

Jornal Oficial

da União Europeia

C 88

49.º ano

Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

11 de Abril de 2006

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
	
	II <i>Actos preparatórios</i>	
	Comité Económico e Social Europeu	
	424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro 2006	
2006/C 88/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitário no domínio da saúde e da defesa do consumidor (2007-2013)» COM(2005) 115 final — 2005/0042 (COD)	1
2006/C 88/02	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 1348/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial nos Estados-Membros» COM(2005) 305 final — 2005/0126 (COD)	7
2006/C 88/03	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel das estações ferroviárias na UE alargada»	9
2006/C 88/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa aos requisitos de saúde animal aplicáveis aos animais e produtos da aquicultura e à prevenção e ao controlo de certas doenças dos animais aquáticos» e a «Proposta de Decisão do Conselho que altera a Decisão 90/424/CEE relativa a determinadas despesas no domínio veterinário» COM(2005) 362 final — 2005/0153 e 0154 (CNS)	13

PT

Preço:
18 EUR

(continua no verso da capa)

2006/C 88/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a — Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu dos Refugiados para o período 2008-2013, no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios», a — Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu das Fronteiras Externas para o período 2007-2013, no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios», a — Proposta de Decisão do Conselho que cria o Fundo Europeu de Integração dos Nacionais de Países Terceiros para o período 2007-2013, no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» e a — Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Regresso para o período 2008-2013, no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» (COM(2005) 123 final — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD))	15
2006/C 88/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mobilidade transnacional na Comunidade para fins de educação e de formação: Carta Europeia da Qualidade da Mobilidade» COM(2005) 450 final — 2005/0179 (COD)	20
2006/C 88/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à execução, aos resultados e à avaliação global do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003» COM(2005) 486 final	22
2006/C 88/08	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu — Lançamento de um debate sobre a abordagem da Comunidade em matéria de programas de rotulagem ecológica dos produtos da pesca» COM(2005) 275 final	27
2006/C 88/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Representação das mulheres em órgãos de decisão dos meios económicos e sociais na União Europeia»	32
2006/C 88/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia» e a «Proposta de decisão do Conselho que autoriza a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia a exercer as suas actividades nos domínios referidos no Título VI do Tratado da União Europeia» COM(2005) 280 final — 2005/0124-0125 (CNS)	37
2006/C 88/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A representatividade das organizações europeias da sociedade civil no quadro do diálogo civil»	41
2006/C 88/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Uma base de incidência comum consolidada para a tributação das sociedades na UE»	48
2006/C 88/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Eficiência energética»	53
2006/C 88/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um procedimento europeu para as acções de pequeno montante» COM(2005) 87 final — 2005/0020 (COD)	61
2006/C 88/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O reforço da governação económica — Reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento»	68
2006/C 88/16	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Orientações gerais da política económica (2005-2008)»	76
2006/C 88/17	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As relações UE-México»	85

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

424.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE FEVEREIRO 2006

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um programa de acção comunitário no domínio da saúde e da defesa do consumidor (2007-2013)»

COM(2005) 115 final — 2005/0042 (COD)

(2006/C 88/01)

Em 2 de Junho de 2005, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 152.º e 153.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 23 de Janeiro de 2006, sendo relator J. PEGADO LIZ.

Na 424.^a reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro 2006 (sessão de 14 de Fevereiro de 2006), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 130 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Síntese

1.1 A Comissão apresentou a sua Proposta de Decisão para «um único programa integrado» a nível comunitário nos domínios da saúde pública e da protecção dos consumidores para o período de 2007 a 2013, apoiada num documento de estratégia, constante de uma Comunicação e de um estudo alargado de impacto constante de um documento de trabalho anexo.

1.2 É a primeira vez que a Comissão define uma estratégia comum para as políticas da saúde pública e da protecção dos consumidores e o faz para um período tão longo (7 anos) e o CESE reconhece o esforço da Comissão de procurar dar um novo impulso a estas duas políticas, administrativamente reunidas numa mesma Direcção-Geral.

1.3 A Comissão procura justificar esta inovação com razões de carácter jurídico, económico, social e político e o CESE anota com agrado o conjunto de elementos de informação fornecidos e o cuidado posto no detalhe da enunciação das várias opções possíveis no seu estudo de impacto.

1.4 Uma audição alargada promovida pelo CESE com uma pluralidade de representantes credenciados dos principais interesses em causa, bem como várias iniciativas entretanto levadas a cabo quer pela Comissão quer no seio do Parlamento Europeu, permitiram recolher os seus pontos de vista quanto

ao teor, ao conteúdo, à forma de apresentação e à fundamentação das propostas da Comissão.

1.5 Da análise dos documentos apresentados e das informações complementares exaustivamente fornecidas pela Comissão, considerados os contributos dados pelos representantes da sociedade civil directamente interessados nos domínios da saúde pública e da defesa e protecção dos consumidores e levando em conta as várias contribuições escritas enviadas ao Comité por toda uma gama vasta de organizações representativas nas referidas áreas, o CESE exprime o seu parecer genérico de que a Proposta de decisão relativa a um programa comum de acção comunitária nos domínios da saúde pública e da defesa do consumidor se não acha suficientemente fundamentada nem explicada nas suas várias vertentes: as razões invocadas não parecem suficientemente convincentes quanto à justeza da opção tomada.

1.6 Em particular o CESE é de parecer que não se acha devidamente sustentada a existência das invocadas sinergias resultantes da efectiva existência de pontos comuns e complementares nas duas políticas comunitárias em causa, que não pudessem ser desenvolvidos e implementados por meio de acções de cooperação e de coordenação, atenta a horizontalidade essencial das duas políticas em causa, à semelhança do que se passa, v.g., com a política relativa ao ambiente.

1.7 A natureza jurídica das duas políticas definidas respectivamente nos artigos 152 e 153 do Tratado é totalmente distinta. Importa pois ter cuidado para evitar o efeito perverso de, por um lado, alinhar a política da protecção dos consumidores pelos critérios da estrita complementaridade e subsidiariedade da política de saúde pública, em detrimento das competências próprias da UE neste domínio e, por outro lado, conduzir a uma indesejável «consumerização» da saúde pública, com a confusão das noções de «utente» e de «consumidor», sob a invocação genérica da sua qualidade comum de «cidadania».

1.8 O CESE é também de parecer que a política dos consumidores pode sair desfavorecida no cômputo geral de um orçamento de base única e que uma decisão separada em relação a cada uma das políticas da UE, como tem sido até aqui, teria vantagens para ambas as vertentes em causa, em especial numa situação de crise institucional e de preocupante indefinição quanto às perspectivas financeiras como a que actualmente se vive.

1.9 O CESE entende que nem a proposta de decisão contempla alguns dos aspectos fundamentais das duas políticas, não garantindo adequado financiamento, como também descarta porventura alguns aspectos decisivos, essenciais e de actualidade, devendo as medidas previstas para a sua implementação, monitorização e avaliação ser mais inovadoras e denotar maior rigor e empenhamento.

1.10 O CESE solicita que o «Instituto do Consumidor» tenha competências e funções mais claramente definidas e não seja considerado como mero «departamento» não autónomo da Agência Executiva para a Saúde Pública, pois só desta forma pode contribuir decisivamente, como seria desejável para uma melhor aplicação do direito existente e para uma maior informação, educação e defesa dos consumidores.

2. Introdução: Súmula da Comunicação e da proposta de decisão da Comissão

2.1 Capeada por uma Comunicação subordinada ao lema «melhorar a saúde, a segurança e a confiança dos cidadãos; uma estratégia em matéria de saúde e de protecção dos consumidores», a Comissão propõe ao Parlamento e ao Conselho que adoptem uma Decisão com vista a definir um Programa de Acção comunitário nos domínios da saúde e da protecção dos consumidores para o período 2007-2013.

2.2 Pela primeira vez a Comissão apresenta uma nova estratégia e um programa de acção comunitário para 2007-2013 que supõe a integração da política de saúde pública e a política de defesa dos consumidores.

2.3 Na sua Comunicação, a Comissão explica os motivos desta nova abordagem, assinalando os objectivos comuns das

duas políticas e o papel que desempenham no quotidiano dos cidadãos. Por outro lado, a Comissão apresenta as vantagens do novo programa comum ao nível das sinergias que podem conduzir a uma economia no domínio orçamental e no domínio dos procedimentos, resultando em mais eficiência.

2.4 A opção estratégica da Comissão funda-se basicamente na necessidade de criar sinergias entre as duas políticas que permitam economias de escala e poupanças no que toca à gestão de recursos financeiros e à eficiência dos procedimentos além de assegurar uma maior coerência entre as medidas tomadas e uma maior visibilidade destas questões na agenda política.

2.5 De acordo com a Comissão, os objectivos comuns desta política conjunta, seriam:

- Proteger os cidadãos contra riscos e ameaças que se encontrem para além do controlo dos indivíduos,
- Aumentar a capacidade dos cidadãos de tomar decisões mais correctas sobre a sua saúde e os seus interesses enquanto consumidores,
- Integrar os objectivos da política de saúde e da política do consumidor noutras políticas comunitárias.

2.6 Do lado da política da saúde, os objectivos seriam:

- Proteger os cidadãos contra as ameaças para a saúde,
- Promover políticas conducentes a um modo de vida mais saudável,
- Contribuir para a diminuição da incidência das principais doenças,
- Melhorar a eficiência e a eficácia dos sistemas de saúde,
- Fornecer mais e melhor informação sobre a saúde.

2.7 Do lado da política dos consumidores, os objectivos seriam:

- Assegurar um elevado nível de protecção igual para todos os consumidores da EU,
- Aumentar a capacidade dos consumidores para defender os seus próprios interesses,
- Alargar o âmbito da Agência Executiva para a Saúde por forma a acomodar um Instituto do Consumidor.

3. Apreciação da Comunicação e da Proposta da Comissão

3.1 Na generalidade: o programa conjunto

3.1.1 As bases jurídicas das políticas comunitárias de saúde pública e de defesa dos consumidores são de natureza totalmente distinta; enquanto a política da saúde pública releva

fundamentalmente dos Estados-Membros, sendo a intervenção admissível da UE apenas complementar das políticas nacionais, para os aspectos específicos enunciados no art. 152.º ⁽¹⁾, a política relativa aos consumidores assumiu no Tratado, especialmente depois de Amesterdão, um carácter vincadamente comum com vista à «promoção» dos seus direitos e à protecção dos seus interesses, em especial quando esteja em causa a realização do mercado interno ⁽²⁾.

3.1.2 Daí que se não afigure legítimo invocar uma alegada «identidade» de natureza jurídica entre os art. n.ºs 152.º e 153.º para fundar uma estratégia e um programa integrado de acção nos domínios da saúde pública e da protecção dos consumidores.

3.1.3 Acresce ainda que, nos Estados-Membros, a natureza jurídico-constitucional do direito à saúde é também totalmente distinta da dos direitos dos consumidores e a sua tutela também assume contornos bem diferenciados.

3.1.4 Tal não significa que o CESE não considere que as questões relacionadas com a saúde pública não assumam actualmente uma importância fundamental, que, por si só, justificariam a necessidade de criar uma política forte de saúde pública europeia, que poderia ser igualmente considerada como um instrumento de combate à pobreza e à exclusão, e só se pode lamentar que a não aprovação do texto constitucional possa ter contribuído para que se não tenham dado passos significativos neste sentido.

3.1.5 Com efeito, o CESE não pode deixar de sublinhar que os conceitos de «consumidor» e «paciente» não são coincidentes, e as suas determinantes não se identificam; desde logo porque «consumidores» não são exclusivamente pessoas singulares e pautam as suas decisões, face ao mercado, por motivações predominantemente económicas, enquanto os pacientes não podem ser considerados como meros consumidores de medicamentos e de serviços de assistência médica, sendo os seus direitos de outra natureza que não meramente económica, só comparáveis com o direito à justiça ou o direito à educação, traduzindo-se na prestação de serviços de interesse geral por parte dos Estados.

⁽¹⁾ Como bem recordaram quer o Director-Geral da DG SANCO, Robert MADELIN, durante a abertura do «Open Health Forum 2005» (7 e 8 de Novembro de 2005, em Bruxelas), quer os deputados europeus Miroslav MIKOLASIK, do PPE, e Dorette CORBEY, do Grupo Socialista, nas suas intervenções na sessão paralela I do mesmo Forum.

⁽²⁾ Cf. o ensinamento, por exemplo, de VANDERSENDEN, DUBOIS, LATHAM, Van den ABEELE, CAPOUET, Van ACKERE-PIETRY, GÉRARD e AYRAL, no *Comentaire Mègret*, Vol. VIII, 2.º ed, 1996 págs. 16 e sgs. e 41 e sgs.; a situação tornou-se ainda mais evidente no texto do Projecto de Constituição (JO C 169 de 18 de Julho de 2003), se compararem as disposições do artigo III -132, sobre a protecção dos consumidores, integrado no CAP III do TIT III sobre as «políticas em domínios específicos», em perfeita paridade com a política social, a política agrícola ou a do ambiente, e o art. III -179, sobre a saúde pública que aparece no CAP V relativo a domínios onde a UE apenas «pode decidir prosseguir uma acção de coordenação, de complemento ou de apoio» das acções dos Estados-Membros, ao lado da política cultural, da juventude e do desporto ou da protecção civil.

3.1.6 O Comité reconhece que existem aspectos comuns nas duas políticas, mas não julga que isso aconteça exclusivamente ou até principalmente entre elas duas ⁽³⁾. A Comissão, por outro lado, não demonstrou de forma incontestável que os aspectos comuns de acções a levar a cabo nas duas políticas só se possam realizar pela definição e implementação de um programa único integrado ou que esta seja sequer a forma mais adequada e mais vantajosa ⁽⁴⁾.

3.1.7 Segundo algumas associações de consumidores são, com efeito, vários os inconvenientes desta aproximação integrada, de que citamos alguns que subscrevemos:

- a possibilidade da perda de visibilidade e de uma degradação ainda maior da política dos consumidores por alinhamento e/ou subordinação à política da saúde, relegada para aspectos de mera complementaridade da política dos Estados-Membros ⁽⁵⁾,
- dificuldades acrescidas de diálogo e de articulação com as organizações e entidades nacionais responsáveis que, na grande generalidade dos casos, não tutelam conjuntamente as duas áreas em causa,
- possível maior dificuldade no acesso ao financiamento e na negociação, pelas ONG's de qualquer dos sectores, do co-financiamento para acções nas respectivas áreas, por falta de recursos, limitados ou destinados a outros agentes.

3.1.8 Ao contrário, nenhuma das seis razões fundamentais invocadas no «*impact assessment*» (pág. 6-7) são argumento decisivo para uma opção pelo tratamento unitário das políticas, que uma adequada coordenação das políticas não possa resolver, designadamente em aplicação da excelente iniciativa da Comissão relativamente à cooperação administrativa entre as autoridades nacionais ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Verifica-se, aliás, que existem pontos de interpenetração da política do consumo e da saúde pública com outros domínios como o ambiente, o turismo, a concorrência, o mercado interno ou a justiça, que, em abstracto, poderiam justificar igualmente um tratamento conjunto.

⁽⁴⁾ A mera invocação do constante das «Perspectivas Financeiras 2007 2013» [doc. COM(2004) 487 final de 14/07/2005, ponto 3.3, pág. 24], na actual situação de impasse da sua negociação, não é argumento só por si decisivo, mas apenas demonstra coerência da Comissão na sua proposta, o que não é o mesmo do que justificação ou demonstração da bondade da solução. Foi, aliás, o contrário o que resultou claramente do «Open Health Forum 2005» onde se assumiu a necessidade do reforço de uma política autónoma e independente para a saúde pública a nível europeu.

⁽⁵⁾ Como a Comissão, aliás, expressamente confessa, ao afirmar que «*The proposed strategy and program aim to implement articles 152 and 153 of the Treaty ... by complementing national action with value-added measures which cannot be taken at national level*» (*Legislative Financial Statement*, pág. 41).

⁽⁶⁾ Regulamento 2006/2004, in JO L 364 de 09/12/2004.

3.1.9 E a Comissão também não consegue demonstrar quais as reais sinergias estruturantes que resultam desta aproximação, que não sejam meramente temporárias, nem quantificar as respectivas economias de escala; ao contrário, do seu estudo de impacto parece antes resultar que a presente solução é indiferente do ponto de vista dos custos, sendo que a adição pura e simples das duas políticas resultaria exactamente no mesmo quadro financeiro ⁽⁷⁾.

3.1.10 Ao contrário, num momento especialmente crítico no que se refere às perspectivas financeiras da UE, a separação das duas políticas poderia ter a vantagem de abrir duas frentes de negociação e de tornar mais visíveis os aspectos relevantes de cada uma com possibilidade de obtenção de melhores resultados quanto aos meios alocados a ambas, segundo o entendimento das respectivas organizações representativas.

3.1.11 É, aliás, com extrema preocupação que o CESE encara a hipótese da redução drástica das perspectivas financeiras 2007-2013, que, se não inviabilizar totalmente o presente Programa, já de si parco de recursos, implicaria, no mínimo, a necessidade da sua total reformulação e reorientação, com a definição de um novo elenco de prioridades e de acções, não sendo concebível, por impraticável, a sua pura e simples redução percentual e proporcional ao corte geral nos valores globais orçados.

3.1.12 Finalmente, os vários aspectos justamente ressaltados como comuns nas duas políticas podem ser objecto de acções comuns e concertadas quer a nível comunitário quer a nível nacional, do mesmo modo que em outros domínios que relevem de outras políticas comunitárias como o ambiente, a concorrência, a educação e a cultura, atento o carácter horizontal de ambas, que implica, por natureza, a sua consideração obrigatória em todas as outras políticas, como finalmente a própria Comissão acaba por reconhecer na série de exemplos constantes do Anexo 2 à sua comunicação (pág. 16).

3.2 Na especialidade

3.2.1 A realização de uma audição pública com os principais representantes da sociedade civil directamente interessados pelo Programa da Comissão, que reuniu cerca de 70 participantes, contribuiu decisivamente para a análise da Comunicação e da Proposta da Comissão ora apresentadas, apesar das limitações logísticas impostas, e que condicionam a possibilidade de uma análise aprofundada dos vários aspectos e

⁽⁷⁾ No ponto 4.4 do «Impact assessment» (pág. 32) pode, com efeito, ler-se: «Do ponto de vista puramente financeiro as vantagens retiradas do aumento das despesas orçamentais outorgadas aos dois programas separados ou a um único programa fundido são praticamente idênticas».

elementos em causa, com o objectivo de avaliar a definição dos objectivos, dos alvos, dos meios e da sua adequada utilização e das acções a desenvolver com esses meios para a consecução dos objectivos pretendidos.

3.2.2 A vertente «consumidores»

3.2.2.1 A Comissão destaca correctamente várias acções que deverão ser desenvolvidas em prol de uma mais equitativa protecção dos consumidores na UE; fá-lo, no entanto, na perspectiva de uma protecção minimalista, consequência da orientação que tem vindo a ser concretizada nas suas últimas iniciativas legislativas em que privilegia uma harmonização total generalizada a um baixo nível de protecção. Por outro lado, o CESE manifesta a sua apreensão face ao recurso sistemático ao princípio da aplicação da lei do país de origem e alerta para o perigo de uma visão redutora da defesa dos consumidores confinada à mera informação relativa aos bens e aos serviços ⁽⁸⁾.

3.2.2.2 O CESE considera que a Comissão poderia ter sido mais inovadora ⁽⁹⁾ e que as novas propostas apresentadas poderiam estar mais concretizadas ⁽¹⁰⁾. O CESE teve a oportunidade de chamar a atenção da Comissão para algumas lacunas, que agora persistem, quando elaborou o seu parecer sobre a Estratégia para 2002-2006 ⁽¹¹⁾; mais recentemente aprovou um parecer de iniciativa onde esta matéria foi largamente desenvolvida e aprofundada e para cujas conclusões se remete ⁽¹²⁾.

3.2.2.2.1 O CESE propõe incluir no programa actual algumas questões, designadamente:

- a questão do sobreendividamento das famílias;
- a revisão do regime da responsabilidade do produtor e à conclusão da revisão da directiva sobre as cláusulas abusivas e à reanimação do CLAB;
- retomar o tema da responsabilidade do prestador de serviços defeituosos;
- o reforço da segurança do comércio electrónico;
- a necessidade de prever um reforço no acesso à justiça e, em particular, mecanismos de defesa colectiva dos direitos dos consumidores;
- a promoção das sinergias entre as organizações de consumidores dos Estados-Membros mais «antigos» e dos «novos»;

⁽⁸⁾ Paradigmática desta orientação é a directiva sobre as práticas comerciais desleais, como já o era a proposta relativa ao crédito ao consumo, em boa hora profundamente modificada e substituída por outra melhorada e, em certa medida, a directiva relativa às garantias na venda de bens.

⁽⁹⁾ Como a própria Comissão aliás reconhece ao afirmar que «indeed, there will be no major changes in these objectives compared to the Consumer Policy Strategy 2002-2006» (Legislative Financial Statement, pág. 58).

⁽¹⁰⁾ Uma referência não pode deixar de ser feita a duas matérias particularmente importantes nesta sede, uma de sentido positivo, a publicação, finalmente, de uma nova proposta de directiva relativa ao crédito ao consumo [COM(2005) 483 final de 07.10.05] e outra, de sentido negativo, relativa à decisão de retirar a proposta de regulamento relativo à promoção das vendas [COM(2005) 462 final de 27.09.05].

⁽¹¹⁾ JO C 95, de 23/4/2003.

⁽¹²⁾ JO C 221, de 8/9/2005.

— a consideração da situação particular dos Estados-Membros que mais recentemente aderiram à UE bem como dos que a ela irão certamente aderir no decurso da execução do programa ⁽¹³⁾;

— o enquadramento de todo o programa na perspectiva do consumo sustentável e do comércio equitativo.

3.2.2.3 No que toca a iniciativas efectivamente previstas e que se saúdam e apoiam, falta, no entanto, em muitos casos, a indicação da forma como se pretende, em concreto, levá-las à prática e do respectivo «*timing*»; é o caso, por exemplo:

— do desenvolvimento de um quadro de referência comum do direito europeu dos contratos, previsto em 4.2.2;

— da criação de um sistema de alerta rápido para identificar comerciantes desonestos, previsto em 4.2.3;

— das garantias de audição dos consumidores e do reforço das suas capacidades de organização, previstas em 4.2.2 e 4.2.4.

— e da própria integração horizontal da política dos consumidores nas outras políticas a que se alude nos pontos 4.1 e 4.2.2, mas em vão se procura o modo da sua concretização.

3.2.2.4 O CESE verifica que quanto aos objectivos de aumentar a participação da sociedade civil e das partes interessadas na elaboração das políticas e integração da política de consumo noutras políticas comunitárias os indicadores previstos para a monitorização e avaliação das sinergias do programa não são, com excepção do primeiro, adequados à política de consumo.

3.2.2.5 Por outro lado, o CESE considera que seria útil definir outros indicadores de avaliação da política dos consumidores por forma a assegurar uma maior fiabilidade e uma relação mais estreita com os objectivos traçados no anexo 3 do programa.

3.2.2.6 Anota-se, ainda, que, estando previstos «programas de trabalho anuais» para a execução do programa agora definido para os 7 anos, parece não ter sido prevista a utilização do instrumento que constava do programa 2002-2006 — o reexame do programa de acções deslizante ⁽¹⁴⁾, tanto mais necessário quanto o período do programa foi elevado para 7 anos.

3.2.2.7 O CESE, na medida em que não estão definidos a organização e o modo de funcionamento do Instituto do Consumidor, integrado no seio da Agência de Execução para a Saúde, recomenda que lhe seja assegurada a sua independência e autonomia num quadro de atribuições e competências bem

definido, para evitar que se torne num elemento de inútil burocracia.

3.2.2.8 Finalmente, quanto aos meios financeiros orçamentados para a política dos consumidores, constata-se que representam menos de 20 % do total, não correspondendo a mais de 7 eurocentimos por consumidor por ano nos 7 anos da duração do programa e que a sua aparente duplicação relativamente ao programa anterior tem de ser temperada pela consideração da diferente duração dos programas — de 4 para 7 anos.

3.2.2.9 Acresce que a simples consideração da próxima adesão de novos Estados-Membros deveria ter levado a uma proposta orçamental mais do que proporcional à duração do programa revelando-se já insuficiente para as acções que devem ser levadas a cabo com parte importante a ser consumida com o funcionamento do Instituto.

3.2.3 A vertente «saúde pública»

3.2.3.1 Ao CESE apraz sublinhar os aspectos positivos do programa da Comissão, designadamente a intenção de dar um impulso à política de saúde pública, considerando-a como uma prioridade e dotando-a de uma maior visibilidade e de instrumentos mais eficazes, o que constitui uma necessidade urgente. E não é preciso sequer invocar a ameaça da pandemia da gripe das aves para se reconhecer a necessidade de uma concertação a nível comunitário de aspectos significativos de saúde pública, que a Comissão justamente ressalta ⁽¹⁵⁾.

3.2.3.2 Nessa medida, o CESE acolhe as grandes linhas gerais orientadoras respeitantes à saúde pública, em particular a ideia de integrar as preocupações nesta matéria noutras políticas comunitárias, a aposta na prevenção, na análise da informação, no reforço da cooperação e intercâmbio de conhecimentos, bem como na melhoria da difusão da informação.

3.2.3.3 O CESE saúda ainda a prioridade dada pela Comissão ao combate às desigualdades no acesso aos cuidados de saúde, à necessidade de promover a saúde na infância e às situações colocadas pelo envelhecimento de pessoas ainda activas no mercado de trabalho.

3.2.3.4 Por outro lado, o CESE compartilha das preocupações da Comissão no que toca às ameaças globais para a saúde e no que concerne ao peso crescente das doenças relacionadas com determinados estilos de vida, acolhendo a estratégia desenhada no programa no sentido de reforçar a actuação sobre as determinantes da saúde.

⁽¹³⁾ Objecto, como é sabido, de um interessante projecto de relatório do PE, de que é relator o deputado Henrik Dam KRISTENSEN [doc. 2004/2157(INI) de 31/05/2005].

⁽¹⁴⁾ No caso levado a cabo a 15 de Setembro de 2003 [doc. SEC(2003) 1387 de 27/11/2003].

⁽¹⁵⁾ E que está bem evidenciada no conjunto de decisões que a Comissão tem vindo a tomar e a publicar nesta matéria [Decisões C(2005) 3704,e 3705 de 6 de Outubro, 4068 de 13 de Outubro, 3877 e 3920 de 17 de Outubro, 4135 e 4163 de 19 de Outubro e 4176 de 20 de Outubro, 4197 e 4199 de 21 de Outubro, respectivamente nos JO L 263 de 8 de Outubro, 269 de 14 de Outubro, 274 de 20 de Outubro, 276 de 21 de Outubro e 279 de 22 de Outubro].

3.2.3.5 O CESE apoia ainda o esforço da Comissão no que toca ao incentivo dado às organizações activas no sector da saúde reforçando a sua presença nas instâncias de diálogo, preocupação com a mobilidade dos pacientes, ao apoio à cooperação entre os sistemas de saúde nacionais com vista a ultrapassar os desafios que lhe são colocados e ao reforço dos mecanismos de troca de informações em matéria de saúde pública.

3.2.3.6 O CESE reconhece assim que o lado «saúde pública» mereceu por parte da Comissão um tratamento mais adequado às necessidades do sector quer na definição dos objectivos, quer na caracterização das acções, quer nos meios alocados à sua realização — quase 3 vezes mais do que o previsto no programa anterior e mais do quádruplo do que o previsto para o lado «consumidores».

3.2.3.7 No entanto, mesmo aqui o CESE considera que não se verificam inovações de monta⁽¹⁶⁾ quanto à substância dos programas anteriores; mantêm assim inteira validade as observações que o CESE fez relativamente, em particular, ao Programa 2001-2006 e ao Plano Europeu «Ambiente e Saúde» 2004-2010, no que se refere, em especial, à persistente falta de objectivos concretos e objectivamente avaliáveis e de um calendário bem definido para a sua consecução⁽¹⁷⁾.

3.2.3.8 O CESE teria advogado uma indicação precisa dos objectivos perseguidos sobre aspectos que constavam do anterior texto legal e que não aparecem no actual, como sejam, por exemplo, os relacionados com o combate às desigualdades em matéria de saúde, em particular as desigualdades entre

homens e mulheres, mas também a situação dos idosos, dos mais desfavorecidos e das comunidades marginais da sociedade, a confidencialidade dos dados pessoais, os factores pessoais e biológicos, os efeitos adversos das radiações e do ruído, ou a resistência aos antibióticos.

3.2.3.9 O CESE também teria desejado que se incluissem de forma coerente no programa temas de real importância como, por exemplo, a obesidade, o HIV/SIDA, a saúde mental⁽¹⁸⁾, a saúde infantil e as doenças das crianças ou o envelhecimento que, apesar de mencionados nas partes descritivas do programa, não encontram adequada correspondência no texto legal da proposta de decisão.

3.2.3.10 Mas o que não pode deixar de surpreender é a forma como a proposta da Comissão passa ao lado de algumas das grandes questões de saúde pública da actualidade como a saúde dental, a visão, os cuidados paliativos e a contenção da dor.

3.2.3.11 De um modo geral, o Comité apreciaria que a Comissão se tivesse mostrado mais empenhada em aspectos como a qualidade da informação a todos os níveis e em todos os domínios, a prevenção global dos riscos, as parcerias público-privado, a cooperação entre os Estados-Membros e a nível internacional.

3.2.3.12 Finalmente o CESE apreciaria que o programa tivesse contemplado acções concretas com vista a permitir a comparabilidade entre os sistemas de saúde na UE⁽¹⁹⁾, a estimular a protecção dos pacientes em deslocação na UE («seguro de doente na EU»), a incentivar mais decisivamente a adopção de códigos de «boas práticas», à criação e ao desenvolvimento de «centros de excelência», bem como de um centro de epidemiologia.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ Com efeito, uma análise comparativa dos programas 2007-2013 e 2001-2006, revela que o teor dos pontos 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 5.4, 5.6, 5.7 e 6 da proposta actual é coincidente com o programa anterior, embora sob distintos números; contém alguma inovação o ponto 1.5; o detalhe do ponto 2, embora o tema da resposta às emergências sanitárias já constasse do programa anterior; os pontos 3.5, 3.6, e 3.7; todo o ponto 4 que só era vagamente enunciado na comunicação da Comissão que sustentava o programa anterior; os pontos 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 e 5.8. Em contrapartida desapareceu do actual programa a referência a acções no domínio da cooperação com países candidatos e países terceiros, sendo apenas mencionada no ponto 2.2 da comunicação da Comissão que sustenta o programa.

⁽¹⁷⁾ JO C 116, de 20/4/2001 e JO C 157, de 28/6/2005.

⁽¹⁸⁾ Tanto mais surpreendente quanto é certo que a Comissão acaba de publicar um excelente Livro Verde relativo a uma estratégia relativa à saúde mental na União Europeia, [COM(2005) 484 final de 14 de Outubro de 2005] no seguimento, aliás, de toda uma série de actividades levadas a cabo desde 1997 nesta área, e de que dá adequada conta o Relatório preparado pelo Prof. VILLE LEHTINEN de Dezembro de 2004, e que é a prova evidente da possibilidade de a Comissão levar por diante, de forma autónoma, acções de grande interesse, em domínios importantes da saúde pública, que nada têm a ver com a política dos consumidores.

⁽¹⁹⁾ Cuja necessidade foi justamente evidenciada pelo Dr. Yves CHARPAK, da WHO/OMS, durante o «Open Health Forum 2005».

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 1348/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo à citação e à notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial nos Estados-Membros»

COM(2005) 305 final — 2005/0126 (COD)

(2006/C 88/02)

Em 1 de Setembro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 23 de Janeiro de 2006, sendo relatora **Maria Candela SÁNCHEZ MIGUEL**.

Na 424.ª reunião plenária, realizada em 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 134 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões

1.1 O CESE felicita a Comissão pelo conteúdo da alteração proposta, que facilita e aclara a aplicação do regulamento, tão importante para a existência efectiva de um espaço de liberdade, de segurança e justiça na UE. No entanto, alguns dos novos números suscitam alguma confusão quanto à interpretação do seu conteúdo, especialmente o número 3 *in fine* do artigo 8.º, já que se prevê uma excepção para efeitos de cômputo dos prazos no caso de não aceitação do acto pelo destinatário devido a desconhecimento da língua em que está redigido, protegendo assim o requerente de acordo com as disposições nacionais.

1.2 Também no artigo 14.º *in fine*, quando se fala de modalidades «equivalentes» ao aviso de recepção, dever-se-ia precisar melhor os demais meios de prova válidos da notificação ou citação efectuada pelos serviços postais.

1.3 Seria necessário clarificar estes dois aspectos e, sobretudo, verificar as diversas versões linguísticas, que são, em muitos casos, discordantes entre si. O problema pode ser resolvido antes da publicação do regulamento, já que é preciso ter em conta que a sua aplicação se fará em cada Estado Membro segundo a sua versão linguística.

1.4 O CESE manifesta-se preocupado pelo facto de a Comissão não avaliar as condições necessárias à sua aplicação nos Estados-Membros de recente adesão, não obstante os anexos terem sido adaptados a esta nova situação.

1.5 Em todo o caso, o CESE não pode deixar de frisar que o procedimento utilizado é apropriado, porquanto tem em conta todas as partes interessadas e, sobretudo, porque recorre a um dos instrumentos criados para o efeito — a Rede Judiciária Europeia, que permite ter em conta os problemas detectados na aplicação de ambos os procedimentos.

2. Introdução

2.1 A Comissão Europeia apresenta esta proposta de regulamento, em cumprimento do previsto no artigo 24.º do Regula-

mento (CE) n.º 1348/2000 ⁽¹⁾, que estabelece que, uma vez examinado o relatório sobre a sua aplicação no período assinalado, até 1 de Junho de 2004, a Comissão procederá à adaptação do regulamento à evolução dos sistemas de notificação. Não obstante, a alteração proposta vai mais longe do que uma mera revisão formal, ao integrar o processo de simplificação legislativa, empreendido pela UE, bem como ao considerar a abundante legislação proposta no mesmo período para cumprir a resolução do Conselho Europeu de Tampere de criar um espaço de liberdade, segurança e justiça que garanta a livre circulação das pessoas no território da UE.

2.2 O presente regulamento é relevante para o correcto funcionamento do mercado interno. As transacções e os contratos transfronteiriços e, sobretudo, os novos sistemas de contratação pública, apoiados nas novas tecnologias, justificam a existência de uma norma que estabeleça o procedimento de citação e notificação dos actos judiciais e extrajudiciais nos Estados-Membros. Cabe assinalar, neste contexto, que o CESE já se pronunciou ⁽²⁾ sobre o assunto, considerando que a forma adoptada pelo instrumento jurídico — uma directiva — não se justificava e que, de futuro, deveria revestir a forma de regulamento, já que o objectivo era a harmonização total.

3. Conteúdo da reforma

3.1 No quadro do procedimento de simplificação pretendido na proposta de reforma, são incluídas disposições que reforçam a segurança jurídica para o requerente e para o destinatário, tendo em conta que se procura um princípio básico para manter a confiança no mercado interno.

3.2 Em primeiro lugar, estabelecem-se normas claras para efeitos de cômputo dos prazos (n.º 2 do artigo 7.º), substituindo as anteriores disposições pelo prazo de um mês a contar da recepção; apenas nas relações entre as administrações de cada Estado será aplicável a legislação nacional em cada caso (n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º).

⁽¹⁾ JO L 160 de 30.06.2000.

⁽²⁾ JO C 368 de 20.12.1999 (ponto 3.2).

3.3 É clarificada a não aceitação do acto devido a desconhecimento da língua em que está redigido, contemplando-se a possibilidade de o acompanhar de uma tradução numa língua conhecida do destinatário, correndo o prazo a partir da data da sua realização (n.º 1 do artigo 8.º). No novo n.º 3 prevê-se, todavia, uma excepção. Assim, quando a lei nacional estabelecer um determinado prazo para preservar os direitos do requerente, a data a tomar em consideração será a da citação ou notificação do acto inicial.

3.4 É importante, também, a alteração proposta sobre as custas da citação ou notificação (n.º 2 do artigo 11.º), ao prever que em cada Estado-Membro correspondam a uma taxa fixa estabelecida previamente.

3.5 No que respeita à citação ou notificação pelos serviços postais (artigo 14.º), cada Estado-Membro tem a faculdade de requerer prova do aviso de recepção ou «equivalente», o que não obsta à faculdade de os interessados num processo judicial promoverem as citações e as notificações de actos judiciais por diligência de oficiais de justiça, funcionários ou outras pessoas competentes do Estado-Membro requerido (artigo 15.º).

4. Observações à proposta de alteração

4.1 O CESE considera positiva qualquer proposta de alteração legislativa que respeite o princípio da simplificação⁽³⁾ e que, simultaneamente, garanta a segurança jurídica no âmbito em causa. Neste caso, considera que a Comissão cumpriu a exigência da elaboração do relatório previsto no artigo 24.º no regulamento, sendo ainda certo que, através das reuniões da Rede Judiciária Europeia⁽⁴⁾, foram examinadas e discutidas as experiências na sua aplicação; uma vez recolhida a informação e os estudos pertinentes, a Comissão adoptou o relatório⁽⁵⁾, que serviu de base à proposta *sub judice*.

4.2 Nesta conformidade, há que reconhecer que, com a inclusão na norma comunitária do cômputo dos prazos para a citação e notificação do acto, se avançou no sentido da simplificação, dado que, anteriormente, havia múltiplas disposições nacionais que alongavam os procedimentos; ao mesmo tempo,

permite às partes um conhecimento dos mesmos, sem ter que averiguar os regimes de prazos vigentes em cada Estado. Todavia, nas relações entre Estados reconhece-se a aplicabilidade da lei nacional, nos termos do artigo 9.º modificado, sem prejuízo dos interesses individuais.

4.3 A nova proposta de redacção do artigo 8.º⁽⁶⁾, segundo a qual «o destinatário, (...) pode recusar a recepção do acto a citar ou a notificar», quando desconheça a língua em que está redigido, a par da obrigação de o fazer acompanhar de uma tradução, parece mais coerente com a protecção dos interesses das partes do que a actual, sobretudo porque não reduz os prazos previstos, correndo o prazo a partir da data da tradução. Todavia, a redacção do novo ponto 3 do artigo 8.º coloca um problema grave de aplicação pelos Estados Membros em relação ao que precede, já que prevê uma excepção que consiste na aplicação dos prazos estabelecidos na legislação nacional, o que poderia deixar inerte o receptor do documento.

4.4 O CESE também considera conveniente a inclusão de uma taxa fixa estabelecida previamente por cada Estado-Membro, já que, amiúde, há desconfiança entre as partes pelo facto de as custas não serem previamente conhecidas. Reforça-se assim a transparência processual.

4.5 Em congruência com o parecer do CESE⁽⁷⁾, entendemos que é necessário ponderar a utilização, na notificação e citação dos documentos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial, das inovações técnicas e dos novos meios aceites pelas entidades requeridas e pelas entidades de origem, por exemplo, o correio electrónico ou a Internet, desde que fique assegurada a segurança jurídica das partes.

4.6 Outra questão que seria necessário examinar é a redacção dos formulários constantes dos Anexos destinados às administrações judiciais dos Estados-Membros, ou seja, às entidades de origem e às entidades requeridas dos mesmos. O CESE considera que se deveria ter igualmente em conta os interesses do receptor e do destinatário, de forma a simplificar a redacção e torná-la compreensível para as partes interessadas nos procedimentos judiciais e extrajudiciais.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ JO C 24 de 31.01.2006.

⁽⁴⁾ Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial. JO C 139 de 11.5.2001.

⁽⁵⁾ Relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1348/2000. 1 de Outubro de 2004 — COM(2004) 603 final.

⁽⁶⁾ A nova proposta de redacção do artigo 8.º, que prevê a devolução do acto de notificação se este não estiver redigido na língua oficial do Estado-Membro requerido, corresponde à jurisprudência do TJCE (ver acórdão recente C 443/03 de 8 de Abril de 2005).

⁽⁷⁾ JO C 368, de 20.12.1999.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O papel das estações ferroviárias na UE alargada»

(2006/C 88/03)

Em 10 de Fevereiro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre: «O papel das estações ferroviárias na UE alargada».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 31 de Janeiro de 2006, sendo relator J. TÓTH.

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 139 votos a favor, 2 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu insiste na incorporação do conteúdo do presente parecer no documento que sairá do reexame actualmente em curso do Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» (COM(2001) 370).

1.2 O lugar que as estações ferroviárias internacionais de passageiros ocupam na rede ferroviária deve ser objecto de exame aprofundado, sobretudo porque elas são uma parte dessa infra-estrutura, dos serviços propostos pelas cidades e do património arquitectural da Europa.

1.3 Há que continuar a examinar as exigências que se impõem às estações face aos progressos técnicos e tecnológicos do terceiro milénio, nomeadamente através de uma cooperação alargada entre os especialistas da profissão e da sociedade em geral. Há que definir alternativas quanto às formas de regulamentação justificadas por exigências realistas, à escala europeia, nacional e regional, na observância do princípio da subsidiariedade.

1.4 Na elaboração da regulamentação comunitária, a melhoria geral da segurança dos passageiros e a protecção contra o terrorismo devem constar das exigências a que estão sujeitas as estações ferroviárias para o transporte internacional de passageiros.

1.5 Há que dar especial atenção à remodelação das estações, tendo em conta o papel determinante que pode desempenhar e as possibilidades que encerra no tocante à garantia de coesão económica e social nos novos Estados-Membros.

1.6 Com o apoio do Banco Europeu de Investimento (BEI), é necessário analisar as possibilidades de financiamento do desenvolvimento estruturado das estações ferroviárias internacionais de transporte de passageiros, no âmbito de um mecanismo de parcerias público-privadas ou de outros mecanismos adequados.

1.7 Importa assegurar que as estações desempenhem prioritariamente as funções para que foram concebidas, isto é, o transporte, e que evitem enveredar por outras actividades para não se transformarem em centros comerciais e de consumo.

1.8 É necessário assinalar que as remodelações das estações contribuem para manter os postos de trabalho existentes e

favorecem a criação de novos empregos. Na análise do impacto de tais desenvolvimentos, não devemos naturalmente restringir-nos apenas às repercussões directas, mas ter igualmente em consideração os efeitos colaterais.

1.9 Há que garantir que a manutenção e o desenvolvimento de estações não sejam prioritários unicamente no caso de infra-estruturas situadas nas grandes cidades com tráfego internacional, mas também nas estações frequentadas pela população e pelos passageiros das regiões mais desfavorecidas.

2. Introdução

2.1 As estações são a «montra» do tráfego ferroviário.

2.2 O Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções», publicado em 2001, não alterou os objectivos gerais da política comunitária, embora tenha acentuado mais o desenvolvimento de modos de transporte aptos a reduzir a circulação rodoviária e a necessidade de colocar o utente no centro da política de transportes.

2.3. As estações são importantes para a livre circulação de mercadorias, de pessoas e de serviços e podem contribuir para que o transporte de pessoas decorra sem problemas e o mais rápida e eficazmente possível, mas para isso devem poder contar com o bom funcionamento do mercado único, a supressão dos entraves administrativos e a neutralidade concorrencial.

2.4. A política de transportes da União constitui também ela um instrumento essencial para a coesão económica e social, ao dar relevo à liberdade de concorrência leal, à melhoria da segurança dos transportes e aos aspectos ecológicos e ao impacto ambiental.

2.4.1. No tocante à redinamização do sector dos caminhos-de-ferro, o Livro Branco destaca os aspectos absurdos que caracterizam o sector ferroviário. Por um lado, há redes de caminhos-de-ferro de alta velocidade e de grande capacidade que servem estações ferroviárias modernas e, por outro, oferece-se serviços muitas vezes obsoletos aos passageiros. Estes podem deparar com estações que primam pela falta de manutenção, correndo o risco de acidente, coexistindo as linhas locais com serviços de longo curso com excesso de passageiros e atrasos.

2.4.2. O Livro Branco chama a atenção para a necessidade de estimular, através de investimentos, a colaboração entre a rede ferroviária de alta velocidade e o transporte aéreo, dando particular prioridade às estações que servem os aeroportos. O documento cita várias vezes o papel das estações na oferta de serviços que facilitam a circulação dos viajantes, sobretudo no que respeita à gestão das bagagens.

2.5. Com a adopção do primeiro e do segundo pacotes ferroviários⁽¹⁾, a União registou progressos no que respeita à liberalização da circulação de mercadorias e à uniformização das exigências de qualidade. O CESE espera que o terceiro pacote ferroviário produza efeitos semelhantes. A União deve ainda dedicar-se à conclusão e aplicação do programa atinente à circulação de pessoas. O presente documento versa sobre o estabelecimento de normas de qualidade do tráfego internacional de passageiros e a sua divulgação nos Estados-Membros.

3. Quadro regulamentar

3.1 Vários regulamentos e directivas comunitários têm por objectivo os caminhos-de-ferro. Cite-se, a título de exemplo, o Regulamento que institui a Agência Ferroviária Europeia⁽²⁾, bem como as directivas relativas à segurança dos caminhos-de-ferro⁽³⁾, às infra-estruturas ferroviárias⁽⁴⁾, à repartição de capacidades da infra-estrutura ferroviária⁽⁵⁾, à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu⁽⁶⁾ e ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários⁽⁷⁾. A compulsão destes documentos permite constatar que só acessoriamente se ocupam do papel das estações ferroviárias.

3.2 A Comissão estabelece prioritariamente um conjunto único de exigências técnicas padronizadas. A título de exemplo, a uniformização da altura dos cais para que as pessoas com

mobilidade reduzida também os possam utilizar (Directiva 2001/16/CE). A uniformização das redes eléctricas ferroviárias, dos sistemas de segurança e de outras exigências técnicas faz parte da promoção da interoperabilidade. O mesmo acontece com a harmonização das licenças de maquinista. A actual desvantagem concorrencial do sector ferroviário é imputável, entre outros factores, ao tempo de espera na fronteira de determinados países, devido à disparidade de exigências técnicas (largura das vias, necessidade de adaptações técnicas na locomotiva e mudança de maquinista).

3.3 No tocante às estações ferroviárias, são pertinentes sobretudo as directivas que preconizam a segurança dos passageiros e os respectivos direitos (por exemplo, a Directiva 2001/16/CE). O terceiro pacote ferroviário, que tem por objectivo os direitos dos passageiros, é paradigmático. Por um lado, visa assegurar que possam obter bilhetes fácil e atempadamente, beneficiando da informação adequada — e de os mudar dentro do possível — e, por outro, que sejam informados das respectivas condições de utilização. Outro grupo de directivas incide numa maior segurança nas estações. É frequente, especialmente nas horas de menor afluência, as estações ferroviárias das grandes cidades, e por vezes as carruagens dos comboios, serem palco de violência. Mais exigências de segurança aliadas à certeza de se obter ajuda do pessoal da estação ou do comboio, em caso de ocorrência indesejável, dariam certamente mais vontade de viajar.

3.4 No âmbito da sua actividade, o CESE acompanha permanentemente os trabalhos da Comissão; no que se refere ao tráfego ferroviário, elaborou pareceres sobre os aspectos sociais, as questões de financiamento, as zonas metropolitanas europeias e as redes transeuropeias de transporte⁽⁸⁾, entre outros.

