre os Estados-Membros.

3.4.2 Quanto à estabilidade relativa, o CESE reitera a posição expressa no seu parecer sobre o Livro Verde, insistindo na necessidade de atualizar este critério a fim de ter em conta as alterações que se produziram desde a sua criação em 1976. Uma prova da necessidade desta atualização é o facto de a Comissão voltar a propor que se autorizem os Estados-Membros a intercambiar entre si a totalidade ou parte das possibilidades de pesca que lhes foram atribuídas, sinal inequívoco de que a estabilidade relativa introduzida há mais de 35 anos está obsoleta e não reflete a realidade atual das frotas de pesca e das zonas fortemente dependentes da pesca. Assim, o CESE é de opinião que o historial das capturas por si só não deve ser a base para a atribuição das quotas após a atualização da estabilidade relativa, devendo-se incluir igualmente um conjunto de critérios ambientais, económicos e sociais transparentes.

3.4.3 Segundo a proposta, até 31 de dezembro de 2013, cada Estado-Membro estabelece um sistema de concessões de pesca transferíveis para todos os navios de pesca de comprimento de fora a fora igual ou superior a 12 metros e para todos os navios de pesca com menos de 12 metros de comprimento de fora a fora que pescam com artes rebocadas. Os Estados-Membros podem alargar o sistema de concessões de pesca transferíveis aos navios de pesca com menos de 12 metros de comprimento de fora a fora e que utilizam artes que não as rebocadas, informando do facto a Comissão.

3.4.4 O Comité considera que o texto da proposta é confuso e que a Comissão deveria clarificar a sua interpretação, em particular no que se refere à definição de «critérios transparentes e objetivos» para a atribuição das concessões. Neste sentido, o CESE considera que os operadores que não respeitem os direitos dos trabalhadores não deveriam ser elegíveis. O estabelecimento das concessões de pesca transferíveis pode representar uma ocasião para generalizar, no setor, uma conformidade com as normas sociais que garanta a qualidade e a segurança da atividade da pesca na Europa e desincentive uma eventual concorrência desleal baseada em custos operacionais menores.

3.4.5 O CESE opõe-se a uma privatização dos recursos marinhos. Como tal, considera inaceitável a proposta da Comissão que prevê um mercado para a transferência de direitos de pesca entre empresas privadas, uma vez que facilitar a saída destas empresas do setor implicaria um aumento da precariedade dos trabalhadores. Os direitos de pesca devem ser exclusivamente geridos pelos Estados-Membros.

3.4.6 As concessões de pesca transferíveis podem dar lugar a uma redução quantitativa da capacidade mas não a uma redução qualitativa ou à eliminação dos elementos da frota mais prejudiciais ao ambiente, menos eficientes em termos de energia e socialmente mais desvantajosos. Além disso, muitas vezes os direitos de pesca ficaram concentrados nas mãos de poucos operadores, alguns mesmo alheios ao setor, que depois subcontratam a atividade de pesca a terceiros, frequentemente os mesmos que pescavam anteriormente nessas águas.

3.4.7 O Comité apoia a proposta de estabelecer sistemas de concessões de pesca transferíveis se os sistemas não forem obrigatórios, se ficar ao critério dos Estados-Membros a decisão sobre a aplicação nas suas águas territoriais, se não forem aplicados fora das águas da União e tiverem como principal objetivo conservar as populações de peixes com base em critérios ambientais, económicos e sociais a longo prazo.

3.4.8 O CESE tem algumas reservas quanto à aplicação de tal sistema para a frota que opera no Mediterrâneo, posto que a Comissão, na sua proposta, não concretizou de que modo tenciona pô-lo em prática.

3.4.9 O CESE considera necessário garantir que as transferências de concessões de pesca entre Estados-Membros decorram em condições idênticas às que prevalecem para os nacionais de um mesmo Estado-Membro. A análise dos efeitos deste sistema sobre a competitividade e a rentabilidade das frotas dos diversos Estados-Membros deverá prestar uma atenção particular àqueles que se caracterizam por uma elevada taxa de importações de produtos da pesca.

3.5 *Gestão da capacidade de pesca*

3.5.1 Na exposição de motivos da proposta, a sobrecapacidade da frota é mencionada como um dos principais problemas da PCP. O relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as obrigações em matéria de comunicação previstas no Regulamento (CE) n.º 2371/2002 diz textualmente que «todos os Estados-Membros respeitaram as limitações legais da capacidade de pesca» e que «para a maioria deles a capacidade de pesca é atualmente inferior aos respetivos limites máximos, […] em média, 10 % em arqueação e 8 % em potência».

3.5.2 Estas limitações são mantidas pela Comissão na nova proposta, cujo artigo 35.º fixa os limites máximos da capacidade de pesca das frotas dos Estados-Membros a partir de 1 de janeiro de 2013.

3.5.3 O Comité considera que, embora os Estados-Membros respeitem estes limites máximos da capacidade de pesca, a Comissão deve adaptá-los em função de numa medição mais precisa da capacidade de pesca que inclua a potência e a arqueação, bem como o tipo de artes e outras características das embarcações, a fim de ajustar os recursos disponíveis.

3.5.4 O CESE considera ainda que seria muito interessante incluir, na informação prevista no artigo 36.º sobre os «Ficheiros da frota de pesca», qual a situação da capacidade de pesca relativamente aos recursos disponíveis.

3.6 *Base científica da gestão das pescas*

3.6.1 A base científica da gestão das pescas compete integralmente aos Estados-Membros, que deverão recolher os dados biológicos, técnicos, ambientais e socioeconómicos necessários para uma gestão das pescas baseada nos ecossistemas.

3.6.2 O Comité considera que, para a gestão das pescas baseada nos ecossistemas, é fundamental que na recolha de dados se procure obter o máximo possível de dados ambientais. É de opinião que o sistema de atribuição de quotas deve prever o fornecimento atempado de dados fiáveis e que o incumprimento desta condição deve ser punido.

3.6.3 A recolha, gestão e utilização de dados é efetuada no quadro de um programa plurianual a partir de 2014. Até lá, continuará a aplicar-se o Regulamento (CE) n.º 199/2008 relativo aos programas de recolha e gestão de dados.

3.6.4 Os Estados-Membros adotam programas nacionais de recolha de dados científicos, de investigação e de inovação no domínio da pesca. Cria-se a figura de um correspondente nacional para a coordenação a nível nacional da recolha e gestão de dados científicos para fins de gestão da pesca.

3.6.5 O CESE apoia esta medida de caráter científico, considera que nos programas de investigação se deve procurar recolher informações sobre todas as espécies a respeito das quais se carece atualmente de dados científicos e considera conveniente associar a este esforço os conselhos consultivos ou outros organismos descentralizados pertinentes.

3.7 *Política externa*

3.7.1 A UE é uma das poucas grandes potências pesqueiras com uma forte presença em todos os mares e oceanos do mundo devido às atividades das suas frotas, aos investimentos, aos acordos bilaterais com países terceiros e à sua participação nas principais organizações regionais de gestão das pescas (ORGP). Além disso, possui um setor de transformação e comercialização fortemente internacionalizado.

3.7.2 A UE constitui também um dos grandes mercados para os produtos da pesca, tanto do ponto de vista do consumo como das importações, o que lhe confere uma grande responsabilidade a nível do empenho e da garantia de uma gestão sustentável das atividades de pesca e da conservação dos recursos haliêuticos a nível mundial.