4. A estação ferroviária e a intermodalidade

4.1 A estação ferroviária enquanto ponto nodal intermodal

4.1.1 O aparecimento das redes de alta velocidade (TGV, HST, ICE), fenómeno que, na Europa, se traduziu paralelamente pela criação das redes transeuropeias (RTE), foi o catalisador que permitiu às estações em declínio progressivo recobrar a sua importância para a cidade. À medida que o tráfego ferroviário de passageiros se reorganizava para cobrir distâncias que até então só podiam ser vencidas por via aérea (600-800 km), a população de viajantes atraída para as estações não só aumentou como mudou inclusivamente de natureza, o que conduziu à revalorização da estação no centro da cidade.

4.1.2 Um outro factor que transformou a percepção da estação ferroviária enquanto ponto nodal do tráfego prende-se não directamente com o papel das redes de alta velocidade, mas sobretudo com a alteração do modo de utilização dos subúrbios e das aglomerações, que, de cidades-dormitório monofuncionais, se tornaram espaços urbanizados multipolares e multifuncionais. Esta mudança, aliada ao reconhecimento de que não é forçosamente possível dar resposta ao crescimento do trânsito automóvel dos pendulares da periferia através da

(1) Primeiro pacote ferroviário: Directiva 2001/12/CE — JO L 75 de 15.3.2001, p. 1 (Parecer do CESE — JO C 209 de 22.7.1999, p. 22); Directiva 2001/13/CE — JO L 75 de 15.3.2001, p. 26 (Parecer do CESE — JO C 209 de 22.7.1999, p. 22); Directiva 2001/14/CE — JO L 75 de 15.3.2001, p. 29 (Parecer do CESE — JO C 209 de 22.7.1999, p. 22).

Segundo pacote ferroviário: Directiva 2004/51/CE — JO L 164 de 30.4.2004, p. 164 (Parecer do CESE — JO C 61 de 14.3.2003, p. 131); Directiva 2004/49/CE — JO L 164 de 30.4.2004, p. 44 (Parecer do CESE — JO C 61 de 14.3.2003, p. 131); Regulamento (CE) n.º 881/2004 — JO L 164 de 30.4.2004, p. 1 (Parecer do CESE — JO C 61 de 14.3.2003, p. 131); Directiva 2004/50/CE — JO L 164 de 30.4.2004, p. 114 (Parecer do CESE — JO C 61 de 14.3.2003, p. 131).

Terceiro pacote ferroviário: COM(2004) 139 final, COM(2004) 142 final, COM(2004) 143 final, COM(2004) 144 final, COM(2004) 140 final e SEC(2004) 236.

(2) Regulamento (CE) n.º 881/2004 — JO L 164 de 30.4.2004, p. 1 (Parecer do CESE — JO C 61 de 14.3.2003, p. 131).

(3) Directiva 2004/49/CE — JO L 164 de 30.4.2004, p. 44 (Parecer do CESE — JO C 61 de 14.3.2003, p. 131).

(4) Regulamento (CE) n.º 881/2004 — JO L 164 de 30.4.2004, p. 1 (Parecer do CESE — JO C 61 de 14.3.2003, p. 131).

(5) Directiva 2001/12/CE — JO L 75 de 15.3.2001, p. 1 (Parecer do CESE — JO C 209 de 22.7.1999, p. 22) e Directiva 2004/51/CE — JO L 164 de 30.4.2004, p. 164 (Parecer do CESE — JO C 61 de 14.3.2003, p. 131).

(6) Directiva 2004/50/CE — JO L 164 de 30.4.2004, p. 114 — Parecer do CESE — JO C 61 de 14.3.2003, p. 131.

(7) COM(2004) 139 final que altera a Directiva 91/440/CEE.

(8) CESE 130/2005, CESE 131/2005, CESE 119/2005, CESE 120/2005, CESE 257/2005, CESE 1426/2004, CESE 225/2005 e CESE 968/2004.

construção de novas estradas, relevaram a urgência de integrar o tráfego urbano e periurbano e a necessidade de criar associações de transporte, de harmonizar os horários, as tarifas e os sistemas de bilheteira, e de utilizar conjuntamente as infra-estruturas de transporte de passageiros. A agitação societal que abalou a periferia parisiense no final de 2005 realça a necessidade da utilização concomitante de vários instrumentos para favorecer a coesão social e mostra que não podem ser dados por concluídos os processos que para tal contribuem.

4.1.3 As linhas suburbanas formam uma parte importante das redes e, em certos casos, mesmo um elemento essencial da sua configuração. Nesta perspectiva, as estações, que a isso se prestam perfeitamente, podem servir logicamente de centros de mobilidade e de pontos fulcrais dos sistemas de informação dos utentes destas redes de transporte complexas e interconexas.

4.1.4 Ainda que geralmente as estações das redes suburbanas sejam diferentes das estações das redes de alta velocidade, a cultura da integração reúne os dois processos, e uma das exigências de base para a renovação ou construção de uma nova estação ferroviária é a garantia de uma intermodalidade de alto nível, tanto entre linhas internacionais e nacionais como entre estas e os transportes urbanos.

4.2 Aplicação de normas europeias de intermodalidade

4.2.1 As estações ferroviárias dão lugar à criação progressiva de normas e a novas exigências. Antigamente, eram elas o elo de ligação entre os membros de toda a nação e contribuíam para forjar a identidade nacional. Não eram as infra-estruturas enquanto tais que construíam a identidade comum (embora os carris e a via férrea fossem indispensáveis a essa construção), mas sim as estações, as regras, os modelos e as normas.

4.2.2 Hoje, a uniformização das estações ferroviárias que se encontram nas RTE-T não é um objectivo. Actualmente, a construção de estações ferroviárias que exprimam uma identidade europeia não deve fazer-se pela definição de normas arquitectónicas, mas sim pela fixação de normas de serviços. Uma das mais importantes normas deste tipo deve ser o estabelecimento de relações intermodais que, sem deixar de preservar a diversidade dos instrumentos locais, respondam às exigências de qualidade necessárias numa Europa multilingue no que concerne à informação e orientação dos viajantes e na tomada a cargo da continuação da sua viagem. Quanto a este aspecto, importa distinguir três domínios: as normas de informação dos viajantes, as normas de intermodalidade e a criação da função de centro de mobilidade.

4.2.3 Seria bom que a imposição, nas estações ferroviárias integradas nas RTE, destas exigências de qualidade em termos de convivialidade para os passageiros passasse a ser uma recomendação ou orientação europeia, mas importa que não seja formulado como um privilégio exclusivo das RTE-T e que seja estritamente observado o princípio da subsidiariedade. A aplicação dessas normas nas outras estações ferroviárias e noutros pontos nodais seria benéfica, melhorando a qualidade das viagens em vez de a comprometer.

5. Modelos de desenvolvimento

5.1 Se cotejarmos os dados internacionais, constatamos a diversidade de diferentes pontos de partida para o desenvolvimento das estações ferroviárias de quase todos os países

(motivação ligada a um objectivo de desenvolvimento dos transportes ou ao desenvolvimento urbano, iniciativa dos poderes públicos ou do sector privado, ou ainda uma amálgama de todos estes elementos). No Reino Unido, onde a concepção das estações ferroviárias foi deixada exclusivamente às forças do mercado, a evolução foi: a) limitada ao espaço ferroviário; b) exclusiva à cidade de Londres; c) possível graças à expansão do mercado imobiliário; d) praticamente consagrada apenas à construção de escritórios.

5.2 Na Suíça, foi posto em prática um programa nacional de modernização da rede ferroviária e de transportes públicos, animado por considerações ambientais, que prevê linhas periurbanas de caminhos-de-ferro (*S-Bahn*, em Zurique, Basileia e Berna); se bem que as dificuldades financeiras dos caminhos-de-ferro suíços tenham tornado necessária a valorização das propriedades em redor das estações, o que se pretendeu foi não uma simples operação comercial de venda, mas sim um programa definido conjuntamente com a companhia ferroviária (desta forma, não foram apenas os interesses dos investidores a serem tidos em conta, mas também os das cidades, dos poderes públicos e da companhia ferroviária).

5.3 Na Suécia, foi a companhia de caminhos-de-ferro, privatizada mas não fragmentada, que tomou a iniciativa de lançar este processo, de parceria com as autarquias locais. O objectivo era a criação de centros modernos dedicados às viagens, com comboios, autocarros, táxis e estacionamento reunidos sob um mesmo tecto. As obras efectuadas envolveram, pois, as autarquias locais e os diferentes modos de transporte.

5.4 Em França, a principal força motriz foi a construção do TGV, decidida a nível central, e o interesse em ter uma ligação ferroviária com Paris. O papel do nível local limitou-se, pois, a exercer pressão para obter uma estação de TGV.

5.5 Nos Países Baixos, os serviços ministeriais encarregados dos transportes e do ambiente e a companhia nacional de caminhos-de-ferro anunciaram em 1986 um programa de densificação da vizinhança das estações ferroviárias, em conformidade com o princípio do desenvolvimento urbano compacto e com o objectivo de promoção dos transportes públicos. No período que antecedeu a privatização, foi só com grandes dificuldades que a companhia de caminho-de-ferro e as autarquias locais conseguiram angariar outros parceiros.

5.6 Do que fica dito pode inferir-se o seguinte: é importante que os aspectos que representam os interesses do ponto nodal (de transporte) e os que representam os interesses do «local» (da cidade) sejam tidos em consideração desde a fase de concepção do projecto e que nenhum desses pontos de vista tome o lugar do outro. Da mesma forma, os aspectos relacionados com o mercado e os que, decorrentes destes, se prendem com as questões de financiamento devem ser colocados ao mesmo nível que os pontos de vista mais redutores dos representantes dos interesses da cidade e da rede, a fim de evitar que se tenha exclusivamente em conta interesses conjunturais a curto prazo, ou, inversamente, que a questão da viabilidade financeira seja negligenciada na concepção de um projecto ambicioso. Os estudos especializados revelam que o processo decorre mais facilmente se a estação for construída num terreno novo (como em Lille), dado que, noutros casos, os conflitos de interesses já existentes complicaram muitas vezes o avanço dos projectos.

6. Pistas de desenvolvimento da União

6.1 Justificar-se-ia uma cooperação horizontal na Comissão Europeia que permitisse aos vários colaboradores um exame sectorial dos diferentes projectos em curso no âmbito dos Fundos estruturais, a partir do qual se determinaria depois, sector a sector, o volume da ajuda comunitária a conceder a uma dada actividade.

6.2 Convém não esquecer a responsabilidade do desenvolvimento das redes de alta velocidade na emergência das contradições (tradicional vs. moderno) que actualmente caracterizam os caminhos-de-ferro. Com efeito, se a construção destas redes passou para o primeiro plano da actualidade foi porque, entretanto, se destacaram do sistema ferroviário tradicional. Como o seu desenvolvimento implicou despesas colossais, inevitavelmente privou de recursos financeiros outros projectos potenciais de remodelação. Em França, o TGV originou uma degradação tal em determinados troços da rede tradicional, que foi necessário introduzir consideráveis limites de velocidade em numerosos locais, o que para os utentes (passageiros, agentes do transporte de mercadorias) se traduz numa enorme perda de tempo. É lícito, pois, interrogarmo-nos se essa perda de tempo equivale a ganho de tempo para os utentes das linhas de alta velocidade.

6.3 Na perspectiva da política de reforço da coesão social e da integração das regiões menos prósperas, o desenvolvimento e a democratização das linhas de caminho-de-ferro tradicionais revelam-se muito mais úteis do que os das linhas de alta velocidade, que apenas atravessam essas regiões como foguetes, deixando-as «a ver passar o comboio». Talvez fosse judicioso, por vezes, dar mais importância à renovação das linhas de caminho-de-ferro tradicionais e das infra-estruturas adjacentes, paralelamente à construção de linhas de alta velocidade. A estação é a principal interface entre toda esta evolução e todas estas renovações e os passageiros.

7. Considerações sobre o desenvolvimento das estações

7.1 Há o sério perigo de, mediante avultados investimentos, prevalecerem interesses de curto prazo — porventura por mera especulação imobiliária — e desaparecer aquilo que constitui a manifesta mais-valia dos caminhos-de-ferro para os passageiros e para as cidades. Na prática, esse perigo poderia traduzir-se na venda — justificada pelo carácter deficitário dos caminhos-de-ferro — dos terrenos do centro da cidade que são caríssimos e na construção de escritórios e centros comerciais onde actualmente estão os caminhos-de ferro. Nesta perspectiva, seria oportuno atentar nas seguintes considerações:

7.2 Uma ligação directa do centro de uma cidade ao centro de outra representa uma vantagem importante não só do ponto de vista das ligações ferroviárias de alta velocidade, mas também para todas as ligações ferroviárias internacionais, logo, para todos os elementos das RTE.

7.3 É justamente no centro das cidades que importa criar uma rede densa de linhas de transportes públicos que assegurem uma boa ligação entre a estação ferroviária e outras partes da cidade.

7.4 A estação ferroviária constitui um centro de mobilidade, um ponto central de informação para os modos de transporte que participam na rede de transportes.

7.5 Convém estabelecer igualmente uma ligação entre o centro da cidade e o aeroporto dessa cidade.

7.6 Os espaços ferroviários não devem ser valorizados enquanto tais, de forma estanque: o que importa é, conjugando uma avaliação da importância desses espaços a nível urbano e a nível logístico, obter a maior mais-valia possível a longo prazo para a cidade.

7.7 A experiência demonstra que as fronteiras distintas entre a malha urbana e a estação ferroviária do ponto de vista funcional têm tendência a desaparecer progressivamente, e é precisamente ao acolher as importantes funções de serviço urbano que a estação se transforma num espaço público rentável e ao mesmo tempo atraente.

7.8 Contudo, as grandes estações já existentes não constituem necessariamente os espaços ideais na perspectiva da construção futura de novas estações de alta velocidade. Analisando as acções que até agora tiveram mais êxito, constata-se que é construindo no interior da cidade um novo centro alternativo ao centro tradicional que se pode efectuar da forma mais eficaz a soma dos esforços de desenvolvimento ferroviário e de desenvolvimento urbano. (Cabe, porém, não esquecer que os exemplos mais frequentemente citados, Lille e Berlim, são ambos casos bem particulares que devem ser tidos como situações excepcionais dificilmente emuláveis.)

7.9 O cotejo dos exemplos confirma de forma geral a conclusão de que, no que respeita ao desenvolvimento de estações de tráfego internacional de passageiros, o Estado, as autarquias locais e regionais e as empresas investidoras podem, em cooperação com as companhias ferroviárias, pôr em prática projectos de desenvolvimento que sirvam, através da modernização das estações, uma diversidade de interesses.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa aos requisitos de saúde animal aplicáveis aos animais e produtos da aquicultura e à prevenção e ao controlo de certas doenças dos animais aquáticos» e a «Proposta de Decisão do Conselho que altera a Decisão 90/424/CEE relativa a determinadas despesas no domínio veterinário»

COM(2005) 362 final — 2005/0153 e 0154 (CNS)

(2006/C 88/04)

Em 15 de Setembro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 37.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas supramencionadas.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 25 de Janeiro de 2006. Foi relator **C. FAKAS**.

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 145 votos a favor e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusão

1.1 O CESE considera que as propostas em apreço constituem um progresso na direcção certa e aprova as medidas recomendadas para prevenir e controlar certas doenças dos animais aquáticos.

2. Justificação

2.1 A aquicultura é um sector produtivo muito importante para a Comunidade, em especial nas regiões rurais e costeiras. Em 2004, a aquicultura da União Europeia produziu peixe, moluscos e crustáceos num valor superior a 2,5 mil milhões de euros. Estima-se, todavia, que as perdas financeiras devidas a doenças (mortalidade, abrandamento do crescimento e diminuição da qualidade) representem 20 % do valor da produção. A proposta visa a adopção de legislação moderna e específica que reduza estes custos; se as perdas financeiras fossem reduzidas de apenas 20 %, o resultado traduzir-se-ia num valor acrescentado de 100 milhões de euros por ano.

2.2 A legislação vigente foi elaborada há duas décadas, quando a União Europeia tinha apenas 12 Estados-Membros. O seu principal objectivo consistia em proteger as principais actividades aquícolas comunitárias da altura, ou seja, a criação de salmonídeos (trutas e salmões) e de ostras. Torna-se hoje necessário actualizar a legislação, de modo a reflectir a gama mais vasta de práticas de aquicultura e de espécies aquícolas existentes na União alargada e a ter em conta a evolução significativa registada nesta indústria, a experiência adquirida durante 15 anos de aplicação da legislação em vigor, bem como os progressos científicos neste domínio. A regulamentação também deve ser actualizada, de molde a que as normas da União Europeia se coadunem com os acordos e normas internacionais (por exemplo, o Acordo da OMC sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e o Código do Instituto Internacional de Epizootias (OIE)).

3. Antecedentes

3.1 A presente proposta revogará o direito primário em vigor (Directivas 91/67/CEE, 93/53/CEE e 95/70/CE do Conselho) e substituirá essas três directivas por uma nova directiva, que terá por objectivo actualizar, reformular e consolidar as normas de saúde animal relativamente ao comércio dos produtos da aquicultura, incluindo a prevenção e o controlo das doenças, a fim de aumentar a competitividade dos aquicultores da União Europeia.

3.2 A proposta contempla os requisitos gerais aplicáveis às empresas de produção aquícola e de transformação, nomeadamente autorizações e disposições aplicáveis ao seu funcionamento.

3.3 O documento estabelece as normas de saúde animal que regem a comercialização das espécies e dos produtos aquícolas, bem como as normas sanitárias relativas às importações para a Comunidade das espécies aquícolas provenientes de países terceiros.

3.4 São propostas disposições sobre a notificação e o controlo de certas doenças, bem como disposições para a declaração de «zona imdemne de doenças».

3.5 Também está prevista a introdução de disposições destinadas às autoridades competentes dos Estados-Membros e aos laboratórios, e estão igualmente previstas orientações em anexos.

3.6 O fundamento jurídico da proposta é o artigo 37.º do Tratado. Aplica-se o princípio da proporcionalidade e prevê-se que seja limitado o impacto financeiro no orçamento comunitário.

3.7 A incidência orçamental da proposta prende-se principalmente com dois aspectos:

- a) A compensação económica no que diz respeito ao controlo das doenças; e
- b) A aplicação do Direito Primário, bem como a adopção e gestão do Direito Derivado.

3.8 A segunda proposta (de Decisão do Conselho) prevê as alterações necessárias aos actuais procedimentos que regulam a participação financeira da Comunidade para as medidas veterinárias aplicáveis aos animais aquícolas, estabelecidas na Decisão 90/424/CEE do Conselho, a fim de ter em conta as propostas para uma nova directiva relativa à saúde dos animais aquáticos e o Fundo Europeu da Pesca.

3.9 Em conformidade com a segunda proposta, os Estados-Membros são autorizados a utilizar o orçamento dos programas operacionais de acordo com o Título III do Fundo Europeu da Pesca, para combater e erradicar certas doenças dos animais da aquicultura.

3.10 Os procedimentos respeitantes ao apoio financeiro devem estar em conformidade com os actuais procedimentos aplicáveis à participação financeira para o controlo e a erradicação das doenças dos animais terrestres.

3.11 O princípio da proporcionalidade também se aplica à segunda proposta e o fundamento jurídico é igualmente o artigo 37.º do Tratado.

3.12 De acordo com a segunda proposta, as futuras participações financeiras da Comunidade para a erradicação das doenças dos animais aquáticos devem ser elegíveis através do Fundo Europeu da Pesca (COM(2004) 497, artigo 32.º). Por conseguinte, é difícil prever o impacto da proposta no Fundo Europeu da Pesca, uma vez que tal dependerá, nomeadamente, da dimensão da(s) exploração(ões) afectada(s) e do valor dos animais na(s) exploração(ões).

4. Observações na generalidade

4.1 A legislação comunitária em vigor apenas abrange a criação de salmões, trutas e ostras. Desde que esta legislação foi adoptada, a indústria aquícola comunitária (criação de crustáceos, mexilhões, amêijoas, etc.) desenvolveu-se de modo significativo. Por conseguinte, o CESE entende que é desejável e necessário alterar a legislação, por forma a abranger os outros animais aquáticos criados pelos produtores aquícolas.

4.2 O CESE acolhe favoravelmente estas propostas porque representam um esforço considerável de prevenção e controlo das doenças dos animais aquáticos.

4.3 O CESE considera que, para garantir o desenvolvimento racional do sector da aquicultura e aumentar a produtividade, os requisitos de saúde dos animais aquáticos deveriam ser estabelecidos ao nível comunitário. Estes requisitos são necessários para contribuir para a realização do mercado interno e evitar a propagação de doenças infecciosas. A legislação deve ser flexível e ter em conta a evolução registada neste sector e a sua diversidade.

4.4 O CESE pensa que as medidas comunitárias devem ser acompanhadas pelo reforço da sensibilização e do grau de preparação das autoridades competentes dos Estados-Membros no que diz respeito à prevenção, ao controlo e à erradicação das doenças dos animais aquáticos.

4.5 O actual sistema europeu de concessão de autorizações é particularmente rigoroso, impondo requisitos mais severos do que nos países concorrentes da UE, o que se repercute na viabilidade do sector. Segundo o CESE, estes requisitos estão cobertos pelo registo de empresas previsto, que inclui pormenores sobre o sistema produtivo de cada empresa, o operador da empresa de aquicultura e a autorização de exploração existente.

4.6 É necessário assegurar que as doenças dos animais aquáticos não se propaguem à escala comunitária. Para tanto, é essencial estabelecer disposições sanitárias harmonizadas sobre a colocação no mercado dos produtos da aquicultura, bem como elaborar uma lista das doenças e das espécies sensíveis.

4.7 O CESE entende que, para assegurar a detecção precoce de um possível surto de doença dos animais aquáticos, quem estiver em contacto com animais aquáticos das espécies sensí-

veis deve notificar qualquer caso suspeito às autoridades competentes.

4.8 Devem ser realizadas inspecções de rotina, pontuais e de emergência nos Estados-Membros para garantir que os operadores das empresas de produção aquícola conheçam bem e apliquem as normas gerais de controlo das doenças.

4.9 Os conhecimentos sobre doenças dos animais aquáticos, até agora ignoradas, desenvolvem-se constantemente. Assim, o CESE considera essencial que todos os Estados-Membros e a Comissão estejam informados sobre a existência ou a suspeita de existência de uma doença emergente, e que lhes seja notificada qualquer medida de controlo que tenha sido adoptada.

4.10 Para proteger a situação sanitária dos animais aquáticos na Comunidade, é necessário garantir que as remessas de animais aquícolas vivos em trânsito na Comunidade cumpram os requisitos de saúde animal pertinentes. É igualmente necessário garantir que os animais e os produtos da aquicultura importados de países terceiros estejam isentos de doenças infecciosas.

5. Observações na especialidade

5.1 O CESE adere ao ponto de vista de que não devem ser estabelecidas disposições especiais sobre a comercialização de outros animais aquáticos ornamentais que se mantêm em condições controladas (aquários ou tanques). No entanto, caso os animais aquáticos não se encontrem em sistemas fechados ou em aquários, ou se encontrem em contacto directo com as águas naturais da Comunidade, o CESE considera que devem ser aplicadas as disposições sanitárias gerais da presente directiva. Isto aplica-se especialmente às populações de carpas (*Cyprinidae*), já que alguns peixes ornamentais populares como a «carpa koi» (*Cyprinus carpio haematopterus*) são sensíveis a certas doenças.

5.2 Os Estados-Membros devem estabelecer regras sobre as sanções aplicáveis às infracções às disposições da presente directiva. O CESE considera que estas sanções devem ser eficazes.

5.3 O artigo 5.º, n.º 2, estabelece que, antes de um Estado-Membro decidir recusar a sua autorização a uma empresa de produção aquícola segundo o disposto no artigo 4.º, devem ser consideradas medidas de redução dos riscos de propagação de doenças, incluindo a possibilidade de uma localização alternativa para a actividade em questão. Todavia, o CESE está consciente de que uma localização alternativa muitas vezes não é viável quando se trata de tanques em que existem agentes zoonóticos em unidades populacionais de peixes selvagens. O CESE considera que os riscos destas doenças podem ser minimizados através de boas práticas de gestão, da manutenção das unidades em sistemas fechados e controlados e de uma higiene adequada, bem como da aplicação do sistema de controlo da saúde animal e das restantes medidas propostas na presente directiva do Conselho.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu dos Refugiados para o período 2008-2013, no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios», a

Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu das Fronteiras Externas para o período 2007-2013, no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios», a

Proposta de Decisão do Conselho que cria o Fundo Europeu de Integração dos Nacionais de Países Terceiros para o período 2007-2013, no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» e a

Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo Europeu de Regresso para o período 2008-2013, no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios»

(COM(2005) 123 final — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD))

(2006/C 88/05)

Em 20 de Julho de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas supramencionadas.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 24 de Janeiro de 2006 (Relatora: A. LE NOUAILLÉ-MARLIÈRE).

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 125 votos a favor, 2 votos contra e 11 abstenções, o presente parecer:

1. Projecto da Comissão e objectivos da Comunicação

1.1 A presente comunicação que estabelece um programa-quadro de «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» propõe, no âmbito de um conjunto de outras propostas, (1) um programa de aplicação que implementa as Perspectivas Financeiras 2007-2013 (2) e os «desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada 2007-2013» (3). Neste último documento (ver parecer do CESE sobre este assunto, relator DASSIS (4)), propunha-se afectar ao espaço europeu de liberdade, segurança e justiça dotações de autorização (rubrica 3, «Cidadania, liberdade, segurança e justiça») num montante global de 1.381 milhões de euros em 2006, que seriam progressivamente aumentados até ao montante de 3.620 milhões de euros em 2013.

1.2 Este pacote deverá promover, com o mesmo grau de intensidade, os três objectivos de liberdade, segurança e justiça, no quadro de uma abordagem equilibrada baseada teoricamente nos princípios democráticos e no respeito pelas liberdades e direitos fundamentais.

1.3 Do montante total inicialmente proposto (9.500 milhões de euros), o montante global previsto para o programa-quadro «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» seria de 5.866 milhões de euros para o período 2007-2013, dos quais 1.184 milhões para o asilo; 759 milhões de euros para o Fundo de Regresso; 1.771 milhões de euros para a integração de nacionais de países terceiros e, por último, 2.152 milhões de euros para a gestão das fronteiras externas. Os montantes atribuídos

(1) COM(2005) 122 e COM(2005) 124.

(2) COM(2004) 487 de 14.07.2004 (ainda não adoptadas pelo Conselho).

(3) COM(2004) 101 de 10.02.2004.

(4) Parecer do CESE de 15 de Setembro de 2004 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Construir o nosso futuro em comum: Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada 2007-2013», (COM(2004) 101 final) (JO C n.º 74/2005).

aos Estados-Membros e às acções comunitárias directas (ONG e projectos) não serão transferíveis entre fundos.

1.4 O programa-quadro «Solidariedade» não inclui as agências e os outros instrumentos comunitários no âmbito da liberdade, segurança e justiça, nomeadamente a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, que desenvolve actividades no âmbito do programa-quadro proposto e o das novas Perspectivas Financeiras, o Sistema Eurodac (comparação das impressões digitais), o Sistema de Informação sobre Vistos e o Sistema de Informação Schengen II, que representam autorizações a longo prazo cujos actos legislativos que os instituem não prevêem disposições que limitem a sua duração.

1.5 O programa-quadro em apreço visa, nomeadamente, assegurar a necessária coerência entre as intervenções em cada domínio de acção, associando os objectivos políticos aos recursos disponíveis. A Comissão pretende simplificar e racionalizar o apoio financeiro actual. Este programa-quadro também ambiciona reforçar a transparência e introduzir mais flexibilidade na definição das prioridades.

1.6 Segundo este projecto, a solidariedade financeira da União Europeia deveria portanto contribuir para os quatro pilares que constituem uma abordagem global e equilibrada dos fluxos migratórios:

— Estabelecer um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no quadro dos Acordos de Schengen para os Estados-Membros signatários: «Fundo Europeu das Fronteiras Externas para o período 2007-2013»;

- Adotar um programa de acção comunitário para o regresso, estabelecido em 2002 ⁽⁵⁾: «Fundo Europeu de Regresso para o período 2008-2013»;
- Dar uma «resposta credível» ao aspecto pluridimensional da «integração» de nacionais de países terceiros: Fundo Europeu de Integração dos Nacionais de Países Terceiros para o período 2007-2013;
- Equilibrar os esforços dos Estados-Membros em matéria de acolhimento dos refugiados e das pessoas deslocadas: «Fundo Europeu dos Refugiados para o período 2008-2013».

1.7 A proposta da Comissão foi objecto de um estudo de impacto ⁽⁶⁾ que figura em anexo.

2. Observações na generalidade

2.1 Embora o programa apele à coerência alcançada na Cimeira de Tampere e no Programa de Haia, bem como ao Tratado da UE (artigos 62.º e 63.º), o quadro programático não se apoia em muita legislação harmonizada, não obstante os esforços do Conselho no sentido de adoptar algumas medidas comuns, no quadro do Programa de Tampere ⁽⁷⁾. Assim, o Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004 aprovou o segundo programa plurianual de criação de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça, conhecido por Programa de Haia.

2.2 O Comité assinala que, não obstante o Programa de Haia, actualmente não há uma orientação política comum propriamente dita realmente satisfatória. No seu parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — O Programa de Haia: Dez prioridades para os próximos cinco anos — Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça», o Comité analisou ⁽⁸⁾ na especialidade o plano de acção da Comissão relativo ao Programa de Haia. Os Estados-Membros têm práticas muito diferentes consoante as suas situações geográficas. Consequentemente, os Estados-Membros seguem orientações e exercem responsabilidades diferentes em relação aos cidadãos comunitários, aos nacionais de países terceiros e entre Estados, e justapõem políticas por vezes contrárias ou antagónicas no interior da Comunidade, consoante são signatários ou não (ou apenas em parte) dos Acordos de Schengen (I e II), de Dublin I e II ⁽⁹⁾ ou ainda dos programas comunitários a favor de soluções duradouras de reinstalação dos refugiados ⁽¹⁰⁾, por exemplo. A experiência mostra que, para levar a bom termo políticas que visem melhorar as práticas, por um lado, e equilibrar e integrar as responsabilidades para um objectivo comum, por outro lado, não basta instituir fundos e instrumentos financeiros.

⁽⁵⁾ Conselho de 28 de Novembro de 2002.

⁽⁶⁾ SEC(2005) 435 de 06.04.2005.

⁽⁷⁾ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Tampere, 15-16 de Outubro de 1999.

⁽⁸⁾ Parecer do CESE de 15 de Dezembro de 2005 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Programa de Haia: Dez prioridades para os próximos cinco anos — Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça» (CESE 1504/2005) (Relator: L.M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁹⁾ Parecer do CESE de 20 de Março de 2002 sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro», (Relator: S. SHARMA) (JO C n.º 125 de 27.05.2002).

⁽¹⁰⁾ Parecer do CESE de 15 de Dezembro de 2004 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu no domínio da entrada organizada na UE de pessoas que precisam de protecção internacional e ao reforço da capacidade de protecção das regiões de origem — Melhorar o acesso a soluções duradouras» (Relatora: A. LE NOUAIL-MARLIÈRE) (JO C n.º 157 de 28.06.2005).

2.3 No domínio do asilo político ou da ajuda humanitária, estando sujeito a controvérsia o estabelecimento de uma lista de países terceiros seguros, em particular por parte de ONG reconhecidas no âmbito dos Direitos do Homem e que desenvolvem acções no domínio da ajuda humanitária, o Comité não considera pertinente tratar do asilo e da imigração no mesmo quadro, visto serem sensivelmente diferentes as obrigações e as margens de acção.

2.4 Embora o Comité esteja consciente do objectivo global e holístico do programa, manifesta reservas sobre o modo como é abordada, na mesma iniciativa, a protecção das fronteiras e a integração dos imigrantes. Todavia, considera que é necessário gerir estes fundos de modo coordenado e coerente, pelos seguintes motivos:

- Em primeiro lugar, os objectivos inerentes a estes dois programas não são idênticos. Acresce que os agentes incumbidos da sua aplicação (designadamente as autoridades públicas, os serviços públicos e as associações de apoio aos imigrantes), ou seja, os destinatários dos fundos, são diferentes. Excepto se se considerar que os Estados tencionam confiar a vigilância das fronteiras a agências privadas em delegação de serviço público, o que supõe um debate democrático apropriado, estas questões não deveriam ser abordadas do mesmo modo.

- Em segundo lugar, a integração dos imigrantes comporta não só aspectos que implicam os Estados-Membros na sua qualidade de autoridades públicas, mas também aspectos civis que são aplicados por determinados agentes da sociedade civil organizada (associações) e, em última análise, pelos próprios cidadãos. Estes diferentes níveis de intervenção, e de beneficiários dos fundos estabelecidos pelo programa-quadro, requerem procedimentos, abordagens e garantias de natureza diferenciada.

Por outro lado, tendo sempre em conta o objectivo global, o Comité insiste no facto de que estes dois programas devem ser suficientemente claros para evitar eventuais confusões.

3. Observações na especialidade

3.1 O Comité salienta que o projecto de Comunicação não pode ser o mesmo independentemente da ratificação do Tratado Constitucional e da **integração** da Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado.

3.2 O Comité pronuncia-se a favor da criação de fundos de solidariedade, mas incita a Comissão a adaptar a proposta em função do Programa de Haia, tendo em conta o parecer do CESE ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Ver nota de rodapé 8.

4. Coerência do projecto

Quanto aos objectivos propostos pela Comunicação, o Comité interroga-se sobre a coerência entre as obrigações impostas pelo Direito Internacional para os Estados-Membros, o grau de harmonização da legislação europeia e o programa-quadro proposto.

Certas amálgamas fragilizam o projecto de Comunicação e de programa-quadro.

4.1 Sobre a comunicação

4.1.1 O asilo, a imigração, a integração, o aspecto pluridimensional e a resposta credível e sustentável fazem parte dos objectivos que se pretendem alcançar. Ora, para completar a perspectiva económica da Comissão no Livro Verde sobre uma abordagem comunitária da migração⁽¹²⁾, convém que a Comissão aprofunde os aspectos dos direitos individuais e universais em matéria de imigração através de relações com o programa geral «Direitos Fundamentais e Justiça». A Comunicação deve apoiar-se na Convenção Internacional sobre a Protecção dos Trabalhadores Migrantes e das suas Famílias⁽¹³⁾.

O Comité insta igualmente a Comissão a basear-se mais no relatório de avaliação estabelecido de quatro em quatro anos pelo Comité Independente de Peritos Juristas e submetido ao Comité Intergovernamental que constitui o controlo institucional da Carta Social revista do Conselho da Europa, e a ter em conta estas informações nas suas propostas complementares.

O Comité nota que a maior parte destes Fundos Estruturais destina-se a uma gestão delegada aos Estados-Membros no quadro das suas prerrogativas, em virtude dos princípios de subsidiariedade. Relativamente ao princípio da proporcionalidade, e tal como já foi especificado no seu parecer de avaliação do Programa de Haia e do plano de acção, o Comité considera que «o Programa de Haia dá uma prioridade inequívoca ao estabelecimento de mecanismos de avaliação de políticas já existentes. Antes de adoptar estas iniciativas, importa realizar um estudo pormenorizado e independente sobre a eficácia, valor acrescentado, proporcionalidade e legitimidade das mesmas (em termos de respeito dos direitos humanos e das liberdades cívicas)»⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Parecer do CESE de 9 de Junho de 2005 sobre o «Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica» (COM(2004) 811 final) (Relator: L. M. PARIZA CASTAÑOS) (JO C n.º 286 de 17.11.2005).

⁽¹³⁾ Parecer de iniciativa do CESE de 30 de Junho de 2004 sobre a «Convenção Internacional dos Trabalhadores Migrantes» (Relator L.M. PARIZA CASTAÑOS) (JO C n.º 302 de 07.12.2004).

⁽¹⁴⁾ Ponto 3.2.20 do parecer do CESE de 15 de Dezembro de 2005 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Programa de Haia: Dez prioridades para os próximos cinco anos – Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça» (CESE 1504/2005) (Relator: L.M. PARIZA CASTAÑOS).

O Comité preocupa-se igualmente com o seguimento a dar à audição das ONG e das associações da sociedade civil organizada e dos parceiros sociais, de 14 de Junho de 2005, sobre o citado Livro Verde, na qual um grande número de organizações manifestou-se contra a perspectiva económica que se sobrepõe aos direitos das pessoas e sobre a necessidade de compreender as consequências humanas, culturais, sociais e jurídicas, em todas as suas dimensões, para o conjunto das populações acolhidas e anfitriãs.

4.1.2 Por último, o Comité teria apreciado encontrar na iniciativa da Comissão as sugestões que apresentou nos seus pareceres anteriores.

4.1.3 O Comité salienta que as questões relacionadas com a imigração de pessoas não devem ser consideradas *a priori* como um problema. A imigração de hoje cria uma nova realidade política, económica e social que vem acrescentar-se à imigração mais antiga que a sociedade no seu conjunto deve enfrentar, tendo em conta o direito de cada pessoa de escolher o seu destino no quadro jurídico internacional, europeu e nacional adoptado pelos Estados-Membros e que é vinculativo⁽¹⁵⁾.

4.1.4 Os regressos considerados como «solução» pela Comissão não devem contrapor os direitos dos supostos «legais» aos direitos dos supostos «irregulares». A irregularidade não é um estado permanente escolhido deliberadamente para supostamente beneficiar de um estatuto hipotético. Existem várias causas diferentes de irregularidade: o Comité emitiu vários pareceres, nos quais tentou esclarecer as instituições europeias sobre a realidade dos desafios económicos e das vítimas⁽¹⁶⁾. Todas as políticas de regresso devem respeitar os Direitos do Homem e as liberdades fundamentais.

4.1.5 A «gestão» das fronteiras e dos vistos não deve primar sobre os aspectos humanitário, social, político e jurídico.

Determinadas causas persistentes como, por exemplo, a seca na África sub-saariana, exigem outros meios em matéria de desenvolvimento, de cooperação e de luta contra o aquecimento do clima além dos 750 milhões de euros previstos para regressos forçados e dos 2,15 mil milhões de euros para a gestão das fronteiras externas no domínio consular. Impõe-se uma apreciação política e um sólido compromisso na acção a longo prazo. Quando a luta contra a fome e a seca infelizmente nem

⁽¹⁵⁾ O quadro jurídico inclui, em particular, a Carta Internacional dos Direitos do Homem (Declaração Universal dos Direitos do Homem) (artigos 13.º e 14.º), os Pactos Internacionais e os seus protocolos regionais dos direitos civis e políticos de 1966, bem como dos direitos económicos, sociais e culturais de 1966, que são a tradução em Direito Derivado da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Tratado da UE (artigo 6.º, n.ºs 1 e 2) (versão consolidada de Nice (artigo 6.º, n.º 1): «A União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos Direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros.»), o Acordo de Cotonou (artigo 13.º) e a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao direito de asilo.

⁽¹⁶⁾ Parecer do CESE de 18 de Setembro de 2002 sobre o «Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso das pessoas em situação ilegal» (Relator: L.M. PARIZA CASTAÑOS) – JO C n.º 61 de 14.03.2003) e parecer do CESE de 11 de Dezembro de 2002 sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária em matéria de regresso das pessoas em situação ilegal» (Relator: L.M. PARIZA CASTAÑOS) (JO C n.º 85 de 08.04.2003).

sequer fazem parte dos objectivos do milénio, o Comité incita a Comissão e o Conselho a preocuparem-se de maneira activa com esta problemática, bem como a:

1. Lançarem uma política de reparação dos efeitos (ajudas ao desenvolvimento rural local), em particular no quadro apropriado do Acordo de Cotonou e da política de desenvolvimento e de cooperação;
2. Formularem eventuais propostas novas e apoiarem algumas propostas existentes no quadro internacional de cooperação, associando a luta contra a degradação do ambiente ao desenvolvimento sustentável.

O Comité considera que o facto de confiar aos países de trânsito a responsabilidade da repressão não constitui uma solução apropriada e aceitável. O Comité entende que é necessário melhorar a coordenação entre as instituições da União Europeia, por um lado, e as autoridades dos países terceiros de onde são oriundos os imigrantes, por outro. A problemática da imigração também deveria fazer parte das relações externas da União.

4.1.6 A livre circulação das pessoas não pode ser «gerida», para parafrasear o título da Comunicação, do mesmo modo que os capitais ou os serviços.

4.1.7 Os quatro instrumentos financeiros propostos pela Comissão para apoiar a acção dos Estados-Membros em matéria de imigração devem traduzir-se na aplicação de uma política coordenada neste domínio, que inclua, além de uma gestão adequada dos fluxos migratórios, a integração dos nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-Membros, nas mesmas condições do que os cidadãos nacionais.

Neste ponto, o Comité aproveita o ensejo para denunciar o «dumping» social que poderá comportar a prestação de serviços transfronteiriços, que representa a principal possibilidade de imigração legal, o que diz respeito também aos trabalhadores dos novos Estados-Membros da União Europeia, dado o regime transitório a que estão sujeitos.

Neste contexto, o trabalho dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil organizada desempenha um papel essencial que deve ser apoiado e considerado.

«Movimentos secundários irregulares: devido a uma regulamentação muito restritiva e, como recorda o Comité, à directiva sobre as condições de entrada» que não foi adoptada pelo Conselho em 2002, apesar do apoio do Comité e do Parlamento Europeu, os movimentos secundários «regulares» referem-se, *de jure* e *de facto*, às pessoas que residem num Estado-Membro há mais de cinco anos e que apresentam um segundo pedido de estadia noutra Estado-Membro ou às

pessoas que residem num Estado-Membro há menos de cinco anos e que apresentam um pedido de estadia de curta duração noutra Estado-Membro. Assim, o Comité supõe que por «movimentos secundários irregulares» a Comunicação pretende referir-se às deslocações de pessoas em situação irregular e dos candidatos a asilo que foram recusados num primeiro país anfitrião. Ora, estas pessoas têm direito não só a apresentarem um pedido, o que nem sempre lhes é permitido em todos os Estados-Membros, mas também a uma análise individual e a um recurso judicial com efeito suspensivo. Em certos Estados-Membros, estes recursos não existem, são impossíveis ou não têm efeito suspensivo. O Comité compreende que a aplicação dos Acordos de Dublin I e Dublin II, sobre os quais se pronunciou, deve ser facilitada por um instrumento financeiro. Nesta óptica, embora a Comissão deva garantir uma distribuição equitativa dos fundos e contribuir para uma repartição justa das responsabilidades, deveria dar particular atenção aos Estados-Membros mais afectados pela pressão migratória, tendo em conta não só a sua posição fronteiriça, mas igualmente a sua dimensão (exemplo: Chipre, Malta), a sua capacidade geral de acolhimento (asilo, reinstalação e imigração) e as melhores práticas em matéria de respeito das suas obrigações. A Comunicação não estabelece orientações suficientemente precisas para uma partilha equitativa das responsabilidades e não deveria conceder apoio financeiro aos Estados-Membros que fecham os seus centros de acolhimento ou reduzem as suas capacidades.

4.1.8 «Gestão integrada» dos regressos: O Comité, na sua perspectiva meramente consultiva de assembleia representativa da sociedade civil, sublinha que se trata de seres humanos e de pessoas individuais. Está sobretudo em causa desenvolver cooperações a longo prazo que satisfaçam objectivos pacíficos e definir os critérios a adoptar para determinar o grau de voluntariado.

4.1.9 O Comité manifesta surpresa ao ler no texto proposto que, no quadro dos objectivos específicos estabelecidos pelo Fundo Europeu de Regresso, as acções poderão «procurar dar um apoio específico às categorias de pessoas vulneráveis, como as crianças e as pessoas que são vítimas de tortura, de violação ou de outras formas graves de violência moral, física ou sexual». É preciso recordar, todavia, que a Convenção de Genebra determina os procedimentos, os exames individuais e os recursos a que têm direito estas pessoas. Visto que a legislação europeia adoptou a directiva sobre as «condições e o estatuto de refugiado»⁽¹⁷⁾ e que os Estados-Membros são signatários da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, o Comité dificilmente concebe que as pessoas que se encontram nesta situação possam ser incluídas na categoria dos «regressos voluntários».

⁽¹⁷⁾ A Convenção de Genebra é clara neste ponto: («Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" aplicar-se-á a qualquer pessoa que receando, com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.»), bem como a Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto.

4.1.10 A Comissão deveria reflectir sobre os critérios necessários para o êxito de um projecto de regresso voluntário. O Comité compreende que, neste caso, não está em causa a cooperação nem o desenvolvimento de projectos pessoais de indivíduos, mas o repatriamento imposto por uma decisão judicial ou administrativa e a decisão de regresso e de expulsão. O Comité defende a necessidade de respeitar e de apoiar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Carta dos Direitos Fundamentais, e de seguir os seus princípios aplicáveis: ninguém deve ser forçado a regressar se esse regresso puser a sua vida em perigo. A este respeito, devem ser privilegiados os meios de acesso à justiça e os recursos devem ser sempre suspensivos. Por fim, os regressos apenas devem ser ocorrências excepcionais de acordo com as disposições da Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa. Mas isto não é o que se deduz da proposta (capítulo 5.1.3 das disposições financeiras, por ex.).

A Comissão deveria propor disposições de aplicação mais pormenorizadas que garantam aconselhamento, ajuda material e outras formas apropriadas de apoio ao regresso. Também deveria propor disposições que incluíssem modalidades de acompanhamento e controlo independentes e credíveis em matéria de segurança, protecção e bem-estar das pessoas repatriadas.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

5. Conclusão

Para colocar nas mãos dos cidadãos um projecto europeu verdadeiramente democrático, de harmonia com os procedimentos orçamentais das instituições e da União Europeia e alicerçado em direitos, o Comité:

- Apoiar a proposta de instituição de um Fundo Europeu de Integração dos Nacionais de Países Terceiros para o período 2007-2013, de um Fundo Europeu dos Refugiados no prolongamento do fundo existente e de um Fundo Europeu das Fronteiras Externas,
- Incumbe o Conselho de analisar e adoptar em conjunto a proposta de Comunicação que define o quadro do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios» e as decisões que estabelecem fundos específicos para a aplicação do programa geral,
- Convida a Comissão a ter em conta as recomendações do CESE no seu plano de acção sobre o Programa de Haia,
- Recomenda ao Conselho e à Comissão que assegurem a transparência do funcionamento destes novos Fundos Estruturais, inculcando uma coerência explícita entre o Programa de Haia e a Comunicação em apreço,
- Preconiza a adopção de disposições concretas nas decisões que instituem estes diferentes fundos, para que os operadores não estatais se associem, o mais a montante possível, ao quadro anual e plurianual de orientações definidas pelos Estados-Membros e pela própria Comissão.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mobilidade transnacional na Comunidade para fins de educação e de formação: Carta Europeia da Qualidade da Mobilidade»

COM(2005) 450 final — 2005/0179 (COD)

(2006/C 88/06)

Em 10 de Outubro de 2005, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 24 de Janeiro de 2006, tendo sido relator **Tomasz CZAJKOWSKI**.