3.7.3 O CESE partilha a opinião da Comissão de que a UE deve promover, na agenda global e multilateral, a pesca sustentável em todo o mundo, não só mantendo o princípio da pesca responsável principalmente em termos ambientais, mas também incluindo os aspetos sociais e económicos. A UE deve também promover medidas comerciais transparentes e justas, já que a sua política comercial deve ser coerente com os princípios de uma pesca responsável e sustentável.

3.7.4 O CESE concorda com os princípios gerais enunciados na proposta relativos às organizações internacionais da pesca e aos acordos de pesca sustentável. Neste sentido, conviria incluir também as empresas de pesca da UE que tenham efetuado investimentos no exterior e que deveriam ser especificamente abrangidas pelo ordenamento jurídico da União Europeia. Seria também conveniente solicitar aos Estados-Membros que informem a Comissão sobre todos os acordos celebrados entre os seus cidadãos e um país terceiro que permitem aos navios que arvoram o seu pavilhão pescar nas águas sob jurisdição ou soberania de um país terceiro. A reforma da dimensão externa da PCP tem lugar num contexto complicado para o setor da pesca tanto da UE como de muitos países em desenvolvimento, devido à diminuição dos recursos haliêuticos, à presença cada vez mais importante de outras frotas de pesca longínqua e ao impacto das alterações climáticas. A UE deveria criar um contexto favorável ao investimento privado europeu em atividades de pesca sustentável nos países ACP, gerando nesses países um elevado valor acrescentado e postos de trabalho dignos, garantindo elevados níveis de gestão.

3.7.5 Na opinião do CESE, a presença da UE nos organismos internacionais, nomeadamente nas ORGP, deve visar melhorar a conservação das unidades populacionais e garantir um elevado nível de cumprimento das medidas de gestão da pesca por todas as partes envolvidas.

3.7.6 Os acordos de parceria no domínio das pescas (APP) atualmente em vigor têm o objetivo de permitir que os navios da UE possam pescar, num enquadramento regulamentado e juridicamente seguro, os recursos excedentários nas zonas económicas exclusivas de diversos países terceiros. A Comissão considera que os APP em vigor devem transformar-se em acordos de pesca sustentável (APS) focalizados na conservação dos recursos e na sustentabilidade ambiental, numa melhor governação e na eficácia do apoio setorial.

3.7.7 O CESE considera necessária esta nova orientação. Para tal, a UE deve desenvolver acordos de pesca sustentável que se destinem a criar no país terceiro em desenvolvimento um ambiente propício a atividades sustentáveis do ponto de vista ambiental, social e económico, baseados num mecanismo de diálogo participativo e transparente com todas as partes interessadas para terem conta as prioridades do país em causa no que toca ao desenvolvimento sustentável do respetivo setor da pesca. Os APS devem basear-se em pareceres científicos sólidos e transparentes, em avaliações das consequências sociais, económicas e ambientais de cada acordo, numa maior contribuição dos armadores para os custos dos direitos de acesso e no respeito dos direitos humanos. Considera igualmente necessário acrescentar o respeito dos direitos dos trabalhadores aos critérios a cumprir pelas empresas que operam a título dos APS. Além disso, é de opinião que se devem apoiar os países em desenvolvimento a melhorarem a sua capacidade de realizar investigações e avaliações dos recursos marinhos nas suas próprias águas. Os APS com países terceiros, além de permitirem à frota da UE aceder às águas de países terceiros, deverão contribuir para o desenvolvimento do setor da pesca desses países, criando aí novas indústrias que promovam a segurança alimentar e uma maior equidade, aumentando a atividade portuária desses países e, no conjunto, melhorando o nível social graças à criação de postos de trabalho sustentáveis para os seus trabalhadores nacionais. O Comité insta a Comissão a melhorar a governação aplicando critérios sociais e ambientais e criando todos os instrumentos necessários para garantir um acompanhamento permanente da aplicação e do respeito dos APS. Devem ser realizadas avaliações do impacto económico, social e ambiental que os acordos de pesca têm no desenvolvimento das pescas no país terceiro em causa e essas avaliações devem ser facultadas a todas as partes interessadas, a fim de permitir a participação informada e o diálogo entre as partes na UE e nos países ACP afetados.

3.7.8 O CESE saúda a proposta de incluir uma cláusula de transparência em futuros acordos de pescas, a fim de garantir o conhecimento dos esforços de pesca acumulados (pelas frotas locais e todas as frotas estrangeiras que pescam numa determinada zona económica exclusiva). Uma tal cláusula, juntamente com uma melhor recolha de dados e investigação, ajudará a avaliar o nível de existências excedentárias disponíveis. O CESE considera que é necessária uma maior transparência na operação dos APS no diz respeito à publicação de avaliações *ex ante – ex post* que contêm dados importantes, como por exemplo o valor das capturas feitas por frotas da UE nas águas dos países ACP.

3.7.9 No entanto, o CESE exprime a sua preocupação em relação a algumas propostas contidas na comunicação sobre a dimensão externa da PCP. Nomeadamente, a respeito dos acordos de pesca sustentável, o CESE lamenta que a Comissão já não mencione a necessidade de estes serem instrumentos de defesa da atividade e do emprego para as frotas da UE que operam no âmbito destes acordos, em virtude da sua especificidade e pertença a regiões que dependem grandemente da pesca. Além disso, não compreende por que motivo a cláusula de exclusividade se tornou mais rígida. O CESE entende, pelo contrário, que esta cláusula deve ser flexibilizada a fim de facilitar em casos excecionais o acesso da frota da UE às águas de países terceiros. No que diz respeito à contrapartida pelo acesso às águas de países terceiros, o CESE considera que os armadores europeus deveriam pagar um montante razoável e proporcional que não prejudique a competitividade das empresas, analisando-se as situações caso a caso, na medida em que as condições de pesca não são iguais em todos os países terceiros. Por último, a Comissão não menciona a necessidade de negociar condições técnicas adequadas, que permitam o máximo aproveitamento das possibilidades de pesca.

3.7.10 O CESE concorda com a inegável necessidade de promover a conservação das populações de peixes e de unir esforços a nível mundial para erradicar a pesca ilegal (INN) em todas as organizações internacionais pertinentes.

3.7.11 O Comité entende que as frotas de países terceiros que exportam os seus produtos para a UE devem respeitar as mesmas condições sociais e ambientais impostas à frota da UE.

3.7.12 O CESE acolhe com satisfação a inclusão na proposta de um ponto relativo à coerência com outras políticas da UE, que deve abranger os domínios ambiental, comercial, higiénico e sanitário, social, laboral e os aspetos relativos ao desenvolvimento e às relações externas.

3.8 *Aquicultura*

3.8.1 O CESE congratula-se com o facto de a Comissão reconhecer a dimensão comum europeia da política da aquicultura e estabelecer orientações estratégicas da UE, não vinculativas, relativas às prioridades e aos objetivos comuns para o desenvolvimento das atividades aquícolas; aplaude, em particular, a proposta que visa exigir aos Estados-Membros a elaboração de planos estratégicos nacionais plurianuais no seu território até 2014.

3.8.2 O CESE considera importante o objetivo de definir claramente os indicadores de sustentabilidade nos planos ambiental, económico e social, sobretudo tendo em conta o potencial de crescimento da aquicultura na União Europeia e o seu amplo contributo para a segurança dos aprovisionamentos.

3.8.3 O CESE considera essencial que a PCP reformada integre as conclusões da Comunicação intitulada «Um novo ímpeto para a estratégia de desenvolvimento sustentável da aquicultura europeia» ([5]), mais concretamente no que respeita à promoção da competitividade das empresas, à criação das condições para um crescimento sustentável e à melhoria da imagem e da governação do setor.