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 144 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Recomendações

1.1 O CESE propõe que seja dada particular atenção aos seguintes aspectos:

- informação sobre os programas que os Estados-Membros dispensam, a nível nacional e local;
- comunicação sobre a igualdade de oportunidades entre candidatos;
- informação a prestar aos participantes nos programas sobre seguros e acordos internacionais, bem como sobre o âmbito de aplicação dos seguros no país de acolhimento;
- aplicação de processos claros, transparentes e precisos para os participantes;
- inquérito levado a cabo junto dos participantes para que, no final do programa, quem o tenha seguido possa dele dar uma imagem e uma apreciação claras. Esta iniciativa servirá para melhorar ainda a qualidade da acção e aumentar a velocidade de reacção da Comissão e das organizações nacionais que assumem a responsabilidade desse programa;
- tónica a colocar na preparação linguística dos participantes num programa, para que possam explorar plenamente o percurso de aprendizagem que lhes é apresentado;
- papel dos tutores que prestarão assistência aos participantes no estrangeiro e estarão atentos a eles, para que lhes seja mais fácil familiarizarem-se com as novas condições e a elas se adaptarem;
- delimitação precisa do domínio de responsabilidade de cada um dos agentes do programa, de modo a poder evitar que posteriormente surjam, por exemplo, reivindicações ou mal-entendidos entre as organizações que enviam os participantes, as que os acolhem, etc.;
- coordenação que, em matéria de política da mobilidade, seja mais forte a nível europeu, do que a nível de cada Estado-Membro, permitindo desta forma atingir os objectivos da Comissão e concorrer para a realização efectiva das decisões da Estratégia de Lisboa.

2. Observações na generalidade

2.1 O CESE acolhe com satisfação a proposta da Comissão sobre uma recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à mobilidade transnacional na Comunidade em matéria de educação e de formação: Carta Europeia da Qualidade da Mobilidade⁽¹⁾. A mobilidade dos habitantes da União Europeia e a proposta de suprimir qualquer restrição à mobilidade entre os Estados-Membros permitirão reforçar a competitividade da UE, na lógica das decisões da Estratégia de Lisboa.

2.2 O CESE congratula-se por os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia tencionarem levantar os obstáculos à mobilidade nos domínios da educação e da formação⁽²⁾.

2.3 Nas últimas décadas desenvolveu-se no território da UE a mobilidade para objectivos de formação, que proporcionou aos participantes de diferentes programas a possibilidade de se enriquecerem com novas experiências, eliminando simultaneamente as barreiras linguísticas e culturais na Europa.

2.4 O CESE observa que, graças aos programas de formação e de intercâmbios internacionais propostos pela Comissão aos Estados-Membros, desde 2000, triplicou o número de pessoas que partem para o estrangeiro tendo a educação por objectivo.

2.5 O CESE considera que estes programas são igualmente ocasiões de construir uma sociedade europeia de tolerância, aberta a pessoas diferentes em matéria de religião, origem étnica, orientação sexual, etc.

2.6 O CESE manifesta-se altamente favorável à nova geração de programas de educação e de formação que a Comissão propôs em 2004. Tendo em conta o grande interesse manifestado na participação nestes programas, é lícito considerar que a juventude contribui, de forma indirecta, para o cumprimento dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

⁽¹⁾ COM(2005) 450 final, de 23 de Setembro de 2005.

⁽²⁾ Relatório do Parlamento Europeu sobre «A educação enquanto pedra angular do processo de Lisboa» (2004/2272 (INI)), relator: Guy Bono, 19 de Julho de 2005. Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, de 14 de Dezembro de 2000, sobre o plano de acção para a mobilidade, reunião do Conselho Europeu de 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000, em Nice.

3. Observações na especialidade

3.1 O CESE entende que os Estados-Membros deveriam estar atentos à coordenação dos diferentes programas, tanto a nível nacional, como local.

3.2 As instituições, as organizações, os estabelecimentos de ensino, as escolas e os responsáveis pela coordenação dos programas de mobilidade devem envidar todos os esforços para garantir a transparência dos processos de selecção dos candidatos. Na prática que actualmente se verifica, quem toma decisões sobre as candidaturas que serão aceites vê a participação nos programas de intercâmbio internacionais como uma recompensa concedida pela realização de determinados objectivos.

3.3 O CESE também propõe acções de informação alargadas, graças às quais seja possível atingir o maior número possível de potenciais participantes. Há que envidar todos os esforços para informar a mais elevada percentagem de jovens europeus sobre os princípios dos programas e as oportunidades que oferecem.

3.4 O CESE considera que os Estados-Membros devem garantir o reconhecimento da experiência e das qualificações que os participantes tenham adquirido no curso de tais programas.

3.5 Há também que apreciar de forma muito positiva o apoio à mobilidade, tanto para formação profissional como para os programas destinados a voluntários. Estas acções contribuirão, sem qualquer dúvida, para a evolução da carreira dos trabalhadores e facilitarão o processo da sua adaptação ao emprego num ambiente internacional.

3.6 As recomendações que a «Carta Europeia da Qualidade da Mobilidade» enuncia em matéria de educação e de formação

já são aplicadas por alguns Estados-Membros, nos quais se está prestes a concluir a transposição das diferentes etapas do processo de Bolonha. Os princípios e as acções que são avançados no âmbito da Carta devem ser reconhecidos como uma iniciativa positiva, tendo por objectivo melhorar a utilização dos programas propostos pela Comissão.

3.7 Deve-se observar que a proposta da Comissão só retoma os elementos susceptíveis de serem adoptados para terem um efeito benéfico a nível europeu.

3.8 Um dos aspectos positivos da recomendação da Comissão que se comenta no presente parecer liga-se ao facto de a recomendação não implicar encargos financeiros adicionais ligados à coordenação, de modo que não existe qualquer obstáculo a impedir a aplicação das medidas preconizadas.

3.9 Dado que a adopção da «Carta Europeia de Qualidade da Mobilidade» assenta em base voluntária, existe o risco de os Estados-Membros procurarem negociar condições individuais que, por sua vez, poderão ter influência na eficácia da transposição dos princípios da Carta e provocar atrasos na sua aplicação nos Estados-Membros.

3.10 O CESE dá parte igualmente de informação que tem recebido de associações de cidadãos que apontam para situações em que as organizações anfitriãs e de acolhimento não estão realmente preparadas para aplicar os programas, o que tem uma incidência negativa na avaliação final dos programas feita pelos participantes.

3.11 O CESE considera que a Comissão deveria recomendar uma data para a entrada em vigor da Carta, de modo a incitar, assim, os Estados-Membros a agir.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne Marie SIGMUND

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 relativa à execução, aos resultados e à avaliação global do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003»

COM(2005) 486 final

(2006/C 88/07)

Em 27 de Outubro de 2005, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania emitiu parecer em 24 de Janeiro de 2006, tendo sido relatora Gunta ANCA.

Na 424.ª reunião plenária, realizada em 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 147 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a comunicação em apreço, encarando-a como oportunidade para avaliar os sucessos e as falhas do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência-2003, extrair algumas lições para os próximos Anos Europeus e acompanhar as iniciativas realizadas durante o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência-2003.

1.2 O CESE concorda que o sucesso do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência-2003, comparando com anteriores Anos Europeus, tem a ver com o facto de ter surgido da iniciativa das próprias organizações de deficientes e de estas terem sido envolvidas no respectivo planeamento e execução. O CESE convida a Comissão Europeia e as instituições europeias a optarem por uma abordagem «da base para o topo» quando da preparação, no futuro, de iniciativas deste tipo.

1.3 O CESE lamenta a ausência de informação sobre as acções empreendidas aos níveis nacional e regional e é de opinião que, futuramente, dever-se-ia procurar criar um maior fluxo de informação, assegurando-se a recolha e divulgação de informação sobre boas práticas.

1.4 As medidas destinadas a aumentar a sensibilização e a visibilidade nos meios de comunicação social foram objecto de uma avaliação quantitativa, mas não qualitativa. Importa, portanto, que a Comissão Europeia explore este assunto em futuras iniciativas.

1.5 O CESE considera que o sucesso do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência-2003 dever-se-ia ter traduzido em políticas e nova legislação, assinalando que as respostas ao nível político foram decepcionantes, pois não corresponderam às expectativas.

1.6 O CESE convida a Comissão a monitorizar no seu futuro relatório bienal sobre a situação das pessoas com deficiência o cumprimento dos compromissos assumidos durante o Ano Europeu, e em particular as resoluções do Conselho sobre emprego, educação, e-Acessibilidade e cultura, bem como a apresentar recomendações para a integração da problemática da deficiência no método aberto de coordenação no âmbito da Estratégia de Lisboa.

1.7 O CESE lamenta, ainda, a falta de informações sobre as medidas realizadas pelos Estados-Membros para integrar a deficiência nas respectivas políticas e insta a Comissão Europeia a desenvolver um instrumento para a recolha e a avaliação de informação sobre as políticas nacionais.

1.8 O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência 2003 incentivou o Comité a realizar um conjunto de iniciativas: a criação de uma *task-force* «Deficiência» no seio do Comité, a integração deste tema nos seus trabalhos, a adopção de pareceres de iniciativa sobre pessoas com deficiência, o respeito dos requisitos de acessibilidade para pessoas com deficiência na renovação do edifício da sua sede e a promoção de alterações ao Estatuto dos Funcionários com vista ao recrutamento de pessoas com deficiência.

1.9 Por último, o CESE insta a que se ponha em prática a exigência de integrar a deficiência em todas as áreas de política da UE, e se estabeleça um diálogo estruturado com as organizações de deficientes, em particular no que diz respeito à elaboração de legislação relacionada com o Mercado Interno.

2. Introdução

2.1 O CESE acolheu com grande interesse a Comunicação da Comissão Europeia sobre a execução, os resultados e a avaliação global do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003.

2.2 O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência foi lançado com base numa Decisão do Conselho, datada de 3 de Dezembro de 2001 (1). A campanha, cujos trabalhos preparatórios se iniciaram em meados de 2002, prolongou-se por quase um ano e meio, tendo a UE disponibilizado um orçamento limitado de aproximadamente 12 milhões de euros.

2.3 Os principais objectivos consistiam em aumentar a sensibilização para os direitos das pessoas com deficiência e encorajar a reflexão e o debate sobre medidas a tomar para promover a igualdade de oportunidades e combater as diversas

(1) Decisão do Conselho 2001/903/CE.

formas de discriminação das pessoas com deficiência na Europa. Pretendia-se, ainda, promover e reforçar o intercâmbio de boas práticas e estratégias aos níveis local, nacional e europeu, bem como intensificar a comunicação a respeito da deficiência e disseminar uma imagem positiva das pessoas com deficiência.

2.4 A Comissão Europeia frisa que o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência resultou de uma parceria entre a UE, os Estados-Membros, as organizações na área da deficiência, especialmente o Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência, e outros intervenientes da sociedade civil.

2.5 A Comissão Europeia empreendeu, à escala europeia, uma série de actividades, entre elas uma campanha de sensibilização subordinada ao *slogan* «Suba a bordo!», cujo efeito foi secundado pelo autocarro da campanha que circulou pela Europa. Foram financiados programas com incidência na juventude, na educação e na cultura e lançadas iniciativas nas áreas da investigação e da sociedade da informação. Acresce que várias instituições da UE, nomeadamente o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu, promoveram iniciativas específicas no quadro do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003.

2.6 As iniciativas nacionais e regionais colocaram a tónica no aumento da sensibilização para os direitos das pessoas com deficiência, na promoção das acessibilidades nos meios arquitectónicos e urbanos, na sociedade da informação, nos transportes, na elaboração de nova legislação nacional, na elaboração de relatórios e no apoio prestado às famílias. A Comissão salienta igualmente que o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência contribuiu para trazer este tema para a agenda política.

3. Observações e sugestões sobre a comunicação da Comissão

3.1 O CESE lamenta que a comunicação sobre a avaliação do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003 tenha sido adoptada passados quase dois anos sobre a sua conclusão. No entanto, vê nela uma oportunidade para avaliar os resultados alcançados e adiantar algumas medidas de acompanhamento.

3.2 O CESE mostra-se satisfeito com a análise positiva dos resultados do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003, considerando que este talvez tenha sido o Ano Europeu mais bem sucedido, tanto no que diz respeito à visibilidade e ao envolvimento da sociedade, como no que concerne à oportunidade proporcionada de desenvolver medidas e criar legislação em toda a Europa.

3.3 A comunicação faz um bom resumo e uma análise das acções adoptadas ao nível europeu. Contudo, as informações sobre as iniciativas nacionais e regionais são escassas. Teria sido vantajoso mencionar, também, actividades e projectos significativos financiados no âmbito do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência, no intuito de incentivar o intercâmbio de boas práticas e averiguar quais as iniciativas susceptíveis de serem prosseguidas, quer ao nível nacional, quer ao nível europeu.

3.4 É interessante assinalar que a avaliação externa salienta que o projecto-piloto lançado pelo Parlamento Europeu para acompanhamento do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003 não se encontrava em linha com as actividades realizadas neste contexto. O CESE considera que poderia ter havido uma utilização mais eficaz desses fundos se tivesse sido feita uma análise das actividades e das parcerias pertinentes verificadas ao longo do Ano.

3.5 A decisão relativa ao Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003 previa a participação dos países da EFTA/EEE, dos países associados da Europa Central e Oriental, de Chipre, de Malta e da Turquia, tratando-se na maior parte de países não pertencentes à UE ou de países candidatos à adesão. No entanto, a comunicação em apreço não informa das actividades organizadas nestes países, independentemente de ter sido ou não assinado um acordo específico com a Comissão Europeia.

3.6 Na comunicação pode ainda ler-se que, em 2003, as notícias sobre pessoas com deficiência nos meios de comunicação social aumentaram 600 %. Seria interessante comparar estes resultados com a cobertura noticiosa pelos meios de comunicação social em 2004 e 2005, para saber qual terá sido o impacto a médio ou a longo prazo destas campanhas de sensibilização.

3.7 Por outro lado, a qualidade da informação não foi analisada. Um dos objectivos do Ano Europeu consistia em disseminar uma imagem positiva das pessoas que tenham diversos tipos de deficiência. O relatório é pouco esclarecedor quanto à questão de saber se este objectivo foi ou não alcançado e se foram criadas imagens inovadoras de pessoas com deficiência.

3.8 O método descentralizado levou a que as autoridades e os comités nacionais adoptassem variadas abordagens. Alguns países preferiram colocar o enfoque num conjunto limitado de projectos de maior envergadura, ao passo que outros optaram por apoiar um vasto número de iniciativas locais. Teria sido interessante saber até que ponto essas abordagens contribuíram efectivamente para a visibilidade da campanha e se as iniciativas realizadas demonstraram ser sustentáveis.

3.9 O CESE observa, ainda, que o envolvimento político no Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003 variou bastante consoante os países. No entanto, lamenta que não tenha sido analisada a questão de saber se esta circunstância contribuiu ou não para estimular iniciativas políticas num ou noutro país.

3.10 Ao nível europeu, foram assumidos vários compromissos políticos, em particular as resoluções do Conselho sobre emprego e formação, acesso a actividades culturais, educação e acessibilidades⁽²⁾, bem como as iniciativas das instituições comunitárias sobre acessibilidade⁽³⁾ e emprego, por exemplo.

⁽²⁾ Resolução do Conselho, de 15 de Julho de 2003, relativa à promoção do emprego e da integração social das pessoas com deficiência (2003/C 175/01).

Resolução do Conselho, de 6 de Maio de 2003, sobre o acesso das pessoas com deficiência às infra-estruturas e actividades culturais (2003/C 134/05).

Resolução do Conselho, de 5 de Maio de 2003, relativa à igualdade de oportunidades em matéria de educação e formação de alunos e estudantes com deficiência (2003/C 134/04).

Resolução do Conselho, de 6 de Fevereiro de 2003, relativa à «e-Acessibilidade» — Melhorar o acesso das pessoas com deficiência à sociedade do conhecimento (2003/C 39/03).

⁽³⁾ 2010 – Uma Europa Acessível a Todos: Relatório do Grupo de Peritos Independentes sobre Acessibilidade http://europa.eu.int/comm/employment_social/index/7002_en.html

3.11 No próximo relatório bienal sobre a situação das pessoas com deficiência, a Comissão Europeia deveria proceder a nova análise do cumprimento destes compromissos, como previsto no seu plano de acção sobre igualdade de oportunidades para pessoas com deficiência.

3.12 O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência foi uma enorme oportunidade para fomentar a sensibilização para o papel crucial que as empresas podem ter na integração social e na inserção no mercado de trabalho dos portadores de deficiência. Como consequência, um número crescente de empresas tem vindo a empregar pessoas com deficiência e a conceber os seus produtos e serviços de acordo com critérios universais de acessibilidade. Uma iniciativa particularmente positiva foi a parceria de empresas no âmbito do Ano Europeu, promovida pela Comissão Europeia, que conduziu à criação da Rede Empresarial para a Deficiência, um dos resultados de longo prazo do Ano.

3.13 As empresas de economia social atravessaram também um período de grande actividade, que se manifestou em centenas de iniciativas aos níveis local, regional, nacional e europeu. Especialmente interessante foi a publicação de um guia pela CEP-CMFA (Conferência Europeia Permanente das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações), em colaboração com o CESE, sobre o modo como as empresas da economia social podem contribuir para a integração social e a inserção no mercado de trabalho dos portadores de deficiência.

3.14 Em 2003, assistiu-se igualmente a um reforço da actividade sindical para assegurar a defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

3.15 Através do Ano Europeu, as organizações tiveram uma participação mais ampla no processo de tomada de decisões, eventualmente proporcionando às pessoas com deficiência melhores oportunidades para defenderem os seus direitos.

3.16 O intercâmbio de boas práticas e a avaliação das iniciativas políticas deverão ser organizados pelo Grupo de Alto Nível para a Deficiência, ao qual competirá a elaboração de um mandato claro e do programa de trabalho.

3.17 Por outro lado, é fundamental que a igualdade de oportunidades das pessoas com deficiência seja uma preocupação transversal a todos os processos da UE que utilizam o método aberto de coordenação. Este aspecto é tanto mais importante, quanto se sabe que as políticas na área da deficiência continuam a ser maioritariamente da competência de cada Estado-Membro. Infelizmente, constata-se que, após o Ano Europeu, o tema das pessoas sem deficiência foi deixando de ser alvo particular de atenção, e actualmente nem sequer consta da Agenda de Lisboa.

4. Ilações a extrair para os próximos anos

4.1 O sucesso do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003 deveu-se em grande parte à sua abordagem «da base

para o topo». A comunicação salienta que o Ano Europeu foi iniciado e promovido pelo movimento europeu das pessoas com deficiência, que esteve também muito envolvido na sua preparação e condução. É decepcionante ver que esta abordagem não foi aplicada às decisões tomadas nos anos seguintes, com consequências óbvias na mobilização e nos interesses de ambos os grupos-alvo e do público em geral.

4.2 O envolvimento estreito das organizações de deficientes na campanha de sensibilização integrada no Ano Europeu das Pessoas com Deficiência deve ser continuado e reforçado no Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades-2007, dado os vários intervenientes em causa. É fundamental que os grupos-alvo possam sentir que os instrumentos e a abordagem escolhida satisfazem as suas necessidades, para que haja um sentimento de apropriação relativamente aos eventos, como factor essencial ao sucesso. Também importante é que haja tempo de preparação suficiente entre a decisão sobre o Ano Europeu e o seu lançamento oficial.

4.3 Outro dos aspectos apontados no relatório de avaliação externa refere-se ao facto de o cumprimento da regulamentação financeira ser um fardo pesado para os Estados-Membros e para os contratantes, mas também para a Comissão Europeia, que, de outro modo, teriam podido investir mais tempo em outras iniciativas. A Comissão Europeia deverá ter esta situação em conta quando da revisão do regulamento financeiro e das regras de execução.

4.4 Acresce que o desenvolvimento de indicadores e de um sistema de monitorização permitiria aos Estados-Membros registar os dados respeitantes às suas actividades, o que por sua vez asseguraria maior eficácia na monitorização e na recolha de informação sobre boas práticas.

4.5 Os Anos Europeus não podem ser apenas uma oportunidade para promover a sensibilização, ou celebrá-la, devendo servir de trampolim para novas iniciativas. O Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003 criou muitas expectativas, tanto a nível nacional como a nível europeu. É importante que as campanhas de sensibilização se traduzam em práticas permanentes, acompanhadas de uma política adequada e de um quadro legislativo susceptível de responder aos desafios que se colocam ao longo do Ano Europeu. A disponibilidade de recursos é também essencial para a continuação das parcerias e dos projectos inovadores desenvolvidos durante o Ano Europeu.

5. Análise das actividades do CESE no contexto do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003

5.1 O CESE comprometeu-se a cooperar numa série de iniciativas integradas no Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003. Nos pontos que se seguem, referem-se esses compromissos e propostas de medidas a tomar.

5.2 O CESE criou uma *task-force* «Deficiência», constituída por um grupo de membros do Comité e funcionários, com o objectivo de preparar e pôr em prática as actividades do CESE destinadas ao Ano Europeu.

5.3 O CESE subscreve os princípios da Declaração de Madrid e crê que a sua divulgação é necessária⁽⁴⁾. Adoptou vários pareceres, tanto na fase que antecedeu o lançamento do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003⁽⁵⁾, como na fase posterior, que foram amplamente divulgados nas instituições europeias e nas organizações pertinentes. Por outro lado, o CESE organizou dois seminários: um sobre o emprego de pessoas com deficiência e outro sobre a avaliação do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência — 2003.

5.4 O CESE comprometeu-se a contemplar e integrar nos seus trabalhos todos os aspectos relacionados com a deficiência, e a considerar os interesses, os direitos e os deveres das pessoas com deficiência em todos os seus pareceres. Embora haja ainda muito espaço para melhorias, o CESE vai no bom caminho, estando cada vez mais atento à problemática da deficiência e chamando a atenção das outras instituições para os direitos das pessoas com deficiência, nomeadamente nos seus pareceres.

5.5 O CESE adoptou pareceres sobre as pessoas com deficiência, por sua própria iniciativa ou em resposta a comunicações ou propostas legislativas⁽⁶⁾. Em particular, o CESE adoptou um parecer em que perspectiva orientações para a integração e a consulta às organizações de deficientes⁽⁷⁾. Muitos outros dos seus pareceres abordam a deficiência no

(4) Parecer do CESE, de 17 de Outubro de 2001, sobre a proposta de decisão do Conselho — 2003, Ano Europeu das Pessoas com Deficiência (COM(2001) 271 final — 2001/0116 (CNS)) (Relator: Cabra de Luna, JO C 36 de 8.2.2002).

(5) Parecer do CESE, de 26 de Março de 2003, sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Para um instrumento juridicamente vinculativo das Nações Unidas destinado a promover e proteger os direitos e a dignidade das pessoas com deficiência (COM(2003) 16 final) (Relator: Cabra de Luna, JO C 133 de 6.6.2003).

Parecer do CESE, de 17 de Outubro de 2001, sobre a proposta de decisão do Conselho — 2003, Ano Europeu das Pessoas com Deficiência (COM(2001) 271 final — 2001/0116 (CNS)) (relator: Cabra de Luna, JO C 36 de 8.2.2002).

Parecer do CESE, de 25 de Fevereiro de 2004, sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões — Igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência: Plano de Acção Europeu (COM(2003) 650 final) (Relator: Cabra de Luna, JO C 110 de 30/04/04).

(6) Cf. a nota de rodapé (5) e o parecer de iniciativa do CESE, de 17 de Julho de 2002, sobre a integração das pessoas com deficiência na sociedade (Relator: Cabra de Luna) (JO C 241 de 7.10.2002).

Parecer do CESE, de 28 de Setembro de 2005, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos direitos das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo (COM(2005) 47 final — 07/2005 (COD)) (Relator: Cabra de Luna) (JO C 24 de 31/1/2006).

Documento de trabalho sobre a situação das pessoas com deficiência na Turquia, 19.ª reunião do Comité Consultivo Misto UE-Turquia, relatores: Daniel Le Scornet, membro do CESE, Süleyman Çelebi, co-presidente do Comité Consultivo Misto UR-Turquia (REX/194).

(7) Parecer de iniciativa do CESE, de 17 de Julho de 2002, sobre a integração das pessoas com deficiência na sociedade (Relator: Cabra de Luna) (JO C 241 de 7.10.2002).

contexto laboral, industrial e da inclusão social⁽⁸⁾. O CESE comprometeu-se igualmente a proceder a uma avaliação regular, para o que será criado em 2006 um grupo de trabalho no seio do Comité.

5.6 Por outro lado, o CESE respeitou os requisitos de acessibilidade para pessoas com deficiência na renovação do edifício da sua sede, inaugurada em Maio de 2004. O novo edifício da sede do CESE permite o acesso e a mobilidade dos membros e dos funcionários portadores de deficiência. Compreende-se, portanto, que os seminários com a participação das organizações de deficientes tenham sido realizados no edifício da sede do CESE. Espera-se que este resultado sirva de exemplo para outras instituições e órgãos da União Europeia.

5.7 O CESE toma nota da revisão do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, efectuada em 2003, e das disposições nele constantes com vista a promover o emprego das pessoas com deficiência. No entanto, o CESE nota que é necessária uma intervenção mais pró-activa para incentivar o recrutamento de pessoas com deficiência.

5.8 O CESE insta a Comissão Europeia a avaliar as alterações ao Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias sob o ponto de vista do recrutamento de pessoas com deficiência, como parte do Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades — 2007.

5.9 O CESE exorta ainda à criação de um programa de estágios destinado a pessoas com deficiência. O Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades — 2007 poderia ser o momento ideal para o fazer.

6. Acompanhamento do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência na UE

6.1 O CESE sempre salientou nos seus pareceres que o sucesso do Ano Europeu das Pessoas com Deficiência deveria ser avaliado pelos resultados concretos que produz.

(8) Parecer do CESE, de 28 de Setembro de 2005, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos direitos das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo (COM(2005) 47 final — 07/2005 (COD)) (Relator: Cabra de Luna, JO C 24 de 31/1/2006).

Documento de trabalho sobre a situação das pessoas com deficiência na Turquia, 19.ª reunião do Comité Consultivo Misto UE-Turquia, relatores: Daniel Le Scornet, membro do CESE, Süleyman Çelebi, co-presidente do Comité Consultivo Misto UR-Turquia (REX/194).

Parecer do CESE, de 1 de Julho de 2004, sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Modernizar a protecção social; mais empregos e de melhor qualidade; uma abordagem global para tornar o trabalho compensador (COM(2003) 842 final) (Relator: St Hill, JO C 302 de 07/12/04).

Parecer do CESE, de 29 de Outubro de 2003, «Para um turismo acessível a todas as pessoas e socialmente sustentável» (Relator: Mendoza Castro, JO C 32 de 5.2.2004).

Parecer do CESE, de 26 de Março de 2003, sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões «O futuro da Estratégia Europeia para o Emprego — pleno emprego e melhores empregos para todos» (COM(2003) 6 final) (Relator: Koryfidis, JO C 133 de 6.6.2003).

Parecer do CESE, de 18 de Julho de 2002, sobre o projecto de regulamento da Comissão relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais ao emprego (JO C 88 de 12.4.2002, pág. 2) (Relator: Zöhrer, JO C 241 de 7.10.2002).

6.2 Lamenta que o Ano Europeu não tenha tido como resultado a adopção de legislação exaustiva sobre a não-discriminação de pessoas com deficiência em todas as áreas de política comunitária.

6.3 Num parecer adoptado em Fevereiro de 2004, o CESE acolheu favoravelmente o Plano de Acção Europeu 2003 para a Igualdade de Oportunidades, embora salientasse que o mesmo não era suficientemente ambicioso, e apresentou à Comissão Europeia propostas para intensificar as acções neste domínio ⁽⁹⁾.

6.4 O CESE toma nota do primeiro relatório bienal sobre a situação das pessoas com deficiência recentemente publicado, bem como das novas prioridades para a próxima fase do Plano de Acção Europeu ⁽¹⁰⁾.

6.5 Há que elaborar recomendações sobre o impacto das estratégias europeias em matéria de protecção social, emprego e aprendizagem ao longo da vida nas pessoas com deficiência. Este aspecto é particularmente importante, pois os portadores de deficiência não são mencionados no novo ciclo de relançamento da Estratégia de Lisboa, nem nos programas de reforma nacionais apresentados em 2005. Neste contexto, o CESE acolhe favoravelmente o documento de trabalho sobre a integração da deficiência na estratégia de emprego ⁽¹¹⁾ e insta a Comissão Europeia a proceder à avaliação da execução deste documento.

6.6 O CESE congratula-se com a proposta da Presidência do Reino Unido de se realizar anualmente uma conferência ministerial dedicada ao tema da deficiência, no sentido de promover o debate político ao mais alto nível, com a participação das organizações de deficientes.

6.7 O CESE considera que a Comissão Europeia deveria desenvolver, em cooperação com as organizações de deficientes, uma ferramenta de avaliação do impacto da legislação comunitária em matéria de deficiência e promover acções de formação para os funcionários, nas várias direcções-gerais, sobre o modo de aplicá-la.

6.8 No Tratado de Amsterdão, a Comunidade Europeia compromete-se, ao conceber medidas relacionadas com o Mercado Interno, a ter em conta as necessidades das pessoas com deficiência. É lamentável que a Declaração n.º 22 não tenha sido posta em prática e que haja, portanto, cada vez mais entraves ao acesso a bens e serviços.

6.9 O CESE insta a Comissão Europeia a lançar uma iniciativa, envolvendo os funcionários responsáveis pelas questões ligadas ao Mercado Interno e peritos das organizações de deficientes, para desenvolver um plano estratégico.

6.10 O CESE felicita-se pela celeridade com que foi adoptado o regulamento sobre passageiros com mobilidade reduzida no sector do transporte aéreo, contributo decisivo para combater a discriminação de que são alvo, e acolhe também favoravelmente as outras iniciativas legislativas no domínio dos transportes em defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

6.11 O CESE reclama ainda a inclusão dos requisitos de acessibilidade nos contratos de subvenções e nas políticas de contratos públicos da UE.

6.12 Por outro lado, o CESE segue atentamente as negociações em torno da Convenção Internacional sobre os Direitos Humanos das Pessoas com Deficiência e mostra-se favorável à proposta da UE para que as Comunidades Europeias sejam Parte na Convenção, tendo em vista a integração da protecção das pessoas com deficiência na UE nas actividades das instituições e dos órgãos comunitários.

6.13 No entender do CESE, é necessário fortalecer a legislação sobre não-discriminação em todas as áreas da competência da UE. Assim, aguarda com expectativa os resultados do estudo de viabilidade de iniciativas legislativas nesta matéria. Está confiante de que será apresentada uma proposta de directiva específica sobre deficiência no próximo ano.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ Parecer do CESE, de 25 de Fevereiro de 2004, sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões – Igualdade de oportunidades para as pessoas com deficiência: Plano de Acção Europeu (COM(2003) 650 final) (Relator: Cabra de Luna, JO C 110 de 30/04/04).

⁽¹⁰⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a situação das pessoas com deficiência na União Europeia alargada: o Plano de Acção Europeu 2006-2007 (COM (2005) 604 de 28.11.2005).

⁽¹¹⁾ Integração da deficiência na Estratégia Europeia de Emprego pelo Comité Europeu para o Emprego. EMCO/11/290605.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu — Lançamento de um debate sobre a abordagem da Comunidade em matéria de programas de rotulagem ecológica dos produtos da pesca»

COM(2005) 275 final

(2006/C 88/08)

Em 29 de Junho de 2005, em conformidade com o artigo 262º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 25 de Janeiro de 2006 (relator: G. SARRO IPARRAGUIRRE).

Na sua 424.^a reunião plenária realizada em 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 100 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

O Comité Económico e Social Europeu:

1.1 Acolhe favoravelmente o lançamento definitivo de um debate sobre uma abordagem comunitária dos sistemas de rotulagem ecológica dos produtos da pesca.

1.2 Manifesta a sua vontade de participar activamente nos trabalhos a realizar neste domínio.

1.3 Recomenda à Comissão que, além da coordenação necessária entre os seus serviços competentes em matéria de rotulagem ecológica, mantenha uma estreita cooperação com as organizações internacionais competentes, tais como a FAO (*Food and Agriculture Organization*), a OMC (Organização Mundial do Comércio), a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), a UNCTAD (Organização das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), a ISEAL (*Internacional Social and Environmental Accreditation and Labelling*) e a ISO (*Internacional Standards Organization*).

1.4 Recomenda igualmente à Comissão que mantenha, simultaneamente, um estreito diálogo com os parceiros ambientais, sociais e do sector em causa (pesqueiro, transformador e «comercializador»), bem como com os consumidores.

1.5 Considera que, devido à complexidade do assunto, é preferível optar pela terceira opção da Comunicação da Comissão, referente ao estabelecimento de requisitos mínimos para sistemas voluntários de rotulagem ecológica.

1.6 É da opinião, contudo, que os mesmos devem ser suficientemente rigorosos e fazer-se acompanhar por normas que impeçam e sancionem a sua violação.

1.7 Chama a atenção para o facto de os rótulos ecológicos já adoptados por organizações regionais de pesca em conformidade com regulamentos adoptados pela própria União Europeia

(por exemplo, o rótulo «Dolphin Safe» do APICD –Acordo relativo ao Programa Internacional para a Protecção dos Golfinhos⁽¹⁾) deverem ser respeitados por todos os operadores, aplicando-se as normas de desenvolvimento necessárias.

1.8 Solicita à Comissão que dedique especial atenção aos problemas decorrentes dos custos dos rótulos ecológicos dos produtos da pesca, bem como à sua correcta distribuição na cadeia de valor entre produtores transportadores, comercializadores e consumidores.

2. Antecedentes

2.1 Em Fevereiro de 2004, o Conselho da União Europeia considerou necessário incluir na sua agenda o lançamento de um debate sobre a rotulagem ecológica dos produtos da pesca. Na Comunicação sobre este assunto, o Conselho afirmava que proporia condições para determinar os métodos de captura, bem como o rastreio contínuo (também designado por «traçabilidade») do produto desde o navio de pesca até ao consumidor final, de forma a garantir o respeito das práticas de pesca e o comércio responsável.

2.1.1 O Conselho era então da opinião que «a Comunidade deve liderar este debate em curso nos vários fóruns internacionais».

2.1.2 A Comissão iniciou, através da Comunicação supramencionada, um debate sobre uma abordagem comunitária dos sistemas de rotulagem dos produtos da pesca, convidando as restantes instituições da União Europeia a manifestar os seus pontos de vista, tendo em vista propor iniciativas legislativas e outras recomendações pertinentes.

2.1.3 Neste contexto, cabe ao Comité Económico e Social Europeu exprimir o seu ponto de vista sobre a iniciativa.

2.1.4 As referências feitas no presente parecer aos «produtos da pesca» devem ser entendidas como referindo-se igualmente aos produtos da aquacultura, sem que tal nos impeça de ter em consideração as especificidades de ambas as actividades ao nível ambiental.

⁽¹⁾ Cf. COM(2004) 764 final de 29/11/04, referente à proposta da Comissão ao Conselho e à alteração adoptada pelo Parlamento Europeu que refere expressamente que «(9 bis) [e]m virtude do exposto no considerando anterior, a certificação «Dolphin Safe» prevista no AIDCP é, até à data corrente, a única reconhecida pela Comunidade» (documento A6-0157/2005 de 26 de Maio de 2005).

2.2 Contexto

2.2.1 A Comunicação da Comissão supramencionada constitui um importante esforço de síntese de uma situação complexa *per se* e em termos jurídicos. Assim, o CESE deseja, em primeiro lugar, felicitar o serviço responsável pelo trabalho realizado. Recorde-se que o Comité já se referiu, com carácter geral, a algumas das questões ora suscitadas em concreto quanto aos rótulos ecológicos de produtos da pesca (ver parecer sobre comércio ético e sistemas de garantia para os consumidores ⁽²⁾).

2.2.2 Para contextualizar o debate de forma precisa e actual, importa ter em conta que a agência da ONU com competência em matéria pesqueira, o Comité competente da FAO, aprovou recentemente, em 11 e 13 de Março de 2005, as suas próprias «**Orientações para a rotulagem ecológica de peixe e de produtos derivados da pesca de captura marinha**», previamente submetidas ao parecer de peritos e redigidas em Outubro de 2004 ⁽³⁾. Na FAO, o debate iniciou-se em 1998.

2.2.3 O presente parecer não pode abordar na íntegra as directivas referidas no ponto anterior. Importa, contudo, referir que as mesmas prevêem os requisitos substantivos mínimos e os critérios para determinar se se pode conceder um rótulo ecológico a uma dada pescaria, sendo esta a unidade de certificação. Em suma, importa que haja uma norma, um quadro de controlo administrativo e dados cientificamente comprovados relativamente aos stocks existentes e aos efeitos da pesca no ecossistema em causa. Por outro lado, a FAO elaborou directivas para o estabelecimento de normas de pesca sustentável e, sobretudo, sobre os mecanismos válidos de acreditação e certificação. Cabe referir que as directivas da FAO prevêem como requisitos essenciais do funcionamento do sistema de rotulagem ecológica a transparência, a participação dos interessados, as regras de notificação, a criação de um registo, o exame e revisão dos procedimentos e normas, a existência de recursos humanos e financeiros suficientes, a apresentação de uma contabilidade e a acessibilidade da informação e dos sistemas de manutenção, suspensão e cancelamento da acreditação, com os respectivos direitos de reclamação.

2.2.4 Simultaneamente, é necessário ter em conta que a rotulagem ecológica é uma actividade relativamente recente e que se verifica sobretudo nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ⁽⁴⁾ e que a Organização Mundial do Comércio (OMC) realiza actualmente trabalhos sobre esta matéria. Também a *International Organization for Standardization* (ISO) elaborou os seus próprios critérios metodológicos e conceptuais sobre a gestão da qualidade

ambiental através das normas ISO 14000. A Comissão deverá realizar um importante esforço para que as normas aprovadas sejam consistentes e conformes às orientações e normas internacionais existentes.

2.2.5 Alguns Estados-Membros e instâncias regionais têm, em conformidade com as suas Constituições, competências nesta matéria, nalguns casos já desenvolvidas, noutras casos em fase de desenvolvimento. Na União Europeia coexistem vários tipos de rótulos ecológicos públicos e privados supranacionais, nacionais e regionais, o que pode confundir os consumidores e os operadores dos vários mercados ⁽⁵⁾.

2.2.6 Assim, é necessária uma abordagem multidisciplinar que promova a harmonização, tendo em conta as várias normas e o elevado número de rótulos ecológicos actualmente existentes nos vários mercados.

2.2.7 A União Europeia dotou-se de um rótulo ecológico, pela primeira vez, em 1992, ao adoptar o Regulamento 880/92 do Conselho de 23 de Março ⁽⁶⁾. A revisão do referido Regulamento, há cinco anos, pelo Regulamento em vigor ⁽⁷⁾, estabeleceu o sistema de rotulagem ecológica de várias categorias de produtos, entre os quais os produtos da pesca. A Comissão deverá estudar minuciosamente a possibilidade de estender a rotulagem ecológica em vigor aos produtos da pesca e da aquacultura.

2.2.8 Importa não esquecer que o debate sobre os sistemas de rotulagem ecológica dos produtos da pesca se realiza no âmbito de políticas em curso da União Europeia, concretamente no âmbito do Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente, aprovado pela decisão conjunta do Parlamento Europeu e do Conselho 1600/2002/CE de 22 de Julho de 2002 ⁽⁸⁾, bem como do Plano de Acção Comunitário para integrar as exigências da protecção do ambiente na política comum da pesca ⁽⁹⁾, em que a análise dos rótulos ecológicos dos produtos da pesca é considerada uma medida complementar.

2.2.9 Embora a situação seja relativamente diferente, o Comité deseja chamar a atenção da Comissão e das restantes instituições e partes interessadas da União para a existência de um esquema para a aplicação harmonizada de um rótulo que pode ser qualificado de ecológico, pois garante o cumprimento das directivas em matéria de reciclagem de embalagens ⁽¹⁰⁾. Trata-se do «ponto verde», inserido na maioria das embalagens recicláveis dos países da União Europeia. Este rótulo era uma marca registada a favor de uma sociedade limitada alemã que, em 1996, transferiu a sua sede para Bruxelas, licenciando o seu

⁽²⁾ JO C 28 de 23 de Fevereiro de 2006.

⁽³⁾ Cf. FAO TC:EMF/2004/3 de Agosto de 2004.

⁽⁴⁾ Cf., por exemplo, COM/ENV/TD(2003)30/FINAL de 25 de Fevereiro de 2004 sobre o acesso dos países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos em programas de rotulagem ecológica seleccionados (www.oecd.org).

⁽⁵⁾ A título meramente informativo, consultar a lista de logotipos no sítio internet da União Europeia sobre o rótulo ecológico (http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/other/int_ecolabel_en.htm).

⁽⁶⁾ JO L 99 de 11/4/1992, p. 1.

⁽⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1980/2000 do Parlamento e do Conselho de 17 de Julho. JO L 237 de 21/9/2000, p. 1.

⁽⁸⁾ JO L 242 de 19/9/2002, p. 1.

⁽⁹⁾ COM(2002) 186 final de 28/5/2002.

⁽¹⁰⁾ Directivas 94/62/CE e 2004/12/CE.

uso como forma de cooperar com a maioria dos Estados-Membros e países terceiros, bem como com os actores económicos implicados na gestão correcta da reciclagem de embalagens. Actualmente, a base jurídica é constituída pelas Directivas comunitárias e pelas normas nacionais de desenvolvimento, pelo que, na prática, pode dar-se o caso de implantação de um único logotipo com uma mensagem clara através da intervenção de uma instância privada (*Packaging Recovery Organisation Europe s.p.r.l.*) que assegure a harmonização dos critérios e o seu desenvolvimento por várias instâncias nacionais na maioria dos Estados-Membros ⁽¹¹⁾.

2.2.10 Considerando os antecedentes supra, o Comité considera que o debate europeu sobre a rotulagem dos produtos da pesca e da aquacultura se realiza num momento oportuno, pelo que não deve haver atrasos nem se deverá prolongar demasiadamente os prazos imprescindíveis para responder a uma questão desta complexidade. O debate deverá seguir as orientações da FAO, não renunciando aos critérios próprios da União Europeia, antes os melhorando no possível, com uma abordagem multidisciplinar e com um critério harmonizador tendo em vista dois objectivos centrais: proteger o ambiente e os recursos naturais e servir o consumidor.

3. Observações na generalidade

3.1 Várias abordagens

3.1.1 Os trabalhos da FAO, uma organização com competências em matéria de pesca e, como tal, uma referência para as várias organizações regionais de pesca que seguem o actual sistema de direito do mar, baseado na Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, centram a sua atenção, no que respeita à rotulagem dos produtos da pesca, na protecção das pescarias. Só indirectamente referem as restantes fases da comercialização do produto.

3.1.2 Ao invés, os trabalhos de outras organizações internacionais, em particular a OMC ⁽¹²⁾ e a UNCTAD, ao realizarem-se no quadro geral do Acordo sobre Obstáculos Técnicos ao Comércio, focam a sua atenção nos esforços para que os sistemas de rotulagem ecológica não constituam obstáculos ilícitos ao comércio internacional nem desfavoreçam os países em desenvolvimento ⁽¹³⁾. Os trabalhos destas organizações têm em vista permitir uma compatibilidade entre medidas complementares em matéria de pesca responsável — como a rotulagem ecológica — e as normas internacionais que proíbem a criação de obstáculos técnicos ou de medidas de efeito equivalente no comércio internacional, tendo igualmente em conta a necessidade de cooperar para que os países com menos recursos técnicos e financeiros para a implantação de rótulos

ecológicos possam ter o apoio necessário. Neste sentido, o Comité considera que o rótulo ecológico dos produtos da pesca não supõe, em si mesmo, uma barreira ao comércio internacional, sempre que no respectivo regime se prevejam os necessários mecanismos de transparência e igualdade de acesso.

3.1.3 Por outro lado, os trabalhos da ISO e de outras organizações de standardização dão mais atenção à metodologia e boas práticas em matéria de gestão ambiental e respectiva rotulagem ecológica, sem que haja documentos que analisem as especificidades dos produtos da pesca.

3.1.4 Só os trabalhos da FAO analisam exclusivamente a rotulagem ecológica dos produtos da pesca. O Comité concorda, contudo, com a Comissão quanto ao critério que dita que qualquer decisão tomada deve não só cumprir as decisões das organizações internacionais, mas também ter em conta a harmonização das várias abordagens das mesmas, devido à sua própria natureza e missão.

3.1.5 Tendo em conta o exposto, o CESE considera que a proposta legislativa que a Comissão elaborará deverá ter em conta não só os trabalhos realizados ao nível internacional, mas também o importante acervo comunitário e a experiência com o actual regime de rotulagem ecológica (bem como a experiência, paralelamente, do «ponto verde») da própria União Europeia, devendo os serviços competentes em matéria de pesca coordenar as suas actividades com os serviços competentes em matéria ambiental e de harmonização de mercados, para que não se manifestem disfunções indesejáveis ou uma maior proliferação de rótulos ecológicos que, em vez de servir os actores dos mercados e o consumidor final, contribuam para maior confusão. Apesar das dificuldades deste processo, importa que a Comissão defina um calendário para que a sua proposta legislativa seja publicada até ao final do primeiro semestre de 2006.

3.2 Várias situações de rotulagem ecológica dos produtos da pesca

3.2.1 Dado que não existe um regulamento de base que permita harmonizar critérios de forma suficientemente rigorosa, como referido no documento da Comissão, geram-se várias situações, algumas das quais são exemplo de bom funcionamento, outras exemplo de práticas a eliminar.

3.2.2 O exame dos documentos disponíveis ⁽¹⁴⁾ e das normas internacionais em vigor evidencia uma pluralidade de situações que nem sempre respondem aos requisitos de transparência e justiça essenciais em todo o sistema de rotulagem ecológica.

⁽¹¹⁾ Cf. <http://www.pro-e.org>.

⁽¹²⁾ Informação detalhada sobre a posição da OMC em matéria de comércio e ambiente encontra-se disponível no sítio internet http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_s.htm (versão em inglês: http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm; versão em francês: http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envir_f.htm).

⁽¹³⁾ Cf. documento TD/B/COM.1/EM.15/2. Embora o documento diga respeito sobretudo à agricultura, aplica-se a todas as indústrias de extracção, como a pesca (<http://www.unctad.org/en/docs/c1em15d2.en.pdf>).

⁽¹⁴⁾ Cf., por exemplo, o relatório de C. Deere para a FAO e a IUCN, «Rotulagem ecológica e pesca sustentável», p. 9, ou o relatório EVER (http://europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/everintereport_en.pdf).

3.2.3 Em determinados casos, deparamo-nos com mecanismos voluntários que surgem da cooperação entre os actores do mercado e as organizações da sociedade civil. As organizações correspondentes contam com normas de acreditação, de certificação e de uso do rótulo ecológico (disponíveis publicamente) são claras e justas e aplicam-se a várias pescarias em vários países do mundo. As organizações têm comités consultivos dotados de mecanismos de controlo adequados.