3.8.4 Neste sentido, o Comité solicita a definição de um quadro administrativo ágil e de um espaço jurídico único para o desenvolvimento de uma aquicultura sustentável que permita a fixação da população e a criação de riqueza nas zonas periféricas não urbanas, ao mesmo tempo que insiste na necessidade de respeitar, conservar e integrar o ambiente local.

3.8.5 O CESE assinala a possibilidade de o futuro regulamento receber a denominação inclusiva de «Regulamento relativo à política comum das pescas e à aquicultura».

3.9 *Controlo e execução*

3.9.1 O cumprimento das regras da PCP é assegurado através de um regime eficaz de controlo das pescas da União, que inclui a luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN).

3.9.2 O CESE aprova as propostas da Comissão relativas ao controlo e à execução das regras da PCP, embora considere que se deve estabelecer uma base jurídica suficiente para impedir os infratores de eludir as sanções.

3.9.3 Em relação à proposta de os Estados-Membros poderem exigir aos seus navios de pesca uma contribuição proporcional aos custos de implementação do regime de controlo, o Comité considera que uma tal tributação seria extremamente prejudicial para os navios, que já suportam custos consideráveis, em termos materiais e humanos, para cumprir todos os requisitos de controlo estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1224/2009 que institui um regime comunitário de controlo.

3.10 *Instrumentos financeiros*

3.10.1 A União poderá conceder ajuda financeira aos Estados-Membros e aos operadores para a consecução dos objetivos da PCP.

3.10.2 A ajuda financeira aos Estados-Membros poderá ser interrompida (suspensão dos pagamentos) ou diminuída mediante uma correção financeira, caso estes não cumpram os objetivos da PCP. Estas medidas devem ser proporcionais à natureza, dimensão, duração e reincidência do incumprimento.

3.10.3 A ajuda financeira aos operadores poderá ser proibida a título temporário ou permanente e/ou reduzida, caso estes cometam infrações graves às regras da PCP. Estas medidas devem ser proporcionais à natureza, dimensão, duração e reincidência das infrações graves. O Comité acolhe favoravelmente esta disposição e considera que deve ser alargada aos Estados-Membros que não aplicam as normas da política comum das pescas.

3.10.4 O CESE considera que o novo instrumento financeiro deverá valorizar o papel dos pescadores no desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, incluindo medidas de proteção face ao risco da perda de emprego e ajudas à formação e à reconversão para outras atividades como a aquicultura, a indústria de transformação, as atividades de conservação ou o transporte marítimo.

3.10.5 O CESE constata que a Comissão não incluiu as suas propostas financeiras no pacote da reforma e convida-a a fazê-lo quanto antes, a fim de permitir uma avaliação global da futura PCP. Ainda que, na proposta sobre o quadro financeiro plurianual, se mantenha basicamente inalterada uma dotação de 6,7 mil milhões de euros ([6]), não é claro de que modo se efetuará a sua repartição pelas rubricas relativas à pesca e aos assuntos marítimos.

3.11 *Conselhos consultivos*

3.11.1 A proposta institui conselhos consultivos para cada uma das zonas de competência estabelecidas no regulamento, mais um conselho consultivo para a aquicultura a fim de promover a representação equilibrada de todas as partes interessadas e contribuir para a realização dos objetivos da PCP.

3.11.2 Estes conselhos substituem os conselhos consultivos regionais da reforma de 2003 e têm por função apresentar recomendações, sugestões e problemas à Comissão e ao Estado-Membro em causa sobre questões relacionadas com a gestão das pescas e a aquicultura, e contribuir, em estreita colaboração com os cientistas (os quais, no entender do CESE, devem participar na sua formação e no seu funcionamento), para a recolha, o fornecimento e a análise dos dados necessários para a elaboração de medidas de conservação, assim como elaborar relatórios e pareceres sobre as propostas de medidas de gestão ou regulamentação para as quais seja obrigatória a sua consulta.

3.11.3 O comité considera que a proposta de regulamento deveria ser mais concreta a respeito da «representação equilibrada de todas as partes interessadas», indicando a participação dos atores sociais aos níveis adequados e segundo os costumes de cada Estado-Membro.

3.11.4 A ajuda financeira da União e a ação dos Estados-Membros deverão apoiar mais as partes interessadas dos conselhos consultivos, em especial a pequena pesca.

([5]) COM(2009) 162, parecer do CESE 646/2010 de 28.4.2010 (JO C 18 de 19.1.2011, p. 59-63).

([6]) COM(2011) 500 de 29.6.2011, «Um orçamento para a Europa 2020», Parte II, p. 88

3.11.5 O CESE mostra-se surpreendido pelo facto de a Comissão não mencionar, na sua proposta, o papel desempenhado pelo Comité Consultivo da Pesca e da Aquicultura da UE e exprime a sua preocupação face ao eventual desaparecimento dos grupos de trabalho de caráter transversal que se ocupam das questões relacionadas com o mercado, a política comercial e temas gerais. A existência dos conselhos consultivos, incluindo o da aquicultura, não proporciona fóruns intersetoriais que possam servir para tratar conjuntamente as questões comuns à pesca, à aquicultura e à indústria de transformação.

3.12 *Dimensão social e pequena pesca*

3.12.1 O CESE considera que a proposta da Comissão apresenta algumas lacunas que deveriam ser colmatadas, nomeadamente a ausência da dimensão social e de uma definição adequada da pequena pesca costeira e da conquilicultura.

3.12.2 Segundo o Eurostat, entre 2001 e 2010 o número de pescadores diminuiu em 20 %, atingindo os 203 200, dos quais apenas 40 % trabalham por conta própria. O conjunto do setor, por seu turno, empregava cinco milhões de pessoas em 2005. Na opinião do CESE, a dimensão socioeconómica da sustentabilidade merece tanta atenção como a dimensão ambiental.

3.12.3 Tal como já havia indicado no seu parecer sobre o Livro Verde, o CESE considera que a Comissão não tem suficientemente em conta os aspetos sociais da PCP. Por isso, reitera o que ali foi afirmado, em particular no que se refere à ausência de um reconhecimento sistemático das qualificações profissionais entre os Estados-Membros, à necessidade de uma compilação de dados estatísticos harmonizados sobre os acidentes e as suas causas – ainda não existente a nível da UE – e à urgência de revalorizar o setor, garantindo níveis de remuneração dignos.

3.12.4 O CESE não crê que a reforma em curso vá resolver os problemas de emprego que afetam os trabalhadores do setor e, portanto, propõe a introdução de medidas de acompanhamento de caráter social e económico (diversificação de atividades, reconversão profissional, formação e segurança dos trabalhadores do setor) que ajudem a fazer face ao processo de reforma, com a máxima participação dos atores institucionais, económicos e sociais.

3.12.5 Os aspetos sociais devem ser tidos em conta em todos os estádios do setor da pesca e da aquicultura (produção, transformação e comercialização), com propostas concretas para melhorar as condições de vida e de trabalho.

3.12.6 No que se refere à frota de pequena pesca costeira, a Comissão mantém a atual definição de navios com menos de 12 metros de comprimento de fora a fora, excluindo os arrastões. O Comité considera que esta definição não tem em conta a realidade da frota de pequena pesca nos diferentes Estados-Membros e que estabelece um único critério arbitrário suscetível de dar origem a situações discriminatórias. O CESE solicita, por isso, que sejam introduzidos, além da dimensão, critérios adicionais para a delimitação deste tipo de pesca altamente diversificada, como por exemplo o tempo passado no alto mar, a distância da costa ou os vínculos com as comunidades locais. Uma definição deste conceito a nível local, regional ou nacional seria, segundo o Comité, mais apropriada do que a imposição de um critério uniforme a nível comunitário que equipara uma parte considerável da frota de pequena pesca à categoria da pesca industrial.

3.12.7 O CESE considera também que a definição de pequena pesca deve incluir as armações, atribuindo-lhes, se adequado, os mesmos direitos e obrigações das outras frotas de pequena pesca.

3.13 O CESE constata que a proposta de regulamento confere à Comissão amplos poderes para adotar atos delegados. No entanto, tendo em conta que tal adoção de poderes por parte da Comissão deverá ser notificada simultaneamente ao Parlamento Europeu e ao Conselho e que poderá ser revogada por qualquer um deles, o CESE considera que existem garantias para a sua aplicação.

4. **Análise da proposta de reforma da OCM e observações do Comité**

4.1 *Introdução*

4.1.1 A organização comum dos mercados no setor dos produtos da pesca e da aquicultura, que se aplicará aos produtos da pesca e da aquicultura enumerados no anexo do regulamento e comercializados na UE, contribuirá para a consecução dos objetivos da PCP e será regida pelos princípios de boa governação estabelecidos na mesma.

4.1.2 Como indicado no ponto 2.2.2, será composta pelos instrumentos seguintes: organizações profissionais, normas de comercialização, informação dos consumidores, normas sobre a concorrência e inteligência de mercado.

4.1.3 O CESE apoia os objetivos e os princípios que regerão o novo regulamento da OCM.

4.2 *Organizações profissionais*

4.2.1 As organizações de produtores da pesca serão constituídas enquanto agrupamentos criados por iniciativa dos produtores da pesca num ou mais Estados-Membros e serão reconhecidas em conformidade com o disposto na proposta de regulamento.

4.2.2 Pese embora o seu papel-chave na implementação da PCP, o desenvolvimento das organizações de produtores foi limitado tanto pela complexidade da própria OCM como, sobretudo, pelas dificuldades de comercialização num contexto em que a regulamentação de defesa da concorrência impede que se faça frente ao poder da grande distribuição e em que se permite a importação a baixo custo de peixe, crustáceos e moluscos que não cumprem os requisitos básicos em matéria de segurança sanitária como a total rastreabilidade «da água para a mesa».

4.2.3 O CESE solicita uma simplificação das regras burocráticas e administrativas, especialmente se as organizações de produtores tiverem de se encarregar das capturas indesejadas que resultarão da proibição das devoluções. Ao mesmo tempo, insta a uma revisão da política de concorrência que permita às organizações de produtores concentrar, de forma operacionalmente útil e juridicamente segura, uma oferta que se encontra atualmente demasiado fragmentada. Há que promover, em especial, a integração dos pequenos pescadores artesanais.

4.2.4 Poderão ser constituídas organizações de produtores do setor da aquicultura enquanto agrupamentos criados por iniciativa dos produtores da aquicultura num ou mais Estados-Membros e reconhecidos em conformidade com o disposto na proposta de regulamento.

4.2.5 Apesar das dificuldades mencionadas, o Comité apoia a constituição de organizações de produtores no setor da pesca e da aquicultura, tendo em conta o grande impulso que têm dado até agora à PCP.

4.2.6 Poderão igualmente ser constituídas organizações interprofissionais enquanto agrupamentos criados por iniciativa de operadores do setor dos produtos da pesca e da aquicultura num ou mais Estados-Membros e reconhecidos em conformidade com o disposto na proposta de regulamento.

4.2.7 O Comité acolhe favoravelmente a possibilidade de criar organizações interprofissionais que representem uma parte significativa de pelo menos duas das seguintes atividades: produção, transformação ou comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura. Embora lhes seja proibido exercer diretamente as atividades de produção, transformação ou comercialização, as organizações interprofissionais poderiam servir, além das medidas contempladas na proposta, para diversificar os produtos da pesca em diferentes mercados e melhorar a rentabilidade em todas as fases da cadeia da pesca e da aquicultura.

4.2.8 O CESE apoia os objetivos das organizações interprofissionais e as medidas que estas poderão adotar, embora lamente a ausência de um artigo relativo ao financiamento deste tipo de organizações.

4.3 *Extensão das regras*

4.3.1 Os Estados-Membros podem decidir que as regras acordadas por uma organização de produtores ou uma organização interprofissional são, em determinadas circunstâncias, obrigatórias para os produtores ou operadores que não pertençam a essa organização, assim como decidir que os produtores e operadores devem pagar à organização de produtores ou organização interprofissional o equivalente à totalidade ou a uma parte dos custos incorridos pelos membros da organização.

4.3.2 O CESE considera que esta proposta pode melhorar as condições de transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura e contribuir para a estabilização dos mercados.

4.4 *Estabilização dos mercados*

4.4.1 As organizações de produtores podem financiar a armazenagem de determinados produtos da pesca para preservar a estabilidade dos mercados, desde que respeitem uma série de condições.

4.4.2 O CESE considera este mecanismo adequado. Entende, todavia, que as organizações de produtores também deveriam ter autonomia para decidir que espécies poderão ser integradas neste mecanismo. Por outro lado, considera necessário propor preços de referência para os produtos da aquicultura à semelhança dos que se propõem para os produtos da pesca. Estes preços de referência devem ser acompanhados de mecanismos de intervenção efetivos e adaptados às características dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura.

4.4.3 O CESE convida a Comissão, os Estados-Membros e o setor a procurarem mecanismos mais ágeis e eficazes para equilibrar a oferta e a procura de produtos do mar. As medidas de coordenação e de acordo no seio das organizações interprofissionais poderiam constituir um bom ponto de partida.

4.5 *Informação dos consumidores*

4.5.1 Os produtos da pesca e da aquicultura enumerados num anexo da proposta de regulamento, e que são comercializados na União, incluindo os das importações, só podem ser propostos para venda a retalho ao consumidor final se uma marcação ou rotulagem adequada indicar determinadas informações obrigatórias mínimas: a denominação comercial, o método de produção, a zona em que o produto foi capturado ou cultivado, a data de captura ou de recolha e se o produto é fresco ou se foi descongelado. Os preparados e as conservas de peixe, o caviar e seus sucedâneos, e os crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos, preparados ou em conserva, só poderão ser vendidos se uma marcação ou rotulagem adequada indicar as três primeiras condições às quais também estão sujeitos os outros produtos da pesca e da aquicultura: denominação comercial da espécie, método de produção e zona em que o produto foi capturado ou cultivado.

4.5.2 A proposta de informação do consumidor introduz, por um lado, novos requisitos (tanto para os produtos do capítulo 3 como para os do capítulo 16 mencionados no Anexo II sobre a designação das mercadorias), mas que não figuram na legislação atual da OCM e, por outro, estende estas medidas às importações.

4.5.3 O CESE considera que a exigência de novas disposições em matéria de informação do consumidor é positiva, mas requer uma análise minuciosa que atenda às características específicas das diferentes formas de apresentação dos produtos da pesca e da aquicultura.

4.5.4 Estes novos requisitos devem corresponder verdadeiramente a elementos positivos que tragam um valor real para os consumidores, não estabelecer confusão entre rotulagem e rastreabilidade, não criar barreiras técnicas aos produtores e estar em conformidade com as recentes reformas do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios [7] e do Regulamento (CE) n.º 1224/2009 que institui um regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas [8].