3.2.4 No entanto, noutros casos, que a própria Comissão refere na Comunicação supramencionada, trata-se de meros logotipos privados cuja norma é inexistente ou não é pública e cuja aplicação prática não é, de todo, conforme aos códigos de boas práticas em matéria de rotulagem ecológica. Alguns destes casos ilustram os efeitos perniciosos de um rótulo ecológico aplicável a produtos da pesca, indo de encontro à legislação internacional, criando barreiras indesejáveis ao comércio internacional e baseando-se em metodologias totalmente alheias a qualquer recomendação em matéria de rotulagem ecológica, criando, nos termos de um alto responsável europeu, «um autêntico monopólio de facto».

3.2.5 Exemplos como o supracitado demonstram que a manutenção da situação actual, em que é possível criar rótulos ecológicos sem uma base jurídica sólida e violando a norma internacional e comunitária em vigor, não é viável, pois prejudica os produtores, os consumidores e os demais interessados.

3.2.6 Em particular, no caso do atum do Oceano Pacífico Oriental, a organização regional de pesca competente, a Comissão Interamericana do Atum Tropical, defendeu a aprovação de um Acordo sobre o Programa Internacional para a Conservação dos Golfinhos (APICD) ⁽¹⁵⁾, ao qual a União Europeia aderiu voluntariamente através da Decisão 1999/337/CE do Conselho de 26 de Abril de 1999 ⁽¹⁶⁾. Este acordo rege um rótulo ecológico próprio apoiado pela Comunidade Europeia sobre o qual o Parlamento Europeu realiza, actualmente, um debate legislativo ⁽¹⁷⁾.

3.2.7 Esta situação particular deve ser tida em conta como antecedente para o estudo e propostas de regulamentação da matéria, dado que, nos casos em que uma organização regional de pesca competente para determinada pescaria promova, ao abrigo dos princípios da FAO, o seu próprio rótulo ecológico, a União Europeia deveria, em primeiro lugar, participar nos trabalhos para que a metodologia de certificação e emissão cumpra os requisitos exigíveis e, em segundo lugar, analisar as suas próprias normas e o uso de tais rótulos, proibindo-os sempre que violem as suas normas específicas.

⁽¹⁵⁾ As disposições relativas ao acordo estão disponíveis em <http://www.iattc.org/PICDDocumentsSPN.htm>.

⁽¹⁶⁾ Cf. igualmente a proposta de decisão do Conselho sobre a celebração, pela Comunidade Europeia, do acordo relativo ao programa internacional para a conservação dos golfinhos (COM(2004)764 final).

⁽¹⁷⁾ PE 357.789v01-00 de 2.5.2005, relator: Duarte Freitas: Projecto de relatório sobre a proposta de decisão do Conselho sobre a celebração pela Comunidade Europeia do Acordo relativo ao Programa Internacional para a Conservação dos Golfinhos.

3.2.8 O Comité considera que qualquer rótulo ecológico privado para produtos da pesca e de aquacultura deve ser submetido a critérios de acreditação e certificação independente rigorosos e que a proposta legislativa que a Comissão elaborará deverá ter em conta a existência de um registo público acessível a todos os interessados e aos actores do mercado dos produtos da pesca e da aquacultura que permita saber que rótulos utilizados cumprem os requisitos legais.

4. Observações na especificidade

4.1 Aplicação, certificação, concessão, controlo e sanção

4.1.1 Importa diferenciar claramente a rotulagem ecológica das normas gerais sobre a rotulagem de produtos alimentares propriamente ditas. A utilização de um rótulo ecológico não implica, por si só, uma acreditação do cumprimento das normas (exigíveis em qualquer caso também para produtos sem rótulo ecológico), mas do cumprimento de padrões mais elevados de protecção ambiental, que no nosso caso inclui as práticas de pesca responsável, conservação de stocks do produto com o rótulo ecológico e minimização dos danos causados à biodiversidade e ao ambiente marinho em geral.

4.1.2 A rotulagem ecológica dos produtos da pesca, como a de qualquer outro produto de extracção ou da aquacultura, poderia ser efectuada tanto nos produtos não sujeitos a transformação (peixe inteiro fresco ou congelado) como em produtos da pesca transformados (congelados, em cura, em conserva, pré-cozinhados ou preparados à base de peixe). No primeiro caso, o rótulo ecológico deve constituir uma garantia de que os métodos de pesca de extracção realizados pelos pescadores são conformes não só às normas de controlo da pescaria em causa, mas também ao Código de Pesca Responsável da FAO. No segundo caso, a rotulagem ecológica do produto da pesca deverá querer dizer que a aplicação correcta das normas de rastreio dos produtos alimentares implicam que o produto transformado e comercializado apresentado ao consumidor foi elaborado à base de peixe ao qual foi atribuído o rótulo ecológico.

4.1.3 Para uma correcta aplicação de um rótulo ecológico aplicável aos produtos da pesca, não basta a existência de um quadro normativo geral. É igualmente necessário que se estabeleça um mecanismo claro de acreditação de instâncias certificadoras, de obtenção de rótulos ecológicos, de resolução de conflitos, controlo e sanção de abusos e incumprimentos que o elemento diferenciador do produto da pesca eco-rotulado pode evidenciar em relação ao produto da pesca em geral.

4.1.4 O CESE considera que o mecanismo claro referido no ponto 4.1.3 seria o registo analisado no ponto 3.2.8. As normas e o registo devem garantir que a transparência é um dos principais elementos do sistema, garantindo, a par da informação ao consumidor, a confiança necessária para reduzir a diferença actual entre os consumidores interessados pelos problemas ambientais do produto que adquirem (actualmente, cerca de 44 %) e os que centram o seu interesse no acto da compra (actualmente, cerca de 10 %).

4.1.5 Os dados disponíveis do relatório EVER supracitado e a posição do EUROPECHE/COGECA ⁽¹⁸⁾ na sua nota sobre o assunto em apreço neste parecer levam a um certo pessimismo quanto ao facto de o rótulo ecológico em geral e aplicado aos produtos da pesca, em particular, exigirem criar valor acrescentado para os produtores e informação transparente e justa para os consumidores. No entanto, a conservação do ambiente, em sentido lato, tem-se vindo a tornar, a par da luta contra a fome, um dos principais desafios da humanidade. Neste contexto, é fundamental que a União Europeia lidere os processos que permitem aos consumidores responsáveis diferenciar os produtos e optar por aqueles cuja extracção, transformação e comercialização cumpriram os critérios ambientais.

4.1.6 O Comité foi informado da posição formal do WWF e congratula-se com o facto de haver, sem prejuízo das diferentes abordagens pontuais óbvias, uma coincidência com as opiniões expressas no presente parecer, sobretudo no que respeita ao rigor que se deve esperar das normas do rótulo ecológico de produtos da pesca.

4.1.7 O Comité considera que a regulamentação a ser proposta pela Comissão deverá ter em conta a possibilidade de utilizar a rotulagem ecológica dos produtos da pesca como um instrumento para ajudar a indústria pesqueira, cujos custos poderão repercutir-se na cadeia comercial sem prejudicar os consumidores. Neste contexto, a rotulagem ecológica dos produtos pesqueiros poderia ser um mecanismo de consciencialização dos pescadores e das empresas sobre a necessidade de praticar uma pesca e aquacultura sustentáveis para a conser-

vação dos recursos que são o sustento da própria actividade pesqueira e de toda a cadeia comercial que se segue.

4.1.8 O Comité chama a atenção da Comissão para o facto de a rotulagem ecológica dos produtos pesqueiros e da aquacultura terem um custo financeiro que deverá absorver a cadeia de produção até que o produto chegue ao consumidor. As pequenas e médias empresas e os operadores de países terceiros em desenvolvimento podem, em determinadas circunstâncias, ter dificuldade de acesso ao rótulo ecológico, pelo que a norma a adoptar deverá prever mecanismos de intervenção através das organizações de produtores, associações de pescadores ou acordos de associação. Em qualquer caso, a plena eficácia do rótulo ecológico exige um importante esforço educativo e de divulgação, razão pela qual o CESE considera que o financiamento da informação e a consciencialização dos operadores e consumidores deve caber às instituições públicas.

4.1.9 Assim, qualquer passo que a União Europeia dê nesta matéria deve ser visto como um *primeiro* passo, que deve ser, contudo, suficientemente ambicioso para estabelecer:

- i. Normas claras e obrigatórias de acreditação, certificação e utilização do(s) rótulo(s) ecológico(s) aplicável(eis) a produtos da pesca,
- ii. Sistemas de acompanhamento da eficácia, transparência e equidade das referidas normas para todos os operadores,
- iii. Sistemas de sanção (baseados no princípio da subsidiariedade) das infracções às normas em vigor,
- iv. Programas de informação aos consumidores e operadores dos mercados sobre o significado exacto do rótulo ecológico dos produtos da pesca,
- v. Um programa de investimentos, tendo especialmente em consideração as repercussões económicas dos rótulos ecológicos dos produtos da pesca,
- vi. Os necessários mecanismos de diálogo permanente com os actores implicados para o aperfeiçoamento contínuo do sistema.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁸⁾ EP(05)115-CP(05)86S1 de 24 de Agosto de 2005.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Representação das mulheres em órgãos de decisão dos meios económicos e sociais na União Europeia»

(2006/C 88/09)

Em 11 de Março de 2003, o Parlamento Europeu decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, sobre a «Representação das mulheres nos órgãos de decisão dos grupos de interesses económicos e sociais na União Europeia».

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania adoptou parecer em 24 de Janeiro de 2006, sendo relator T. ETTY.

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 88 votos a favor, 13 contra e 11 abstenções, o seguinte parecer.

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité subscreve a posição do Parlamento Europeu segundo a qual o reforço da representação das mulheres nos órgãos de decisão dos grupos de interesses económicos e sociais na UE é uma questão importante. Apoia o apelo lançado pelo Parlamento às organizações nacionais afectadas e respectivas federações, bem como à Comissão Europeia para que consagrem a este assunto uma maior e mais sistemática atenção. O Parlamento exortou a Comissão Europeia a iniciar a recolha de dados e a criar uma base de dados no domínio da representação das mulheres nos órgãos de decisão dos grupos de interesses económicos e sociais na UE. O Comité nota que esse processo já foi entretanto iniciado. Entende que o Instituto Europeu do Género e a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho podem dar um contributo importante. Quanto aos indicadores, regista que a Comissão está a trabalhar com os nove elementos formulados pela Presidência italiana em 2003.

1.2 O Parlamento centrou a sua análise principalmente nas organizações patronais e nos sindicatos. Nestes a evolução registada é aparentemente mais positiva do que aquela que transparece da resolução e do relatório. Por outro lado, afigura-se que, para poder avaliar correctamente a situação e a evolução nas organizações patronais e em outros grupos de interesses económicos e sociais, é necessário ter consciência de que essas organizações funcionam de modo diferente daquelas em que os membros são pessoas singulares.

1.2.1 Todos os grupos de interesses económicos e sociais representados no CESE têm características próprias. As políticas que têm efeitos positivos numa organização não têm necessariamente os mesmos efeitos em outras.

1.2.2 Atendendo a isto, o Comité tomou conhecimento com interesse do quadro de acções promovidas pela CES, pela UNICE/UEAPME e pelo CEEP respeitantes à igualdade de género e, em especial, a prioridade dada por estas organizações ao tópico «As mulheres no processo de tomada de decisão». Aguarda com expectativa os anunciados relatórios anuais nacionais e europeus sobre os progressos realizados.

1.3 O CESE, tal como o Parlamento, apoia a actual política da UE sobre a participação equilibrada de homens e mulheres no processo de decisão. Está de acordo com o Parlamento em

que é indispensável uma verdadeira vontade política para operar modificações e conseguir uma representação equilibrada. Em muitas organizações, mesmo fora do círculo dos empregadores e dos trabalhadores, está patente esta vontade política. O CESE recomenda que todas as organizações representadas comuniquem à Comissão os resultados dos seus esforços e que esta, em cooperação estreita com as federações europeias, desenvolva a referida base de dados e, complementando a primeira abordagem da Presidência italiana em 2003, defina indicadores adequados ao reforço da influência das mulheres nos órgãos de decisão socioeconómicos.

1.4 O nível que merece especial atenção em organizações que se fazem representar em fóruns nacionais e internacionais e, se for o caso, no quadro do diálogo social é claramente o nível de gestão. No entanto, é importante que as organizações que pretendem dar um contributo para uma melhor representação das mulheres visem também o nível responsável pela preparação da política e onde muitas organizações vão recrutar os seus delegados.

1.5 Estruturas separadas e auxiliares, bem como redes de pessoal e membros do sexo feminino contribuíram decisivamente para mudanças positivas em algumas organizações. Ainda que estes instrumentos não sejam necessariamente um remédio para tudo, o CESE entende que vale a pena promovê-los mais e em mais larga escala, nomeadamente tendo em vista a representação externa da organização.

1.6 A educação e formação e a conciliação das disposições respeitantes à vida profissional e familiar parecem ser as políticas mais adequadas para melhorar as carreiras das mulheres nas organizações em causa. Seria de toda a utilidade que estas políticas fossem promovidas pelos serviços competentes da Comissão, que têm desenvolvido medidas para lutar contra a discriminação e reforçar a dimensão da igualdade de tratamento. As organizações patronais e sindicais têm um papel importante a desempenhar para que tal se concretize.

1.7 Muitos peritos advogam o sistema de quotas. A Comissão e as organizações em causa deveriam estudar cuidadosamente o modo de aplicação e o êxito dos sistemas de quotas que se tenham revelado eficazes, nalguns países, ao nível político e das organizações sociais.

1.8 Ao Comité agradaria que as propostas de nomeação para membros do Comité feitas pelos Estados-Membros (com base nas propostas dos grupos de interesses económicos e sociais) tivessem como meta 30 % de candidatos do sexo sub-representado para o mandato de 2006-2010, com vista a elevar essa meta para 40 % para o mandato seguinte.

1.9 Em 2006/2007, após a renovação quadrienal, o CESE voltará a examinar os resultados do inquérito agora realizado, o que lhe permitirá verificar se há muitas diferenças entre as políticas e as práticas das organizações nos novos Estados-Membros e nos antigos. Propõe que o Parlamento reavalie, então, a situação actual à luz da sua resolução e do seu relatório de 2002.

2. Observações

2.1 Contexto

2.1.1 Em Janeiro de 2003, o Parlamento Europeu solicitou ao Comité Económico e Social Europeu (CESE) que emitisse parecer sobre a representação das mulheres nos órgãos de decisão dos «parceiros sociais»⁽¹⁾. Com este pedido pretendia-se que o CESE completasse os dados estatísticos de que o Parlamento dispunha quando preparou a resolução e o relatório sobre a representação das mulheres a nível dos parceiros sociais na União (2002/2026 INI) e que apresentasse recomendações sobre a estratégia a adoptar para melhorar a representação feminina nos diversos órgãos desses «parceiros sociais».

2.1.2 Na sua própria resolução o Parlamento constatava que as mulheres estão subrepresentadas nos órgãos e estruturas onde os «parceiros sociais» deliberam sobre a política social. Defendia a necessidade de estabelecer programas e estratégias de modo a conseguir uma representação mais equilibrada. Exortava a Comissão e os «parceiros sociais» a procederem a uma recolha sistemática de dados e a adoptarem acções adequadas a fim de reforçar a influência das mulheres nos órgãos de deliberação socioeconómicos, não só melhorando a representação das mulheres nesse órgãos, mas também incorporando nas suas políticas a dimensão da igualdade de tratamento.

2.1.2.1 O Parlamento afirmava neste contexto que não basta fazer declarações de intenções não vinculativas, mas que é imperativo haver vontade política concreta nas organizações de parceiros sociais para proceder a alterações e conseguir uma representação equilibrada.

2.1.3 O Parlamento não faz qualquer menção ao CESE na resolução nem no relatório.

⁽¹⁾ Posteriormente, o conceito de «parceiros sociais» foi clarificado de modo a incluir não só as organizações patronais e sindicais, mas também outros grupos de interesses económicos e sociais representados no CESE.

2.1.4 O CESE é a assembleia de representantes dos grupos de interesses económicos e sociais («a sociedade civil organizada») na UE mais representativa. Embora não faça parte das tarefas do CESE aconselhar as organizações representadas sobre a representação das mulheres nos órgãos de decisão ou sobre a sua política em matéria de igualdade de tratamento, a própria composição do Comité pode ser vista como o reflexo parcial desta política. É uma das organizações mencionadas pelo Parlamento onde os grupos de interesses económicos e sociais se reúnem e um dos órgãos e estruturas onde eles trocam opiniões sobre a política social. Os seus membros são, portanto, uma fonte inestimável do tipo de informações e conselhos solicitados pelo Parlamento.

2.2 Observações na generalidade

2.2.1 O Comité subscreve a posição do Parlamento de que a questão da representação das mulheres em estruturas de decisão dos grupos de interesses económicos e sociais na UE é importante. Entende também que uma base estatística e mais informações acerca das políticas destas organizações constituem requisitos importantes para a aplicação das políticas comunitárias respeitantes à representação equilibrada de homens e mulheres no processo de decisão.

2.2.1.1 passos foram entretanto dados com a criação da base de dados pretendida pelo Parlamento e a elaboração de indicadores orientados para o reforço da influência das mulheres em órgãos de deliberação socioeconómicos na UE. A Comissão considera, porém, que é difícil obter dados relativos aos meios económicos e sociais. Espera-se que, de futuro, o Instituto Europeu do Género possa dar um contributo neste campo, como acontece já com a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

2.2.1.2 Além disso, a Comissão deverá continuar a desenvolver políticas gerais que favoreçam uma maior participação das mulheres na tomada de decisões, nomeadamente medidas destinadas a combater a discriminação que ainda subsiste no emprego e na actividade profissional e a conciliar a vida profissional e familiar nos Estados-Membros da UE ou ainda promover a igualdade de tratamento e de oportunidades no trabalho.

2.2.2 O Comité apoia, de um modo geral, os pedidos e os convites feitos pelo Parlamento a empregadores, trabalhadores e à sociedade civil organizada em toda a UE. A maior parte deles são abordados num estudo baseado num questionário enviado em 2003 aos seus (então) 222 membros⁽²⁾. Responderam ao questionário 107 membros, o que equivale a uma taxa de resposta de cerca de 50 %⁽³⁾.

⁽²⁾ Ver o «Report on balanced decision making in the EESC» de van J. Oldersma, N. Lepeshko e A. Woodward (VUB Bruxelas/Universidade de Leiden, Setembro de 2004) na página Internet da Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania do Comité Económico e Social Europeu (só disponível em inglês): http://www.es-c.eu.int/sections/soc/docs/balanced_decisionmaking_eesc.pdf.

⁽³⁾ Quando dois ou mais representantes da mesma organização responderam ao questionário, estas respostas foram tratadas como uma única.

2.2.2.1 As respostas repartem-se de um modo relativamente igual pelos três grupos do CESE: 34 % do Grupo I (Empregadores), 31 % do Grupo II (Trabalhadores) e 34 % do Grupo III (Interesses Diversos).

2.2.2.2 À data do estudo a representação feminina no CESE era de 23 % ⁽⁴⁾.

2.2.2.3 É provável que as organizações com uma percentagem de representação feminina elevada estivessem ligeiramente sobre-representadas no conjunto das respostas dadas, o que pode ter levado a um quadro algo deformado a favor das mulheres.

2.2.3 O questionário inquiria sucessivamente sobre o tipo e características da organização representada, suas estruturas de direcção, a sua representação em organizações e instâncias nacionais e internacionais, a presença de mulheres na organização e política seguida em matéria de igualdade de tratamento.

2.2.4 experiências na Bélgica, Espanha e países escandinavos e ainda proveniente de membros do CESE. Todo esse material dizia respeito, principalmente, aos sindicatos. Como na resolução e no relatório do Parlamento, a base factual de apreciação respeitante aos empregadores era escassa e praticamente nenhuma informação foi disponibilizada sobre outras organizações ⁽⁵⁾.

2.2.5 O inquérito e o material adicional reforçaram a impressão inicial suscitada pela resolução do Parlamento de que a) a base estatística é, de facto, muito limitada, exceptuando os sindicatos, mas neste caso os dados não reflectem a evolução positiva ocorrida nos últimos tempos ⁽⁶⁾, e que b) não é fácil, senão mesmo quase impossível, comparar os dados de diferentes organizações, isto é, organizações cujos membros são pessoas singulares (nomeadamente os sindicatos) e organizações cujos membros são eles próprios organizações (tais como as empresas). Características organizacionais diferentes (por exemplo, em organizações de agricultores ou de PME) podem requer modos diferentes de avaliar a representação equilibrada de homens e mulheres. Deve também notar-se que uma baixa representação de mulheres em órgãos de decisão não é necessariamente sinal de ausência de políticas de igualdade de tratamento na organização.

2.2.6 Uma das críticas à resolução do PE era que ela se centrava apenas nos aspectos quantitativos da representação, ignorando os aspectos qualitativos do processo de decisão, em que por vezes as mulheres desempenham, de facto, um papel

⁽⁴⁾ Após o alargamento em 2004, esta percentagem subiu ligeiramente para 26 %.

⁽⁵⁾ A UNICE forneceu, aliás, ao Parlamento, em duas ocasiões em 2002, mais dados do que os que constam, em última análise, destes documentos.

⁽⁶⁾ Entre o início dos anos noventa e o princípio do século XXI, a percentagem de mulheres em congressos da ETUC aumentou de 10 a 12 % para 30 %, situando-se hoje nos 25 % na direcção (Comité Executivo) e nos 32 % no Comité Director. Também nas organizações filiadas se registam modificações positivas; a maior parte delas têm actualmente, por exemplo, um departamento de mulheres.

mais relevante do que a representação formal permitiria supor. Embora reconhecendo a importância destes últimos, o CESE decidiu não os tratar em profundidade. Incluiu, no entanto, a representação das mulheres nas estruturas de elaboração das políticas. Os aspectos qualitativos do processo de tomada de decisão nessas estruturas merecem mais atenção dos grupos de interesses económicos e sociais e respectivas organizações de cúpula, mas também do Parlamento e da Comissão.

2.2.7 Ao examinar as políticas e práticas seguidas pelos grupos de interesses económicos e sociais da UE no que toca à representação feminina, o Comité optou por analisar esta matéria de um modo integrado (nível nacional e europeu, incluindo o diálogo social, e nível internacional).

2.2.7.1 Os conselhos de empresa europeus não foram incluídos no estudo realizado. Isso implicaria uma investigação separada importante, para a qual outros estão melhor apetrechados do que o CESE ⁽⁷⁾.

2.2.8 O Comité destaca o quadro de acções de 1 de Março de 2005 apresentadas pela CES, pela UNICE/UEAPME e pelo CEEP respeitantes à igualdade de género, em que a promoção da participação das mulheres no processo de decisão é uma das quatro prioridades.

2.3 Observações específicas (baseadas nos resultados do estudo)

2.3.1 Dos dois tipos principais de organizações representadas no CESE (organizações de cúpula de vários tipos, por um lado, e organizações compostas por membros individuais, por outro) cerca de metade tem uma percentagem elevada de membros do sexo feminino (40 % ou mais). Apenas 10–15 % apresentam uma baixa taxa de participação das mulheres. De um modo geral, a percentagem de mulheres nas organizações representadas situa-se nos 36 %. (N.B.: Como acima referido, a percentagem dos membros do CESE do sexo feminino situava-se, à data do estudo, nos 23 %).

2.3.2 As mulheres presentes nestas organizações encontram-se mais entre os responsáveis políticos do que entre os delegados ao congresso da organização ou na equipa dirigente e muito menos ainda no conselho de administração.

2.3.3 Esta é provavelmente uma explicação relevante para a relativamente baixa percentagem de membros do CESE do sexo feminino, atendendo a que muitos dos membros são recrutados nos conselhos de administração.

⁽⁷⁾ A Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho realizou um estudo sobre os conselhos europeus de empresa («European Works Councils in Practice», 2004). Este estudo inclui vários casos concretos. Nele ficou patente que, salvo raras excepções, a representação das mulheres não reflectia devidamente a composição do pessoal, o que se deve provavelmente à composição dos conselhos de empresa nas empresas em questão a nível nacional.

2.3.4 As organizações que enviam um grande número de representantes femininas ao CESE recrutam-nas sobretudo entre os responsáveis políticos ou optam por uma outra prática (por exemplo, um método misto) que não a de escolherem os representantes exclusivamente na esfera de decisão interna mais alta.

2.3.5 Quanto à representação em instâncias nacionais e internacionais, as organizações preferem uma forma mista. Neste caso, a representação por membros do conselho de administração vem em segundo lugar.

2.3.6 Muitas das organizações representadas no CESE não fazem parte do Comité de Diálogo Social (cerca de um quarto). Das que nele participam, cerca de um terço utilizam uma forma de representação mista ou enviam representantes escolhidos de entre os membros da administração.

2.3.7 Uma das formas de conseguir uma representação mais equilibrada das mulheres em órgãos de decisão é, tal como indica o Parlamento Europeu, criando estruturas para mulheres dentro da organização. Mas, ao mesmo tempo, o Parlamento afirma que, muitas vezes, estas estruturas não têm mais do que uma função simbólica ou limitam-se a ser um fórum de discussão isolado. Por conseguinte, essas estruturas não deveriam, ainda segundo o Parlamento Europeu, isolar as mulheres do processo de decisão, devendo antes integrá-las e facilitar a sua participação. O Comité concorda com esta posição.

2.3.7.1 Também o *mentoring* (acompanhamento) e a criação de redes de mulheres são, segundo o Parlamento Europeu, muito importantes para as preparar para tarefas de liderança.

2.3.8 Das organizações do CESE cujos representantes responderam ao questionário apenas uma minoria (33 %) tem uma organização separada ou auxiliar para os membros do sexo feminino. Em quase todos os casos, estas estruturas estão representadas na administração das organizações e aproximadamente metade delas têm outros canais de influência nas organizações. Em 15 % dos casos, o pessoal e os membros femininos constituíram uma rede e em 4 % dos casos coexistem os dois sistemas (ou seja, organizações separadas/auxiliares).

2.3.8.1 As organizações separadas e as redes encontram-se essencialmente em organizações pertencentes ao Grupo II (trabalhadores), de 50 e 75 %. No Grupo III esta percentagem situa-se entre 19 e 39 % e no Grupo I esta situação é muito menos frequente, apenas em 6 a 19 % dos casos. As organizações auxiliares não são raras nas organizações de agricultores (33 %) e correspondem a cerca de 10 % nas organizações de protecção dos consumidores e da saúde.

2.3.9 Segundo 46 % dos inquiridos, a sua organização desenvolve políticas destinadas a melhorar as oportunidades de carreira das mulheres, tendo em vista nomeadamente prepará-las para tarefas de liderança. As mais utilizadas são a formação (26 %), melhor conciliação das disposições respeitantes à vida profissional e familiar (22 %) e o controle/avaliação (19 %). Apenas um quarto das organizações aplica este tipo de valorização das carreiras.

2.3.10 A compilação de dados estatísticos sobre a presença de mulheres numa organização denota também uma especial atenção para com o seu pessoal feminino. Cerca de metade das organizações representadas (48 %) indicam que elaboram estatísticas e a maioria delas (67 %) afirma que as actualiza anualmente.

2.3.10.1 As organizações do Grupo II são claramente as mais activas neste campo (mais de 50 %), seguidas pelas organizações do Grupo III, com aproximadamente um terço. As percentagens do Grupo I são baixas, registando-se uma discrepância acentuada entre a taxa bastante reduzida de recolha de dados estatísticos declarada (1 %) e as políticas de valorização das carreiras declaradas (11 %).

2.3.11 Dos 61 casos referidos em que foi levada a cabo uma política para melhorar as oportunidades de carreira das mulheres, 75 % dos inquiridos declararam ter sido um êxito. Em 40 organizações existe um departamento ou uma pessoa responsável pela política em matéria de igualdade de tratamento, que, em 50 % dos casos, funciona a tempo inteiro.

2.3.11.1 O êxito traduziu-se num aumento do número de funcionárias em lugares-chave em 49 % dos casos e do número de mulheres que exercem funções de definição das políticas em 46 % dos casos.

2.3.12 A política de igualdade de tratamento é frequente nos sindicatos (Grupo II), correspondendo a 68 %, no Grupo III a 25 % e no Grupo I apenas a 5 %.

2.3.13 Algumas organizações (33 membros) declararam que as questões sobre as políticas para melhorar as oportunidades de carreira das mulheres e a igualdade de tratamento não se lhes aplicavam.

2.3.14 A proporção homens/mulheres entre os representantes de organizações no CESE parece estar fortemente relacionada com a proporção na representação a nível internacional, mas muito menos com a proporção no quadro do diálogo social e em nada com a proporção nas instâncias nacionais.

2.3.15 Tendo em conta que os inquiridos do Grupo I estimam em 70/30 % a proporção homens/mulheres nas suas organizações, a sua representação no CESE é relativamente elevada (35 %) e significativamente superior aos números do Grupo II (25 % e com uma proporção homens/mulheres nas suas organizações de 60/40 %) e do Grupo III (27 % e 65/35 %, respectivamente).

2.3.16 De acordo com o estudo, a proporção homens/mulheres na chefia das organizações constitui aparentemente um factor importante da forte representatividade das mulheres no CESE (ver pontos 3.2 e 3.3). O Parlamento exortou os «parceiros sociais» (os grupos de interesses económicos e sociais) «a reverem os seus mecanismos de representação e processos de selecção, a colocarem a representação proporcional numa posição central e a inscreverem a mesma nos seus estatutos»⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ PE 315.516, A5-0279/2002.

2.3.16.1 No inquérito o CESE interrogou também sobre os processos de selecção dos membros da direcção das organizações, tendo em vista a proporção homens/mulheres em órgãos de decisão. A co-optação revelou ser o processo mais desvantajoso para as mulheres, seguida pela designação por parte das organizações filiadas. Os procedimentos que, segundo os inquiridos, deram resultados mais positivos foram referidos por um número demasiado pequeno para se poder tirar conclusões sustentadas.

2.3.17 Se se comparar a proporção média entre homens e mulheres em órgãos de decisão com as várias políticas para melhorar as oportunidades de carreira das mulheres chega-se à conclusão de que apenas nas metas a atingir parece conseguir-se uma forte presença de mulheres. A dupla candidatura e as quotas (a propósito das quais muito há a fazer no âmbito da discussão sobre a política dos partidos políticos na UE) foram raramente referidas pelos inquiridos.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

A seguinte proposta de alteração, que obteve pelo menos um quarto dos votos expressos, foi rejeitada no decurso dos debates:

Ponto 1.7

Muitos peritos advogam o sistema de quotas. No entanto, embora não haja recomendação alguma para que tal sistema seja aplicado às organizações económicas e sociais, aconselha-se a que este instrumento, em alguns países se revelou eficaz no âmbito político, seja mais explorado pelas organizações em causa e pela Comissão.

Resultado da votação

A favor: 42

Contra: 55

Abstenções: 8

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia» e a «Proposta de decisão do Conselho que autoriza a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia a exercer as suas actividades nos domínios referidos no Título VI do Tratado da União Europeia»

COM(2005) 280 final — 2005/0124-0125 (CNS)

(2006/C 88/10)

Em 22 de Setembro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas supramencionadas.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 24 de Janeiro de 2006, sendo relator Sukhdev Sharma e co-relatora An Le Nouail Marlière.

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 94 votos a favor, sem votos contra e com 4 abstenções, o parecer seguinte.

1. Síntese do documento da Comissão

1.1 O objectivo das propostas *sub judice* é alargar o mandato do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (OERX) e criar a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no seguimento da decisão do Conselho Europeu de 13 de Dezembro de 2003.

1.2 A principal diferença entre a legislação em vigor e as presentes propostas reside no facto de estas últimas preverem o alargamento, para além dos sistemas reguladores reconhecidos pela ONU, pela OIT e pelo Conselho da Europa, do âmbito de intervenção do Observatório, limitado actualmente ao racismo e xenofobia, a todos os domínios dos direitos fundamentais referidos na Carta, sem prejuízo dos já abrangidos por outras agências comunitárias.

1.3 A Agência é consagrada aos direitos fundamentais na União e nos Estados-Membros quando apliquem o direito comunitário, bem como nos países candidatos e potencialmente candidatos que participam nas actividades da Agência. Acresce que a Comissão pode solicitar à Agência informações e análises sobre países terceiros com quem a Comunidade tenha concluído acordos de associação ou acordos com disposições sobre direitos humanos, ou com os quais tenha iniciado ou tencione iniciar negociações com vista à conclusão desses acordos.

1.4 O objectivo da Agência consiste em proporcionar às instituições, órgãos e organismos comunitários, bem como aos seus Estados-Membros quando apliquem o direito comunitário, assistência e aconselhamento, a fim de os ajudar a respeitar plenamente os direitos fundamentais quando actuam nos domínios das respectivas competências.

1.5 Nestes domínios temáticos, a Agência procederá, com plena independência, à recolha e à avaliação de dados sobre os efeitos concretos das medidas da União nos direitos fundamentais e sobre as boas práticas de respeito e promoção dos direitos fundamentais, emitirá pareceres sobre a evolução da situação dos direitos fundamentais, levará a efeito acções de sensibilização do público para os textos e instrumentos interna-

cionais e de promoção do diálogo com a sociedade civil e procederá à coordenação das suas actividades e ao estabelecimento de redes no domínio dos direitos fundamentais com as diferentes partes interessadas. É de referir que a Agência não dispõe de um mecanismo de resolução de litígios.

1.6 A proposta autoriza a Agência a exercer actividades nos domínios referidos no Título VI do Tratado da União Europeia.

2. Observações na generalidade

2.1 O Comité felicita-se com a decisão do Conselho Europeu de criar a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (designada doravante por «a Agência») para reforçar os princípios e as práticas da União consagrados no artigo 6.º do Tratado da União Europeia. Prevê um mecanismo de acompanhamento dos direitos fundamentais na União susceptível de melhorar a coordenação das políticas aplicadas pelos Estados-Membros em matéria de direitos fundamentais. O Comité subscreve, em geral, a proposta da Comissão, nomeadamente os elementos seguintes:

- A utilização da Carta dos Direitos Fundamentais enquanto texto de referência para o mandato da Agência, tornando, pela primeira vez, os direitos sociais e culturais indissociáveis e interdependentes. Neste contexto, a Agência fornece uma capacidade de alerta precoce, particularmente no exercício dos direitos sociais, incluindo nas relações da UE com países terceiros;
- a extensão do âmbito de aplicação da Agência a acções no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal por decisão do Conselho;
- a prestação de assistência técnica pela Agência no quadro do procedimento previsto pelo artigo 7.º do Tratado da União Europeia;
- as medidas propostas para promover a independência e o interesse geral do conselho de administração, do director e do fórum.

— a participação de países candidatos ou potencialmente candidatos.

2.2 O Comité realça o 2.º considerando da proposta de regulamento, que reconhece a dimensão dos direitos existentes para protecção dos cidadãos dos Estados-Membros e dos países terceiros na União. O texto estipula que «A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reafirma os direitos que decorrem, nomeadamente, das tradições constitucionais e das obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros, do Tratado da União Europeia e dos Tratados comunitários, da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, das Cartas Sociais aprovadas pela Comunidade e pelo Conselho da Europa, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem».

O Comité reconhece a necessidade de assegurar o justo equilíbrio, em particular à luz da luta contra o terrorismo, entre segurança e defesa e promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na União. Na sequência do 11 de Setembro e dos mais recentes atentados de Madrid e de Londres, os direitos humanos e as liberdades fundamentais podem ser comprometidos por algumas das novas medidas aprovadas pelos Estados-Membros. No entanto, uma das debilidades mais flagrantes da cooperação europeia no domínio da segurança é o facto de estas políticas não estarem inseridas no quadro comunitário, desenvolvendo-se sobretudo ao nível inter-governamental, o chamado terceiro pilar da UE. O papel da União Europeia é, pois, muito limitado, faltando transparência ao processo de formação da decisão devido à exclusão do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Alargar o mandato da nova Agência incluindo o terceiro pilar da UE (título VI do Tratado da União Europeia) seria «um factor-chave para garantir um equilíbrio adequado entre liberdade, segurança e justiça nas políticas desenvolvidas pela União» (1).

2.3 O Comité reconhece a competência do Conselho da Europa e a validade do actual mecanismo de controlo das obrigações em matéria de direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo os direitos com força executiva da Carta Social Europeia Revista (*). Reconhece igualmente a competência do Conselho da Europa, mormente o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, para tratar de casos de violação dos direitos humanos assegurados por várias convenções e pelo direito internacional em que a Agência não é competente. É, pois, primordial uma coordenação e cooperação mais estreita entre a Agência e o Conselho da Europa.

A Agência deve tomar como referência, como o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nos seus pareceres e acórdãos, os textos internacionais na interpretação e aplicação do direito primário e do direito derivado da UE.

O Comité reitera a solicitação de que a UE, quando para tanto tiver competência, adira à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e à Carta Social Europeia Revista do Conselho da Europa.

(1) Parecer do CESE sobre «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos — Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça» JO C 65 de 17.3.2006.

(*) N.T.: (Portugal) Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 64-A/2001, de 17 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série-A, n.º 241/2001, primeiro suplemento. Ver http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/rar64A_2001.html

2.4 Preocupa o Comité que a proposta não preconize uma ampla representação da sociedade civil organizada no conselho de administração e no Fórum dos Direitos Fundamentais (designado doravante por «o fórum») da nova Agência. Tal contraria o disposto no Livro Branco sobre a Governança Europeia que dispõe que «A sociedade civil desempenha um papel importante, uma vez que expressa as preocupações dos cidadãos e proporciona serviços que vêm ao encontro das suas necessidades. [...] A sociedade civil considera cada vez mais que a Europa constitui uma excelente plataforma para alterar as orientações políticas e mudar a sociedade. Existem assim verdadeiras possibilidades de alargar o debate sobre o papel da Europa. É uma boa oportunidade para que os cidadãos participem mais activamente na prossecução dos objectivos da União, oferecendo-lhes um intermediário estruturado para veicular as suas reacções, críticas e protestos» (2).

2.5 No entender do Comité, o conselho de administração e o fórum não deveriam compor-se apenas de juristas e académicos, mas abarcar um vasto leque de pessoas, representando, nomeadamente, organizações não governamentais (ONG), parceiros sociais e organizações culturais, religiosas e humanistas activas na promoção e na defesa dos direitos fundamentais dos grupos excluídos e marginalizados da sociedade.

3. Observações na especialidade

3.1 Base jurídica da proposta que cria a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

3.1.1 O recurso ao artigo 308.º do Tratado e a uma decisão do Conselho ao abrigo do Título VI pode não ser suficiente para assegurar que a Agência tenha competência nos domínios abrangidos pelo direito da União. O artigo 308.º do Tratado confere à Comunidade (e não à União) os poderes de acção necessários para adoptar, por unanimidade, as disposições adequadas para atingir um dos objectivos da Comunidade, nas situações em que o Tratado não tenha previsto os poderes de acção necessários. É objectivo geral da Comunidade assegurar que as suas acções respeitem e protejam os direitos humanos fundamentais, mas o Tratado não prevê os poderes de acção necessários para o efeito.

3.1.2 A decisão do Conselho propõe-se autorizar a Agência a actuar nos domínios referidos no Título VI do Tratado da União Europeia.

3.1.3 O Comité frisa que a defesa e a promoção dos direitos humanos são valores e objectivos comuns da União, tal como estabelece o n.º 4 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, que afirma que «A União dotar-se-á dos meios necessários para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas». Assim, o Comité solicita ao Conselho que dote a Agência de uma base jurídica adequada, em conformidade com o n.º 4 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, a fim de assegurar que a Agência tenha os poderes necessários para exercer as suas actividades.

(2) COM(2001) 428 final, páginas 14-15.

3.2 Tarefas (artigo 4.º)

3.2.1 O Comité recomenda a inserção de um novo parágrafo no artigo 2.º (objectivo), especificando que um dos objectivos da Agência é formular recomendações, que as instituições, órgãos, organismos e agências da Comunidade e dos seus Estados-Membros poderão aplicar em matéria de direitos fundamentais, e ter um papel na informação sobre as possibilidades de agir em juízo na defesa de pessoas ou grupos discriminados por legislações ou práticas de Estados não respeitadores dos princípios do Estado de direito.

A Agência deverá elaborar um relatório anual sobre o exercício dos direitos fundamentais na UE e relatórios periódicos no quadro das suas relações com as instituições internacionais, designadamente comerciais e de ajuda ao desenvolvimento, assim como no quadro dos acordos de associação e da Convenção de Cotonu.

3.2.2 O Comité preconiza que a Agência, a instâncias do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, avalie a compatibilidade entre a Carta dos Direitos Fundamentais, a legislação e a política da UE (inclusive no domínio da política externa, nomeadamente o comércio com os países em vias de desenvolvimento), sem embargo do direito a lançar um processo de avaliação sobre qualquer projecto de legislação europeia, em acordo ou por proposta dos seus órgãos.

3.3 Domínios de actividade (artigo 5.º)

3.3.1 Cerca de 90 % dos participantes na consulta pública indicaram que a luta contra o racismo e a xenofobia deveria continuar a ocupar um lugar central nas actividades da futura Agência. Por isso, o Comité aplaude a proposta da Comissão, contida no artigo 5.º, n.º 1, alínea b), que adopta um quadro plurianual e define os domínios temáticos da actividade da Agência, neles incluindo sempre a luta contra o racismo e a xenofobia.

3.3.2 O Comité opina, porém, que, para englobar a luta contra o racismo e a xenofobia na esfera de competência do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), deveria ser criado um comité especial sobre racismo e xenofobia no conselho de administração a fim de formular orientações e atribuir os recursos necessários.

3.4 Conselho de administração (artigo 11.º)

3.4.1 Composição

O Comité recomenda a criação de uma agência que reúna todas as partes interessadas, e entende que tal se deve reflectir na

composição do conselho de administração⁽³⁾. Não obstante, preocupa o Comité que a proposta de regulamento não reconheça uma ampla representação da sociedade civil organizada no conselho de administração.

O Livro Branco da Governança Europeia afirma que «O Comité Económico e Social tem um papel a desempenhar no desenvolvimento de uma nova relação de responsabilidade mútua entre as instituições e a sociedade civil, em conformidade com as alterações do artigo 257.º do Tratado CE, acordadas em Nice»⁽⁴⁾. Nesta conformidade, recomenda-se que um dos membros do conselho de administração seja designado pelo Comité.

3.4.2 Gestão

A independência da Agência é questão que também preocupa o Comité, não só em relação às instituições comunitárias mas também aos governos dos Estados-Membros. A experiência com o OERX mostra que «os Estados-Membros, perturbados pelos trabalhos do Observatório, tentaram, por vezes, aumentar a sua influência sobre a sua administração»⁽⁵⁾. Dado que, na maioria dos casos, são os próprios Estados-Membros, actuando a título individual ou colectivo no Conselho, a infringir os direitos humanos fundamentais quando aplicam o direito da UE, a nova Agência deveria ser protegida da sua intervenção política. As salvaguardas deveriam incluir a presença de membros independentes no conselho de administração.

A gestão da Agência deveria ser subordinada a escrutínio público. O Livro Branco da Governança Europeia estabelece cinco princípios de boa governação — abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência. O Comité recomenda que o conselho de administração seja designado mediante processo aberto e transparente. A Comissão deveria estabelecer e transmitir aos Estados-Membros os perfis profissionais para os membros do conselho de administração. A selecção deveria ser mais transparente mediante a publicação de anúncios nos Estados-Membros, divulgados através das redes nacionais e europeias.

Cabe à Comissão aprovar o orçamento (artigo 19.º, n.º 3) e o quadro plurianual (artigo 5.º, n.º 1), da nova Agência. A fim de assegurar a independência da Agência, é necessário criar mecanismos viáveis para garantir a aplicação dos princípios relativos ao estatuto e funcionamento das instituições nacionais de defesa e promoção dos direitos humanos (princípios de Paris).

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (relator: Sukhdev Sharma), CESE 1615/2003, ponto 3.3.3 (JO C 80, 30.3.2004).

⁽⁴⁾ Tratado de Nice, artigo. 257.º, p. 15.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (relator: Sukhdev Sharma), CESE 1615/2003, ponto 3.3.4 (JO C 80, 30.3.2004).

3.4.3 Número de reuniões do conselho de administração

O Comité recomenda que o conselho de administração da Agência reúna mais do que uma vez por ano a fim de assegurar maior responsabilidade e participação dos seus membros.

3.5 Comissão executiva (artigo 12.º)

A comissão executiva proposta será composta por um presidente, um vice-presidente e dois representantes da Comissão. No entender do Comité, o número de membros da Comissão é excessivo e poderia comprometer a independência da Agência. Por isso, recomenda que o número de membros da comissão executiva passe de dois para cinco.

O Comité reitera que, como indicado no ponto 2.3, é desejável uma coordenação e cooperação mais estreita entre a Agência e o Conselho da Europa e, sobretudo, a criação de uma cultura dos direitos humanos na União Europeia. O Comité recomenda, pois, que um dos membros do conselho de administração que compõe a comissão executiva pertença ao Conselho da Europa a fim de assegurar sinergia e complementaridade entre ambos.

3.6 Fórum dos Direitos Fundamentais (artigo 14.º)

3.6.1 Preocupa o Comité que a proposta não preconize uma ampla representação da sociedade civil organizada no fórum. Este deveria reunir um leque representativo das partes interessadas — ONG, parceiros sociais, organizações culturais, religiosas e humanistas activas na defesa dos direitos humanos. O Comité recomenda que pelo menos 1/3 dos membros do fórum representem a sociedade civil organizada.

3.6.2 O regulamento propõe que o fórum seja presidido pelo director da Agência. O fórum deveria servir de caixa de ressonância para todo o conselho de administração e não apenas para o director. Nessa mesma ordem de ideias, o fórum deveria ser presidido pelo presidente do conselho de administração a fim de assegurar a articulação entre os dois órgãos.

3.6.3 Convém preservar o acervo de conhecimentos da actual rede de peritos independentes em matéria de direitos humanos fundamentais. O Comité recomenda que a rede de peritos independentes esteja representada no fórum.

3.7 Independência e interesse geral (artigo 15.º)

3.7.1 A fim de assegurar a independência da Agência, é necessário criar mecanismos viáveis para garantir a aplicação dos princípios relativos ao estatuto e funcionamento das instituições nacionais de defesa e promoção dos direitos humanos (princípios de Paris). O Comité recomenda, pois, que o texto seguinte substitua o n.º 1 do artigo 15.º que estabelece que «A Agência desempenha as suas funções com total independência.»:

«A Agência exerce as suas funções com total independência no respeito dos princípios relativos ao estatuto e funcionamento das instituições nacionais de defesa e promoção dos direitos humanos (princípios de Paris).»

3.8 Disposições financeiras (capítulo 5), artigo 19.º (elaboração do orçamento)

O Comité reitera os princípios de Paris quanto à congruência dos recursos financeiros da Agência com as suas funções e actividades, cobrindo as despesas com o pessoal, as instalações e o financiamento do programa. Sem salvaguardas financeiras adequadas, a Agência seria vulnerável à influência política das instituições comunitárias e dos governos dos Estados-Membros.

3.8.1 Assim, o Comité recomenda que a cláusula seguinte seja inserida antes do n.º 1 do artigo 19.º:

«(1.º — A) A Agência receberá os recursos financeiros adequados da União para o exercício das suas funções ao longo do ciclo orçamental anual. A título excepcional, a Agência poderá solicitar recursos complementares para executar tarefas especiais ou adicionais não previstas no orçamento anual.»

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A representatividade das organizações europeias da sociedade civil no quadro do diálogo civil»

(2006/C 88/11)

Em 25 de Setembro de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «A representatividade das organizações europeias da sociedade civil no quadro do diálogo civil».

Nos termos do n.º 1 do artigo 19.º do Regimento, o Comité decidiu estabelecer um subcomité para preparar os trabalhos em causa.

O subcomité adoptou o seu projecto de parecer em 12 de Janeiro de 2006 (relator: Jan Olsson).

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 103 votos a favor, 1 voto contra e 6 abstenções, o seguinte parecer.

1. Preâmbulo

1.1 Nos últimos 10 a 15 anos, o interesse das instituições europeias por um diálogo com a sociedade civil, em particular a sociedade civil organizada europeia, não parou de aumentar. De facto, as instituições reconheceram que não pode haver boas políticas sem que os cidadãos sejam ouvidos e sem que as pessoas a quem as decisões comunitárias dizem respeito participem no processo e dêem o seu aval.

1.2 A experiência e conhecimentos especializados dos actores da sociedade civil, o diálogo entre eles e com as autoridades e instituições públicas, a todos os níveis, a negociação e procura de convergência e, se possível, de consenso, permitem a elaboração de propostas que façam prevalecer o interesse geral, o que aumenta a qualidade e credibilidade das decisões políticas, visto que os cidadãos compreendem e aceitam melhor as decisões em causa.

1.2.1 Ao permitir aos cidadãos participar, com base num compromisso individual e colectivo, na gestão dos assuntos públicos através do contributo da sociedade civil organizada, a democracia participativa reforça a democracia representativa e a legitimidade democrática da União Europeia.

1.3 Neste contexto, convém lembrar e sublinhar que, dada a sua composição e o papel e missões que lhe são incumbidas pelos tratados desde a sua criação, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) é, historicamente, um precursor e actor de pleno direito da democracia participativa ao nível europeu, sendo o seu elemento mais antigo.

1.4 O direito à participação, reivindicado pela sociedade civil e pelas organizações activas ao nível europeu desde há muito, reveste-se actualmente de uma importância particular. Os desafios que União Europeia defronta exigem a mobilização de todos os actores de terreno e dos seus representantes.

1.5 Esta exigência foi reconhecida, nomeadamente, pelo Conselho Europeu de Lisboa (23 e 24 de Março de 2000), a propósito da aplicação da Estratégia de Lisboa⁽¹⁾, tendo sido novamente realçado pelo Conselho de 22 e 23 de Março de 2005, no contexto do relançamento desta Estratégia⁽²⁾.

1.6 No seu Livro Branco sobre a Governança Europeia⁽³⁾ de Julho de 2001, a Comissão considera a participação da sociedade civil na elaboração e aplicação das políticas da União um dos fundamentos da boa governança e um dos domínios de acção prioritários para renovar o método comunitário e reforçar o funcionamento democrático das instituições.

1.7 O princípio da democracia participativa é igualmente consagrado pelo artigo I-47.º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa⁽⁴⁾. Neste contexto e não obstante os percalços do processo de ratificação do Tratado Constitucional, as instituições da UE devem seguir esta lógica e criar uma autêntica democracia participativa. Para que esta possa responder às exigências de uma governança europeia moderna, é necessário criar instrumentos que permitam aos cidadãos europeus e, nomeadamente, às organizações em que os mesmos são activos, realizarem debates, serem consultados e influenciarem efectivamente a evolução da União e das suas políticas no quadro de um verdadeiro diálogo civil estruturado com a sociedade civil organizada.

⁽¹⁾ No ponto 38 das suas conclusões (doc. SN 100/00), o Conselho Europeu declara que

«a União, os Estados Membros, as instâncias regionais e locais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, estarão activamente associados, através do recurso a formas variáveis de parceria».

⁽²⁾ No ponto 6 das suas conclusões (doc. 7619/05), o Conselho Europeu sublinha que

«[a] par dos governos, todos os outros intervenientes interessados – parlamentos, instâncias regionais e locais, parceiros sociais, sociedade civil – devem fazer sua a Estratégia e participar activamente na realização dos seus objectivos».

⁽³⁾ COM(2001) 428 final de 25 de Julho de 2001 — JO C 287 de 12 de Outubro de 2001.

⁽⁴⁾ O n.º 2 do artigo I-47.º do Tratado Constitucional prevê que «[a]s instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil», ao passo que o n.º 1 obriga as instituições a dar a possibilidade às «associações representativas», recorrendo aos meios adequados, de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União.

1.8 Por seu turno, o CESE trabalha activamente para o desenvolvimento da democracia participativa, em parceria com as outras instituições da União e com as organizações representativas da sociedade civil.

1.8.1 Assim, o CESE organizou, em Outubro de 1999, a primeira Convenção sobre o papel e contributo da sociedade civil organizada para a construção europeia e publicou, desde então, vários pareceres na perspectiva de um maior desenvolvimento e estruturação do diálogo entre as organizações da sociedade civil e as instituições europeias ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

2. Os actores do diálogo civil ao nível europeu ⁽⁷⁾

2.1 Os actores do diálogo civil ao nível europeu são as organizações que representam interesses específicos e/ou gerais dos cidadãos. Assim, as organizações europeias de parceiros sociais estão naturalmente vocacionadas para participar no diálogo civil. Neste contexto, o diálogo social constitui um excelente exemplo da aplicação concreta do princípio da democracia participativa. Convém sublinhar, contudo, a diferença fundamental entre diálogo social e diálogo civil. O diálogo social europeu define-se claramente em termos de participantes, finalidades e procedimentos e os parceiros sociais europeus dispõem de poderes quase legislativos ⁽⁸⁾. A sua especificidade reside nos poderes especiais e nas responsabilidades dos seus participantes, que actuam de forma autónoma.

2.2 A nível europeu, estas organizações tomam várias formas e denominações, sendo *associação*, *federação*, *fundação*, *fórum* e *rede* particularmente comuns ⁽⁹⁾. Frequentemente, estas diferentes denominações são agrupadas como «organizações não governamentais» (ONGs), terminologia utilizada para todos os tipos de estruturas autónomas e sem fins lucrativos. Um número considerável de organizações europeias estão estruturadas ao nível internacional.

2.3 As organizações europeias coordenam as actividades dos seus membros e associados nos vários Estados-Membros e, frequentemente, noutros países. Por outro lado, cada vez mais

⁽⁵⁾ Cf. os documentos atinentes à «Primeira Convenção sobre a sociedade civil organizada a nível europeu» de 15 e 16 de Outubro de 1999 (CES-2000-012-FR) e os seguintes pareceres pertinentes: «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia», 23 de Setembro de 1999 (CES 851/1999 — JO C 329 de 17 de Novembro de 1999), «A Comissão e as organizações não governamentais: reforço da parceria», 13 de Julho de 2000 (CES 811/2000 — JO C 268 de 19 de Setembro de 2000), «A sociedade civil organizada e a governação europeia — Contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco», 26 de Abril de 2001 (CES 535/2001 — JO C 193 de 10 de Julho de 2001) e «Governança Europeia — Um Livro Branco», 21 de Março de 2002 (CES 357/2002 — JO C 125 de 27 de Maio de 2002).

⁽⁶⁾ O CESE organizou igualmente duas outras conferências sobre esta questão, a primeira em 8 e 9 de Novembro de 2001 sobre «O papel da sociedade civil organizada na governação europeia» e a segunda em 8 e 9 de Março de 2004 sobre «Democracia participativa: estado e perspectivas abertas pela Constituição Europeia».

⁽⁷⁾ Para o Comité Económico e Social Europeu, o diálogo civil assume três formas:
a primeira é o diálogo entre as organizações europeias representativas da sociedade civil sobre a evolução e o futuro da União e das suas políticas;
a segunda é o diálogo estruturado e periódico entre o conjunto destas organizações e a União;
a terceira é o diálogo sectorial quotidiano entre as organizações da sociedade civil e os seus interlocutores do poder legislativo e executivo.

⁽⁸⁾ Cf. artigos 137.º e 138.º do Tratado.

⁽⁹⁾ A lista de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos constituídas ao nível comunitário, estabelecida numa base voluntária pela Comissão Europeia (base de dados CONECCS) inclui cerca de 800 organizações, algumas das quais pertencem à categoria socioprofissional.

estas associações criam redes europeias, como é o caso no domínio social, ambiental, dos direitos humanos, do desenvolvimento, consumo e economia social.

2.4 Tendo em vista ilustrar o papel das organizações europeias da sociedade civil e a forma como se organizam, o presente parecer inclui um anexo com uma síntese das organizações, federações e redes mais significativas nos vários sectores da sociedade civil organizada ao nível europeu, à excepção das organizações socioprofissionais. O documento identifica cerca de 20 sectores específicos.

2.4.1 Esta síntese ilustra uma estruturação cada vez maior da sociedade civil organizada europeia e uma diversidade na própria estruturação das organizações em causa: podem ser compostas exclusivamente por organizações nacionais e, nalguns casos, também por organizações regionais e locais representando um determinado sector; os seus membros podem ser organizações europeias e nacionais ou pessoas morais e físicas de todos os níveis. A constituição de uma rede obedece normalmente a uma de duas opções: ou esta é composta por organizações europeias de um dado sector, ou reúne organizações nacionais e europeias.

2.5 É óbvio que algumas organizações europeias da sociedade civil, para não citar determinadas organizações ou redes nacionais, dispõem geralmente de uma experiência e conhecimentos que as autorizam a reivindicar o direito a participar nos processos consultivos no âmbito da elaboração de políticas da UE. No entanto, é igualmente evidente que, devido à falta de critérios objectivos de apreciação, a representatividade das organizações europeias da sociedade civil que não as organizações de parceiros sociais é frequentemente questionada. O mundo associativo é visto como fragmentado, frequentemente segmentado em múltiplas organizações e representando, sobretudo, os interesses particulares dos seus membros, em vez do interesse geral, revelando pouca transparência. Muitos consideram-no igualmente incapaz de exercer uma influência real no processo de elaboração de políticas e de preparação de decisões.

3. A exigência de representatividade

3.1 O CESE reiterou em várias ocasiões que só uma representatividade claramente estabelecida pode conferir aos actores da sociedade civil o direito de participar de forma efectiva no processo de elaboração de políticas e na preparação de decisões comunitárias.

3.1.1 Além de ser um princípio democrático fulcral, a exigência de representatividade é igualmente uma forma de dar maior legibilidade e reforçar a influência da sociedade civil organizada ao nível europeu.

3.1.2 Neste contexto, o CESE definiu critérios de representatividade que reiterou, pela última vez, no seu parecer de 20 de Março de 2002 relativo ao Livro Branco sobre a Governança Europeia ⁽¹⁰⁾. Para poder ser considerada representativa, uma organização europeia deverá cumprir nove critérios:

- estar dotada de uma estrutura sustentável ao nível europeu;
- ter um acesso directo ao conhecimento especializado dos seus membros;
- representar interesses gerais, conformes aos interesses da sociedade europeia;
- ser constituída por organizações que, ao nível dos respectivos Estados-Membros, sejam consideradas representativas dos interesses que defendem;
- ter organizações filiadas na grande maioria dos Estados-Membros;
- prever uma obrigação de «prestar contas» da sua acção («accountability») aos membros da organização;
- dispor de um mandato de representação e de acção ao nível europeu;
- ser independente e não estar sujeita a orientações provenientes de interesses externos;
- ser transparente, em particular no que respeita às suas finanças e processos de tomada de decisões.

3.1.3 No mesmo parecer, o CESE propõe «a discussão destes critérios com as instituições e as organizações da sociedade civil, como base para cooperação futura».

3.2 De forma a evitar mal-entendidos no que se refere ao âmbito de aplicação dos critérios de representatividade estabelecidos no quadro do presente parecer, importa fazer uma distinção entre «**consulta**», aberta, em princípio, a todas as organizações com conhecimentos especializados num dado domínio e «**participação**», i.e. a possibilidade dada a uma organização de intervir formal e activamente num processo colectivo de determinação da vontade, no interesse geral da União e dos seus cidadãos. Este processo, que se baseia em princípios democráticos, permite às organizações da sociedade civil participarem efectivamente na elaboração de políticas e na preparação de decisões sobre a evolução e o futuro da UE e das suas políticas ⁽¹¹⁾.

3.2.1 Ainda que pareça um aspecto essencialmente académico, esta distinção é importante: a representatividade é um

⁽¹⁰⁾ Cf. nota de rodapé n.º 5, ponto 4.2.5 do parecer (CESE 357/2002).

⁽¹¹⁾ Cf. o parecer do Comité de 26 de Abril de 2001 sobre «A sociedade civil organizada e a governação europeia – contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco» (CESE 535/2001 — JO C 193 de 10 de Julho de 2001 — ponto 3.4.)

pré-requisito para a participação, na medida em que confere legitimidade. No quadro de um processo consultivo, o objectivo é escutar os pontos de vista e aproveitar os conhecimentos dos actores da sociedade civil sem impor condições prévias. O processo consultivo é uma parte fundamental do diálogo civil.

3.3 A Comissão previra, no Livro Branco supramencionado, a elaboração, em determinados sectores em que a prática de consultas já está bem estabelecida, de normas de parceria mais abrangentes do que as normas mínimas de consulta aplicáveis aos seus serviços. No entanto, a Comissão condicionava a conclusão de tais acordos a garantias por parte das organizações da sociedade civil em termos de abertura e de representatividade, sem referir os critérios a aplicar.

3.4 A Comunicação de 11 de Dezembro de 2002 ⁽¹²⁾ que estabelece os princípios gerais e as normas mínimas aplicáveis às consultas iniciadas pela Comissão com as partes interessadas distingue consultas «abertas», no quadro de uma abordagem global e não exclusiva, de consultas «específicas», no quadro das quais as partes interessadas e a quem a consulta diz respeito — os grupos-alvo — são claramente definidos com base em critérios de selecção que devem ser «bem definidos» e «transparentes», nos termos da Comunicação. Mais uma vez, não se definiram quaisquer critérios.

3.4.1 Nesta Comunicação, a Comissão sublinha igualmente a importância que confere aos contributos de organizações europeias representativas, remetendo para os trabalhos realizados pelo CESE a questão dos critérios de representatividade para a selecção de organizações susceptíveis de participar no diálogo civil.

3.5 Reforçado pelo Tratado de Nice como o intermediário privilegiado entre a sociedade civil organizada e as instâncias de decisão da UE, o CESE tem uma maior responsabilidade:

- por um lado, é responsável pela organização de intercâmbios de opiniões entre representantes da sociedade civil com diferentes motivações e com interesses divergentes e
- por outro lado, é responsável por facilitar um diálogo estruturado e contínuo entre as organizações e redes europeias da sociedade civil organizada e as instituições da União.

3.6 Importa, contudo, sublinhar que o presente parecer não diz respeito:

- ao diálogo sectorial quotidiano entre as organizações da sociedade civil e entre estas e os seus interlocutores dos poderes legislativos e executivos da União, em particular da Comissão ⁽¹³⁾;

⁽¹²⁾ COM(2002) 704 final.

⁽¹³⁾ A questão da representatividade é, neste contexto, uma questão primordial tendo em vista conferir às organizações da sociedade civil o direito efectivo não só de serem consultadas, mas também de participarem em processos de elaboração de políticas sectoriais da União e de preparação de decisões aferentes, bem como na aplicação e acompanhamento dessas decisões. No entanto, a Comissão levanta questões de natureza e alcance diferentes, em múltiplos aspectos, das questões abordadas pelo presente parecer, as quais serão oportunamente examinadas.

— ao diálogo social europeu e às organizações europeias de parceiros sociais, cuja representatividade se baseia claramente em critérios próprios destas organizações. O mesmo se aplica às organizações socioprofissionais que participam no diálogo social sectorial, que estão, contudo, vocacionadas para serem actores de pleno direito no diálogo civil.

3.7 Assim, a elaboração do presente parecer tem por primeiro objectivo clarificar e racionalizar as relações do CESE com as organizações e redes europeias da sociedade civil e dar mais credibilidade ao diálogo com a sociedade civil organizada, reforçando a legitimidade das suas organizações e redes.

3.7.1 O exposto tem em vista a criação de um diálogo reforçado e estruturado com a sociedade civil e organizada europeia:

— a um nível geral, sobre todas as questões de interesse comum ligadas, em particular, à evolução e ao futuro da União Europeia e

— no quadro do exercício, pelo CESE, da sua função consultiva ligada à definição e aplicação das políticas comunitárias.

3.8 O parecer poderia igualmente:

— ser um elemento de reflexão útil, ou mesmo um ponto de referência para as outras instituições, em particular na perspectiva de uma consolidação da democracia participativa ao nível europeu e da criação de um verdadeiro diálogo civil europeu e

— inaugurar um campo de cooperação interinstitucional que inclua a troca de boas práticas, em particular com a Comissão e o Parlamento Europeu, sem que isto signifique uma ingerência, pelo CESE, no modo de organização daquelas instituições no que se refere ao diálogo com a sociedade civil organizada europeia.

3.9 Neste contexto, o CESE sublinha que a criação de um sistema de acreditação das organizações da sociedade civil junto das instituições europeias tem vantagens e inconvenientes. O presente parecer não é, contudo, o quadro adequado para avaliar os méritos de tal sistema. No entanto, o CESE considera que há uma estreita relação entre esta questão e a questão da representatividade, pelo que ambas deverão ser analisadas paralelamente no quadro de um debate alargado que associe todas

as partes envolvidas, as instituições europeias e as organizações da sociedade civil.

4. O CESE e as organizações europeias da sociedade civil: uma estratégia pragmática e aberta

4.1 Consciente de que representa apenas parcialmente a diversidade e a evolução do que se entende por «sociedade civil organizada», o CESE levou a cabo iniciativas e realizou reformas para garantir uma representação tão ampla quanto possível da sociedade civil organizada.

4.2 Assim, o CESE associa às suas estruturas e trabalhos (cada vez mais e de diversas formas) as organizações e redes europeias da sociedade civil que não representa (ou que ainda não estão directamente representadas), sem que esta associação se baseie em critérios de representatividade concretos.

4.2.1 Assim, cada **Grupo** ⁽¹⁴⁾ do CESE reconhece organizações europeias conferindo-lhes um estatuto de organização reconhecida. Em princípio, os membros do Comité têm relações directas ou indirectas com estas organizações, mas não necessariamente.

4.2.2 Ao nível das **Secções Especializadas** ⁽¹⁵⁾, as organizações europeias que podem contribuir de forma efectiva para a elaboração de um parecer participam frequentemente nos trabalhos e são informadas sobre os trabalhos em curso, fazendo observações e podendo ser representadas por peritos e participar nas audições ou conferências organizadas.

4.2.3 O **CESE** organiza actividades (conferências, seminários, audições, etc) sobre temas transversais, por exemplo, recentemente, a Estratégia de Lisboa, o desenvolvimento sustentável e as perspectivas financeiras para 2007-2013. Importa referir igualmente as reuniões de acompanhamento dos trabalhos da Convenção Europeia ⁽¹⁶⁾.

4.2.3.1 Os participantes da sociedade civil organizada são escolhidos de forma pragmática com base nas propostas dos grupos, dos membros do CESE, das secções ou do secretariado. Em princípio, estas actividades estão igualmente abertas aos representantes de organizações da sociedade civil que tenham espontaneamente manifestado o seu interesse em participar.

⁽¹⁴⁾ O CESE é composto por três grupos que representam os Empregadores (Grupo I), os Trabalhadores (Grupo II) e outras organizações de carácter económico e social da sociedade civil organizada (Grupo III).

⁽¹⁵⁾ O CESE tem seis secções especializadas que cobrem os vários domínios da União Europeia em que o CESE tem função consultiva.

⁽¹⁶⁾ Nos termos da declaração do Conselho Europeu de Laeken de 15 de Dezembro de 2001, a Convenção Europeia estava incumbida de reforçar o diálogo com a sociedade civil. Esta tarefa foi assegurada por Jean-Luc Dehaene, vice-presidente da Convenção, com quem o CESE realizou oito encontros (não exclusivos) de informação e de diálogo com as organizações e redes europeias da sociedade civil, em que participaram membros da Convenção e, em particular, da sua Mesa. O êxito destes encontros foi confirmado pela cooperação positiva entre o Parlamento Europeu e o CESE na preparação e realização de audições de organizações e redes que precederam a adopção, pela Comissão de Assuntos Constitucionais, do seu relatório parlamentar sobre o Tratado Constitucional, em Novembro de 2004. Numa primeira fase, o CESE organizou uma audição dos representantes de todas as organizações interessadas, em presença do primeiro vice-presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais e de dois relatores do Parlamento Europeu. Numa segunda fase, os porta-vozes das redes representativas foram convidados a exprimirem-se directamente na Comissão parlamentar.

4.3 A criação, em 2004, de um **Grupo de Ligação** entre o CESE e os representantes dos principais sectores da sociedade civil europeia constituiu uma etapa suplementar desta cooperação. O Grupo tem actualmente — além dos dez representantes do CESE (incluindo a presidente do CESE e os presidentes dos três Grupos e das seis Secções Especializadas) — catorze membros provenientes das principais organizações e redes activas nos sectores representados no Grupo de Ligação, sejam ou não organizações com o estatuto de organização reconhecida.

4.3.1 O Grupo de Ligação tem por missão garantir, por um lado, uma abordagem coordenada do CESE no que respeita às organizações e redes europeias da sociedade civil e, por outro lado, acompanhar as iniciativas decididas em conjunto.

4.4 O exposto ilustra a estratégia pragmática adoptada pelo CESE, que se traduz, geralmente, por uma abordagem aberta e não exclusiva no quadro de uma estruturação progressiva das suas relações com a sociedade civil organizada europeia. No que diz respeito à concessão do estatuto de organização reconhecida ou às consultas sectoriais realizadas pelas secções, a abordagem é mais específica.

4.5 Neste contexto, o relatório final do grupo eventual «Cooperação estruturada com as organizações e as redes europeias da sociedade civil» de 10 de Fevereiro de 2004 sublinha que «[a] questão da representatividade merece incontestavelmente uma grande atenção» mas que «esta questão não deve obstar a um eventual» passo em frente e que «o bom senso neste campo não exclui a prudência, mas impõe abertura e pragmatismo».

5. Um procedimento em três dimensões para avaliar a representatividade

5.1 É óbvio que os critérios definidos pelo CESE no seu parecer relativo ao Livro Branco sobre a Governança Europeia são definidos com uma clareza variável. Importa precisar o seu significado e alcance para os tornar mesuráveis e aplicáveis na prática.

5.2 Neste contexto, o CESE considera que há que criar um procedimento claro, uniforme e simples de avaliação da representatividade das organizações europeias da sociedade civil, evitando problemáticas complexas e propícias a controvérsias.

5.3 Este procedimento deverá permitir examinar os critérios de forma adaptada à estrutura e ao funcionamento das organizações europeias e dever-se-á basear na participação das organizações propriamente ditas no processo de avaliação em causa. O CESE não tem a mínima intenção de atentar conta a autonomia destas organizações.

5.4 Tendo em conta o exposto, o procedimento dever-se-ia basear nos seguintes princípios:

- transparência;
- objectividade;
- não discriminação;
- possibilidade de verificação;
- participação das organizações europeias.

5.5 O CESE propõe que o procedimento tenha três bases de avaliação:

- as disposições dos estatutos da organização e a sua aplicação;
- a implantação da organização nos Estados-Membros;
- critérios qualitativos.

5.5.1 As duas primeiras bases de avaliação não suscitam dúvidas e dizem respeito à estrutura própria de cada organização, possibilitando avaliar de forma relativamente objectiva a representatividade da organização sem prejuízo da dinâmica da sociedade civil. A terceira base de avaliação é mais complexa.

5.6 O CESE defende que o procedimento proposto não implique qualquer encargo ou inconveniente particular para as organizações em causa, mas considera que o mesmo exige transparência no que diz respeito às suas estruturas e funcionamento. A transparência é um princípio democrático básico e de interesse geral, permitindo aos vários grupos de interesse da sociedade e aos cidadãos, a título individual, bem como às autoridades públicas, tomar conhecimento das estruturas e actividades das organizações, de forma a poderem fazer a sua própria apreciação.

5.7 A partir destes princípios e bases de avaliação, deveria ser possível ao CESE desenvolver um procedimento que permita avaliar a representatividade das organizações europeias da sociedade civil. Este procedimento poderia ser operacional para a aplicação de um instrumento especial de avaliação em colaboração, antes de mais, com o Grupo de Ligação e com as organizações e redes europeias da sociedade civil.

6. Os estatutos e sua aplicação

6.1 O CESE considera que há uma relação directa e estreita entre os critérios propostos e os estatutos das organizações europeias da sociedade civil.

6.2 Em princípio, todas as organizações activas ao nível europeu, com reconhecimento jurídico ou de carácter informal, deveriam ter regras estatutárias ⁽¹⁷⁾.

6.3 À luz dos critérios definidos supra ⁽¹⁸⁾ e tendo em vista torná-los plenamente operacionais, os estatutos de uma organização europeia deveriam indicar ou prever:

- as suas áreas de actividade e os objectivos que se propõe;
- os critérios de filiação;
- as modalidades de funcionamento, que devem ser democráticas, transparentes e ter em conta a noção de responsabilização («Accountability») dos órgãos dirigentes face às organizações-membro;
- os compromissos financeiros das organizações-membro;
- a apresentação anual de um relatório financeiro sujeito a uma auditoria, bem como de um relatório de actividades de carácter público.

6.4 Na ausência de legislação europeia, cada organização adopta, com toda a independência, os seus estatutos, no quadro da legislação nacional aplicável ⁽¹⁹⁾.

6.4.1 Neste contexto, cabe referir que já em 1991 ⁽²⁰⁾ a Comissão Europeia proporia um texto legislativo para permitir a constituição de «associações europeias». Este texto tinha por objecto a criação de uma forma jurídica que seria própria às associações com membros de vários Estados-Membros, como acontece com as sociedades anónimas e com as cooperativas. As disposições materiais desta proposta coincidem com o que é proposto supra a propósito do teor dos estatutos.

6.4.2 Esta proposta, que o CESE acolhera favoravelmente ⁽²¹⁾, foi bloqueada devido à oposição de um determinado número de Estados-Membros, tendo mesmo sido retirada, posteriormente, pela Comissão. O CESE continua convencido que tal estatuto é um instrumento essencial para a afirmação do direito de associação enquanto liberdade fundamental consagrada pela Carta dos Direitos Fundamentais da União e expressão da cidadania europeia. O CESE considera igualmente que os princípios enunciados no artigo I-47.º do Tratado Constitucional deveriam motivar a reabertura do dossier.

6.4.3 Assim, o CESE apela uma vez mais ao estabelecimento de um estatuto europeu das associações transnacionais, à semelhança do estatuto dos partidos políticos europeus, que entrou em vigor em Novembro de 2003 ⁽²²⁾. Este pedido vai ao encontro das propostas do presente parecer.

6.5 No entanto, importa partir do princípio que cabe às organizações-membro garantir, por mecanismos e procedimentos adequados, o controlo das regras estatutárias e da sua

⁽¹⁷⁾ Algumas grandes redes europeias estão dotadas de um estatuto. É o caso, por exemplo, da Plataforma de ONGs europeias do sector social e da CONCORD, rede de ONGs no domínio do desenvolvimento. Outras redes, contudo, não têm estatutos próprios. É o caso do «Green 9», grupo de ONGs ambientais e da Rede de Direitos Humanos, que reúne ONGs activas no domínio dos direitos humanos.

⁽¹⁸⁾ Cf. o ponto 3.1.2. supra.

⁽¹⁹⁾ A legislação belga prevê, por exemplo, o estatuto de associação internacional sem fins lucrativos (AISBL).

⁽²⁰⁾ COM(91) 273/1 e 2.

⁽²¹⁾ Parecer CESE 642/92 de 26 de Maio de 1992 — JO C 223 de 31 de Agosto de 1992.

⁽²²⁾ JO L 297 de 15 de Novembro de 2003.

aplicação no quadro de processos democráticos internos de decisão da organização em causa.

6.6 Tendo em vista garantir uma transparência efectiva do funcionamento das organizações europeias da sociedade civil, seria apropriado que os estatutos, o relatório financeiro e o relatório de actividades anuais e todas as informações sobre os compromissos financeiros das organizações-membro e as fontes de financiamento sejam tornados públicos, se possível também através de publicação no sítio internet das organizações em causa.

7. A implantação da organização nos Estados-Membros

7.1 Entre os critérios propostos pelo CESE inclui-se o critério de que uma organização europeia deve ter, na grande maioria dos países membros, organizações filiadas reconhecidas como representativas dos interesses que defendem.

7.2 No que se refere à aplicação prática deste critério, o CESE considera que uma organização europeia deve estar presente em mais de metade dos Estados-Membros da União Europeia para poder ser considerada representativa. Esta exigência afigura-se necessária, mesmo se o recente alargamento da UE torna a situação mais complexa.

7.3 De forma a permitir a avaliação da referida implantação, todas as organizações europeias deveriam publicar a lista das suas organizações-membro, quer se trate de organizações (pessoas morais) independentes de grupos de interesses externos e representando a sociedade civil nos países membros, quer sejam grupos europeus de organizações do mesmo tipo, quer se trate de ambos os tipos de estrutura.

7.4 A avaliação da situação de uma organização europeia ou de organizações nacionais filiadas a uma organização europeia, tendo em vista considerá-las reconhecidas e representativas, não é fácil. A referida avaliação deveria ter em conta os factores infra.

7.5 Convém partir do princípio de que a filiação de uma organização — nacional ou transnacional — em uma organização europeia responde não apenas aos critérios de filiação previstos pelos estatutos da organização europeia em causa, mas também aos critérios previstos pelos próprios estatutos da organização filiada.

7.6 Assim, importa que as organizações nacionais filiadas, tal como a organização europeia de que são membros, dêem a conhecer de forma transparente os seus estatutos e actividades, evidenciando a estrutura da organização e o seu modo de funcionamento. Seria igualmente desejável, como exige o Conselho da Europa, poder conhecer o número de membros individuais directa ou indirectamente filiados.

8. Critérios qualitativos

8.1 É possível fazer uma avaliação objectiva relativamente fácil dos critérios referidos supra, dadas as suas características. No que respeita aos critérios qualitativos, a aplicação e avaliação são mais difíceis. É um facto que os estatutos de uma organização, em particular os objectivos e meios de acção de que está dotada, bem como a extensão geográfica, constituem alguns factores de apreciação. No entanto, estes factores podem não ser suficientes para avaliar a representatividade de uma organização. Assim, os critérios qualitativos são, antes de mais, um instrumento de avaliação da capacidade de agir das organizações consideradas.

8.2 Neste contexto, importa reiterar que o presente parecer não diz respeito a organizações que tenham os conhecimentos especializados necessários para participar num processo consultivo aberto (ver supra), mas a organizações com vocação para participar efectiva e formalmente no processo de elaboração de políticas. O exposto justifica uma análise aprofundada.

8.3 Assim, os critérios qualitativos dizem respeito, por um lado, à experiência de uma organização e à sua capacidade de

manifestar os interesses dos cidadãos junto das instituições europeias e, por outro lado, à confiança nessa mesma organização e à sua reputação junto das instituições e de outras instâncias da sociedade civil organizada na Europa.

8.4 Por estas razões, importa avaliar a capacidade de acção de uma organização europeia e a sua representatividade qualitativa, analisando a forma como a organização em causa demonstra, nas suas actividades, o seu grau de empenhamento nos processos consultivos realizados pelas instituições europeias.

8.5 Neste contexto, é fundamental que as organizações europeias em causa apresentem os seus relatórios de actividades e todas as informações pertinentes de forma transparente. Poder-se-iam igualmente utilizar «indicadores de desempenho», como é o caso nos domínios universitário e da investigação, indicadores que seriam definidos em cooperação com as organizações europeias da sociedade civil.

8.6 O CESE tem a intenção de actuar de forma transparente, pragmática e objectiva no que diz respeito a este tema, no quadro de um processo dinâmico e aberto.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Uma base de incidência comum consolidada para a tributação das sociedades na UE»

(2006/C 88/12)

Por ofício de 13 de Maio de 2005, o comissário László Kovács solicitou ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, a elaboração um parecer sobre o tema: «Uma base de incidência comum consolidada para a tributação das sociedades na UE».

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 27 de Janeiro de 2006, sendo relator: **Lars NYBERG**.

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 94 votos a favor, 6 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer.

Conclusões e recomendações

Já em 1992 o relatório Ruding concluía que seriam necessárias regras comuns para definir a base de incidência. Apelava, além disso, à extensão da proposta às taxas de tributação mínimas e máximas.

Para o CESE é um passo positivo a recente criação de um grupo de trabalho que desenvolverá as suas actividades sob a tutela da Comissão e tem a seu cargo a elaboração de uma proposta nesse sentido. A duração de três anos prevista para os trabalhos justifica-se plenamente face à complexidade da matéria. O grupo desenvolverá as suas actividades com grande transparência. Todos os documentos serão imediatamente colocados na Internet para que todos os interessados sigam o debate. Mas é preciso evitar por todos os meios uma situação em que a relutância em modificar sistemas nacionais já há muito implantados acaba por retardar a introdução de uma base de incidência comum. Os Estados-Membros deverão demonstrar que vale a pena pertencer à União Europeia porque apenas através dela é possível estabelecer uma base de incidência comum consolidada para a tributação das sociedades. Para já é preferível não abordar a questão das taxas de tributação a fim de atenuar as dificuldades em chegar a um consenso sobre a base de incidência.

Na sua essência, os sistemas de tributação devem ser estabelecidos por via política. É necessário que o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu elaborem regras comuns para a tributação das sociedades para evitar que este sector passe a ser regulado pelos acordãos do Tribunal de Justiça Europeu. É igualmente importante lançar o debate sobre esta matéria com a participação dos parceiros sociais e das demais organizações da sociedade civil.

A base de incidência comum consolidada para a tributação das sociedades é uma questão do tipo «nada se resolverá enquanto não se resolver». Como é considerável o risco de distorções, convém ponderar sempre se os capítulos em relação aos quais existe um consenso não poderão ser introduzidos gradualmente mediante directivas pontuais.

As considerações a tecer neste contexto apresentam, por um lado, um carácter jurídico e fiscal e, por outro lado, um carácter económico. Convidamos a Comissão e os Estados-Membros a, não obstante o grande número de detalhes técnicos e as

grandes diferenças entre os vários países, guiar-se pelas vantagens económicas que poderão resultar de uma base de incidência comum consolidada.

As trocas de pontos de vista que temos tido a este respeito encontram-se resumidas na proposta de princípios a aplicar a uma base de incidência comum consolidada enunciados no último capítulo deste parecer. Esperamos igualmente que a Comissão se norteie sempre pelos princípios que indicamos como fio condutor para o tratamento dos detalhes técnicos. Optamos por privilegiar as razões de princípio visto pensarmos que, uma vez aceites estes princípios, será mais fácil escolher dentre as várias soluções técnicas.

1. Contexto

1.1 Em 13 de Maio de 2005, o comissário Laszlo Kovacs solicitou ao CESE a elaboração de um parecer exploratório sobre o tema «Uma base tributável comum consolidada para a tributação das sociedades». O comissário atentava para o facto de uma base de incidência desta natureza poder resolver uma série de problemas com que se vêem confrontadas diversas empresas que operam nos Estados-Membros. Esta proposta merece, por isso, um largo apoio por parte do mundo empresarial e de muitos governos.

1.2 Desde 2001, a Comissão tem vindo a publicar várias comunicações e vários relatórios tratando do imposto sobre as sociedades, destacando-se um importante relatório sobre a tributação de sociedades apresentado em Outubro de 2001.

1.2.1 Na sequência de um documento não oficial de Julho de 2004 sobre uma base de incidência comum consolidada para a tributação das sociedades e do debate no Conselho de Ministros, foi constituído um grupo especial composto por peritos dos Estados-Membros. Este grupo analisará até 2007 em pormenor todos os aspectos práticos da introdução de uma base de incidência desse tipo. Tal como este parecer, os debates incidirão apenas sobre a base de cálculo do imposto sobre as sociedades e não sobre a tributação das sociedades propriamente dita. Fica igualmente excluída desta análise a chamada tributação pelo Estado de origem (*home-state taxation*). Trata-se neste caso de um eventual projecto-piloto provisório, ao passo que a definição de uma base de incidência comum é um projecto com carácter global.

1.3 O debate articula-se não só em torno da criação de um sistema comum para a base de incidência mas também da necessidade de consolidá-la. Isto diz respeito especificamente às empresas que operam em vários Estados-Membros. Um sistema comum deste tipo apenas funcionará idealmente se as empresas dispuserem doravante de uma base de incidência única e puderem calcular os seus lucros para o grupo de empresas no seu todo. Os cálculos serão assim consolidados. Mas para tal são necessários sistemas que permitam repartir os lucros pelas empresas que integram o grupo.

1.4 No debate apenas se foca a base de incidência para a tributação das sociedades e não todas as formas de impostos sobre sociedades. Há vários tipos de sociedades, como por exemplo as organizações sem fins lucrativos e as fundações, cujas características variam de um Estado-Membro para outro. Ao aplicar uma base de incidência única às sociedades anónimas, as relações entre estas e os outros tipos de empresas e actividades alteram-se no que se refere à tributação dos lucros. Por este motivo, é possível que sejam necessárias correcções à escala nacional da tributação dos lucros noutros tipos de empresas e de actividades. Nem o grupo acima referido que envolve a Comissão e os Estados-Membros nem o presente parecer abordam este aspecto.

2. Anteriores pareceres do CESE sobre a tributação das sociedades

2.1 O CESE adoptou uma série de pareceres sobre as dificuldades surgidas com a definição de uma base de incidência para a tributação das sociedades nos Estados-Membros. O CESE defende a criação de um contexto fiscal que promova uma concorrência livre e equitativa, propícia a uma actividade empresarial transfronteiras e que previna simultaneamente a erosão das nacionais⁽¹⁾. Na opinião do CESE, importa antes de mais encontrar soluções para a definição de uma base de incidência comum para a tributação das sociedades e só depois passar ao debate sobre as taxas de tributação⁽²⁾.

2.2 Uma base de incidência comum para a tributação das sociedades poderia reduzir ou até suprimir uma série de obstáculos colocados às actividades transnacionais das empresas. Eis alguns dos problemas que podem surgir:

- dupla tributação
- formação ao nível interno dos preços das transacções transfronteiras,
- diferentes posições em relação ao mercado devido à fusão de empresas de vários países,

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre «A política fiscal da União Europeia – prioridades para os próximos anos» in JO C 48/19 de 21.2.2002, p. 73.

⁽²⁾ Parecer do CESE sobre «A fiscalidade na UE: princípios comuns, convergência das normas fiscais e possibilidade de votação por maioria qualificada» in C 80/33, 30.3.2004, p. 139.

- distribuição das mais-valias ou das menos-valias quando os grupos de empresas são reorganizados além fronteiras,
- compensação pelas perdas dentro de uma empresa com actividades em vários países e
- aplicação de regras diferentes no tratamento fiscal dos investimentos.

2.2.1 Não obstante o imposto sobre sociedades ser fundamental para instaurar um clima favorável, convém ter em mente que pode haver muitos outros factores cruciais tanto para o comércio transfronteiras como para a localização das empresas⁽³⁾.

2.3 O CESE recordou igualmente que o problema não se restringe meramente às diferenças na base de incidência. Há igualmente uma série de diferenças concretas entre as disposições aplicáveis, por exemplo, às modalidades de cobrança dos impostos, de prestação de contas e de resolução de litígios. Alguns destes problemas poderiam ser atenuados mediante a aplicação de regras práticas a par da introdução de uma base de incidência comum⁽⁴⁾.

2.3.1 Para as empresas a maior vantagem de uma base de incidência comum talvez seja o facto de apenas terem de conhecer e aplicar um corpo regulamentar único. Em vez de uma contabilidade separada para cada uma das empresas do grupo, será possível uma contabilidade única. Para além da criação de condições de concorrência mais equitativas, uma base de incidência comum poderá gerar ganhos de eficácia não só para as empresas mas também para as administrações fiscais⁽⁵⁾.

2.4 O CESE defendeu ainda que o debate sobre a introdução de uma base de incidência comum não se cingisse apenas à questão fulcral mas fosse ampliado igualmente aos problemas transfronteiras. A criação de uma base de incidência comum irá não só facilitar o funcionamento das empresas com actividades transnacionais mas também das que operam unicamente ao nível nacional. O principal objectivo de lograr uma concorrência equitativa entre as empresas com actividades em vários países não deverá gerar novas disparidades entre estas empresas e as empresas com actividades meramente nacionais.

2.4.1 Pretende-se igualmente facilitar a vida às pequenas empresas que, na sua maioria, operam no mercado nacional. Neste contexto, são fundamentais as tentativas para criar regras fiscais simples e claras⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Parecer do CESE sobre a «Concorrência fiscal e suas consequências para a competitividade das empresas» in JO C 149/16 de 21.6.2002, p.73.

⁽⁴⁾ Parecer do CESE sobre «A tributação directa das empresas» in JO C 241/14, 7.10.2002, p.75.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre «A tributação directa das empresas» in JO C 241/14, 7.10.2002, p.75.

⁽⁶⁾ Parecer do CESE sobre «A tributação directa das empresas» in JO C 241/14, 7.10.2002, p.75.

2.5 O CESE já teve a oportunidade de afirmar que não é possível introduzir uma base comum de tributação de carácter facultativo, ou seja, optar entre continuar ao abrigo dos sistemas fiscais nacionais ou adoptar um sistema especial para empresas com actividades transnacionais. Na sua opinião, a ser criada uma base de incidência comum esta terá de ser obrigatória ⁽⁷⁾.

2.6 O CESE sempre apoiou a ideia de aliar o mais possível as regras aplicáveis à base de incidência comum às normas contabilísticas internacionais. Neste contexto, o Comité está ciente de que as normas internacionais de informação financeira (IFRS — International Financial Reporting Standards) só podem ser um ponto de partida para normas aplicáveis à base de incidência comum.

2.7 Um efeito indesejável da incapacidade do Conselho de Ministros e do Parlamento Europeu de tomarem uma decisão a respeito da base de incidência comum para a tributação das empresas é que qualquer posição que venha a ser adoptada acabará por ir parar ao Tribunal de Justiça Europeu. Enquanto persistirem diferenças haverá a necessidade de acórdãos em relação aos vários regimes fiscais. Deste modo, os regimes fiscais dos Estados-Membros vão sendo progressivamente influenciados pelos acórdãos do Tribunal sobre o mercado interno se não for adoptada qualquer decisão política ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾. Esta situação fica bem patente no processo «Marks & Spencer», em que houve decisão recente do Tribunal de Justiça Europeu.

2.8 O facto de o CESE pretender encarar a tributação das sociedades numa perspectiva política mais ampla significa considerar a neutralidade fiscal não apenas no contexto do imposto sobre as sociedades mas também na sua relação com os dois factores da produção: o trabalho e o capital. Esta posição de princípio está, todavia, associada sobretudo à natureza da base de incidência escolhida ⁽¹⁰⁾.

2.9 A integração é acompanhada normalmente por uma concorrência cada vez mais acirrada, que poderá ter repercussões positivas na eficiência e no crescimento. Mas isto implica que quem não conseguir fazer face à concorrência crescente não verá compensada a sua produtividade insuficiente com uma redução no imposto sobre as sociedades. Para retirar efeitos positivos da integração, é preciso eliminar os elementos da tributação das sociedades susceptíveis de falsear a concorrência ⁽¹¹⁾.

2.10 Com uma base de incidência comum e, espera-se, obrigatória, são maiores as possibilidades de controlar o pagamento dos impostos visto as autoridades apenas precisarem de conhecer um sistema europeu e assim poderem comunicar mais facilmente entre si. Será também mais fácil detectar mais

casos de evasão fiscal. Uma base de incidência não obrigatória — com a hipótese de escolher entre este sistema comum e outro sistema nacional de cálculo da matéria colectável válido para as empresas com actividades exclusivamente ao nível nacional — daria, além disso, origem a uma situação em que seriam os Estados e não as sociedades a lidar com vários sistemas de tributação.

3. Alguns factos sobre a tributação das sociedades

3.1 A colecta fiscal das sociedades varia consoante o país onde são cobrados os impostos. Esta variação explica-se principalmente pelas diferenças nas taxas de tributação (entre 12,5 % e 40 %), mas é justamente por variar a base de incidência que não fica muito claro em que medida esta depende das várias taxas de tributação ⁽¹²⁾.

3.2 A Comissão coligiu informação sobre aquilo a que se chama «taxa de tributação implícita», ou seja, a proporção dos lucros da sociedade paga efectivamente em forma de imposto, mas na maioria das vezes depara-se em vez disso com meras comparações entre as taxas de imposição. Isto pode levar a falsas interpretações, como por exemplo no caso em que uma taxa de tributação elevada corresponde a uma colecta fiscal reduzida face às grandes possibilidades de dedução. As receitas fiscais podem variar igualmente em função da eficácia da colecta e da natureza das medidas de controlo em vigor. É igualmente fundamental encontrar uma alternativa não burocrática e eficaz ao nível da fiscalidade para os recursos a mobilizar por uma empresa para gerir o pagamento do imposto sobre sociedades ⁽¹³⁾.

3.3 Em 1990, a OCDE constatou que 60 % do comércio mundial era da responsabilidade de grupos de empresas. As diferenças entre os regimes fiscais nacionais continuam a ser, por conseguinte, um problema para as empresas por se repercutirem no seu funcionamento.

3.4 É difícil calcular o impacto económico de uma base de incidência comum. Um estudo realizado recentemente situa-o entre 0,2 % e 0,3 % do PIB. Os cálculos dizem respeito unicamente às regras comuns aplicadas à base de incidência e não têm em conta a consolidação e as economias administrativas. Convém assinalar aqui que o imposto sobre as sociedades representa no seu todo cerca de 3 % do PIB ⁽¹⁴⁾.

3.5 Hoje em dia, as grandes empresas chamam a si a maioria das actividades transnacionais. As diferenças na tributação das sociedades são, portanto, para elas um problema. As empresas que operam em diversos países adquiriram, contudo, as competências necessárias e arranjaram maneira de financiar

⁽⁷⁾ Parecer do CESE sobre «A tributação directa das empresas» in JO C 241/14, 7.10.2002, p. 75.

⁽⁸⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Um Mercado Interno sem obstáculos em matéria de fiscalidade das empresas: realizações, iniciativas em curso e desafios a ultrapassar» in JO C 117/10 de 30.4.2004, p. 41.

⁽⁹⁾ Em 2003 e 2004 foram pronunciados 25 acórdãos do Tribunal de Justiça Europeu sobre impostos directos.

⁽¹⁰⁾ Parecer do CESE sobre «A tributação directa das empresas» in JO C 241/14, 7.10.2002, p.75.

⁽¹¹⁾ Parecer do CESE sobre «A fiscalidade na UE: princípios comuns, convergência das normas fiscais e possibilidade de votação por maioria qualificada» in C 80/33, 30.3.2004, p. 139.

⁽¹²⁾ Parecer do CESE sobre «A tributação directa das empresas» in JO C 241/14, 7.10.2002, p.75.

⁽¹³⁾ Parecer do CESE sobre «A fiscalidade na UE: princípios comuns, convergência das normas fiscais e possibilidade de votação por maioria qualificada» in C 80/33, 30.3.2004, p. 139.

⁽¹⁴⁾ *Economic effects of tax cooperation in an enlarged European Union* (Impacto económico da tributação das sociedades numa União Europeia alargada), Copenhagen Economics (2005) p. 36.

os custos adicionais. Mas são provavelmente as diferenças nos regimes fiscais que mais impacto têm nas pequenas e médias empresas que ponderam estabelecer-se fora das suas fronteiras nacionais mas acabam por desistir da ideia. O estabelecimento de regras comuns poderia baixar consideravelmente a fasquia a ultrapassar pelas empresas que desejam desenvolver actividades em diversos países. Há aqui uma margem considerável para reforçar a integração e a concorrência. Poderia ser esta uma das maiores vantagens de um sistema comum de cálculo da base de incidência para a tributação das sociedades.

4. Decisões comuns adoptadas até à data no atinente ao imposto sobre sociedades

4.1 Até à data apenas foram adoptadas três directivas no atinente ao imposto sobre sociedades. A relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-membros diferentes (90/435) que estabelece que a repartição dos lucros da sociedade afiliada num país deverá ficar isenta de imposto no Estado-Membro onde se encontra a sociedade-mãe. Esta isenção poderá, todavia, ser substituída por uma regra em que o imposto pago no país da sociedade afiliada seja deduzido do imposto devido no país da sociedade-mãe.

4.2 A relativa ao regime fiscal comum aplicável às fusões, cisões, entradas de activos e permutas de acções entre sociedades de Estados-Membros diferentes (90/34) que estabelece que, não havendo um regime de direito privado aplicável às fusões e cisões transfronteiriças, este não é coberto por directiva que regula sobretudo a alienação de certas actividades.

4.3 Uma terceira directiva adoptada recentemente trata de um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e royalties efectuados entre sociedades associadas de Estados-Membros diferentes (2003/49), prevendo a supressão da cobrança de imposto na fonte no caso de transferências internacionais desse tipo.

4.4 Desde 1997 está em vigor um código de conduta no âmbito da tributação de sociedades segundo o qual os Estados-Membros não deverão atrair investimentos através de medidas nefastas para a fiscalidade. Os Estados-Membros comprometem-se a não introduzir novos impostos de que resulte qualquer dano e a rever seguidamente as disposições em vigor. Este código foi completado com uma lista de 66 medidas fiscais consideradas perniciosas que estão a ser suprimidas gradualmente.

5. Debate sobre os aspectos técnicos

5.1 Relevando as regras que regem as possíveis deduções da base de incidência antes do cálculo do imposto dos casos em que são maiores as diferenças entre os países, constituem um tema fundamental no debate entre os Estados-Membros. Neste contexto, chamamos especialmente a atenção para a importância de lutar pela obtenção de uma base ampla para a tributação de sociedades. É, no entanto, necessário ter em conta o facto de bases mais amplas poderem implicar a revisão da taxa do imposto.

Infelizmente, o debate terá de começar numa fase rudimentar. Já se pode neste momento tratar as despesas distintamente conforme são consideradas despesas ordinárias, e portanto tidas em conta no cálculo da matéria colectável propriamente dita, ou despesas a deduzir dos lucros depois desta ser determinada. Os peritos fiscais ainda têm muito trabalho à sua frente até conseguirem chegar a uma base de incidência comum.

5.2 No estabelecimento da base de incidência, é essencial garantir a competitividade do sistema para assim criar um clima favorável ao investimento na UE. Em geral, o sistema de tributação não deverá, contudo, influir no tipo de investimento nem na escolha do Estado-Membro onde será realizado. A rentabilidade é que deverá ser decisiva, não a questão de saber como financiar um investimento. É óbvio que terá de haver a possibilidade de incentivar, por exemplo, investimentos respeitadores do ambiente, ou de dirigi-los para as regiões desfavorecidas, mas para tal será mais apropriado lançar mão de outros meios que não a base de incidência para a tributação de sociedades.

5.2.1 Do mesmo modo, é essencial manter uma linha bem demarcada com o imposto sobre os rendimentos. Por exemplo, a forma como se procede à distribuição dos dividendos pelos accionistas é uma questão que se enquadra na tributação dos rendimentos e que não deve vir a lume no debate sobre as modalidades de tributação dos lucros das empresas propriamente ditos. Além disso, esta questão não tem qualquer influência na decisão da localização das empresas.

5.3 Mesmo que se chegue a um consenso sobre uma base de incidência comum, será preciso prever regras diferentes para certos sectores. É, por exemplo, possível que se tenha de impor em determinados sectores regras especiais em matéria de provisões, como no sector bancário e financeiro, especialmente no ramo de seguros de vida em que as provisões geralmente apenas têm relevância para o próprio sector. Outro exemplo é o sector da silvicultura onde, em casos extremos, a entrada de receitas ocorre com intervalos da ordem de cem anos.

5.4 Outro aspecto a focar é que o financiamento das empresas provém ou de empréstimos ou de fundos próprios. Se os custos resultantes dos juros sobre os empréstimos são deduzíveis dos impostos, apenas uma pequena parte das receitas da empresa será tributada a título de dividendos sobre um número reduzido de acções. Se não houver empréstimos e o financiamento for assegurado integralmente pelo capital social, tudo será tributado como lucro. Convém evitar dentro do possível fazer depender a escolha do financiamento do imposto sobre sociedades.

5.5 Após determinar que deduções são permitidas, resta unicamente decidir quando e como as mesmas poderão ser feitas. É mais perceptível a diferença entre os Estados-Membros quando cada tipo de investimento pode ser amortizado individualmente ou é utilizado um sistema segundo o qual todos os investimentos são reunidos e tratados globalmente. As empresas têm mais facilidade em gerir o sistema de tratamento global, já que não necessitam de fazer cálculos para cada tipo de máquina ou equipamento.

5.6 Para poder introduzir uma base de incidência consolidada em que o lucro é calculado para um grupo de empresas no seu conjunto, é imprescindível definir o que se entende por este último. As alternativas a esta definição são: uma percentagem da propriedade de cada empresa integrante do grupo ou a ligação entre cada empresa do grupo com a actividade da sociedade-mãe. Parece ser melhor escolher uma combinação destes dois critérios, uma vez que não há nenhum motivo para estabelecer uma base de incidência consolidada para sociedades com o mesmo proprietário se estas operarem em sectores diferentes.

5.7 Mesmo depois de se ter chegado a um consenso sobre o estabelecimento de uma base de incidência para o cálculo do imposto sobre sociedades, subsiste o problema da consolidação — como repartir os lucros das empresas com actividades transnacionais por cada um dos países em que operam? Uma base de incidência comum não basta para evitar a utilização dos sistemas de tributação para deslocalizar os lucros, deve haver também um sistema simples e lógico para repartir os lucros entre os Estados-Membros (e consequentemente entre países com taxas de tributação diferentes). A agregação dos lucros das diversas partes da empresa implantadas em vários países implicará uma cooperação alargada entre as administrações fiscais.

5.7.1 Perante esta exigência, poderá ter interesse estudar o sistema utilizado no Canadá (metade dos lucros é repartida em função do número de trabalhadores e outra metade em função do volume de negócios).

5.8 Para facilitar na prática a repartição dos lucros, é indispensável uniformizar as várias regras de cálculo da base de incidência. Por exemplo, os cálculos deveriam incidir num ano inteiro e o pagamento dos impostos deveria ser efectuado simultaneamente em todos os países. Por outro lado, as transferências normalizadas por via electrónica deveriam ser obrigatórias.

5.9 Uma das principais consequências do estabelecimento de uma base de incidência comum é a maior transparência dos sistemas. Actualmente, o único dado visível para um leigo é a taxa de tributação. Para mostrar até que ponto isto pode ser enganador, basta comparar a taxa de tributação de sociedades com a percentagem do PIB representada pelas receitas fiscais. Os dados de 2003 revelam que é justamente a Alemanha, cuja taxa de tributação ascende a 39,5 %, onde esta percentagem é mais baixa, não ultrapassando os 0,8 %. Talvez este desfazamento se deva, em certa medida, às dificuldades em definir a base de incidência. Nos «novos» Estados-Membros, essa percentagem é em média de 2,7 % do PIB com taxas de tributação que oscilam entre 35 % e 15 %. Na maioria dos «antigos» Estados-Membros, que praticam taxas de tributação entre 38 % e 12,5 %, é de 3 % a percentagem do PIB⁽¹⁵⁾. É fundamental que estas variações tão inesperadas sejam bem visíveis, não só no interesse das empresas mas também, numa perspectiva democrática, dos eleitores em geral.

6. Princípios a aplicar a uma base de incidência comum consolidada para a tributação de sociedades⁽¹⁶⁾

6.1 Bases de incidência amplas

O objectivo dos impostos é financiar o bem-estar dos cidadãos. Convém, portanto, que a base de incidência seja o mais ampla possível. As bases de incidência amplas contribuem, por outro lado, para atenuar os efeitos de distorção exercidos sobre o funcionamento da economia, por ser possível deste modo manter baixas as taxas de tributação propriamente ditas.

⁽¹⁵⁾ *Structures of the taxation systems in the European Union* (Estruturas dos sistemas de tributação da União Europeia), 2005, edition of Copenhagen Economics.

⁽¹⁶⁾ A ordem de apresentação dos princípios não implica uma ordem de precedência dos mesmos.

6.2 Neutralidade

Uma base de incidência comum para a tributação de sociedades terá de ser neutra em relação às várias alternativas de investimento e não poderá distorcer a concorrência entre os sectores. O sítio onde as empresas desenvolverão as suas actividades e o local em que se situará tecnicamente a base de incidência deverão ser determinados por considerações económicas realistas. Uma base de incidência neutra será útil para assegurar uma concorrência livre e equitativa entre as empresas.

6.3 Simplicidade

Ao mesmo tempo, as regras comuns deverão ser caracterizadas pela simplicidade, clareza e transparência. A exigência de simplicidade pressupõe, e sempre que necessário numa perspectiva fiscal, uma ligação com as regras internacionais de contabilidade já aplicadas por muitas empresas. Regras idênticas para fixar o local e o prazo dentro do qual devem ser feitos os pagamentos geram sistemas mais simples.

6.4 Eficácia

A colecta fiscal deverá ser eficaz por ser mais fácil de controlar, podendo assim prevenir erros de tributação e combater a fraude fiscal.

6.5 Estabilidade

É essencial garantir a estabilidade dos sistemas de tributação. Os investimentos das empresas terão de ser justificados a longo prazo e, uma vez que os sistemas de tributação influem nas decisões de investimento, não poderão ficar sujeitos a demasiadas mudanças.

6.6 Legitimidade

A configuração do sistema de tributação terá de ser aceite pelas partes directamente afectadas, ou seja, os parceiros sociais e a população no seu todo, já que está em jogo o financiamento do sector público.

6.7 Equidade

A repartição pelos Estados-Membros da localização dos lucros calculados ao abrigo de uma base de incidência comum é o fundamento de um sistema equitativo. Graças a uma repartição equitativa, os Estados-Membros terão a liberdade de determinar o nível das suas taxas de tributação.

6.8 Concorrência internacional

Na configuração da base de incidência é preciso ter igualmente em atenção o seu comportamento em relação aos sistemas de tributação de sociedades dos países terceiros.

6.9 *Carácter obrigatório*

Para evitar que surjam novas diferenças na tributação dentro de cada Estado-Membro, as regras aplicáveis à base de incidência terão de ser, num sistema ideal, obrigatórias tanto para as sociedades com actividades transnacionais como para as sociedades que operam num único país. Se um sistema comum obedecer aos princípios gerais e é suficientemente simples e competitivo para as empresas, a contraposição entre sistemas obrigatórios e facultativos torna-se meramente hipotética. Assim sendo, a questão de saber se um sistema obrigatório será ou não posto em causa depende inteiramente da sua configuração.

6.10 *Regras provisórias/transitórias*

No entanto, o sistema surgido da liberdade de escolha dada às empresas apenas será aceitável se tiver um carácter provisório. Uma mudança tão radical como o estabelecimento de uma base

de incidência comum poderá exigir igualmente a definição de regras transitórias. Uma alternativa seria um sistema provisório é uma alternativa possível, a par da adopção de regras transitórias, por garantir uma certa flexibilidade na aplicação de um sistema comum.

6.11 *Regras flexíveis na tomada de decisões*

Não obstante a necessidade de um sistema de tributação estável a longo prazo para as sociedades, terá de haver igualmente possibilidades de mudança para fazer face às mutações no mundo à nossa volta ou para colmatar os hiatos no sistema. O sistema poderá, por exemplo, produzir efeitos diferentes dos intencionados. Qualquer decisão relativa a um sistema comum terá, por conseguinte, comportar regras que permitam fazer os ajustamentos necessários sem quaisquer atritos.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Eficiência energética»

(2006/C 88/13)

Em carta datada de 7 de Junho de 2005, a Comissão pediu ao Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, a elaboração de um parecer sobre: «A eficiência energética».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 31 de Janeiro de 2006, sendo relator **S. BUFFETAUT**.

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 78 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusão: Promover a eficiência energética

1.1 A eficiência energética tornou-se uma necessidade para as empresas, pelo que os acordos voluntários, na maioria dos casos, têm por objectivo responder aos principais desafios colocados pela subida dos preços da energia.

1.2 A União Europeia desempenharia um papel particularmente útil se sistematizasse a informação sobre as boas práticas e as inovações neste domínio. A DG Energia poderia funcionar como uma espécie de placa giratória da informação respeitante à eficiência energética.

1.3 As campanhas de sensibilização do público podem ser muito úteis. Mas, para serem eficazes, devem decorrer o mais perto possível dos consumidores finais e dos sectores profissionais concernidos. Cabe, pois, às autoridades nacionais e locais responsabilizarem-se por elas.

1.4 O recurso à regulamentação não deve ser a regra mas sim a excepção, pois já foram adoptados numerosos instru-

mentos jurídicos, sendo agora necessário fazer o balanço da sua aplicação.

1.5 A eficiência energética não é um *slogan*, nem um luxo, nem uma invenção inútil. Num contexto internacional marcado por um crescente aumento da procura energética, nomeadamente devido ao desenvolvimento dos países emergentes como a China, a Índia ou o Brasil, está em jogo o interesse dos cidadãos, das empresas, dos Estados-Membros e da União Europeia. A Agência Internacional da Energia prevê que a procura mundial de energia aumente 60 % até 2030, enquanto a União Europeia — dependente em 80 % dos combustíveis fósseis — verá as suas importações energéticas passar de 50 para 70 % durante o mesmo período. Ora, face aos países produtores e aos outros grandes países consumidores, a União Europeia não é um actor unificado do mercado energético mundial. Por isso, Tony Blair, enquanto presidente do Conselho, defendeu a criação de uma política comum da energia na cimeira informal de Hampton Court, em Outubro último.

1.6 Não vale a pena esconder que a explosão da procura e a subida dos custos da energia podem pesar muito no crescimento económico da União Europeia, incitar à deslocalização de determinadas actividades que dela dependem fortemente e, por conseguinte, agravar a situação social dos Estados-Membros já sujeitos a fortes tensões em relação aos seus sistemas de protecção social, num contexto de envelhecimento da população e de declínio demográfico. Assim, ponderados os prós e os contras, as medidas de eficiência energética são de grande utilidade na medida em que contribuem para reduzir os custos e aumentar a competitividade.

1.7 A competição para garantir os recursos energéticos também pode dar azo a fortes crispções políticas e ser mesmo uma ameaça para a paz em determinadas regiões do mundo, que facilmente pode alastrar através do terrorismo internacional.

1.8 Por último, a utilização racional, eficiente e económica das fontes de energia é vital para o equilíbrio do nosso planeta e para as futuras gerações.

1.9 O CESE considera que o Livro Verde «Fazer mais com menos» suscita questões pertinentes e propõe uma actuação realista. Apoia, com determinação, a vontade de se reduzir em 20 % o consumo energético e considera necessário que se atinja rapidamente o objectivo da redução anual da intensidade energética de 1 %, embora numa segunda fase se devesse fixar um objectivo de redução efectiva de 2 %.

1.10 Considera que os acordos voluntários com os grandes sectores económicos constituem indubitavelmente uma solução eficaz e, sempre que possível, preferível a medidas regulamentares constringentes.

Os transportes e a construção civil são os dois sectores que mais energia consomem, sendo por isso os que mais necessitam de esforços e de inovações.

A introdução progressiva de inovações performantes no plano da eficiência energética dá resposta à procura dos consumidores e das indústrias. A União Europeia e os Estados-Membros devem empenhar-se seriamente em políticas convergentes que visem promover a eficiência energética, o intercâmbio de boas práticas e a divulgação das melhores tecnologias, bem como em campanhas de informação e de incentivo dirigidas aos agregados familiares e aos consumidores.

2. Introdução

Em 2000, a Comissão salientou a necessidade urgente de promover mais activamente a eficiência energética na União Europeia e nos Estados-Membros, tanto em relação aos objectivos adoptados nos acordos de Quioto, como a uma política energética mais sustentável para um continente muito dependente dos recursos, bem assim de reforçar a segurança do aprovisionamento.

Foi publicado um plano de acção para melhorar a eficiência energética na Comunidade Europeia com os seguintes objectivos:

- chamar a atenção para a eficiência energética,
- propor medidas e acções comuns no âmbito dos acordos de Quioto,
- clarificar o papel da Comunidade e dos Estados-Membros,
- concretizar o potencial de melhoria da eficiência energética, com o objectivo de lograr uma redução anual da intensidade energética de 1 %, objectivo cumulativo supostamente superável,
- divulgar novas tecnologias.

2.1 Cinco anos volvidos, como se apresenta a situação?

O objectivo de 1 % continua por atingir, mas criaram-se vários instrumentos jurídicos, assinaram-se acordos de objectivos com determinados sectores económicos, a Comissão, por sua própria iniciativa ou a pedido do Conselho, iniciou reflexões mais amplas, entrou em vigor o Protocolo de Quioto e estabeleceram-se objectivos de desenvolvimento das energias renováveis. Em suma, o objectivo de redução da intensidade energética provavelmente não é linear e, sector a sector, passa-se por limiares de progressão.

2.1.1 Instrumentos jurídicos

Uns já foram adoptados, outros estão a sê-lo; há-os específicos e mais abrangentes: regulamento relativo a um programa comunitário de rotulagem em matéria de eficiência energética para equipamento de escritório ⁽¹⁾, directiva relativa ao desempenho energético dos edifícios ⁽²⁾, directiva relativa à promoção da cogeração ⁽³⁾ e proposta de directiva relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos ⁽⁴⁾.

Além disso, os acordos negociados com determinados sectores económicos determinam normas mínimas de eficiência; estes acordos representam uma alternativa à elaboração de nova legislação.

Porém, isso não deverá resultar em proliferação e sobreposição das disposições jurídicas, ou seja, num novelo de regras burocráticas que impedem o desenvolvimento económico e, portanto, não conduzem ao objectivo de promover a eficiência energética

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 2422/2001, JO L 332 de 15.12.2001.

⁽²⁾ Directiva 2002/91/CE, JO L 001 de 4.1.2003.

⁽³⁾ Directiva 2004/8/CE, JO L 52 de 21.2.2004.

⁽⁴⁾ COM(2003) 739.

2.1.2 Reflexões mais amplas

Ao mesmo tempo, a União Europeia iniciou reflexões mais amplas, que se traduzem nomeadamente em estratégias, das quais se destaca a estratégia de desenvolvimento sustentável, adoptada pelo Conselho Europeu de Göteborg, em 2001, e que devia ter sido renovada até ao final de 2005 e, infelizmente, ainda não foi podendo também citar-se as estratégias temáticas sobre reciclagem, utilização sustentável dos recursos naturais ou sobre o desenvolvimento urbano, que incluem aspectos energéticos.

2.1.3 Quioto

O Protocolo de Quioto entrou em vigor depois de ratificado pela Federação Russa mas sem os Estados Unidos da América que, nem por isso, deixam de investir avultadas quantias na investigação de meios para reduzir as emissões de CO₂.

Neste âmbito, a Comissão publicou a comunicação «Ganhar a batalha contra as alterações climáticas globais» e o Conselho Europeu da Primavera mostrou-se determinado a dar um novo impulso às negociações internacionais.

2.1.4 O desenvolvimento das energias renováveis

Definiram-se políticas e objectivos de desenvolvimento das energias renováveis, nomeadamente a energia eólica e as tecnologias ecológicas.

Num contexto mundial de forte aumento da procura energética, sobretudo devido ao crescimento de países como a China, a Índia e o Brasil, a forte dependência da União Europeia neste domínio poderá pesar muito no seu desempenho económico já de si insuficiente.

Por isso mesmo, reflectir sobre uma política de eficiência energética europeia e a sua aplicação não é um luxo, mas uma tripla necessidade:

- de desenvolvimento sustentável,
- económica e
- de independência política.

As reflexões do CESE incidirão sobre o tema «a eficiência energética, necessidade de desenvolvimento sustentável, de competitividade e de independência económica» que coincide com as preocupações do Livro Verde.

3. O Livro Verde sobre a eficiência energética

3.1 Em 22 de Junho de 2005, a Comissão o publicou Livro Verde sobre a eficiência energética (COM(2005) 265 final) «Fazer mais com menos», que surge depois da apresentação da proposta de directiva relativa à eficiência na utilização final de

energia e aos serviços energéticos e do início dos debates parlamentares sobre a dita, e depois de ter sido pedido ao CESE um parecer exploratório sobre a eficiência energética. Esta cronologia pode parecer desconcertante, porquanto os Livros Verdes geralmente precedem os textos jurídicos, mas o âmbito deste é mais abrangente do que o da proposta de directiva. O parecer exploratório do CESE poderá ser um contributo para a consulta iniciada pela Comissão.

3.2 Partindo da constatação de que, apesar dos discursos sobre uma utilização mais racional da energia, a procura energética não pára de aumentar, a Comissão considera necessário «dar um forte impulso a um programa revitalizado de promoção da eficiência energética a todos os níveis da sociedade europeia». Reputa que a União Europeia poderia poupar pelo menos 20 % do seu consumo actual de energia. O CESE congratula-se com a ambição da Comissão e do Parlamento Europeu no tocante aos objectivos e à diversificação do aprovisionamento e considera que se gera um benéfico efeito de arrastamento, ademais, com a criação de empregos através do desenvolvimento de novas tecnologias. Todavia, é necessário velar por que as políticas energéticas seguidas não conduzam ao aumento dos custos da energia, que induziria um aumento dos custos de produção num contexto de concorrência mundial exacerbada. Deste modo, as licenças de emissão de CO₂ representam um custo não negligenciável para as indústrias que consomem muita energia (por exemplo, as cimenteiras), podendo incitar a deslocalizações, pelo que não devem ser descuradas as consequências socioeconómicas das medidas previstas ou aplicadas.

3.3 Como é habitual nos Livros Verdes, a Comissão coloca 25 questões sobre as opções identificadas a fim de estruturar a consulta pública. Prevê acções nos planos comunitário, nacional, regional e local, bem como no âmbito da cooperação internacional, evocando as políticas a traçar e os sectores concernidos, com exemplos ilustrativos.

3.4 Surpreendentemente, há pontos não tratados, apesar de importantes. Casos da iluminação urbana e pública, de um modo geral, da produção a partir de produtos reciclados que, em certos casos, é mais económica no plano energético (metais, alumínio, etc.) ou, ainda, da valorização do biogás nos aterros sanitários.

3.5 O Livro Verde tem por objectivo identificar os «pontos de estrangulamento» (falta de incentivos, de informação, de formação, de financiamento ...) que actualmente impedem as melhorias de eficiência mais rentáveis. As medidas a promover são as que resultam em poupança líquida, mesmo depois de considerado o necessário investimento. Aguardam-se respostas às questões formuladas sob a forma de sugestões ou de exemplos ilustrativos do objectivo proposto. Na sequência do Livro Verde, deverá ser elaborado um plano de acção em 2006.

3.6 A Comissão está bastante optimista, pois considera que a aplicação rigorosa de todas as medidas adoptadas desde 2001 (directiva relativa ao desempenho energético dos edifícios ou directiva relativa à cogeração), aliada a novas medidas, poderiam conduzir a poupanças de energia correspondentes, aproximadamente, a 1,5 % do consumo anual para atingir o nível de consumo de 1990.

4. A eficiência energética: uma necessidade de desenvolvimento sustentável, de competitividade e de independência económica

4.1 A cadeia da energia envolve o produtor, o transportador, o distribuidor e o consumidor, pelo que é necessário actuar em todas as suas fases, da oferta à procura. Provavelmente, é nas extremidades (produção e consumo) que a acção se poderá revelar mais eficaz.

4.2 Introduzem-se regularmente ganhos de eficiência nos modos de produção.

4.2.1 Através das novas tecnologias que permitem utilizar fontes de energia alternativa, a cogeração de calor e de electricidade recupera uma energia que seria desperdiçada. Deste modo, a captação e valorização do gás das minas permite alimentar instalações de cogeração (por exemplo em Freyming Merlebach, na região francesa da Lorena). O calor dos altos fornos também pode ser recuperado para ser valorizado (técnica posta em prática em Brescia, na Itália).

Nos países nórdicos, foram reconvertidas unidades de cogeração térmica e de electricidade para utilizar madeira, o que deu origem à criação de um sector madeireiro.

Além disso, o rendimento das instalações deveria melhorar se fossem resolvidos problemas como a sua sujidade e fenómenos de combustão anormal.

4.2.2 A recuperação do biogás e a sua valorização nos aterros sanitários permite a utilização de uma fonte de energia que antigamente se perdia, ao mesmo tempo que combate os gases com efeito de estufa. Este tipo de inovação e de valorização leva a que as instalações se situem na proximidade do local de consumo, permitindo assim evitar ou reduzir as perdas de energia resultantes do transporte.

4.2.3 Os ganhos de eficiência são consideráveis, por exemplo, nos domínios da energia solar e de energia eólica, bem como em todos os tipos de grandes centrais clássicas e nucleares da nova geração.

4.3 Quanto ao consumo, são continuamente introduzidas tecnologias mais económicas nos sectores consumidores de energia. Como a subida do preço da energia recai sobre o consumidor final/cliente, as indústrias deixam-se arrastar pela inovação técnica.

4.3.1 No sector do transporte automóvel, há inovações e progressos na motorização, na qualidade e na eficiência dos combustíveis, bem como na concepção dos pneumáticos. O consumo dos automóveis melhorou nos últimos dez anos, embora o reverso da medalha seja o aumento do número de veículos. Poderia fomentar-se uma maior utilização dos biocombustíveis mediante incentivos fiscais, por exemplo, com uma tributação diferente dos produtos petrolíferos⁽⁵⁾.

Num acordo com a União Europeia, a indústria automóvel comprometeu-se a atingir um valor médio de emissões de CO₂ de 140gr/Km para 2008. O Parlamento e o Conselho de Ministros gostariam que a ACEA se fixasse num objectivo de 120 gr/km para 2010. Se o acordo for respeitado, isso significa que os veículos particulares comercializados em 2008/2009 deverão consumir menos 25 % de combustível do que em 1998.

4.3.2 No que respeita aos transportes, as autoridades locais e regionais em toda a Europa estão empenhadas em políticas de deslocação urbana que melhorem a qualidade dos transportes públicos para reduzir o recurso aos veículos particulares. Por exemplo, em França, cada município deve elaborar, apresentar e fazer aprovar um plano de deslocação urbana. Noutros casos, são adoptadas medidas mais coercivas, nomeadamente as portagens urbanas (é o caso de Londres).

4.3.3 Deveriam ser incentivados os modos de transporte «em declínio», como os caminhos-de-ferro para o transporte de mercadorias, cuja quota de mercado decresce na Europa (- de 7 %) e as vias navegáveis. Todavia, assinala-se que, apesar dos discursos, estes dois importantes sectores, no que respeita à eficiência energética, têm dificuldade em desenvolver-se nomeadamente porque faltam infra-estruturas e o custo da sua construção ou modernização é muito elevado (Canal Reno/Ródano, por exemplo, ou ligação ferro-rodoviária transalpina). Acresce que, à construção de infra-estruturas opõem-se muitas vezes, com razão ou sem ela, os grupos de pressão ambientalistas.

4.3.4 A gestão da iluminação urbana também é objecto de inovação para poupar energia. Desse modo, os sistemas de telegestão das redes permitem controlar em tempo real o seu funcionamento, regular a tensão eléctrica e adaptar o fluxo emitido às necessidades reais, gerando assim poupanças de energia para a colectividade.

As lâmpadas da velha tecnologia (vapor de mercúrio, por exemplo), utilizadas na iluminação pública, são muitas vezes substituídas por lâmpadas de sódio de alta pressão menos potentes e mais baratas. Tem-se assistido ao desenvolvimento dos díodos brancos, que consomem pouca energia, e da energia solar. As lâmpadas economizadoras de energia têm vindo a ganhar terreno nos lares, levando à redução do consumo, havendo mesmo empresas de fornecimento de energia eléctrica que oferecem aos seus clientes cupões de compra para este tipo de lâmpadas (Itália).

⁽⁵⁾ Directiva 2003/96/CE, JO L 283 de 31.10.2003, Quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade

4.3.5 No tocante aos edifícios, a aplicação da directiva relativa ao desempenho energético deverá dar os seus frutos. Em todo o caso, as normas de isolamento térmico redundaram em progressos notáveis em todas as construções novas e em relação aos vidros.

4.3.6 No domínio da indústria, vários grandes sectores como o do automóvel comprometeram-se a reforçar a eficiência energética dos seus produtos que, de resto, estão sujeitos às normas europeias de rotulagem. Estão a ser criadas unidades de cogeração para utilização industrial. Note-se que determinados sectores que consomem muita energia, como o alumínio, estão a fazer poupanças de energia não negligenciáveis recorrendo a produtos de reciclagem.

4.4 Os exemplos citados deixam transparecer que, num contexto de subida duradoura dos preços da energia, a eficiência energética passou a ser um processo natural para os agentes económicos, donde se depreende que as medidas voluntárias são tão eficazes a longo e a médio prazo como a regulamentação.

5. As questões do Livro Verde

5.1 *Questão 1: Como incentivar melhor o investimento europeu em tecnologias de eficiência energética?*

O CESE considera que medidas de incentivo fiscal podem ser eficazes para estimular os investimentos mas, ademais, os serviços de eficiência energética utilizados em contínuo podem aumentar a eficiência energética das instalações.

Todavia, julga haver outras medidas voluntárias e não fiscais que podem ser eficazes, quais troféus para a poupança de energia. São elas: a divulgação das «melhores tecnologias disponíveis», campanhas internas nas empresas para desenvolver simples hábitos quotidianos (o apagar automático da luz, vigília das instalações eléctricas e electrónicas, etc.) e campanhas destinadas ao público. Nesse mesmo espírito, empresas fornecedoras de energia incitam os consumidores e os clientes a adoptarem comportamentos responsáveis, utilizando por exemplo lâmpadas de baixo consumo. Também aqui se trata de uma questão de responsabilidade pessoal e colectiva. Reza um provérbio indiano, e muito bem, que «vivemos num mundo que devemos deixar como herança aos nossos filhos». Seria moralmente inconcebível termos uma atitude irresponsável para com as gerações futuras.

A utilização de fundos no domínio da investigação científica poderia ter um efeito desmultiplicador no âmbito de parcerias entre centros de investigação públicos e privados.

5.2 *Questão 2: Pertinência do mecanismo de quotas de emissão em relação à eficiência energética*

Esta política poderia ser eventualmente utilizada para a formação de projectos no sector da habitação e das empresas de transportes, que, como se sabe, consomem muita energia. De resto, determinados países já introduziram certificados de eficiência energética que obrigam os produtores a poupar energia e, indirectamente, a reduzir as emissões de CO₂. Se não houver uma acção concreta, estes são tributados (em França, 2 cêntimos por KWH), o que os leva a lançar iniciativas junto dos clientes para pouparem energia.

Importa assegurar que o aumento dos custos de energia que daí possa resultar não tenha efeitos socioeconómicos perversos (deslocalizações), embora tenha de ser avaliado em função do risco de grave crise energética no futuro. Um custo hoje pode representar um ganho amanhã. Os vários mecanismos de licenças de emissão ou de certificados de eficiência energética também devem ser avaliados em função do incentivo que dão ao investimento nas tecnologias limpas e que poupam energia.

Quanto aos planos de atribuição de licenças de emissão de CO₂, é lamentável que as instalações que já investiram em tecnologias mais limpas e menos consumidoras de energia não tenham um tratamento mais favorável do que as que nada fizeram.

Além disso, a cogeração que a União Europeia pretende incentivar deveria integrar-se melhor nesses planos.

5.3 *Questão 3: Oportunidade de planos anuais de eficiência energética por Estado-Membro e respectiva comparação*

Se tais planos fossem postos em prática, deveriam ser coerentes com os ciclos de investimento. Na prática, os investimentos não se amortizam num ano, pelo que os eventuais planos deveriam ter em conta os prazos necessários para a aplicação e amortização.

Poderiam apenas determinar objectivos, embora a comparação entre eles se pudesse revelar útil como instrumento de divulgação de práticas performantes e eficazes.

5.4 *Questão 4: Instrumentos fiscais*

Os instrumentos fiscais podem ser eficazes, desde que bem escolhidos e bem orientados. Mas, é claro que a criação de instrumentos fiscais é delicada, pois depende principalmente das competências nacionais e devem ser respeitados os princípios da subsidiariedade e da livre administração das autoridades locais e regionais. Quanto às taxas do IVA, é necessária unanimidade no Conselho para as poder alterar.

Em contrapartida, a utilização sistemática de rótulos ecológicos é mais fácil e pode ser eficaz.

5.5 *Questão 5: Desenvolver regras em matéria de auxílios estatais mais favoráveis ao ambiente, encorajando a eco-inovação e uma maior produtividade*

É necessário visar os sectores que consomem mais energia, a habitação e os transportes, embora seja necessário assegurar que os eventuais auxílios estatais não venham falsear a concorrência.

5.6 *Questão 6: Exemplaridade das autoridades públicas*

O CESE considera que se deveria promover a introdução de critérios de eficiência energética nos concursos públicos e auditorias de eficiência energética nos edifícios públicos, desenvolvendo, porventura, o conceito de paradigma energético.

Em todo o caso, seria necessária uma avaliação das experiências realizadas nos edifícios públicos para poder aquilatar a relação custo/eficácia.

5.7 *Questão 7: Pertinência dos fundos dedicados à eficiência energética*

Os fundos dedicados à eficiência energética podem ser importantes instrumentos para mais eficiente uso e maiores poupanças de energia. Aqueles fundos facilitariam o investimento privado, permitindo às empresas da energia dar aos seus clientes opções para redução do uso de energia, acelerariam o desenvolvimento de serviços com eficiência energética e promoveriam a I&D e a colocação no mercado de produtos com eficiência energética. São, pois, um auxiliar útil de introdução do comércio de emissões.

A questão da eficiência energética deveria ser integrada de modo mais coerente nos fundos de coesão e nos fundos de desenvolvimento regional.

Urgente é, sem dúvida, o aumento das dotações para a investigação e o desenvolvimento, à semelhança dos Estados Unidos, que consentem esforços orçamentais consideráveis no domínio das tecnologias energéticas.

5.8 *Questão 8: Eficiência energética nos edifícios*

O sector é estratégico e os ganhos de eficiência energética podem ser consideráveis. Todavia, os senhorios ou os residentes em casa própria não devem suportar encargos desproporcionados para as suas possibilidades, nem encargos administrativos demasiado onerosos e complexos. Os Estados-Membros devem ser coibidos de produzir textos cuja aplicação seja demasiado difícil de controlar pela sua complexidade, dando azo a que umas empresas os apliquem e outras não, e conseqüentemente a distorções de concorrência. No domínio da construção civil, o desempenho energético é global, embora cada um dos

sectores tenha a sua intervenção, pelo que é necessário um controlo estruturado da obra. Na prática, será o arquitecto, com a ajuda de um gabinete de estudos, o responsável pela aplicação das normas energéticas e daí a necessidade de textos simples e claros a aplicar a uma realidade complexa.

Qualquer extensão do âmbito de aplicação da directiva só deverá ser prevista depois de avaliada a aplicação da directiva de 2001 e, nomeadamente, de uma eventual redução do limite actualmente fixado em 1000 m². Saliente-se que a revisão dos regulamentos térmicos de cinco em cinco anos, na prática, representa um prazo de aplicação demasiado curto para um sector onde predominam as pequenas empresas.

Um prazo de 7 anos seria indiscutivelmente mais realista para lhes dar tempo de os aplicar sem terem de recorrer a novas regras quando as anteriores quase não chegaram a vigorar. Seriam úteis um balanço das medidas adoptadas nos Estados-Membros e um intercâmbio de boas práticas.

5.9 *Questão 9: Que incentivos para os proprietários melhorarem a eficiência energética?*

Seria necessário privilegiar os incentivos fiscais, por exemplo a redução do imposto predial, em função dos investimentos feitos pelos proprietários para melhorarem a eficiência energética. Em todo o caso, essa intervenção deve ser nacional.

Um mercado dos serviços energéticos como o que já existe em determinados países da União, nomeadamente nos países nórdicos e em França, seria de grande utilidade.

5.10 *Questão 10: Melhorar o desempenho dos produtos domésticos consumidores de energia*

Haveria que recorrer aos ensinamentos colhidos na política integrada dos produtos:

- associar este desafio à aplicação da directiva relativa à concepção ecológica dos produtos consumidores de energia;
- fazer um balanço da aplicação dos acordos voluntários na indústria.

O «rótulo energético» é obrigatório para alguns electrodomésticos (frigoríficos, congeladores, máquinas de lavar roupa, máquinas de lavar louça, lâmpadas). Esta medida poderia ser alargada a outros aparelhos (por exemplo, fornos eléctricos ou a micro-ondas para uso doméstico), mas também a equipamentos de elevado consumo de energia, como sistemas de aquecimento e condicionamento de ar (por exemplo, caldeiras a gás, bombas de calor e aparelhos de condicionamento de ar bi-bloco).

5.11 *Questão 11: Melhorar a eficiência energética dos veículos*

Há que aguardar os resultados do compromisso voluntário da Associação dos Construtores Europeus de Automóveis (ACEA) com a Comissão.

Em todo o caso, a indústria automóvel tem vindo a introduzir gradualmente inovações na eficiência energética dos veículos, ao progresso da motorização e à redução do consumo.

Subsiste a questão do parque automóvel mais antigo que, por vezes, é de carácter social. Todavia, por razões de eficiência energética e de segurança, seria útil incitar à renovação deste parque, devendo talvez prever-se medidas específicas de crédito para não penalizar as pessoas com modestos rendimentos.

A tributação dos meios de transporte continua a ser muito iníqua e penalizadora para alguns deles, como o CESE já salientou no relatório sobre transportes sustentáveis.

5.12 *Questão 12: Campanhas de informação do público*

No que respeita aos agregados familiares, são preferíveis as campanhas nacionais ou regionais às campanhas europeias, para serem eficazes. Seriam úteis campanhas de sensibilização destinadas especificamente a crianças para que, desde muito cedo, adquiram bons hábitos de poupança de energia (tão simples como apagar a luz, por exemplo) e de informação conveniente dos consumidores para que possam comprar o material consumidor de energia mais adequado.

Como já houve campanhas nacionais, poderia proceder-se a um intercâmbio de experiências.

5.13 *Questão 13: Eficiência da transmissão e distribuição da electricidade, promoção da cogeração*

A produção de electricidade sofre perdas na transformação (cerca de 30 %) e na distribuição (aproximadamente 10 %). Estas perdas na distribuição podem ser reduzidas, encurtando o trajecto.

Também podem ser realizadas poupanças graças a uma melhor gestão da procura, nomeadamente dos grandes utilizadores de energia, razão pela qual são desejáveis os acordos entre estes e os produtores.

A abertura do mercado deveria permitir uma maior eficiência, graças à emulação entre os distribuidores, embora ainda seja prematuro fazer um balanço.

Deveria definir-se claramente o estatuto da electricidade produzida por cogeração. Além disso, os parâmetros da directiva relativa à cogeração parecem difíceis de atingir, tanto mais que cada Estado-Membro os interpreta à sua maneira.

5.14 *Questões 14 e 15: Papel dos fornecedores de energia no fornecimento de um serviço energético e introdução de certificados brancos*

É lícito perguntarmo-nos se o produtor-fornecedor de energia tem verdadeiramente interesse em incentivar a redução do consumo, razão pela qual determinados Estados-Membros criaram certificados de economia de energia.

É preciso ter em conta toda a cadeia de intervenientes para se lograr a redução do consumo de energia, sendo útil um código voluntário de boa conduta.

Talvez se devesse definir o que se entende por serviço de eficiência energética e contrato de desempenho energético.

Quanto aos certificados brancos, seria oportuno fazer um balanço da sua utilização nos Estados onde foram aplicados antes de os introduzir em toda a Comunidade.

5.15 *Questão 16: Incentivar a indústria a utilizar tecnologias que gerem uma melhor eficiência energética*

Eficácia das medidas existentes (carbono, compromissos voluntários).

É necessário privilegiar os compromissos voluntários em detrimento de medidas coercivas. Em todo o caso, em muitos países europeus já foram adoptadas medidas economicamente válidas e financeiramente rentáveis, pelo que a eventual acção se deveria centrar em medidas que necessitem de incentivos ou ajudas, caso contrário cria-se o efeito do ganho inesperado.

5.16 *Questão 17: Equilíbrio dos modos de transporte e aumento do transporte rodoviário e por via navegável*

O sector ferroviário é muitas vezes pouco flexível, não oferece alternativas e a rede de vias navegáveis não só não está bastante desenvolvida como apresenta demasiados estrangulamentos. É preciso investir mais na interoperabilidade dos modos de transporte, integrar os custos externos e valorizar os modos que permitem uma maior eficiência energética. Introduzir a possibilidade da concorrência regulada em vez da concorrência desenfreada corresponde melhor às características do sector e poderia dinamizá-lo.

5.17 *Questão 18: financiamento das infra-estruturas da rede transeuropeia de transportes ⁽⁶⁾*

Aguardam-se desde há muito as grandes redes transeuropeias, que sofreram atrasos devido à crise das finanças públicas em toda a Europa. Espera-se que também sejam incentivadas as parcerias entre os sectores público e privado.

O CESE preconiza que os fundos comunitários sejam atribuídos prioritariamente ao desenvolvimento dos modos de transporte especialmente eficientes na utilização da energia.

⁽⁶⁾ JO C 108 de 30.4.2004.

5.18 *Questão 19: Normas ou medidas de carácter regulamentar para os transportes?*

Há que dar prioridade às inovações tecnológicas e ao estabelecimento de normas definidas conjuntamente pela indústria e pelos poderes públicos.

5.19 *Questão 20: Deverão as autoridades públicas ser obrigadas a adquirir veículos «limpos»?*

Os princípios da livre administração das colectividades territoriais locais e da subsidiariedade opõem-se à imposição de uma obrigação, embora muitas entidades públicas já façam este tipo de aquisição. As normas que regem os concursos podem promover esta prática.

De resto, a proposta de directiva relativa à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos (COM(2005) 634) tenciona desenvolver esta prática, impondo uma quota de veículos «limpos» nos concursos públicos das pessoas colectivas territoriais

5.20 *Questão 21: Imputação das despesas de infra-estruturas de transportes e dos custos externos (poluição, acidentes, etc.)*

O CESE já por várias vezes se pronunciou a favor de se terem em conta os custos externos, tendo solicitado à Comissão que apresentasse um projecto nesse sentido. Imposta, pois, fazer o balanço das medidas adoptadas até agora em determinados países para se poder medir a sua eficácia com precisão.

5.21 *Questão 22: Programa de financiamento de projectos de eficiência energética por empresas energeticamente eficientes*

Se houve iniciativas que provaram ter êxito, há que incentivar a sua divulgação e o seu apoio na União Europeia.

5.22 *Questão 23: Eficiência energética no âmbito das relações com os países terceiros*

O custo da energia fará com que a questão da eficiência energética seja mais sensível do que antes, devendo as instituições financeiras internacionais incluir esta preocupação na assistência técnica e financeira que prestam.

5.23 *Questão 24: Utilização do saber-fazer europeu nos países em desenvolvimento*

Seria bom simplificar e tornar mais eficazes as medidas existentes (MDP, JI (?)).

5.24 *Questão 25: Possibilidade de negociar vantagens pautais na OMC para produtos eficientes no tocante à energia*

Parece pouco provável a União Europeia ter capacidade para fazer aceitar tais medidas na OMC, pois poderiam ser consideradas lesivas da produção dos países em desenvolvimento.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

(?) MDP – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; JI = Aplicação Conjunta.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um procedimento europeu para as acções de pequeno montante»

COM(2005) 87 final — 2005/0020 (COD)

(2006/C 88/14)

Em 4 de Abril de 2005, o Conselho, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Em 23 de Janeiro de 2006, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator, J. PEGADO LIZ.

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 14 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por unanimidade o seguinte parecer.

1. Síntese, conclusões e recomendações

1.1 Com a proposta de regulamento com vista à criação de um procedimento judicial europeu para as acções de pequeno montante ⁽¹⁾, a Comissão vem dar seguimento a uma série de iniciativas com vista à gradual realização e desenvolvimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, eliminando barreiras e promovendo a facilitação da tramitação processual civil a nível europeu, tal como definido, designadamente, no seu Plano de Acção aprovado pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos de 3 de Dezembro de 1998 ⁽²⁾.

1.2 O CESE, no seguimento das suas posições assumidas anteriormente em relação a todas as iniciativas da Comissão e do Conselho com vista a reforçar a existência de um verdadeiro espaço judiciário europeu, saúda e apoia a presente proposta e salienta a adequação da base jurídica proposta para o efeito de definir o âmbito da sua aplicação não só aos conflitos transfronteiriços mas também, com carácter opcional, aos conflitos nacionais, com o propósito de garantir uma desejável igualdade de direitos das partes a processos justos, expeditos e acessíveis para resolução de conflitos em todos os Estados-Membros.

1.3 O CESE felicita a Comissão pela correcção técnico-jurídica da proposta, bem evidenciada nos seus comentários artigo a artigo, ⁽³⁾ pelo equilíbrio a que chega dos diversos interesses em causa e pela sua sustentação em estudo de impacto bem estruturado, adequadamente desenvolvido e claramente apresentado ⁽⁴⁾.

1.4 As observações que o CESE expressa na generalidade e na especialidade têm em vista apenas valorizar a proposta apresentada e aperfeiçoar alguns dos seus dispositivos, por forma a tornar o procedimento consagrado num instrumento eficaz para a prossecução dos objectivos a que se destina, com as melhores garantias de respeito pelos direitos das partes envolvidas.

1.5 O CESE incita, assim, a Comissão a adoptar as recomendações do CESE constantes das suas observações e apela aos Estados-Membros para que aprovem a proposta da Comissão com o âmbito e a natureza que ela propõe.

2. Introdução. Objecto da proposta

2.1 A presente proposta cumpre um dos objectivos centrais do Livro Verde de 20 de Dezembro de 2002 ⁽⁵⁾, sendo que o outro objectivo paralelo de criação de um procedimento europeu de injunção foi objecto da proposta de um Regulamento apresentada pela Comissão ⁽⁶⁾ há um ano atrás e, sobre ela, produziu este Comité o seu parecer ⁽⁷⁾.