[7] JO L 304 de 22.11.2011, p. 18-63.
[8] JO L 343 de 22.12.2009, p. 1.

4.5.5 Por todas estas razões, o CESE considera que, antes de incluir novos requisitos em matéria de rotulagem, a Comissão deveria realizar um estudo de impacto no qual se analise a sua viabilidade, aplicabilidade e utilidade para o consumidor.

4.5.6 A fim de responder aos pedidos de maior transparência, a proposta prevê a possibilidade de, numa base voluntária e sem prejuízo do espaço disponível para as informações obrigatórias, facultar também informações de caráter ambiental, ético ou social, bem como relativas às técnicas de produção e aos aspetos nutricionais do produto. O CESE considera que qualquer proposta de informação voluntária deve assentar em normas mínimas regulamentadas evitando que essa informação possa converter-se em fonte de confusão do consumidor ou de distorção do mercado.

4.5.7 O Comité insiste na necessidade de reforçar o controlo das normas relativas à rastreabilidade dos produtos do mar, a fim de reforçar a identificação da origem dos recursos extraídos ou cultivados e a garantia do cumprimento dos requisitos de segurança dos alimentos ao longo de toda a cadeia da pesca e da aquicultura nas suas diferentes fases: produção, transformação e comercialização.

4.5.8 A fim de evitar a concorrência desleal no mercado da UE, o CESE solicita que os produtos importados sejam sujeitos às mesmas condições aplicadas aos produtos da UE em matéria de requisitos de higiene, sanidade e controlo, incluindo a total rastreabilidade «da água para a mesa», e insta a que a exaustividade dos controlos, tanto na fronteira como na origem, garanta o adequado cumprimento destas normas que contribuem para a segurança dos alimentos. Neste sentido, o Comité entende que as diferentes direções-gerais da Comissão Europeia deveriam adotar uma abordagem coerente.

4.5.9 O Comité recomenda que se estudem as possibilidades de estender a harmonização dos critérios de produção ao âmbito socioprofissional e ao respeito da sustentabilidade ambiental. Neste sentido, propõe que se analise, antes da conclusão de acordos comerciais entre a UE e países terceiros, o alcance e as consequências sociais e ambientais dos mesmos, e que se proceda a um acompanhamento intensivo e periódico dos seus resultados, a fim de não comprometer a competitividade do setor europeu das pescas, da conquilicultura e da aquicultura nem da sua cadeia de comercialização e transformação.

4.6 *Inteligência de mercado*

4.6.1 A proposta prevê que a Comissão realize uma série de ações a fim de informar os diversos atores envolvidos no setor da pesca e da aquicultura sobre a sua situação e evolução, tendo em conta o contexto internacional, vigiando a cadeia de abastecimento, analisando as tendências do mercado e fornecendo estudos *ad hoc* sobre a formação dos preços. O CESE congratula-se com esta proposta.

4.7 *Exercício de delegação*

4.7.1 O CESE exprime o seu acordo em relação à delegação de poderes conferidos à Comissão, na medida em que todos eles se referem ao eficaz cumprimento e controlo da proposta de regulamento sobre a OCM.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1185/2003 relativo à remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios

COM(2011) 798 final — 2011/0364 (COD)

(2012/C 181/34)

Relator: **José María ESPUNY MOYANO**

Em 30 de novembro de 2011, o Parlamento Europeu e, em 13 de dezembro de 2011, o Conselho decidiram, nos termos do artigo 43.º, 2.º parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1185/2003 relativo à remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios

COM(2011) 798 final — 2011/0364 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 14 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 103 votos a favor, 30 votos contra e 22 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões**

1.1 O CESE repudia veementemente a prática de remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios, sendo o restante do tubarão devolvido ao mar (*finning*), por qualquer frota, em qualquer parte do mundo.

1.2 O CESE concorda com a Comissão em que a derrogação das autorizações temporárias e a aplicação de uma política para desembarcar os tubarões com as barbatanas unidas ao corpo garantirão que esta prática será banida da UE. Contudo, preocupado com as consequências económicas e sociais destas medidas, o CESE considera essencial ponderar métodos alternativos, com vista a assegurar o respeito da proibição desta prática, sem afetar seriamente a rentabilidade das empresas e a segurança dos tripulantes, embora essas alternativas não venham eliminar os problemas de controlo e aplicação documentados pela Comissão.

1.3 O CESE sugere as seguintes medidas alternativas:

1.3.1 Obrigação de desembarque das carcaças e das barbatanas no mesmo porto.

1.3.2 Derrogação das autorizações especiais para a frota de pesca fresca.

1.3.3 Autorizações de pesca especiais para os navios-frigoríficos quando utilizem um sistema de rastreabilidade que assegure a correspondência entre os corpos e as barbatanas desembarcadas.

1.3.4 Aplicação de um sistema de documento estatístico para o comércio das barbatanas de tubarão em todas as Organizações Regionais de Pesca (ORP).

1.4 O CESE recomenda a adoção de planos de gestão de captura de tubarões em todas as ORP que estabeleçam, designadamente, medidas para limitar o esforço de pesca, zonas de reserva ou períodos de defeso e a proibição de realizar transbordos no mar alto.

1.5 Solicita à Comissão Europeia que garanta o respeito da proibição de remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios, sendo o restante do tubarão devolvido ao mar, nas frotas de países terceiros onde esta prática deplorável ainda persiste, bem como da obrigação de envio de registos fiáveis das suas capturas destas espécies, no âmbito das ORP.

1.6 O CESE solicita à Comissão Europeia que garanta, por escrito, que a operação de transformação necessária para cortar totalmente as barbatanas no momento do desembarque em países terceiros será considerada um «simples corte» e, como tal, não alterará a origem do produto (UE).

2. **Introdução**

2.1 O Regulamento (CE) n.º 1185/2003 do Conselho relativo à remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios [1] proíbe a prática de remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios, sendo o restante devolvido ao mar.

2.2 O Regulamento (CE) n.º 1185/2003 prevê ainda que os Estados-Membros emitam autorizações de pesca especiais que possibilitam a remoção das barbatanas a bordo. A fim de assegurar a correspondência entre o peso das barbatanas e dos corpos, foi fixada uma relação entre o peso das barbatanas e o das carcaças.

2.3 A Comissão considera que a concessão destas autorizações especiais não garante o controlo da prática e, como tal, propõe por um lado, a sua revogação e, por outro, que se permita que as barbatanas do tubarão sejam parcialmente cortadas e dobradas contra a carcaça.

[1] JO L 167 de 4.7.2003, p. 2.

3. **Observações na generalidade**

3.1 O CESE repudia veementemente a prática de remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios, sendo o restante do tubarão devolvido ao mar, por qualquer frota, em qualquer parte do mundo.

3.2 O CESE constatou que muitos cientistas, Estados-Membros, ONG e o setor das pescas consideram que não há provas da existência de remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios ([2]) na UE. Contudo, esta prática é corrente noutros países fora da UE.

3.3 O CESE considera que, para compreender a razão pela qual as autorizações de pesca especiais devem ser mantidas, é importante conhecer a atividade da frota de palangreiros de superfície que captura espécies pelágicas de tubarão e que tem operado, até ao momento, com recurso a essas autorizações.