2.2 No que agora respeita à criação de um procedimento europeu para as acções de pequeno montante, a Comissão, tendo tomado em linha de conta os comentários e recomendações que sobre o referido Livro Verde proferiram quer o Parlamento Europeu, quer este Comité Económico e Social, apresenta um projecto de regulamento com o objectivo de instituir um procedimento único, de carácter opcional, em todo o espaço da União Europeia para acções judiciais de pequeno montante, quer para conflitos transfronteiras, quer para conflitos internos nos diferentes Estados-Membros.

2.3 A sua justificação para esta iniciativa é fundada nas diferenças de regime do direito processual civil dos Estados-Membros, e nos elevados custos e nas exageradas delongas que, em particular nos litígios transfronteiras, assumem as acções judiciais de valor reduzido, verdadeiramente desproporcionados relativamente ao montante envolvido.

2.4 Entendeu a Comissão alargar a aplicação do procedimento agora proposto aos litígios internos, por razões de igualdade entre os sujeitos de direito e de não distorção da concorrência entre os operadores económicos, nesta orientação seguindo o parecer do CESE proferido sobre o Livro Verde, mas assegurando a sua compatibilidade com os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade.

2.5 O carácter alternativo do procedimento agora proposto é bem enunciado no articulado, seguindo, aqui também, a opinião expressa do CESE, podendo sempre o credor optar por outro procedimento existente a nível dos Estados-Membros.

⁽¹⁾ COM(2005) 87 final, de 15/03/2005.

⁽²⁾ In JO C 19, de 23/01/1999.

⁽³⁾ Constantes do Anexo SEC(2005) 352 de 15 de Março de 2005.

⁽⁴⁾ Constante do Anexo SEC(2005) 351 de 15 de Março de 2005.

⁽⁵⁾ COM(2002) 746 final, de 20/12/2002, sobre o qual foi produzido o parecer CESE, de que foi relator Frank von FÜRSTENWERTH (JO C 220, de 16/09/2003).

⁽⁶⁾ COM(2004)173 final de 19/03/2005.

⁽⁷⁾ JO C 221, de 8/09/2005.

2.6 Na formulação dos mecanismos processuais em vista, a Comissão orientou-se pelos seguintes princípios fundamentais:

- a) máxima simplicidade processual com utilização de formulários-tipo;
- b) grande celeridade pelo estabelecimento de prazos curtos;
- c) procedimento em princípio escrito, sem audiência oral, a qual, se o tribunal o julgar necessário, poderá ser efectuada por meios áudio, vídeo ou correio electrónico;
- d) garantias suficientes de contraditório e de apresentação de provas;
- e) grande discricionariedade do juiz na apreciação e na obtenção da prova;
- f) força executória da decisão, sem prejuízo de recurso, segundo o direito nacional, e garantia de reconhecimento e de execução em qualquer Estado-Membro sem necessidade de exequatur e sem possibilidade de contestação do seu reconhecimento;
- g) não obrigatoriedade de constituição de advogado.

3. Antecedentes e iniciativas paralelas

3.1 De há muito que a preocupação pela uniformização e simplificação processual civil, como meio de garantir uma aplicação célere e eficaz da justiça, era patente em vários documentos das instituições comunitárias, desde o Parlamento Europeu ⁽⁸⁾ a este Comité Económico e Social ⁽⁹⁾.

3.2 Também a Comissão, fazendo-se eco destas preocupações, que eram geralmente veiculadas pelos operadores económicos, profissionais e consumidores, de há muito vinha reflectindo sobre as melhores vias a seguir, sendo particularmente interessantes os avanços dados no domínio pioneiro do direito do consumo ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Cf. As Resoluções do PE A2-152/86 de 13/03/1987, A3-0212/94 de 22/04/1994 e A-0355/96 de 14/11/1996.

⁽⁹⁾ Pareceres sobre o Livro Verde do Acesso dos Consumidores à Justiça, relator M. ATAÍDE FERREIRA (JO C 295 de 22/10/1994) e sobre Mercado Único e Defesa dos Consumidores: Oportunidades e Obstáculos no Grande Mercado, relator F. CEBALLO HERRERO (JO C 39 de 12/02/1996).

⁽¹⁰⁾ Cf. a propósito os seguintes documentos:

- Memorandum da Comissão sobre «O Acesso dos Consumidores à Justiça» e «Comunicação Complementar» respectivamente de 12/12/1984 [COM(84) 692] e de 07/05/1987 [COM(87) 210];
- Comunicação da Comissão «Novo Impulso para a Política dos Consumidores» [COM(85) 314 final de 23/07/1985] in JO C 160 de 01/07/1985;
- Plano de Acção da Comissão de 14 de Fevereiro de 1996 [COM(96) 13 final];
- Comunicação da Comissão «Para uma maior eficácia na obtenção e execução das decisões na União Europeia» [COM(97) 609 final de 22/12/1997] in JO C 33 de 31/01/1998;
- Livro Verde sobre o acesso dos consumidores à justiça e a resolução dos litígios no mercado único [COM(93) 576];
- Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial [COM(2002) 196 final de 19/7/2002].

3.3 Mas foi claramente com o «Livro verde relativo a um procedimento de injunção de pagamento e a medidas para simplificar e acelerar as acções de pequeno montante» que a questão foi equacionada em termos de possível iniciativa legislativa, aí se definindo já, de forma esboçada, as questões essenciais a dilucidar numa regulamentação futura nesta matéria ⁽¹¹⁾.

3.4 Esta iniciativa enquadra-se, no entanto, num conjunto de medidas de extraordinário relevo que têm vindo sucessivamente a ser tomadas ao nível da cooperação judiciária em matéria civil no decurso dos últimos anos ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Em número de dez, a saber: o montante limiar dos conflitos, o tipo de litígios, a natureza opcional ou obrigatória do procedimento, a utilização de formulários, a representação das e a assistência às partes, a resolução alternativa dos conflitos, a obtenção das provas, o teor da decisão e os prazos, os custos e o recurso.

⁽¹²⁾ De que se destacam:

- Recomendação da Comissão de 12 de Maio de 1995, relativa aos atrasos de pagamento nas transacções comerciais e Comunicação da Comissão a ela relativa, respectivamente in JO L 127 de 10/06/1995 e JO C 144 de 10/06/1995.
- Directiva 98/27/CE de 19/05/1998, relativa às acções inibitórias (JO L 166/51 de 11/06/1998).
- Directiva 2000/35/CE de 29 de Junho, sobre as medidas de luta contra os atrasos de pagamento em transacções comerciais in JO L 200, de 8/08/2000.
- Regulamento CE 44/2001 de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, o reconhecimento e a execução de decisões em matéria civil e comercial (Bruxelas I) in JO L 12 de 16/01/2001. Parecer H. MALOSSE in JO C 117 de 26/04/2000.
- Regulamento CE 805/2004 de 21 de Abril de 2004, que cria o título executivo para créditos não contestados, in JO L 143 de 30/04/2004. Parecer G. RAVOET in JO C 85 de 8/04/2003.
- Regulamento CE/1206 de 28 de Maio de 2001, relativo à cooperação entre os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros no âmbito da obtenção de provas em matéria civil e comercial in JO L 174 de 27/06/2001. Parecer B. HERNÁNDEZ BATALLER in JO C 139 de 11/05/2001.
- Programa de medidas destinadas a aplicar o princípio de reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e comercial (in JO C 12 de 15/01/2001).
- Regulamento CE 1346/2000 de 29 de Maio de 2000, relativo ao processo de insolvência, in JO L 160 de 30/06/2000. Parecer G. RAVOET in JO C 75 de 15/03/2000.
- Regulamento CE 1347/2000 de 29 de Maio de 2000, relativo ao reconhecimento e execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal; idem. Parecer P. BRAGHIN in JO C 368 de 20/12/1999.
- Regulamento CE 1348/2000, de 29 de Maio de 2000, relativo à citação e à notificação de actos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial; idem. Parecer B. HERNÁNDEZ BATALLER in JO C 368 de 20/12/1999.
- Decisão do Conselho de 28 de Maio de 2001, relativa à criação de uma rede judiciária europeia em matéria civil e comercial, in JO L 174 de 27/06/001. Parecer D. RETUREAU in JO C 139 de 11/05/2001.
- Comunicação da Comissão relativa a um novo quadro jurídico para os pagamentos no mercado interno [COM(2003) 718 final de 2/12/2003]. Parecer G. RAVOET in JO C 302 de 7/12/2004.

3.5 Destaque merecem, em particular, o Regulamento CE/805/2004 de 21 de Abril de 2004 que cria o Título Executivo Europeu para créditos não contestados⁽¹³⁾, bem como a proposta da Comissão relativa ao procedimento de injunção, já citado, textos que, aliás, não podem deixar de estar presentes na apreciação que se faça da actual Proposta da Comissão, na medida em que ambos constituem faces de uma mesma realidade — a necessidade de tornar simples e eficaz a aplicação da justiça civil num espaço judiciário único.

4. Instrumento legal e base jurídica

4.1 À semelhança da generalidade das iniciativas tomadas neste domínio, a Comissão decidiu propor a utilização de um regulamento e fundou a sua proposta nos artigos 61.º alínea c) e 65.º do Tratado.

4.2 O CESE apoia plenamente a proposta da Comissão. Nos seus pareceres sobre o Livro Verde e sobre o procedimento de injunção, o Comité já se pronunciara, também, abertamente e sem reserva, a favor da adopção de um regulamento.

4.3 Também quanto à base jurídica ela é, no seu entendimento, inteiramente correcta, correspondendo a uma interpretação não meramente formalista dos preceitos legais referidos, única consentânea com o objectivo da criação de um espaço judiciário único na UE, e a Comissão merece um especial aplauso pela forma consistente, tecnicamente perfeita e juridicamente correcta como fundamenta a necessidade da acção a nível comunitário, no respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

4.4 O CESE reafirma igualmente, no presente caso, o seu entendimento de que uma iniciativa deste tipo e com este âmbito, com todo o investimento que envolve, só se justifica se for aplicável também aos litígios internos de cada Estado-Membro, embora com carácter opcional, reputando que a sua eventual limitação aos conflitos transfronteiras pode pôr em causa a sua relevância, se não mesmo a sua necessidade.⁽¹⁴⁾

5. Observações na generalidade

5.1 O CESE saúda a apresentação da presente proposta de regulamento, que deu acolhimento à generalidade das observações feitas por este Comité quando da apresentação do «Livro Verde relativo a um procedimento europeu de injunção de pagamento e a medidas para simplificar e acelerar as acções de pequeno montante» COM(2002) 746 final.

5.2 O CESE no seu parecer ao Livro Verde afirma nomeadamente: «Ao conceber um procedimento europeu para acções de pequeno montante, deve-se procurar sobretudo adoptar as medidas mais adequadas para acelerar este tipo de litígios sem com isso pôr em causa as garantias legais das partes».

⁽¹³⁾ COM(2002) 159 final, in JO C 203 de 27/08/2002. Parecer G. RAVOET in JO C 85 de 8/04/2003.

⁽¹⁴⁾ Uma vez que, como resulta bem evidenciado do estudo de Impact Assessment, o número de casos de conflitos de pequeno montante de carácter exclusivamente transfronteiriço será sempre relativamente reduzido, mesmo no futuro perspectivado.

5.3 Ora, na opinião do CESE, a presente proposta de regulamento, embora necessite de pequenos melhoramentos, contempla de uma forma equilibrada estas necessidades: celeridade na resolução dos litígios, acessibilidade no que se refere aos custos e garantia dos direitos das partes.

5.4 No entanto, para que possa desempenhar plenamente o seu papel na resolução justa, célere e menos dispendiosa de pequenos conflitos é essencial — e o CESE chama especialmente a atenção para esta circunstância — que o novo regime seja dado a conhecer aos cidadãos, e não apenas aos profissionais do direito, através de uma informação sistematizada, que realce os benefícios da sua utilização, mas também as limitações em relação aos regimes ordinários tradicionais (custos, produção de prova, regime dos recursos, assistência por advogados, representação por terceiros, prazos, etc.).

5.5 Acresce que um dos aspectos decisivos para o êxito da sua implementação nos conflitos transfronteiriços será a solução eficaz para a questão da diversidade das línguas e para a exacta compreensão dos termos do procedimento pelos interessados envolvidos — tribunais, profissionais, partes processuais — pelo que um esforço fundamental deverá ser feito a esse nível, no que se refere à compreensibilidade dos formulários utilizados.

5.6 O CESE, no seguimento de posições repetidamente tomadas sobre este assunto, não pode deixar de reafirmar o seu empenhamento no desenvolvimento e no aprofundamento paralelo dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos (ADR), os quais, com regras e princípios bem definidos e rigorosos, devem ser consagrados a nível comunitário, de forma harmonizada, entendendo que uma referência a estes processos poderia figurar na exposição de motivos da Proposta.

6. Observações na especialidade

6.1 Art. 2.º — Âmbito de aplicação

6.1.1 Na opinião do CESE o limiar previsto de 2 000 euros é manifestamente insuficiente para abranger um número significativo de situações face ao valor actual dos bens e serviços. Ainda para mais, a prever-se um recurso (art. 13.º, 15.º e 16.º), o CESE entende que este valor deveria ser, pelo menos, de 5 000 euros. De um ponto de vista puramente económico, e considerando as estimativas de custos constantes do «Extended Impact Assessment», a elevação do limiar contribuiria para uma diminuição mais do que proporcional dos custos envolvidos.

6.1.2 Não se percebe o que se quer dizer quando se refere que o presente regulamento não abrange, «em especial», as matérias fiscais, aduaneiras e administrativas. Tratando-se de uma delimitação negativa do âmbito de aplicação, ela não se deve fazer, em boa técnica jurídica, de modo exemplificativo mas taxativo. Esta exclusão deveria, assim, ser retirada da parte final do n.º 1 e incluída nas alíneas do n.º 2.

6.1.3 Não se percebe, também, a inclusão da arbitragem na al. e) do n.º 2 deste artigo. Com efeito, a arbitragem nada tem a ver com as restantes matérias elencadas nas várias alíneas e constitui, antes, uma forma de resolução alternativa de conflitos que está, evidentemente, excluída por natureza, sem necessidade de menção expressa. O CESE sugere a eliminação desta alínea.

6.1.4 O Comité regista com pesar a posição da Dinamarca, — por razões bem conhecidas de carácter geral sobre as matérias desta natureza ⁽¹⁵⁾ — de se excluir totalmente da aplicação do regulamento. Exprime, no entanto, esperança de que, no futuro, sejam ultrapassados os constrangimentos que dificultam a plena realização de um espaço único europeu ⁽¹⁶⁾ e congratula-se com a indicação de que o Reino Unido e a Irlanda consideram a possibilidade de aderir a esta iniciativa, à semelhança do que tem acontecido em iniciativas semelhantes.

6.2 Art. 3.º — Início do procedimento

6.2.1 O CESE considera que a matéria da prescrição e da sua interrupção deve ser deixada à legislação dos Estados-Membros; a não ser assim, a regra constante do n.º 4 deverá ter em consideração as várias formas possíveis de introduzir o pedido, e prever que a prescrição se interrompe na data do envio do formulário do requerimento devidamente comprovada — situação particularmente relevante em caso de conflitos transfronteiras, em que a dilacção do correio pode ser considerável. ⁽¹⁷⁾

6.2.2 O CESE saúda a Comissão pela previsão constante do n.º 6 do presente artigo dando a possibilidade ao requerente de corrigir ou completar o formulário. Com efeito, o CESE já tinha feito igual sugestão quando analisou a proposta de regulamento referente ao procedimento europeu de injunção, pelo que acolhe com grande satisfação a inclusão, neste regulamento, de tal possibilidade. Entende, no entanto, que a norma deve prever um prazo razoavelmente curto para ser efectuada a correcção.

6.2.3 O CESE manifesta, no entanto, a sua preocupação pela disposição constante da parte final do n.º 7 deste artigo 3.º. Na verdade, quem prestará esta «assistência prática»? Estas pessoas têm formação adequada para tal? Sem limitar essa função aos advogados e aos solicitadores, o CESE chama a atenção para que os «aspectos práticos» mencionados podem incluir matérias que exigem uma formação jurídica adequada, além de disponibilidade para o seu exercício de forma não remunerada, que dificilmente se poderá encontrar nos tribunais de muitos Estados-Membros e que facilmente poderá ser considerada como «procuradoria não consentida» segundo os códigos deontológicos vigentes dos profissionais do foro.

⁽¹⁵⁾ Nos termos do art.º 1.º do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, que se reporta ao Tratado de Amesterdão, a Dinamarca não participa na adopção pelo Conselho das medidas propostas em aplicação do título IV do Tratado no atinente a questões jurídicas e internas.

⁽¹⁶⁾ À semelhança do que já aconteceu com o reconhecimento e a execução de decisões em matéria civil e comercial (Decisão do Conselho de 20.09.05, in J.O L 299 de 16.11.05)

⁽¹⁷⁾ À semelhança do que se passa já na Proposta da Comissão de alteração do Regulamento relativo à citação e notificação de actos judiciais.

6.3 Art. 4.º — Evolução do processo

6.3.1 Embora entendendo as razões que estão na base da opção, em princípio, pelo carácter escrito do procedimento, o CESE chama a atenção para as vantagens da existência de audiências orais, inclusivamente para facilitar as tentativas de conciliação e como forma de acautelar os princípios fundamentais constantes do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

6.3.2 Nos n.ºs. 5 e 6 a proposta admite a dedução de pedido reconvenicional, mesmo que a causa de pedir não seja a mesma.

6.3.2.1 O CESE tem sérias reservas a que, num processo com a natureza do presente, que se pretende expedito e muito informal, seja admissível a dedução de qualquer pedido reconvenicional, sem que isso transforme automaticamente o procedimento em processo ordinário.

6.3.2.2 Mas o CESE entende que, se a origem do pedido reconvenicional não for a relação jurídica subjacente à acção, então o pedido reconvenicional não deverá ser nunca admissível.

6.3.2.3 De qualquer modo, o CESE julga que um pedido reconvenicional, a ser admissível, não pode ter valor superior ao limiar fixado para o procedimento, sob pena de defraudar os objectivos do procedimento.

6.3.3 Finalmente, na parte final do n.º 7 no caso de um documento ser apresentado numa língua que não esteja prevista no Reg. 1348, prevê-se que a parte seja «aconselhada» a apresentar uma tradução. E, se não o fizer, quais são as consequências para o pedido e o processo? Será matéria que importa esclarecer, dado que, tratando-se de um regulamento, não se pode esperar uma integração das lacunas por parte dos Estados-Membros, a não ser no que esteja previsto pela aplicação do princípio genérico do artigo 17.º.

6.4 Art. 5.º — Conclusão do processo

6.4.1 Na alínea c) refere-se «citar as partes» quando, bem conhecida a distinção dos conceitos de citação e de notificação, em rigor, no caso, não se trata de uma citação mas sim de uma notificação. Por esse motivo o CESE sugere que a Comissão altere a referida alínea substituindo a palavra «citar» por «notificar».

6.4.2 Deverá ser estabelecido um prazo máximo para a marcação da audiência.

6.5 Art. 6.º — Audiência

6.5.1 O CESE saúda a adopção de normas que prevêm o recurso às novas tecnologias para realização da audiência, quando for caso disso.

6.5.2 No entanto, o CESE chama a atenção da Comissão para que, uma vez que não está definido o preciso âmbito de aplicação de cada uma destas novas tecnologias, a sua utilização em determinadas situações pode prejudicar garantias de defesa e princípios processuais essenciais, como sejam a segurança, a certeza, o contraditório e a imediação da prova. Pense-se, por exemplo, na utilização do correio electrónico para inquirir uma testemunha ou para receber o depoimento de um perito.

6.5.3 O Comité alerta para a necessidade de assegurar a autenticidade das declarações, por exemplo, através de assinaturas electrónicas. Deverão ser tomadas as providências necessárias para que os tribunais locais disponham das infraestruturas técnicas que permitam enviar para outro tribunal, mesmo no estrangeiro, uma declaração juridicamente válida (envio por correio electrónico seguro, obtenção de provas através de conferência áudio, vídeo ou correio electrónico).

6.5.4 Assim, o CESE exorta a Comissão a alterar a redacção do n.º 1 do art. 6.º de forma a delimitar concretamente o seu âmbito de aplicação, designadamente referindo quais os actos ou quais as situações em que podem ser utilizados os meios audiovisuais e o correio electrónico.

6.5.5 Por outro lado, desde que ambas as partes aceitem que os meios técnicos reunidos sejam fiáveis, não se compreende a faculdade deixada a qualquer das partes de recusar a sua utilização, pelo que se sugere uma nova redacção para este preceito que limite a faculdade de recusa das partes quando os meios técnicos não oferecerem as necessárias garantias de fiabilidade e de igualdade de tratamento das partes.

6.6 Art. 7.º — Obtenção da prova

6.6.1 O CESE manifesta a sua preocupação pela possibilidade de obtenção de prova através de telefone. A única forma de assegurar a fidedignidade do depoimento prestado por telefone é através da sua gravação e posterior transcrição. Por isso, o CESE exorta a Comissão a retirar o telefone como meio válido de obtenção de prova se não for possível o procedimento anteriormente descrito.

6.6.2 O CESE aconselha a eliminação da expressão «em circunstâncias excepcionais» no n.º 2 por traduzir um conceito subjectivo e, em qualquer circunstância, caber ao juiz a decisão do recurso às «testemunhas periciais».

6.7 Art. 8.º — Representação das partes

6.7.1 Prevendo a presente proposta de regulamento que as partes possam ser representadas por outras pessoas (que não necessariamente advogados) entende o CESE que se deveria expressamente prever a possibilidade de as associações de consumidores, quando estiverem em causa conflitos de consumo, representarem os consumidores, e as associações profissionais os seus membros. Trata-se de uma representação habitual, por exemplo, nos sistemas alternativos de resolução de litígios, mas que não está generalizadamente prevista na legislação processual dos Estados-Membros.

6.8 Art. 9.º — Conduta do Tribunal

6.8.1 Ao contrário do que poderia parecer numa primeira leitura, o facto de, como a Comissão confirmou, a proposta não prever que a resolução dos litígios se não faça exclusivamente com base em critérios de mera legalidade estrita, mas também, eventualmente, segundo juízos de equidade («ex aequo et bono») — particularmente importante quanto estejam em causa questões de natureza não pecuniária — não pode deixar de ser lamentado e de se sugerir que esta possibilidade seja prevista, na condição de esta circunstância ser prévia e cabalmente explicada às partes, em todas as suas implicações.

6.8.2 Relativamente ao disposto no n.º 3, dão-se por reproduzidas as considerações feitas no ponto 6.2.3.

6.8.3 No que se refere ao ponto 4 entende-se que o «acordo» deve sempre ser tentado pelo tribunal, sugerindo-se, em conformidade, a eliminação da frase inicial «se for caso disso».

6.9 Art. 10.º — Decisão

6.9.1 Na parte final do n.º 2, para além da presença das partes, deve prever-se o caso de as partes estarem devidamente representadas, nos termos do artigo 6.º, n.º 2.

6.10 Art. 11.º — Notificação de documentos

6.10.1 Prevê-se, no n.º 2 deste artigo, que, no caso de «o endereço do destinatário ser perfeitamente conhecido», se possam utilizar meios mais simples de notificação às partes como carta, fax ou correio electrónico.

6.10.2 O CESE alerta a Comissão para o facto de que a expressão «o endereço do destinatário ser perfeitamente conhecido» é demasiado vaga, podendo criar situações de grande incerteza jurídica com consequências graves para as partes.

6.10.3 Existe em vários Estados-Membros a regra do domicílio convencional, nos termos da qual, se a citação ou notificação for enviada para o domicílio convencional pelas partes no contrato, se presume recebida, dispensando, assim, a prova da recepção. No entanto, não se julga que a convenção do domicílio seja suficiente para preencher o requisito do conhecimento com segurança.

6.10.4 Assim, o CESE propõe, na sequência do afirmado com insistência no parecer sobre o Livro Verde já referido e no Parecer sobre o procedimento de injunção, que não seja possível a utilização de modos de citação e notificação — como uma carta normal — que não forneçam ou que não permitam fornecer prova de recepção pelas partes.

6.11 Art. 12.º — Prazos

6.11.1 Na opinião do CESE não é admissível, num procedimento deste tipo, que o tribunal possa prorrogar os prazos indefinidamente. O CESE sugere à Comissão que se fixe um prazo limite para a prorrogação do prazo e que só possa ser utilizado uma única vez.

6.11.2 Igualmente inadmissível, no entender do CESE, é a previsão do n.º 2 deste artigo. Na verdade, sendo conhecido o funcionamento dos tribunais, em relação aos quais, existindo prazos, raramente existem sanções para o seu incumprimento, um normativo como este é quase uma garantia de insucesso do presente procedimento. O CESE exorta a Comissão a eliminar o n.º 2 deste artigo.

6.12 Art. 13.º — Força executória da decisão

6.12.1 O CESE questiona a Comissão sobre a necessidade de prever um recurso num procedimento deste tipo. Com efeito, ou o valor limite do presente procedimento é substancialmente maior do que o proposto pela Comissão, por exemplo 5 000 euros, e então justificar-se-á a existência de um recurso face ao valor em causa, ou, se o valor for inferior (até 3 500 euros, por exemplo), não deve existir recurso ⁽¹⁸⁾.

6.12.2 É importante também deixar explícito que quando se discute a possibilidade ou não de recurso, se está apenas a falar dos chamados recursos ordinários e não dos casos em que as leis nacionais de todos os países prevêm as situações de decisões que, por enfermarem de certos vícios, são sempre susceptíveis de recurso, independentemente do valor das causas.

6.12.3 Assim, o CESE renova o apelo à Comissão para elevar o valor limite dos processos abrangidos pelo presente procedimento pelo menos até aos 5.000 euros. Se a Comissão entender, no entanto, que este valor deve ser igual ou inferior a 3 500 euros, então não deve prever a existência de um recurso. Caso venha a ser definido um limite superior aos 3 500 euros, então já se justificará a admissibilidade de um recurso, para os litígios cujo montante seja superior a este limite.

6.12.4 No caso de se vir a prever um recurso, o CESE chama a atenção da Comissão de que deverá ficar salvaguardada na letra da lei a possibilidade de ser conferido, pelo tribunal, efeito suspensivo à decisão, no caso de recurso em que da execução imediata da decisão possam advir prejuízos graves e injustificáveis para a parte recorrente, ou de que resulte a inutilidade do próprio recurso. Nestes casos, por exemplo, poderia ser exigida a prestação de uma caução como condição para a atribuição do efeito suspensivo ao recurso.

6.12.5 Finalmente, a ser admitida a possibilidade de recurso, deverá ficar bem evidenciado que, como excepção à dispensa da intervenção de advogado, prevista no artigo 8.º, se aplicará

⁽¹⁸⁾ Já assim acontece em vários Estados-Membros; por exemplo, em Portugal, a regra geral é a de que em processos cujo valor seja inferior a 3 750 euros não se pode recorrer.

o regime processual próprio de cada Estado-Membro, onde designadamente conste a obrigatoriedade de constituição de advogado em caso de recurso.

6.13 Art. 14.º — Custos

6.13.1 Não pode deixar de se salientar a correcção da estipulação sobre custas no presente preceito. Convém, no entanto, alertar para que a utilização de conceitos vagos, subjectivos e indeterminados como «injusto ou desproporcionado» se coaduna mal com o objectivo da «harmonização», introduzindo um elemento de distorção num domínio tão decisivo como é o custo do procedimento.

6.13.2 Julga-se, por outro lado, conveniente que, identicamente ao que se sugeriu para o procedimento de injunção, fosse feita aqui uma expressa referência à aplicabilidade, nestes casos, das disposições que, no direito interno de cada Estado-Membro, tenham procedido à transposição da Directiva 2003/8/CE de 27 de Janeiro de 2003, relativa ao apoio judiciário. ⁽¹⁹⁾

6.13.3 O CESE entende ainda, nesta sede, que é imprescindível prever uma obrigação prévia de informação das partes quanto ao regime dos custos e ao reembolso (ou não) dos honorários dos advogados, por comparação com outros procedimentos judiciais eventualmente aplicáveis, por forma a dar às partes uma real possibilidade de escolha.

6.14 Art. 16.º — Revisão da decisão

6.14.1 O CESE chama a atenção para o facto de não estar previsto nenhum prazo limite para o exercício deste direito, não sendo admissível uma formulação vaga como «actuar prontamente». Assim, na opinião do CESE, se de facto se pretende acautelar o exercício efectivo dos meios de defesa do requerido (por incorrecta notificação do formulário, ou por impossibilidade de força maior não imputável à parte), sem prejuízo da celeridade que se pretende inculir a este tipo de procedimento, de forma a evitar a prática de actos obstativos à notificação ou de manobras dilatórias, dever-se-á precisar, de forma concreta, o prazo dentro do qual poderá o requerido requerer a revisão da decisão.

6.15 Formulários anexos

6.15.1 Todo o sistema agora proposto assenta na utilização de formulários que constituem os anexos 1 a 3 da proposta de regulamento em análise. O eficaz funcionamento do procedimento proposto passa, assim, pela correcta adequação dos formulários às funções a que se destinam.

6.15.2 Na aplicação dos formulários em conflitos transfronteiriços, o CESE tem justificadas dúvidas quanto à sua eficácia e praticabilidade.

⁽¹⁹⁾ In JO L 26/41 de 31/01/03

6.15.3 Considere-se o seguinte exemplo: uma empresa italiana apresenta um requerimento num tribunal italiano contra um consumidor polaco. Em que língua vai o consumidor polaco receber a notificação e a cópia do requerimento? Em italiano? Em polaco? Na primeira hipótese, como é garantido que o consumidor percebeu o conteúdo da notificação de modo a poder decidir se apresenta uma declaração de defesa? Na última hipótese, de quem é a responsabilidade pela tradução da notificação? E quem suporta os respectivos custos?

6.15.4 Acresce ainda que os formulários em causa pressupõem que o requerente não só tem que assinalar os campos pré-definidos como também tem que escrever texto. Quem é responsável pela tradução desse texto? E quem certifica a sua conformidade?

6.15.5 O Regulamento n.º 1348/2000, de 29/05/2000, relativo à citação e notificação dos actos judiciais e extrajudiciais em matéria civil e comercial nos Estados-Membros, não resolve as preocupações antes enunciadas, dada a natureza pouco formal e célere do procedimento ora em análise.

6.15.6 Com efeito, mesmo que o já referido e hipotético consumidor polaco receba a notificação na sua língua materna, em que língua vai responder? Quem vai traduzir do polaco para o italiano? E em que língua formula o seu pedido recon-

vencional? E como é traduzida? Ora, em qualquer destas situações estão criados entraves que põem em causa a celeridade e o custo do procedimento.

6.15.7 Assim, o CESE exorta a Comissão a reflectir sobre a forma mais eficaz de garantir que os objectivos de celeridade e dos baixos custos e as garantias de defesa das partes não são prejudicados na utilização dos formulários em conflitos transfronteiriços.

6.15.8 O CESE entende igualmente que todos os Formulários são ainda demasiado complexos para serem preenchidos por pessoas que não tenham formação jurídica.

6.15.9 Com efeito, conceitos como «taxa de juro legal»; «% superior à taxa de base do BCE»; «anulação de uma venda»; «cumprimento de obrigações»; «decisão à revelia»; «pedido reconvenicional», não são de fácil entendimento para leigos na matéria e, dado que a Comissão propõe a não obrigatoriedade de constituição de advogado neste procedimento, necessário se torna acautelar que os verdadeiros utilizadores compreendam e saibam preencher os formulários em questão.

6.15.10 Finalmente, como a possibilidade de representação das partes por advogado ou por terceiro não está excluída, ela deveria constar expressamente dos formulários.

Bruxelas, 14 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O reforço da governação económica — Reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento»

(2006/C 88/15)

Em 10 de Fevereiro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre: «O reforço da governação económica — Reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 27 de Janeiro de 2006, sendo relatora Susana FLORIO e co-relator Umberto BURANI.

Na 424.ª reunião plenária de 15 de Fevereiro de 2006, o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 88 votos a favor, 7 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese

1.1. O Comité está deveras preocupado com a actual situação de impasse criada no âmbito da governação económica europeia, razão pela qual considera oportuno que se volte a reflectir sobre todos os instrumentos de política económica de que a União Europeia se dotou durante estes anos e se relance uma avaliação do percurso de reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

1.2 O presente documento tem os seguintes objectivos:

- apresentar os diferentes pontos de vista que animaram o debate político e económico ao longo dos seis anos de aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- avaliar o processo de reforma de que o Pacto de Estabilidade e Crescimento foi objecto nos últimos meses;
- definir orientações susceptíveis de reforçar a governação económica europeia.

1.3 O Pacto de Estabilidade e Crescimento desempenhou, desde a sua criação, um papel fundamental para assegurar a manutenção do crescimento económico europeu num quadro comum de estabilidade monetária.

1.4 Lamentavelmente, faltou neste processo a coordenação da governação económica europeia, precisamente num momento em que existiam fortes tensões internacionais, que se mantêm, tanto no plano económico como no plano político.

1.5 Durante os seus seis anos de vida, o Pacto sofreu pressões de alguns Estados que exigiram a sua reforma.

1.6 O processo de reforma não pode deixar de ser considerado incompleto, já que não logrou assegurar o reforço real do processo de coordenação da política económica europeia, que permitiria aproveitar da melhor maneira as oportunidades oferecidas pela União Económica e Monetária em termos de crescimento económico e de criação de emprego.

1.7 É justamente na necessidade de reforçar a governação económica europeia que se centram as medidas propostas pelos

membros do Comité Económico e Social Europeu orientadas para a coordenação das políticas económicas e fiscais, na observância da consolidação orçamental dos Estados-Membros e para relançar os investimentos, tendo em vista a consecução dos objectivos definidos pela Estratégia de Lisboa.

2. Do Tratado de Maastricht ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)

2.1 O Pacto de Estabilidade e Crescimento, adoptado em 1997, visava continuar a assegurar, na União Económica e Monetária, a *disciplina orçamental* instaurada pelo Tratado de Maastricht ⁽¹⁾. Com base neste princípio, o *equilíbrio das finanças públicas* permitiria — na perspectiva dos seus autores — reforçar as condições favoráveis tanto à *estabilidade* dos preços como a um *crescimento* vigoroso e sustentável, capaz de promover a criação de postos de trabalho.

2.2 De acordo com esta abordagem, «o apoio ao objectivo de *situações orçamentais sãs, próximas do equilíbrio ou excedentárias, permitirá a todos os Estados-Membros enfrentar as flutuações cíclicas normais, mantendo o défice orçamental dentro do valor de referência de 3 % do PIB*» ⁽²⁾.

2.3 O Pacto de Estabilidade e Crescimento baseia-se nos seguintes elementos essenciais:

- *empenho político das partes envolvidas no Pacto* (Comissão, Estados-Membros e Conselho Europeu), que se traduz na disponibilidade para proceder tempestivamente ao reforço do processo de supervisão orçamental e de coordenação das políticas económicas entre os Estados-Membros;
- *acção preventiva de supervisão*, para que os défices públicos não ultrapassem o limite de referência de 3 % do PIB. Neste âmbito, o *Regulamento 1466/97 do Conselho* reforça o processo de supervisão multilateral das situações orçamentais e a coordenação das políticas económicas, prevendo que cada Estado-Membro da UE elabore o seu *Programa de Estabilidade e Crescimento*, a submeter à aprovação do Conselho Europeu;

⁽¹⁾ O Pacto, formalmente adoptado em 1997 (com o objectivo de reforçar a disciplina orçamental na União Económica e Monetária, prevista nos artigos 99.º e 104.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia), só entrou em vigor com o lançamento do euro, em 1 de Janeiro de 1999.

⁽²⁾ Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento, Amesterdão, 17 de Junho de 1997.

- *acção dissuasora*, no âmbito da qual se dirige um alerta rápido (*early warning*) aos países em relação aos quais se preveja um risco de défice excessivo, a fim de os persuadir a adoptar medidas de correcção adequadas.
- Em relação aos países que apresentem efectivamente défices excessivos, será accionado um «*procedimento por défice orçamental excessivo*»⁽³⁾, após o qual, se os países em questão não reduzirem o défice de forma adequada, está prevista a aplicação de uma sanção que pode chegar a 0,5 % do PIB.

3. Avaliação dos primeiros seis anos de funcionamento do Pacto

3.1 Antes de analisar os primeiros seis anos de funcionamento do euro, há que reconhecer que a realização da União Económica e Monetária foi um dos acontecimentos mais importantes e mais surpreendentes da história europeia. O simples facto de cerca de 300 milhões de cidadãos de 12 países europeus partilharem a mesma moeda desde Janeiro de 2002 dá uma ideia da importância deste acontecimento histórico para a Europa.

3.2 Os factores de êxito e de crítica nos primeiros seis anos desta experiência podem resumir-se, essencialmente, nos dois termos recorrentes no Pacto: um indubitável êxito no que respeita à *estabilidade* monetária e uma desilusão igualmente evidente no que concerne ao *crescimento* económico europeu. Ao longo destes seis anos, verificou-se, na Zona Euro, uma significativa contenção da inflação em torno dos 2 %. A manutenção da estabilidade monetária foi possível graças, sobretudo, a uma acção persistente do Banco Central Europeu, através do controlo das taxas de juro.

3.3 Um segundo factor positivo ligado à formação da União Económica e Monetária é a integração europeia dos mercados (sobretudo financeiros), graças à eliminação dos custos de transacção e dos riscos de câmbio, integração esta que, associada à estabilidade monetária, levou a uma descida progressiva das taxas de juro na Zona Euro.

3.4 A acção concomitante da estabilidade dos preços e da descida das taxas de juro levou a que os mercados financeiros, após um período inicial de expectativa (1999-2001), depositassem uma confiança progressiva na moeda europeia, como se pode verificar na figura 3, na qual se indica a apreciação da moeda europeia.

3.5 A par destes aspectos inegavelmente positivos, ligados ao nascimento do euro, outros há — no plano do crescimento económico — que suscitam grande perplexidade. Recorde-se que, na segunda metade dos anos 90, se verificaram taxas de crescimento do PIB significativas nos países que tinham aderido à moeda única europeia. Por essa razão, em vésperas da consti-

tuição da UEM eram grandes as expectativas de que a moeda única europeia levasse ao aumento do crescimento europeu. Na realidade, o esperado processo de reforço do crescimento económico na Zona Euro não se verificou. Contrariamente ao que se poderia prever, foram precisamente os países que não tinham aderido ao euro que beneficiaram de um reforço do crescimento económico, registando taxas de crescimento do PIB superiores às da Zona Euro.

3.6 Outro acontecimento inesperado no âmbito da UEM foi a ocorrência de choques assimétricos na Zona Euro. Verificaram-se, com efeito, taxas de crescimento muito variadas nos países membros da UEM, com diferenças bem mais acentuadas do que seria de esperar. Alguns países entraram em recessão, enquanto outros atravessaram fases de expansão económica.

3.7 Entre as expectativas alimentadas nos Estados-Membros da Zona Euro contava-se a de que a união monetária conduziria a uma maior transparência dos preços, verificando-se uma baixa de preços em virtude da concorrência acrescida no mercado dos bens de consumo, com clara melhoria dos benefícios para os consumidores (através do crescimento dos seus rendimentos reais). Lamentavelmente, isso nem sempre aconteceu. Devido à ausência de controlos em alguns Estados-Membros, particularmente na fase de passagem ao euro, ocorreram aumentos de preços injustificados. Foi o que sucedeu com os preços de alguns produtos alimentares, especialmente em Itália, mas também na Alemanha e na Grécia. Na sequência de tais distorções (nos mecanismos de mudança dos preços) nesses países, o euro não foi visto pela colectividade como um instrumento susceptível de melhorar o bem-estar dos consumidores.

3.8 Não cabe dúvida de que os primeiros seis anos da UEM foram um êxito essencialmente monetário e financeiro. O euro tornou-se mais popular nos mercados financeiros e nos círculos bancários. Recorde-se que, em apenas seis anos, o euro passou a ser a segunda moeda mundial⁽⁴⁾. Tudo isto foi favorecido por uma política monetária rigorosa, cuja principal meta é a estabilidade dos preços, de acordo com o principal objectivo do Banco Central Europeu, aumentando assim a confiança dos mercados financeiros na nova moeda⁽⁵⁾.

4. A UEM: conflito entre estabilidade e crescimento

4.1 Lamentavelmente, não se verificou na economia real, quanto a aumento da produção e do emprego, um êxito semelhante ao alcançado no plano monetário e financeiro. Por estas razões, o euro, apesar de ter sido um acontecimento de grande importância, ainda não é visto, por uma parte significativa da população da Zona Euro, como deveria sê-lo, ou seja, como uma história de sucesso.

⁽³⁾ O procedimento por défice excessivo não é aplicado em casos excepcionais: i) se ocorrerem circunstâncias especiais independentes da vontade do Estado-Membro em questão; ii) caso se verifique uma recessão económica, com uma redução do PIB real de, pelo menos, dois pontos percentuais. Cabe recordar que, até hoje, foram aplicados 26 procedimentos por défice excessivo, 10 dos quais a países pertencentes à Zona Euro (em 2002, Alemanha e Portugal; em 2003, França; em 2004, Grécia, Hungria, República Checa, Chipre, Malta, Polónia, Eslováquia, Países Baixos, França, Alemanha e Reino Unido; em 2005, Hungria, Grécia, Países Baixos e Itália).

⁽⁴⁾ A internacionalização de uma moeda é um processo essencialmente impulsionado pelas forças do mercado e, portanto, pelo grau de confiança que nela depositam os agentes económicos em termos de estabilidade.

⁽⁵⁾ «O objectivo primordial do SEBC (Sistema Europeu de Bancos Centrais) é a manutenção da estabilidade dos preços. Sem prejuízo do objectivo da estabilidade dos preços, o SEBC apoiará as políticas económicas gerais na Comunidade tendo em vista contribuir para a realização dos objectivos da Comunidade tal como se encontram definidos no artigo 2.º» (n.º 1 do art. 105.º do Tratado). Os objectivos da União (art. 2.º do Tratado da União Europeia) são um elevado nível de emprego e um crescimento sustentável e não inflacionista.

4.2 Esta situação específica de «impasse» da União Económica e Monetária deu lugar a diversas interpretações sobre a natureza das suas causas. É possível identificar duas correntes de interpretação. De um lado, estão os que defendem que o baixo crescimento económico se deve essencialmente a situações de rigidez estrutural que nada têm a ver com as regras impostas pela União Económica e Monetária (a que podemos chamar *estruturalistas*). Numa posição diametralmente oposta estão os *macroeconomistas*, que consideram que, primeiro com o Tratado de Maastricht e, depois, com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, foram introduzidas regras que conduziram a uma política macroeconómica ineficaz, a qual «bloqueou» as potencialidades do crescimento económico europeu.

4.3 A existência de significativas diferenças de carácter estrutural entre os Estados que formam a UEM é indiscutível. Porém, esta interpretação não pode, por si só, explicar o crescimento insuficiente que se verificou na Zona Euro a partir de 2001. Os países europeus não pertencentes à Zona Euro saíram de uma situação de estagnação de forma mais clara e em menos tempo do que os países da Zona Euro. A partir de 2001, a diferença entre as taxas de crescimento económico dos países da Zona Euro e as dos países não pertencentes a essa zona foi, em média, de 1,1 % a favor destes últimos. Se compararmos a dinâmica económica dos países da Zona Euro com a dos EUA, verificamos que, na Zona Euro, a fase conjuntural desfavorável, embora menos intensa, durou mais tempo do que nos EUA.

4.4 Estas diferenças não se podem explicar exclusivamente por factores de carácter estrutural. Há outros aspectos que para tal contribuem. Como veremos, a segunda corrente de interpretação vai neste sentido, considerando inadequada a actual política macroeconómica europeia, tanto do ponto de vista monetário como do ponto de vista fiscal.

4.5 No que concerne à política monetária, o Banco Central Europeu adoptou, de acordo com o seu mandato exclusivo, isto é, o de «assegurar a estabilidade monetária» da Zona Euro, uma política monetária particularmente rígida, estabelecendo uma taxa de inflação objectivo de 2 %, considerada excessivamente constringente no período de estagnação 2001-2002. Há, todavia, que reconhecer que a existência de situações muito diferenciadas na Zona Euro não contribuiu para que o BCE reagisse prontamente à difícil situação conjuntural através de uma redução mais drástica das taxas de juro.

4.6 Também no que se refere à política fiscal, o comportamento dos países da Zona Euro não permitiu que se saísse, tempestivamente, da difícil situação conjuntural que se verificou a partir de 2001. Na fase de estagnação, o rácio dívida/PIB dos países da Zona Euro manteve-se quase constante (entre 2001 e 2003, passou de 69,6 % para 70,8 %), enquanto que, no mesmo período, os EUA reagiram mais rapidamente (entre 2001 e 2003, o rácio em questão passou de 57,9 % para 62,5 %), aplicando uma política keynesiana de saída da estagnação através do *deficit spending* (défice orçamental sistemático para estimular a actividade económica).

4.7 A incapacidade dos países da Zona Euro para adoptarem políticas orçamentais anticíclicas deve-se, em parte, a uma herança do passado (elevados défices públicos dos governos nacionais e incapacidade para os reduzir na fase de expansão

1996-2000) e, em parte, às exigências do Pacto de Estabilidade e Crescimento, um pacto que impõe, tanto a países que apresentam um rácio dívida pública/PIB inferior a 60 % (Espanha 48,9 %; Irlanda 29,9 %; Países Baixos 55,7 %; Finlândia 45,1 %), como àqueles em que este rácio não é alarmante, ainda que ligeiramente superior ao limite estabelecido (Alemanha 66 %; França 65,6 %; Áustria 65,2 %; Portugal 61,9 %), um constrangimento orçamental que muitos consideram injustificado⁽⁶⁾. Uma das principais críticas ao Pacto teve por alvo, essencialmente, a regra que limita o défice público a 3 %, considerada completamente arbitrária e inútil, tanto nas fases de recessão como nas fases de expansão. Com efeito, nas fases de recessão não permitia que os governos aplicassem uma política fiscal de expansão para que as suas economias pudessem sair dessas fases em prazos razoáveis, e, nas fases de expansão, não garantia que os governos adoptariam um comportamento «virtuoso», reforçando a disciplina orçamental. O Pacto era, pois, acusado de ser um dos principais instrumentos da inércia institucional europeia no âmbito macroeconómico. Centrado exclusivamente nos objectivos intermédios (equilíbrio orçamental e estabilidade financeira), o Pacto descurava, ou impedia mesmo, a realização dos objectivos finais da estabilidade macroeconómica (crescimento económico e pleno emprego)⁽⁷⁾.

4.8 Grande parte das propostas de reforma salientavam a necessidade de concentrar a atenção menos no rácio dívida pública/PIB e mais no rácio défice/PIB. Neste novo contexto, o Pacto estaria orientado para a *sustentabilidade da dívida* dos países pertencentes à Zona Euro, introduzindo maior flexibilidade para os países com um nível da dívida inferior a 60 % ou próximo deste valor.