3.3.1 A frota de palangreiros de superfície da UE que captura tubarões é composta por cerca de 200 unidades ([3]). Cada navio necessita de 12 a 15 tripulantes a bordo.

3.3.2 Estes navios dedicam-se, principalmente, à captura de espadarte e de espécies pelágicas de tubarão: a tintureira (*Prionace glauca*), que representa cerca de 87 % das capturas totais desta espécie de tubarão e o anequim (*Isurus oxyrinchus*), aproximadamente 10 %. Ambas as espécies aparecem com elevada prevalência no sistema epipelágico e têm uma ampla distribuição geográfica nos oceanos Atlântico, Índico e Pacífico. Segundo as avaliações mais recentes da Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos no Atlântico (ICCAT), é boa a situação das unidades populacionais de *Prionace glauca* e de *Isurus oxyrinchus*, ponto de vista biológico e das taxas de exploração. As respetivas biomassas foram identificadas acima ou no limite do rendimento máximo sustentável.

3.3.3 No que respeita à frota da UE, a apresentação das barbatanas com aproveitamento total em primeira venda difere da de outras frotas de países ocidentais não europeus, em que ou se aproveita apenas uma parte das barbatanas ou estas são rejeitadas.

3.3.4 É necessário diferenciar a atividade dos navios de pesca fresca da dos navios-frigoríficos:

3.3.4.1 Navios de pesca fresca ou mista (frigoríficos, mas com algum lanço fresco): operam no Atlântico e costumam desembarcar os tubarões com as barbatanas unidas ao corpo, no porto de Vigo ou noutros portos da UE. A duração das viagens dura, normalmente, mais de um mês.

3.3.4.2 Navios-frigoríficos: operam no Atlântico, Índico e Pacífico e as viagens duram normalmente, pelo menos, três meses. Nestes navios, após a captura do tubarão, este é descabeçado, eviscerado e cortam-se-lhe as barbatanas. Todas as partes são lavadas com água abundante e congeladas. Os fígados são colocados num saco e, posteriormente, numa caixa de plástico. Uma vez terminado o processo de congelação, as carcaças são embaladas: primeiro em invólucros de plástico e, posteriormente, em telas de algodão (para proteger o produto e manter o mais possível a sua qualidade).

As barbatanas e os fígados são acondicionados em caixas. Antes de se proceder ao armazenamento dos produtos no porão do barco, todas as peças são etiquetadas, indicando o tipo de produto, aparência e a zona de captura. As capturas são geralmente desembarcadas no porto de Vigo ou noutros portos da UE e em portos estrangeiros:

— Atlântico Norte: Cabo Verde (Praia), Açores (Horta), Canárias (Las Palmas).

— Atlântico Sul: Uruguai (Montevideu), Namíbia (Walvis Bay), África do Sul (Cidade do Cabo).

— Índico: África do Sul (Durban), ilha Maurícia (Port Louis), Indonésia (Jacarta).

— Pacífico: Peru (Callao, Chimbote, Puerto Pisco), Panamá (Vacamonte), Nova Zelândia (Napier), Polinésia Francesa (Papeete – Tahiti).

3.3.5 Normalmente, as carcaças e as barbatanas são desembarcadas no mesmo porto. No entanto, a comercialização das barbatanas e das carcaças poderá seguir destinos diferentes. Assim, estas, uma vez desembarcadas, são encaminhadas para Vigo ou para a América do Sul (Brasil, Peru e Colômbia, principalmente). As carcaças encaminhadas para Vigo são normalmente vendidas em Itália, Grécia, Roménia, Ucrânia, Polónia, Rússia, Portugal, Andaluzia e América do Sul. As barbatanas, por sua vez, são encaminhadas para Vigo e, posteriormente, para o Japão, Hong Kong, China, Califórnia, entre outros, ou enviadas do local de desembarque diretamente para esses países.

3.3.6 No que respeita aos preços, a realidade enquanto a carcaça dos tubarões é vendida, em primeira venda, a um preço médio entre 0,50 e 2 euros/kg, o das barbatanas da tintureira e do anequim varia entre os 10 e os 15 euros/kg.

3.3.7 Hoje em dia, a receita obtida pelos armadores coma venda das carcaças ascende a cerca de 55 % das receitas totais, enquanto a venda das barbatanas representa cerca de 45 %.

3.3.8 Do ponto de vista nutricional, o tubarão, que não tem espinhas, tem cerca de 130 calorias por cada 100 gramas. A sua carne é semigorda (4,5 gramas de matéria gorda por cada 100 gramas) e muito rica em proteínas de qualidade que contêm todos os aminoácidos essenciais (21 gramas por cada 100 gramas). A sua gordura é maioritariamente insaturada, pelo que o consumo é apropriado em dietas de prevenção e de tratamento de doenças cardiovasculares, se for cozinhado com gorduras adequadas, como o azeite de azeitona ou de sementes. A carne é facilmente digerida e contém menos vitaminas do grupo B do que outros peixes, ainda que tenha uma grande quantidade de vitaminas lipossolúveis A e E. Entre os minerais presentes, destacam-se o fósforo, o potássio, o magnésio e o ferro.

([2]) Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1185/2003 do Conselho relativo à remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios, de 23.12.2005 (COM(2005) 700)); Relatório de iniciativa da Comissão «Pescas» do Parlamento Europeu, INI/2054/2006; Posição do Conselho Consultivo Regional de Longa Distância (LDRAC) a respeito da consulta da Comissão sobre um plano de ação da UE para os tubarões e Ata do LDRAC da reunião conjunta sobre a consulta pública da alteração do Regulamento relativo à remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios, 18.2.2011.

([3]) Excluindo dos navios do Mediterrâneo, que não precisam de autorizações especiais.

3.3.9 Atualmente, e segundo as recomendações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o tubarão é aproveitado na íntegra. Além do corpo e das barbatanas, o fígado é utilizado pela indústria farmacológica e cosmética para extrair vitamina A e esqualeno e a pele é utilizada para a confeção de artigos de couro.

3.4 O CESE considera essencial conhecer os motivos pelos quais a frota europeia necessita de autorizações de pesca especiais.

3.4.1 Segurança: As barbatanas unidas ao corpo, quando o animal está congelado, cortam como facas afiadas, tornando a sua manipulação a bordo dos navios, que estão em constante movimento, potencialmente perigosa para os tripulantes durante o processamento e desembarque.

3.4.2 Qualidade: O armazenamento das barbatanas unidas ao corpo de forma natural provoca a deterioração das capturas, tanto das barbatanas como das carcaças, devido a fricção e cortes entre exemplares. O produto recém-capturado e congelado oferece uma grande qualidade do ponto de vista nutricional e higiénico-sanitário. Cortar as barbatanas antes de congelar a carcaça evita a interrupção da cadeia de frio.

3.4.3 Aproveitamento do espaço: O armazenamento dos corpos e das barbatanas em separado (ou entre os vãos deixados pelas carcaças ao serem estivadas) permite aproveitar melhor o espaço disponível no porão, aumentando, assim, a rentabilidade dos barcos.

3.4.4 A comercialização das barbatanas e dos corpos segue destinos diferentes, o que significa que, ao chegar ao ponto de desembarque de um país terceiro, é necessário cortar as barbatanas em terra. Essa situação poderá ter as consequências a seguir mencionadas.

3.4.4.1 A manipulação das barbatanas num porto estrangeiro pode ocasionar a mudança da origem do produto, se esta operação não for considerada um «corte simples» ([4]). O produto deixa de ser proveniente da UE e passa à categoria de produto exportado para a UE, com as autorizações e condições sanitárias e aduaneiras que todo o processo implica.

3.4.4.2 Assim, são introduzidos novos fatores de risco no desembarque da captura, tornando o processo mais complexo e a operação mais longa.

3.4.4.3 Ao mesmo tempo, o tempo adicional necessário para a descarga diminui a qualidade dos produtos, pois implica uma interrupção não negligenciável da cadeia de frio. Esta situação representa um risco sanitário, uma vez que potencia o aparecimento de histaminas e o aumento das bases nitrogenadas voláteis totais, que deterioram o produto.

3.4.4.4 Além disso, os principais portos de desembarque de produtos congelados estão normalmente situados em países terceiros que carecem de infraestruturas adequadas. Com efeito, situam-se na sua grande maioria em países de clima tropical, o que acelera a perda de frio, agravando as consequências mencionadas no ponto anterior.

3.5 A remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios é praticada por navios não pertencentes à UE que, apesar de carecerem de sistemas frigoríficos, operam em águas afastadas da costa e durante períodos prolongados, pelo que conservam as barbatanas unicamente através de um processo de secagem (desidratação), devolvendo ao mar as carcaças, que de outro modo apodreceriam a bordo. Para os navios-frigoríficos europeus que serão afetados pela proposta da Comissão, esta prática implica o desperdício de uma valiosa fonte de receitas procedentes da venda das carcaças, o que em termos comerciais não faz sentido.

3.6 O CESE concorda com a Comissão em que a derrogação das autorizações temporárias e a aplicação de uma política para desembarcar os tubarões com as barbatanas unidas ao corpo garantirão que esta prática será banida da UE. Contudo, preocupado com as consequências económicas e sociais destas medidas, o CESE considera essencial ponderar métodos alternativos com vista a assegurar o respeito da proibição desta prática, sem afetar seriamente a rentabilidade das empresas e a segurança dos tripulantes, embora essas alternativas não venham eliminar os problemas de controlo e aplicação documentados pela Comissão.

3.7 O CESE sugere as seguintes medidas alternativas:

3.7.1 Obrigação de desembarque do corpo e das barbatanas no mesmo porto.

3.7.2 Derrogação das autorizações especiais para a frota de pesca fresca.

3.7.3 Autorizações de pesca especiais para os navios-frigoríficos quando utilizem um sistema de rastreabilidade que assegure a correspondência entre as carcaças e as barbatanas desembarcadas.

3.7.4 Aplicação em todas as ORP de um sistema de documento estatístico para o comércio das barbatanas de tubarão, tal como existe para o atum-rabilho na Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (CICTA).

3.8 O CESE recomenda a adoção em todas as ORP de planos de gestão de captura de tubarões que estabeleçam, designadamente, medidas para limitar o esforço de pesca, zonas de reserva ou períodos de defeso e a proibição de realizar transbordos no mar alto.

3.9 Solicita à Comissão Europeia que garanta o respeito da proibição da remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios, sendo o restante do tubarão devolvido ao mar, nas frotas de países terceiros onde esta prática deplorável ainda persiste, e da obrigação de envio de registos fiáveis das suas capturas destas espécies, no âmbito das ORP.

([4]) Regulamento (UE) n.º 1063/2010 da Comissão, de 18 de Novembro de 2010, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário. JO L 307, 23.11.2010, art. 78.º, n.º 1, alínea i)

4. **Observações na especificidade**

4.1 O CESE é a favor das iniciativas empreendidas por alguns Estados-Membros para proteger as populações de tubarões mais vulneráveis, em especial, a proibição de captura do tubarão-raposo (família *Alopiidae*) e do tubarão-martelo (família *Sphyrnidae*) ([5]), estabelecida por Espanha. Neste sentido, solicita que todas as ORP adotem as medidas adequadas de proteção e de gestão das espécies de tubarões mais vulneráveis.

4.2 O CESE considera o modelo atual baseado em rácios adequado e operacional. Contudo, os diversos estudos científicos na matéria realizados por institutos de investigação europeus concluem que o rácio de 5 % não é adequado (por ser baixo) para as práticas de pesca da frota europeia, que têm por base o aproveitamento integral maximizado do peso das barbatanas, nem para as principais espécies de tubarões (tintureira e anequim) sujeitas a captura. Como tal, tampouco é adequada para qualquer espécie de tubarão. O CESE considera que convém redefinir os rácios máximos admissíveis, com base em critérios realistas e argumentos técnicos e científicos, tendo em conta os estudos já realizados. O novo rácio deverá referir-se explicitamente ao peso vivo dos tubarões, para evitar os atuais problemas de interpretação.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

([5]) Orden ARM/2689/2009, de 28 de setembro, em que se proíbe a captura de tubarão-raposo (família *Alopiidae*) e de tubarões-martelo (família *Sphirnidae*). Boletim Oficial do Estado n.º 240, 5.9.2009, p. 84098.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/83/CE no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos sujeitos a receita médica

COM(2012) 48 final — 2008/0256 (COD)

(2012/C 181/35)

Em 27 de fevereiro de 2012, e em 13 de março de 2012, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 168.º, n.º 4, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/83/CE no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos sujeitos a receita médica

COM(2012) 48 final — 2008/0256 (COD).

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer CESE 1022/2009, adotado em 10 de junho de 2009 (*), o Comité, na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), decidiu, por 161 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, não emitir parecer remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

(*) JO C 306 de 16.12.2009, p. 18.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica

COM(2012) 49 final — 2008/0255 (COD)

(2012/C 181/36)

Em 27 de fevereiro de 2012 e 13 de março de 2012, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º e do artigo 168.º, n.º 4, alínea c) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica

COM(2012) 49 final — 2008/0255 (COD).

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer CESE 1025/2009, adotado em 10 de junho de 2009 (*), o Comité, na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), decidiu, por 156 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, não emitir parecer remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

(*) JO C 306 de 16.12.2009, p. 33.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/83/CE no que diz respeito à farmacovigilância

COM(2012) 52 final — 2012/0025 (COD)

(2012/C 181/37)

Em 27 de fevereiro de 2012 e em 16 de fevereiro de 2012, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 168.º n.º 4, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/83/CE no que diz respeito à farmacovigilância

COM(2012) 52 final — 2012/0025 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e que, de resto, havia sido já objeto do parecer CESE 1022/2009, adotado em 10 de junho de 2009 (*), o Comité na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março) decidiu, por 158 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, não emitir parecer, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

(*) JO C 306 de 16.12.2009, p. 18.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que diz respeito à farmacovigilância

COM(2012) 51 final — 2012/0023 (COD)

(2012/C 181/38)

Em 27 de fevereiro de 2012 e em 16 de fevereiro de 2012, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 168.º n.º 4, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que diz respeito à farmacovigilância

COM(2012) 51 final — 2012/0023 (COD).

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e que, de resto, havia sido já objeto do parecer CESE 1025/2009, adotado em 10 de junho de 2009 (*), o Comité na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), decidiu, por 157 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, não emitir parecer, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

(*) JO C 306 de 16.12.2009, p. 33.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à classificação, embalagem e rotulagem das preparações perigosas

COM(2012) 8 final — 2012/007 (COD)

(2012/C 181/39)

Em 2 de fevereiro de 2012 e em 8 de março de 2012, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à classificação, embalagem e rotulagem das preparações perigosas

COM(2012) 8 final — 2012/007 COD.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório e, de resto, havia sido já objeto do parecer CESE 330/97, adotado em 20 de março de 1997 (*), o Comité, na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de Março), decidiu, por 166 votos a favor, 2 votos contra e 9 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

(*) Parecer do CESE sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das preparações perigosas», JO C 158 de 26.5.1997, p. 76.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1342/2008 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau e para as pescas que exploram essas unidades populacionais

COM(2012) 21 final — 2012/0013 (COD)

(2012/C 181/40)

Em 22 de fevereiro e em 13 de março de 2012, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram respetivamente consultar, nos termos do artigo 43.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1342/2008 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau e para as pescas que exploram essas unidades populacionais

COM(2012) 21 final — 2012/0013 COD.