4.9 Em Setembro de 2003, o economista Paul De Grauwe elaborou uma interessante proposta de reforma, nos termos da qual cada um dos governos dos países da Zona Euro deveria definir o seu próprio objectivo quanto ao rácio dívida/PIB (com base na sua situação económica e financeira), adoptando subsequentemente um conjunto de intervenções de política económica compatíveis com esse objectivo. A proposta de De Grauwe, embora prevendo a possibilidade de alguns países poderem afastar-se, por um breve período, do objectivo preestabelecido (o que se justificava em situações conjunturais específicas), assegurava que, a médio/longo prazo, o rácio dívida/PIB se aproximaria desse objectivo.

4.10 Outra proposta de reforma do Pacto consistia na introdução de uma «*regra de ouro das finanças públicas*», segundo a qual as despesas de investimento que permitissem a realização dos objectivos fixados na Estratégia de Lisboa (introdução e difusão da inovação tecnológica, despesas de I&D, despesas de formação, etc.) não deveriam ser consideradas como despesas com impacto no défice público.

4.11 A aplicação da «*regra de ouro*» presta-se a críticas à imprecisão do conceito de investimento público, uma fragilidade que pode levar a incluir nas despesas de investimento quaisquer outras despesas. Para neutralizar esta crítica, há quem proponha — nomeadamente o economista francês J. P. Fitoussi — que os investimentos públicos abrangidos pela «*regra de ouro*» sejam definidos pelo Conselho Europeu após consulta do Parlamento Europeu. Desta forma, a imprecisão da definição de

⁽⁶⁾ Paul De Grauwe, 2003.

⁽⁷⁾ J. P. Fitoussi, 2004.

investimentos públicos seria numa oportunidade para desenvolver uma política de coordenação, através da instauração de um sistema de incentivos que levasse os diversos países a investir em áreas específicas de interesse comum⁽⁸⁾. Por isso mesmo, a recente proposta do Presidente da Comissão, Durão BARROSO, de instituir um fundo comunitário destinado a investimentos de interesse europeu, necessários ao crescimento e ao desenvolvimento económico, é interessante e deve ser aprofundada.

4.12. Estava assim aberto um amplo debate sobre as medidas necessárias para uma aplicação efectiva do Pacto. Confrontavam-se, essencialmente, dois pontos de vista: de um lado, estavam os que preferiam manter um sistema de regras seguras e, do outro, os que desejavam que o Pacto favorecesse a tomada de decisões políticas por parte dos governos com base em princípios económicos. Surgiu, assim, a necessidade de reformar o Pacto com base num sistema de regras capazes de afirmar a sua legitimidade técnica, económica e política.⁽⁹⁾

5. A reforma do Pacto: da proposta apresentada pela Comissão Europeia⁽¹⁰⁾ à proposta adoptada pelo Conselho Europeu⁽¹¹⁾

5.1 As críticas ao Pacto tiveram grande eco quando, na sequência da delicada situação conjuntural do período 2002-2003, o Pacto foi submetido a diversas pressões que puseram em destaque a necessidade da sua reforma. Recorde-se a recusa da Alemanha e da França de se submeterem à regra dos 3 % e a polémica entre a Comissão e o Conselho Europeu. Tratava-se, com efeito, de uma verdadeira fractura institucional, passando-se de um *método comunitário aberto de coordenação*, definido pelas regras do Pacto, para um *método de controlo intergovernamental* completamente autoreferencial. Grande parte das propostas de reforma salientavam a necessidade de concentrar a atenção menos no rácio défice/PIB e mais no rácio dívida pública/PIB.

⁽⁸⁾ J. P. Fitoussi, 2004.

⁽⁹⁾ Para sublinhar a importância do debate aberto em 2004 sobre a reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento, vale a pena transcrever as conclusões de um recente artigo de Jean Pisani-Ferry: «Não se pode subestimar a importância do debate que se realizará nos próximos meses. A questão fundamental que se coloca é claramente a de saber se a governação económica na Zona Euro deve basear-se em regras fixas juridicamente vinculativas ou em decisões colectivas baseadas em princípios económicos. A experiência do primeiro modelo terminou quando a política reclamou os seus direitos. O segundo modelo ainda não foi testado, mas é desde já claro que não poderá impor-se na ausência de uma legitimidade técnica, económica e política. Se não houver acordo, ou se o segundo modelo falhar, é provável que a Zona Euro adopte uma nova versão da "doutrina Sinatra", o que não é, certamente, a melhor forma de gerir uma união monetária. A expressão "doutrina Sinatra", que decorre da canção de Frank Sinatra "My Way", foi utilizada por Mikhail Gorbachev para caracterizar a política de conceder autonomia de decisão aos Estados vizinhos do Pacto de Varsóvia em matéria de assuntos internos. O que se seguiu é bem conhecido.» J. Pisani-Ferry (2005).

⁽¹⁰⁾ COM(2004) 581 final.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 154 e 155 final.

5.2 O conflito institucional na União Europeia reflectia o conflito existente entre os dois pilares da política fiscal e económica da União: assegurar o *crescimento económico*, impondo simultaneamente aos Estados-Membros a *disciplina orçamental*. Tornava-se, pois, urgente proceder a uma reforma do Pacto que assegurasse o seu reforço através da compatibilidade entre os dois pilares. No Outono de 2004, a Comissão elaborou uma proposta de reforma a apresentar ao Conselho Europeu, na qual se estabeleciam cinco orientações:

5.2.1 Nos procedimentos de controlo dos equilíbrios contabilísticos, era necessário concentrar a atenção na dívida e na sustentabilidade das situações orçamentais, mantendo embora o controlo sobre a evolução do défice.

5.2.2 Estabelecer objectivos orçamentais de médio prazo para cada Estado-Membro, de forma a ter em conta as suas especificidades. Deste modo, seria possível evitar infracções à regra dos 3 % para o rácio défice/PIB em conjunturas desfavoráveis e reduzir o rácio dívida/PIB, nomeadamente em previsão do impacto do envelhecimento da população nos orçamentos de alguns países.

5.2.3 Quanto aos procedimentos por défice excessivo, propunha-se que se tivesse mais em conta as circunstâncias económicas. A definição de «*circunstâncias excepcionais*» constante do Pacto, que permite que um país não seja objecto de procedimentos por défice excessivo, poderia ser alterada para ter em conta períodos prolongados de recessão. A trajectória de correcção de um défice excessivo poderia ser revista, tomando em consideração tanto as condições cíclicas como os riscos para a sustentabilidade. Desta forma, o processo de ajustamento corresponderia melhor às características do país em questão, assegurando que a correcção do défice poderia ser realizada num período mais dilatado, e não imperativamente no ano seguinte à sua identificação.

5.2.4 Assegurar a eficácia das acções preventivas para correcção de situações orçamentais inadequadas. Uma acção preventiva tempestiva garantiria a realização dos necessários reequilíbrios orçamentais durante os períodos de conjuntura favorável.

5.2.5 Reforçar a aplicação das regras de supervisão. A proposta confiava a acção preventiva à Comissão, sem aprovação prévia do Conselho. Reforçava-se, assim, tanto o poder de supervisão da Comissão como o dos órgãos institucionais nacionais de controlo.

5.3 Para a Comissão, a proposta de reforma do Pacto não era uma revolução, mas sim uma evolução que permitiria que o Pacto resolvesse as situações críticas susceptíveis de conduzir a um «impasse» institucional, como se verificou no passado. Além disso, a Comissão, ao adaptar o Pacto à realidade, pretendia aumentar a credibilidade do mesmo e a apropriação das suas regras pelos Estados-Membros.

5.4 A resposta do Conselho Europeu, na Primavera de 2005, afastou-se substancialmente das expectativas da Comissão. Na reunião da Primavera (22-23 de Março de 2005), o Conselho Europeu aprovou o relatório do Conselho ECOFIN «Melhorar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento», que introduzia alterações significativas ao Pacto: «aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos» (Regulamento (CE) n.º 1056/2005 do Conselho, de 27 de Junho de 2005) e «reforço da supervisão das situações orçamentais e supervisão e coordenação das políticas económicas» (Regulamento (CE) n.º 1055/2005 do Conselho, de 27 de Junho de 2005), alterações que introduziram elementos de flexibilidade que prevêm circunstâncias atenuantes específicas para os países com situações de défice excessivo e a prorrogação dos prazos previstos para a sua correcção. Vale a pena concentrarmo-nos nas principais alterações introduzidas no Pacto pelo Conselho Europeu.

5.4.1 Uma das principais alterações diz respeito à definição de *objectivos orçamentais de médio prazo*. Na anterior versão do Pacto, estes objectivos eram considerados como situações orçamentais próximas do equilíbrio ou excedentárias. Admitiam-se eventuais défices até -0,5 % do PIB em casos especiais de incerteza na avaliação das diversas rubricas orçamentais. Não estavam previstos desvios em relação ao objectivo de médio prazo.

5.4.1.1 Com a alteração introduzida pelo Conselho, a margem de variação do défice público para os Estados-Membros da UEM e para os que aderiram ao mecanismo de taxas de câmbio (MTC II) pode ir de uma situação de equilíbrio ou excedentária (para países com uma dívida elevada e fraco potencial de crescimento) a um défice de 1 % do PIB (para países com uma dívida baixa e elevado potencial de crescimento). São admitidos eventuais desvios em relação ao objectivo de médio prazo se o governo do país em questão tiver procedido a reformas de carácter estrutural.

5.4.2 *Trajectória de ajustamento ao objectivo orçamental de médio prazo*. Na anterior versão, a trajectória de ajustamento não era definida pelo Pacto, mas sim pelas decisões tomadas pelo Conselho Europeu.

5.4.2.1 Na nova versão, um país pode desviar-se do objectivo de médio prazo, prevenindo-se que esse desvio seja corrigido através de **um ajustamento anual de 0,5 %**. A trajectória de reequilíbrio pode ser «modesta» em fases económicas negativas e «vigorosa» em fases de expansão económica, de forma que o ganho «inesperado» nas fases de expansão económica seja aproveitado para reduzir os níveis do défice e da dívida. São igualmente admitidos desvios em caso de reformas estruturais, não estando prevista qualquer sanção se não for realizado o ajustamento anual de 0,5 %.

5.4.3 *Factores justificativos da não observância do limite de referência de 3 % para o rácio dívida/PIB*. No Pacto anterior, estavam previstos factores temporários e excepcionais, a saber: desastres naturais; redução do PIB de 2 %; redução do PIB entre 0,75 % e 2 % (aspecto deixado à discrição do Conselho). Não estavam previstos outros factores.

5.4.3.1 Na reforma do Pacto, os **factores excepcionais** são identificados, mas não quantificados: taxa de crescimento negativa do volume anual do PIB e decréscimo acumulado da produção acompanhado de taxas de crescimento do PIB inferiores ao crescimento potencial. A estas justificações juntam-se **outros factores** relevantes que a Comissão deverá ter na devida conta «ao avaliar qualitativamente a ultrapassagem do valor de referência de 3 %»:

- i) desenvolvimento do potencial de crescimento;
- ii) prevalência de condições de ciclo económico negativo;
- iii) aplicação da estratégia de Lisboa;
- iv) despesas de investigação, desenvolvimento e inovação;
- v) reequilíbrios orçamentais anteriores ocorridos em períodos de conjuntura favorável;
- vi) sustentabilidade do nível da dívida;
- vii) investimentos públicos;
- viii) qualidade das finanças públicas;
- ix) peso das contribuições financeiras destinadas a promover a solidariedade internacional;
- x) contribuições financeiras destinadas a alcançar os objectivos políticos europeus no âmbito do processo de unificação ⁽¹²⁾;
- xi) reforma das pensões.

5.4.4. *Prazo para a correcção do défice*. No Pacto anterior, esta correcção deveria ser realizada no ano seguinte à identificação do défice, salvo em circunstâncias especiais. Todavia, tais circunstâncias não estavam especificadas, podendo o Conselho estabelecer livremente um novo prazo.

5.4.4.1 No novo Pacto mantém-se, de uma maneira geral, o prazo para a correcção do défice, que deve ser realizada no ano seguinte à sua identificação. Contudo, se se verificarem as «circunstâncias especiais» constantes dos *outros factores* acima indicados, o prazo pode passar para dois anos após a identificação do défice. São prorrogados diversos prazos ligados ao procedimento relativo aos défices excessivos.

5.5 Quanto à proposta da Comissão, a reforma realizada pelo Conselho Europeu segue uma via substancialmente diferente, que dificilmente se pode interpretar como um compromisso entre a proposta da Comissão e as exigências do Conselho. A reforma introduz numerosos elementos que fragilizam o Pacto, através de uma distorção na distribuição de competências entre os órgãos institucionais europeus. Verifica-se, assim, uma assimetria entre as competências da Comissão (enquanto guardiã do Tratado), que fica consideravelmente enfraquecida, o Conselho, que sai excessivamente reforçado, e o Parlamento Europeu, que é completamente ignorado neste processo.

⁽¹²⁾ Factor incluído por insistência do governo alemão, a fim de ter em conta os custos da reunificação da Alemanha. Não se exclui, porém, a possibilidade de esta excepção vir a ser invocada, no futuro, por governos de países que reclamem maior indulgência em relação aos seus défices orçamentais por serem contribuintes líquidos para o orçamento da UE (J. Bouzon, G. Durand, 2005).

6. Primeiras avaliações do processo de reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento

6.1 A reforma escolhida pelo Conselho Europeu fragiliza substancialmente o princípio da disciplina orçamental introduzido pelo Tratado de Maastricht (1991) e posteriormente confirmada com o Pacto aprovado na Cimeira de Amesterdão de 1997. Como salientado por J. Bouzon e G. Durand (2005), a esquizofrenia do processo de reforma adoptado já era visível no documento do Conselho ECOFIN de 21 de Março, no qual se afirmava: «**É essencial assegurar o devido equilíbrio entre um grau mais elevado de ponderação da vertente económica e de margem de apreciação na supervisão e coordenação das políticas orçamentais e a necessidade de manter um quadro baseado em regras simples, transparentes e executáveis**». Na realidade, existe uma verdadeira polémica entre a necessidade de chegar à discricionariedade política e económica e a manutenção de um quadro regulamentar simples, transparente e reforçado. O actual processo de reforma parece ter feito prevalecer a vertente conjuntural e política, em detrimento do quadro regulamentar simples e transparente.

6.2 A reforma fragiliza substancialmente o Pacto de duas formas: em primeiro lugar, prorrogando os prazos e, em segundo, introduzindo um sistema de excepções e de isenções que, teoricamente, pode abranger todas as situações, uma vez que os novos factores se prestam a diferentes interpretações. A combinação destes dois elementos tende a fragilizar a supervisão orçamental e a torná-la menos transparente. Neste contexto, o objectivo de equilíbrio das finanças públicas transforma-se — como salientado pela *Deutsche Bundesbank* — num objectivo de carácter evolutivo («moving target») ⁽¹³⁾. Com um Pacto fragilizado no seu objectivo de assegurar a disciplina orçamental dos Estados-Membros, o Banco Central Europeu poderia ser levado a assumir o papel de guardião exclusivo do Pacto e de único garante da estabilidade monetária da União Europeia, criando-se assim — em termos macroeconómicos — uma situação típica dos «jogos de soma zero» em que os «ganhos» resultantes do abrandamento da política fiscal seriam compensados pelas «perdas» decorrentes do endurecimento da política monetária ⁽¹⁴⁾.

6.3 Para além do que se revelou ser uma tentativa clara — e bem sucedida — dos governos nacionais de se reapropriarem de um instrumento de política económica que lhes fora retirado, pelo menos em parte, através do Pacto, vale a pena tecer algumas considerações de carácter geral.

6.4 É indubitável que o aumento do rácio dívida/PIB passa, inevitavelmente, por um aumento contínuo do rácio défice/PIB. Mas também é verdade que, num contexto de sustentabilidade das finanças públicas, o défice torna-se um objectivo intermédio e a dívida o objectivo final ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ *Deutsche Bundesbank*, Relatório mensal de Abril de 2005.

⁽¹⁴⁾ Num comunicado de imprensa, o Banco Central Europeu afirmou estar «seriamente preocupado com as alterações ao Pacto de Estabilidade e Crescimento propostas (...) todas as partes interessadas [devem] assumir as suas responsabilidades», BCE, 2005.

⁽¹⁵⁾ Tal como fora salientado, a justo título, na proposta de Paul De Grauwe, de 2003, a que se alude no ponto anterior.

6.4.1 Logo, um dos principais problemas da UEM reside na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas dos Estados-Membros. Seria útil um acordo sobre instrumentos comunitários que pudessem garantir o reequilíbrio das finanças públicas para os países com uma dívida pública elevada, visto que a sua sustentabilidade, além de garantir a estabilidade monetária, permite iniciar uma trajectória de desenvolvimento e crescimento.

6.4.2 A sustentabilidade das finanças públicas não passa pela redução automática das despesas sociais mas pela sua optimização, por uma melhor eficiência e eficácia, segundo o princípio, aliás várias vezes reafirmado pela Comissão Europeia «*À protecção social atribui-se cada vez mais um papel importante enquanto factor produtivo, que assegura a construção de economias eficientes, dinâmicas, modernas, assentes em fundamentos sólidos e na justiça social*» ⁽¹⁶⁾.

6.5 Outra característica da proposta do Conselho ECOFIN e do subsequente processo de reforma do Pacto, através dos Regulamentos 1055/2005 e 1056/2005, é a referência à reforma das pensões. O documento dedica muito mais espaço à necessidade de chegar a uma reforma dos sistemas de pensões europeus (favorecendo, assim, a introdução de um sistema «multi-pilares» público e privado) do que ao papel que o nível da dívida pública deveria desempenhar na avaliação da sustentabilidade fiscal dos Estados-Membros. Neste contexto, os países que procederam a tais reformas são autorizados a desviar-se do objectivo de médio prazo ou a ultrapassar o limite de 3 % do défice.

6.5.1 Introduce-se, assim, o conceito de «passivos implícitos», ou seja, de passivos relacionados com o aumento das despesas a que os diversos países terão de fazer face num futuro próximo em virtude do envelhecimento da população. O conceito de passivos implícitos passa, pois, a ser um dos critérios utilizados pela Comissão e pelo Conselho para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros. O problema de uma abordagem deste tipo é — como salientado por J. Bouzon e G. Durand — a inexistência de consenso quanto à definição de passivos implícitos e ao que ela abrange ⁽¹⁷⁾.

7. Propostas do CESE para o relançamento de uma governação económica europeia

7.1 No processo de reforma lançado pela Comissão no Outono de 2004 e concluído com a reforma do Pacto decretada pelo Conselho Europeu na Primavera de 2005, faltou lamentavelmente a coragem para voltar a debater e redefinir o

⁽¹⁶⁾ Comissão das Comunidades Europeias: 1995, 1997, 2003.

⁽¹⁷⁾ «...Potencialmente, estes passivos poderiam ir muito além das pensões. De acordo com o documento da OCDE, em determinados Estados-Membros apenas os passivos associados ao regime de pensões dos funcionários públicos (em relação ao qual existe uma relação contratual) são incluídos no cálculo da dívida pública. Parece ser esta a abordagem defendida no relatório ECOFIN.» (J. Bouzon, G. Durand, 2005).

edifício teórico e ideológico subjacente ao Pacto, o que anulou a possibilidade de se chegar a uma transformação e aplicação radical do próprio Pacto⁽¹⁸⁾. Essa transformação teria sido necessária para enfrentar e tentar resolver, de uma vez por todas, o *paradoxo da soberania* patente no Pacto (mas que também está presente em muitos outros domínios da política europeia).

7.2 Trata-se de um paradoxo que consiste na existência, por um lado, dos Estados nacionais e do Parlamento Europeu, órgãos representativos com legitimidade democrática, mas desprovidos de instrumentos de política económica adequados, e, por outro, de órgãos como a Comissão e o Banco Central Europeu que, embora sem legitimidade directa, dispõem de instrumentos de política económica apropriados. Verifica-se, assim, um conflito entre legitimidade sem poder e poder sem legitimidade. Um poder cuja legitimidade decorre não de um processo democrático claro, mas de um «*sistema doutrinal*» que neutraliza o papel dos governos. A superação do paradoxo da soberania implica a resolução do conflito entre legitimidade sem poder e poder sem legitimidade.

7.2.1 Os critérios a adoptar para avaliar o desempenho económico dos Estados-Membros resultam deste sistema doutrinal e são os seguintes: equilíbrio orçamental, flexibilidade dos mercados, reformas estruturais, etc.. São estes os principais objectivos de finanças públicas sustentáveis, que relegam — lamentavelmente — para segundo plano os objectivos finais de estabilidade macroeconómica, crescimento e pleno emprego (que estão na base da Estratégia de Lisboa)⁽¹⁹⁾.

7.3 Neste contexto específico, a reforma do Pacto procurou resolver «o *paradoxo da soberania*». O Conselho Europeu neutralizou, com efeito, o poder de controlo da Comissão, atribuindo-o a um Conselho constituído por potenciais «*controlados*». À pergunta «*quem controla os controladores?*» há que responder, não sem algum embaraço: «*os controlados!*». O défice democrático presente na versão tradicional do Pacto de Estabilidade e Crescimento não parece ter sido eliminado com a reforma. Pelo contrário, a esse défice junta-se outro, ligado à falta de transparência e de simplicidade. Neste contexto, vale a pena interrogarmo-nos sobre o papel que o Parlamento Europeu poderia desempenhar para reforçar a legitimidade democrática do Pacto e sobre as medidas que se poderiam tomar para melhorar e reequilibrar os poderes da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu.

7.4 Após o processo de reforma do Pacto, assistiu-se a uma série de acontecimentos que comprometeram seriamente o processo de unificação europeia, nomeadamente os resultados negativos dos referendos sobre a Constituição Europeia em França e nos Países Baixos, a decisão de suspender o processo de consulta para aprovação da Constituição Europeia nos

restantes países e o facto embaraçoso de não se ter chegado a acordo sobre o orçamento europeu para o período 2007-2013. É como se o lento, mas inexorável processo de construção do *puzzle* europeu tivesse sido interrompido porque cada um dos Estados-Membros decidiu reconfigurar as suas peças de acordo com os interesses nacionais. Assim, as peças do *puzzle* já não encaixam umas nas outras, podendo apenas ser colocadas lado a lado ou sobrepostas, formando assim um mosaico quase sempre incompleto e sujeito a ser destruído ao primeiro abanão, involuntário ou não, dos participantes na sua (des)construção.

7.5 É em momentos delicados como o que a União Europeia está a viver que se tornam necessárias opções capazes de marcar uma viragem no debate em curso. Por isso, importa ponderar se não se deveria seguir o conselho dado por J. Habermas num recente artigo de sua autoria.⁽²⁰⁾ O filósofo alemão salienta que a União Europeia está hoje paralisada pelo conflito não resolvido entre maneiras diferentes e inconciliáveis de conceber os objectivos e que as instituições europeias devem, simultaneamente, interiorizar este conflito e trazê-lo à luz do dia, para poderem encontrar soluções produtivas. O CESE acolhe favoravelmente a proposta de abrir caminho a um conjunto de «*aprofundamentos políticos*» entre os Estados-Membros da União Europeia com base na voluntariedade, e não necessariamente na unanimidade. Tais aprofundamentos permitiriam ultrapassar as situações de «*impasse*» resultantes da necessidade de tomar decisões por unanimidade numa União Europeia com 25 Estados-Membros.

7.6 Os referidos aprofundamentos deveriam realizar-se através do instrumento — previsto nos artigos 43.º e 44.º do Tratado de Nice — da «*cooperação reforçada*» entre, pelo menos, oito Estados-Membros. Esta cooperação, se permite, por um lado, tomar decisões comuns através de procedimentos menos restritivos, continua a ser «*aberta*», já que é dada aos outros Estados-Membros a possibilidade de se juntarem ao grupo inicial em qualquer momento, com base no artigo 43.º-A do Tratado de Nice.

7.6.1 Uma primeira área a que naturalmente se poderia aplicar a cooperação reforçada é, justamente, a União Económica e Monetária. A cooperação reforçada neste domínio impõe-se pelo facto de os países que actualmente participam na moeda única necessitarem, indubitavelmente, de coordenar as suas políticas económicas, contrariamente a outros países que, neste momento, dela estão excluídos. Acresce que a política fiscal faz parte integrante das políticas económicas, pelo que, como aliás já foi afirmado noutros pareceres do CESE⁽²¹⁾, as medidas acordadas sobre estas matérias na Zona Euro poderiam fomentar uma maior coesão económica e social em toda a UE.

⁽¹⁸⁾ J. Bouzon e G. Durand, 2005.

⁽¹⁹⁾ J.P. Fitoussi, 2004.

⁽²⁰⁾ J. Habermas, 2005 «*Soltanto un sogno può salvare l'Europa*», (Só um sonho pode salvar a Europa), La Repubblica 9/06/2005.

⁽²¹⁾ «A fiscalidade na UE: princípios comuns, convergência das normas fiscais e possibilidade de votação por maioria qualificada», JO C 80 de 30.03.2004, p. 139.

7.6.2 Os países que participam na UEM poderiam designar um coordenador e porta-voz dos Estados-Membros para a política económica, ao qual se confiaria a coordenação das políticas económicas europeias e se concederiam os poderes necessários para o efeito. O coordenador deveria trabalhar em colaboração com o Presidente do Banco Central Europeu e com o Presidente da Comissão Europeia.

7.6.3 Os Estados-Membros participantes na cooperação reforçada poderiam, além disso, decidir levar a efeito reuniões periódicas entre o coordenador da cooperação reforçada no âmbito da UEM, a Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e o Banco Central Europeu. Poder-se-ia, desta forma, procurar reequilibrar a repartição de poderes, que, neste momento, é demasiado favorável ao Conselho Europeu.

7.6.4 A coordenação das políticas económicas entre os Estados-Membros que participam na UEM deveria concretizar-se através da definição de um conjunto de prioridades de política económica e da criação de instrumentos capazes de realizar esses objectivos. Dever-se-á tomar medidas no sentido de um controlo em tempo real, possibilitando assim os necessários ajustamentos ao longo do processo. Nesse contexto, o reforço da governação económica europeia deverá realizar-se no apoio ao diálogo macroeconómico e no respeito pelo diálogo social europeu.

7.7 Para além da solução da cooperação reforçada, seria interessante seguir o conselho dado por J. DELORS no seu Livro Branco de 1993⁽²²⁾, ou seja, a criação de um fundo europeu para a promoção do crescimento económico e o relançamento da competitividade europeia, através da emissão de obrigações da União a longo prazo, associadas a projectos estratégicos de infra-estruturas materiais e imateriais. Aliás, o

fundo para o desenvolvimento proposto pelo Presidente D. BARROSO parece ir nesse sentido.

7.8 O processo de reforço da governação económica europeia exige a participação de todos os Estados-Membros, já que representa uma oportunidade de crescimento para a União Europeia.

7.9 O debate sobre a reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento pôs em evidência contradições inerentes à natureza institucional da União Europeia.

7.10 A aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento implica um esforço de clarificação sobre o futuro institucional da União. Só assim o Pacto de Estabilidade e Crescimento poderá ser um dos instrumentos capazes de assegurar o crescimento económico — e, portanto, o relançamento do emprego — evitando, simultaneamente, fenómenos de instabilidade económica.

7.11 Face a uma situação delicada como aquela em que a Europa se encontra, é necessário fazer opções corajosas, a fim de dar um novo impulso à ideia de Europa que nos foi legada pelos pais fundadores.

7.12 A aplicação bem sucedida do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a realização dos objectivos que estão na base da sua criação exigem um amplo consenso e o apoio da opinião pública, e não apenas das instituições comunitárias e dos governos nacionais. O CESE organizará, portanto, nos próximos meses, uma conferência que possibilite um debate amplo e aprofundado entre todas as partes envolvidas no processo, dos responsáveis institucionais aos parceiros sociais, passando pelos actores da sociedade civil.

Bruxelas, 15 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽²²⁾ Comissão das Comunidades Europeias, 1993, «Crescimento, competitividade e emprego — os desafios e as pistas para entrar no século XXI, COM(1993) 700 final, Bruxelas, 5 de Dezembro de 1993.»

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Orientações gerais da política económica (2005-2008)»

(2006/C 88/16)

Em 10 de Fevereiro de 2005, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do seu Regimento, elaborar um parecer sobre: «*Orientações gerais da política económica (2005-2008)*».

A Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, incumbida da preparação dos respectivos trabalhos, emitiu parecer em 27 de Janeiro de 2006, sendo relator **A. METZLER**.

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 15 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, com 79 votos a favor, 18 votos contra e 9 abstenções o seguinte parecer:

Conclusões e recomendações

Em vésperas da Cimeira da Primavera de 2006, o CESE decidiu elaborar um parecer de iniciativa destinado aos actores de política económica comunitária com o objectivo de lhes facilitar, nas suas acções futuras, a definição de propostas associando os diferentes interesses da sociedade civil.

No contexto da persistência de um crescimento débil na zona euro e na UE e dos desafios colocados em especial pela globalização e pelas mutações demográficas, no seu parecer de iniciativa sobre as Orientações Gerais da Política Económica 2005-2008, o Comité defende a ideia de que, no quadro da estratégia de Lisboa, sem uma política macroeconómica coordenada que favoreça activamente o crescimento e o emprego não é possível superar os actuais problemas conjunturais e laborais. A crise de confiança generalizada nas grandes economias da zona euro poderá, por outro lado, ser superada apenas mediante uma orientação pelos princípios fundamentais da sustentabilidade financeira e social. Por conseguinte, o Comité partilha também a opinião da Comissão sobre a necessidade de os Estados-Membros da UE aplicarem uma política orçamental conforme aos compromissos assumidos em cada caso.

O Comité aprova as indicações da Comissão no sentido de uma modernização sustentável dos sistemas de segurança social. Há também que melhorar a capacidade de adaptação dos mercados de trabalho, sobretudo no sentido de reduzir o desemprego. Há que conservar a segurança social em que muitas pessoas legitimamente confiam. Ao mesmo tempo, é de mobilizar o potencial de mão-de-obra disponível. A esse respeito instam-se os parceiros sociais e os governos dos Estados-Membros a estabelecerem um equilíbrio entre flexibilidade e segurança que seja propício à inovação.

O Comité considera que, além de uma política macroeconómica adequada para estimular o crescimento e o emprego, é preciso introduzir reformas microeconómicas que aumentem o potencial de crescimento. Há não só que aumentar a competitividade e aplicar medidas de desburocratização, como também prosseguir o desenvolvimento do mercado interno europeu. Na opinião do Comité, porém, seria ilusório comparar em cada

caso o grau máximo de integração dos mercados ao grau optimizado de integração.

No que se refere à sociedade do conhecimento, o Comité considera muito importante fixar as orientações apropriadas no âmbito da aprendizagem ao longo da vida, igualdade de oportunidades, ajudas à família, educação, investigação e inovação. Assim, as condições gerais e os mecanismos de incentivo devem ser melhorados de forma a criar um ambiente propício à inovação. O Comité salienta ainda, em termos gerais, que o fomento do espírito empresarial merece uma atenção especial.

1. Observações preliminares

1.1 O presente parecer de iniciativa sobre as «Orientações gerais da política económica (2005-2008)» das «Orientações integradas para o crescimento e o emprego (2005-2008)» surge como complemento do parecer sobre as «Orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros — 2005/2008»⁽¹⁾. O Comité insiste na sua crítica às modalidades do processo de consulta, que não se justificam de um ponto de vista da coerência própria de ambos os pareceres. Um exame conjunto das orientações gerais e das orientações para o emprego reflectiria melhor as diversas interdependências existentes entre os dois domínios.

1.1.1 Para uma melhor aplicação da estratégia de Lisboa, o Conselho Europeu da Primavera decidiu associar as orientações económicas e as orientações para a política de emprego e integrá-las no processo de Lisboa.

1.1.2 Já no seu parecer sobre as «Orientações gerais de política económica 2003-2005»⁽²⁾, o Comité solicitara uma reorientação da política económica para o crescimento e o pleno emprego. Esta recomendação não perdeu a sua actualidade.

1.2 No quadro das obrigações que lhe conferem os Tratados, o BCE deverá considerar, além da estabilidade dos preços, também as exigências reais da economia em matéria de crescimento e emprego. Na sequência da coordenação definida no Processo de Colónia para o âmbito único da macropolítica, o BCE deveria participar num diálogo construtivo com os decisores da política orçamental e salarial.

(1) Ver parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (em conformidade no artigo 128.º do Tratado CE)» (JO C 286, de 17.11.2005, pág. 38).

(2) Ver parecer do CESE «Grandes orientações das políticas económicas 2003-2005», (JO C 80 de 30/3/2004, pág. 120). O presente documento pretende ser uma continuação deste parecer.

1.3 As orientações integradas devem ser consideradas recomendações para as políticas económicas dos Estados-Membros, cuja aplicação responsável compete, porém, aos Estados-Membros por meio do princípio da subsidiariedade. «Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário» (artigo 5.º do Tratado CE). Sem prejuízo disso, a política económica continua a ser uma questão de interesse comum (artigo 99.º, n.º 1 do Tratado CE).

1.4 No presente parecer examina-se a economia paneuropeia sem prejuízo da heterogeneidade das diferentes economias nacionais dos Estados-Membros.

2. Problemas existentes

Situação de partida: desenvolvimento económico actual

2.1 Após quatro anos de um crescimento económico decepcionante na UE, em 2005 voltou-se a alcançar apenas 1,5 % (UE-25) e 1,3 % na zona euro. Todavia, existem diferenças significativas na evolução dos diferentes Estados-Membros. Apesar do crescimento económico, a economia europeia não consegue beneficiar plenamente da recuperação económica mundial. A diferença para outros países industrializados e regiões fora da Europa acentuou-se novamente.

2.1.1 A depreciação do euro também fez com que o impacto das trocas comerciais na actividade económica tenha sido finalmente significativo. Opostamente, a confiança do consumidor europeu não melhorou muito desde 2003, piorando mesmo em 2005 ao longo de bastantes meses, o que levou a que a procura por parte do consumidor aumentasse pouco. Não se pode falar de uma forte procura interna que dê azo a uma recuperação económica. No contexto internacional, a insegurança sempre presente do consumidor europeu é também patente nas elevadas taxas de poupança.

2.1.2 Os investimentos de capital fixo, que desde princípios de 2001 diminuíram de forma quase permanente, voltaram a aumentar no ano passado. As possibilidades de financiamento favoráveis, com taxas de juro baixas e crescentes benefícios empresariais, permitem a manutenção de condições gerais propícias ao investimento, sobretudo mais ao investimento de elevada rentabilidade bolsista que ao investimento produtivo. O Comité também se mostra preocupado com o fluxo de capitais para os EUA, que também são reflexo do abrandamento dos investimentos na Europa. A melhoria das condições locais continua a ser o elemento principal para se obter um aumento sustentável dos investimentos. A principal razão para o baixo nível de investimentos é a actual fraca procura pelo consumidor. Paralelamente ao aumento constante dos preços da energia, a taxa de inflação mantém-se a um nível aceitável. Isso acontece principalmente na inflação básica (sem os preços da

energia e da alimentação não elaborados), que se mantém claramente abaixo da inflação global. No entanto, os riscos geopolíticos e os estrangulamentos de capacidade no sector da exploração do petróleo podem vir a provocar pressões inflacionistas. Mais à frente abordar-se-á novamente o desafio colocado pela evolução dos preços do petróleo.

2.1.3 O Comité surpreende-se com o facto de, apesar da situação financeira favorável e de um bom nível de lucros, os lucros das grandes empresas que dispararam em 2003 e 2004 não terem sido aplicados em investigação nem em investimentos produtivos que permitiriam à UE aliviar a concorrência com que lida. Pelo contrário, a liquidez acumulada é canalizada para lucros extra a distribuir pelos accionistas, para comprar as acções da própria empresa com vista a torná-las mais atractivas em bolsa, ou para efectuar fusões e aquisições que desencadeiam reestruturações. O Comité inquieta-se em particular com a tendência para o «curto prazo» que entrava os necessários investimentos empresariais a longo prazo.

2.1.4 Um dos problemas principais da economia europeia, para além do actual abrandamento da procura e do reduzido crescimento económico no contexto internacional, reside nas altas taxas de desemprego. Assim, a recente recuperação conjuntural não teve grande impacto no mercado de trabalho. A taxa de desemprego, de cerca de 9 %, mantém-se demasiado elevada, de forma que a mais-valia da economia europeia no seu conjunto continua abaixo do seu potencial. A isso acresce o actual abrandamento dos investimentos que ameaça as possibilidades de crescimento futuras.

2.1.5 Esta tendência para a recuperação sem criação de emprego observou-se de forma semelhante no mercado de trabalho de outros países e regiões industrializados comparáveis. Todavia, a situação dos respectivos mercados de trabalho é mais favorável. Segundo estimativas da Comissão ⁽³⁾, o crescimento em 2005 e 2006 traduzir-se-á na UE em novos postos de trabalho que podem chegar aos três milhões. Todavia, o impacto na taxa de desemprego será reduzido, pois haverá que contar com um aumento da participação através de regressos ao mercado de trabalho fomentados por uma melhoria da situação económica.

2.1.6 Assim, o emprego do potencial de mão-de-obra inutilizado mantém-se um dos principais desafios a enfrentar pela UE. Deveriam ser aplicados programas específicos com vista a facilitar o acesso das mulheres e dos jovens ao mercado de trabalho e outros com o objectivo de reintegrar trabalhadores mais velhos.

Outros desafios: a globalização e as mutações demográficas

2.2 Além dos actuais problemas de política económica e financeira, como a situação insatisfatória do mercado de trabalho, em especial do desemprego, e o défice crescente das finanças públicas, a UE enfrenta outros reptos que, apesar de conhecidos, só serão plenamente actuais no futuro.

⁽³⁾ Previsões do Outono dos serviços da Comissão para 2005.

2.2.1 Por um lado, a UE terá de enfrentar uma maior concorrência económica. O forte crescimento das economias da China e da Índia implica o aparecimento de novos concorrentes que há dez anos não eram importantes de uma perspectiva económica. O potencial mundial de mão-de-obra duplicou, as relações entre capital e trabalho sofreram uma alteração geral. Devido ao seu desenvolvimento económico, os países muito populosos, como a China e a Índia, dispõem de cada vez menos capital por trabalhador em comparação com os países industrializados tradicionais.

2.2.2 Há que fazer todo o possível para que as consequências actuais da globalização e do aumento da divisão internacional do trabalho possam ser consideradas uma oportunidade para o futuro da Europa. Apesar de a concorrência em termos de investimentos ser maior após a abertura económica da China e de outros países do Sudeste Asiático, as empresas europeias assistiram também à abertura de mercados enormes com um potencial considerável, com o aumento do bem-estar nesses países. A política económica deve evoluir em conformidade com as transformações estruturais que a acompanharão. Tal inclui igualmente o estabelecimento de condições-quadro mundiais no tocante a normas mínimas sociais e ambientais e aos direitos de propriedade intelectual.

2.2.3 A UE também tem de enfrentar a subida espectacular do preço do petróleo, consequência da globalização e do constante aumento internacional da procura desse combustível. Precisamente na UE, a poupança no consumo e um maior recurso a outras fontes de energia permitiram reduzir consideravelmente a dependência do petróleo em relação a épocas anteriores. Os mais afectados são precisamente os países industrializados concorrentes, como a China. A UE também podia aproveitar melhor a situação, recuperando as receitas dos países exportadores de petróleo através dos gastos destes em importações.

2.2.4 O segundo grande desafio para as economias europeias será a evolução demográfica e o envelhecimento da população que a acompanhará. A Comunidade, porém, só tem uma influência limitada neste assunto, pois, tal como a Comissão assinala correctamente noutro documento, muitas questões relacionadas com as alterações demográficas são da competência exclusiva dos Estados-Membros ou dos seus parceiros sociais. Além disso, as mudanças demográficas constituem um fenómeno social que as medidas de política económica só conseguem resolver em parte. É, pois, muito importante «acertar agulhas» de forma a poder efectuar as adaptações necessárias na devida altura.

2.2.5 As causas principais das mudanças demográficas são o prolongamento contínuo da esperança de vida, o aumento do grupo etário acima dos 60 anos e a baixa natalidade persistente. A alteração da estrutura etária influenciará cada vez mais todos os mercados de uma economia a partir de 2020: o mercado de trabalho carece de população activa jovem, os mercados de

produtos terão de adaptar-se a uma nova clientela e no mercado de capitais haverá mudanças nos padrões de poupança e na procura de investimentos. Além disso, é de supor que a maior intensidade da concorrência geral resultante da globalização terá consequências para o mercado de trabalho e será necessária uma organização diferente do trabalho no âmbito do diálogo social. O conceito de aprendizagem ao longo da vida encontra a sua justificação precisamente neste contexto⁽⁴⁾. Da mesma forma, o diálogo social e a sociedade civil sairão beneficiados da resposta dada às mudanças demográficas.

2.2.6 Para realizar o objectivo de criação de uma economia competitiva, assente no conhecimento, as empresas devem poder fomentar e desenvolver as mudanças tecnológicas e organizativas, a produtividade e a inovação. Isso só será possível com uma adaptação permanente das qualificações dos trabalhadores à procura sempre em mutação e mediante estratégias activas das empresas. Para o efeito, as empresas devem integrar a formação na sua estratégia, enquanto investimento a médio e a longo prazo e não como uma acção que permite um retorno de investimento rápido ou mesmo imediato. A formação profissional, a formação e a educação ao longo da vida não devem ser consideradas isoladamente. Devem fazer parte da gestão da carreira dos trabalhadores. O que está em causa é, através da formação, assegurar as motivações, seja qual for a idade, valorizando as competências e dinamizando os percursos profissionais. Deste ponto de vista, o balanço de competências e a validação dos resultados adquiridos são utensílios que devem ser desenvolvidos no âmbito de projectos profissionais individuais em articulação com o projecto da empresa⁽⁵⁾.

A Estratégia de Lisboa

2.3 A evolução da economia mundial nos últimos cinco anos corrobora os objectivos ambiciosos da estratégia de Lisboa de melhorar continuamente a competitividade e garantir os postos de trabalho. Seria conveniente interiorizar os princípios da Agenda de Lisboa. Só com confiança nas próprias forças e coragem para mudar poderá a UE converter-se na economia assente no conhecimento mais importante do mundo, com postos de trabalho melhores e mais seguros, como é seu objectivo. Os relatórios deste Comité⁽⁶⁾ e do Grupo de Alto Nível⁽⁷⁾ (relatório Kok) apresentados ao Conselho Europeu, que avaliam os resultados actuais referentes à estratégia de Lisboa, consideram que a realização dos objectivos definidos tem vindo a ser adiada. O crescimento económico da UE, espartilhado nas exigências de uma política monetarista que não lhe proporciona os meios de relançar a procura através da despesa, encontra-se efectivamente atrasado em relação ao dos Estados Unidos. A taxa média de crescimento da UE entre 2001 e 2004 é de apenas 1,5 %. A diferença de produto interno bruto por habitante da UE e de crescimento da produtividade em relação a outros países e regiões industrializados comparáveis não diminuiu.

⁽⁴⁾ Ver parecer do CESE «Crescimento económico, fiscalidade e sustentabilidade dos regimes de pensão na UE» (JO C 48, de 21.2.2002, pág. 89).

⁽⁵⁾ Ver pareceres do CESE «Competitividade das empresas» (JO C 120 de 20.5.2005, pág. 89) pontos 5.4.6.3 e 5.4.6.4 e «Aumentar os níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos e retardar a saída do mercado de trabalho» (JO C 157 de 28.6.2005, pág. 120) ponto 4.3.5.4.

⁽⁶⁾ Ver parecer do CESE sobre «Melhorar a aplicação da Estratégia de Lisboa», (JO C 120 de 20.5.2005, pág. 79).

⁽⁷⁾ «Enfrentar o desafio, a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego», relatório do Grupo de Alto Nível presidido por Wim KOK, Novembro de 2004.

2.3.1 A Agenda de Lisboa apresenta nesse domínio várias perspectivas para fortalecer o dinamismo económico interno da UE e dos seus Estados-Membros ⁽⁸⁾.

2.3.2 Na maior parte dos Estados-Membros é possível explorar o potencial de maior crescimento aumentando a taxa de participação no mercado de trabalho.

2.4 Algumas das causas para o fraco crescimento da Europa e para a evolução, ainda decepcionante, do mercado de trabalho também residem nos problemas estruturais, ainda sem solução, com que as maiores economias da zona euro se debatem. Além disso, todos os governos dos Estados-Membros concordam que é preciso consolidar as finanças públicas e ultrapassar o fraco crescimento.

2.4.1 Para não aumentar o atraso em relação a outros espaços económicos pujantes e realizar os objectivos ambiciosos definidos no âmbito da estratégia de Lisboa, a UE deve converter-se por iniciativa própria no motor de crescimento.

2.4.2 Neste contexto, o Comité considera que os parceiros sociais e outras organizações representantes da sociedade civil têm um papel importante a desempenhar no diálogo. O CESE refere mais uma vez o seu parecer sobre «Melhorar a aplicação da Estratégia de Lisboa» ⁽⁹⁾, que é complementar ao presente parecer.

Superação da crise de confiança

2.5 A insegurança sobre a situação do emprego levou a que os consumidores em vários Estados-Membros rejeitassem ou adiassem as decisões sobre o consumo. Cria-se assim um mecanismo de espera (atitude expectante) que enfraquece a procura interna, leva ao adiamento de transacções com efeito a longo prazo e tem um impacto no crescimento económico. É preocupante que em alguns Estados-Membros a redução das despesas no consumo induzida por uma recessão conjuntural (2001-2003) não tenha sido seguida de um aumento significativo na conjuntura inversa. O mesmo se pode dizer das decisões das empresas em matéria de investimentos. Existe o perigo de as expectativas autocriadas se solidificarem e criarem um desequilíbrio conjuntural persistente. Este perigo deve ser evitado com medidas apropriadas.

2.5.1 A crise de confiança dos trabalhadores e consumidores está a ser reforçada em muitos países da Comunidade Europeia com a divulgação pública de erros e negligências de dirigentes e estruturas completas de direcção. O Comité considera importante que os países europeus, apoiados pela Comunidade Europeia, prestem maior atenção à falta de qualificação e integridade no sector dos dirigentes e adoptem medidas em conso-

nância. Além disso, há que reflectir sobre o modo de incentivar os responsáveis a cumprirem com rigor as suas funções e a responsabilidade social, reforçando para isso a transparência e também, se necessário, o rigor dos critérios em matéria de responsabilidade.

2.5.2 A superação, portanto, da crise de confiança nas grandes economias da zona euro é uma das principais tarefas. Só uma estratégia de sustentabilidade da política orçamental e social conservará e fortalecerá a confiança dos cidadãos na capacidade de acção dos seus governos nacionais e das instituições da UE ⁽¹⁰⁾.

2.5.3 Reduzir o peso dos orçamentos públicos e reforçar os sistemas de segurança social serão objectivos possíveis apenas em ligação com uma melhoria duradoura da situação do mercado laboral. As reformas do mercado laboral que tenham em conta as transformações económicas, cada vez mais rápidas, e simultaneamente a segurança social deverão ser integradas como aspectos essenciais numa política económica sustentável. Em conformidade com a estratégia de Lisboa, o Estado poderá assumir funções de supervisão para, como resposta positiva à globalização, apoiar a reorientação dos investimentos correspondentes e a criação de postos de trabalho em novos sectores.

2.5.4 É, pois, extremamente importante uma orientação bem precisa para os novos sectores e para as oportunidades que estes oferecem, melhorando a coordenação das medidas nos domínios do comércio, concorrência, indústria