Considerando que o conteúdo da proposta é inteiramente satisfatório, o Comité, na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 28 de março), decidiu, por 158 votos a favor, 2 votos contra e 10 abstenções, emitir parecer favorável ao texto proposto.

Bruxelas, 28 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

2012/C 181/13 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1060/2009 relativo às agências de notação de risco *COM(2011) 747 final – 2011/0361 (COD)* 68

2012/C 181/14 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um direito europeu comum da compra e venda *COM(2011) 635 final — 2011/0284 (COD)* e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Um direito europeu comum da compra e venda para facilitar as transações transfronteiras no mercado único» *COM(2011) 636 final* 75

2012/C 181/15 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às demonstrações financeiras individuais, demonstrações financeiras consolidadas e relatórios conexos de certas formas de empresas *COM(2011) 684 final – 2011/0308 (COD)* 84

2012/C 181/16 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Programa Consumidores para 2014-2020 *COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD)* 89

2012/C 181/17 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL) *COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD)* 93

2012/C 181/18 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento ODR) *COM(2011) 794 final — 2011/0374 (COD)* 99

2012/C 181/19 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Alinhamento pelo novo quadro legislativo (Pacote «Mercadorias») *COM(2011) 764 final — 2011/0358 (COD) COM(2011) 765 final — 2011/0351 (COD) COM(2011) 766 final — 2011/0352 (COD) COM(2011) 768 final — 2011/0350 (COD) COM(2011) 769 final — 2011/0353 (COD) COM(2011) 770 final — 2011/0354 (COD) COM(2011) 771 final — 2011/0349 (COD) COM(2011) 772 final — 2011/0356 (COD) COM(2011) 773 final — 2011/0357 (COD)* 105

2012/C 181/20 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os seguintes documentos: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) *COM(2011) 809 final – 2011/0401 (COD)* Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as Regras de Participação e Difusão relativas ao Horizonte 2020 – Programa Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) *COM(2011) 810 final – 2011/0399 (COD)* Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Conselho que estabelece o Programa Específico de Execução do Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014--2020) *COM(2011) 811 final – 2011/0402 (CNS)* Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Conselho relativo ao Programa de Investigação e Formação da Comunidade Europeia da Energia Atómica (2014-2018) que complementa o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação *COM(2011) 812 final – 2011/0400 (NLE)* 111

PT

2012/C 181/21 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 294/2008, que estabelece o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia *COM(2011) 817 final — 2011/0384 (COD)* e a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Programa Estratégico de Inovação do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT): a contribuição do EIT para uma Europa mais inovadora *COM(2011) 822 final — 2011/0387 (COD)* 122

2012/C 181/22 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Programa para a Competitividade das Empresas e pequenas e médias empresas (2014-2020) *COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD)* 125

2012/C 181/23 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros *COM(2011) 455 final* 131

2012/C 181/24 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu dos Cidadãos (2013) *COM(2011) 489 final — 2011/0217 (COD)* 137

2012/C 181/25 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Apoiar o crescimento e o emprego — Uma agenda para a modernização dos sistemas de ensino superior da Europa» *COM (2011) 567 final* 143

2012/C 181/26 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Comunicação sobre as Políticas da UE e o Voluntariado: Reconhecer e Promover as Atividades de Voluntariado Transfronteiras na UE» *COM(2011) 568 final* 150

2012/C 181/27 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o programa «Erasmus para Todos» — O programa da União para o Ensino, a Formação, a Juventude e o Desporto *COM(2011) 788 final — 2011/0371 (COD)* 154

2012/C 181/28 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a ameaças sanitárias transfronteiriças graves *COM(2011) 866 final — 2011/0421 (COD)* 160

2012/C 181/29 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos» *COM(2011) 571 final* 163

2012/C 181/30 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo de vigilância e de comunicação das emissões de gases com efeito de estufa e à comunicação a nível nacional e da União de outras informações relevantes em termos de alterações climáticas *COM(2011) 789 final — 2011/0372 (COD)* 169

(continua na página seguinte)

2012/C 181/31 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Pacote aeroportuário, contendo os seguintes quatro documentos: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Política aeroportuária da União Europeia — resolver os problemas de capacidade e qualidade para promover o crescimento, a conectividade e a mobilidade sustentável *COM(2011) 823 final* Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos serviços de assistência em escala nos aeroportos da União e que revoga a Diretiva 96/67/CE do Conselho *COM(2011) 824 final — 2011/0397* Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da União Europeia (reformulação) *COM(2011) 827 final — 2011(0391 (COD)* Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos da União no âmbito de uma abordagem equilibrada e que revoga a Diretiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho *COM(2011) 828 final — 2011/0398 (COD)* 173

2012/C 181/32 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de radionavegação por satélite *COM(2011) 814 final — 2011/0392 (COD)* 179

2012/C 181/33 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura *COM(2011) 416 final,* Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Reforma da política comum das pescas» *COM(2011) 417 final,* Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à dimensão externa da política comum das pescas *COM(2011) 424 final* e a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à política comum das pescas *COM(2011) 425 final* 183

2012/C 181/34 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1185/2003 relativo à remoção das barbatanas de tubarões a bordo dos navios *COM(2011) 798 final — 2011/0364 (COD)* 195

2012/C 181/35 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/83/CE no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos sujeitos a receita médica *COM(2012) 48 final — 2008/0256 (COD)* 199

2012/C 181/36 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que diz respeito à informação ao público em geral sobre medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica *COM(2012) 49 final — 2008/0255 (COD)* 200

2012/C 181/37 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2001/83/CE no que diz respeito à farmacovigilância *COM(2012) 52 final — 2012/0025 (COD)* 201

2012/C 181/38 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 726/2004 no que diz respeito à farmacovigilância *COM(2012) 51 final — 2012/0023 (COD)* 202

PT

(continua no verso da contracapa)

2012/C 181/39 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à classificação, embalagem e rotulagem das preparações perigosas *COM(2012) 8 final — 2012/007 (COD)* 203

2012/C 181/40 Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1342/2008 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, que estabelece um plano a longo prazo para as unidades populacionais de bacalhau e para as pescas que exploram essas unidades populacionais *COM(2012) 21 final — 2012/0013 (COD)* 204

PT

Preço das assinaturas 2012 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	1 200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + DVD anual	22 línguas oficiais da UE	1 310 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	840 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, DVD mensal (cumulativo)	22 línguas oficiais da UE	100 EUR por ano
Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, DVD, uma edição por semana	Multilingue: 23 línguas oficiais da UE	200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos	Língua(s) de acordo com o concurso	50 EUR por ano

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus atos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num DVD multilingue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à receção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Vendas e assinaturas

As subscrições de diversas publicações periódicas pagas, como a subscrição do *Jornal Oficial da União Europeia*, estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na Internet no seguinte endereço:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm

EUR-Lex (http://eur-lex.europa.eu) oferece acesso direto e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os atos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: http://europa.eu

Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT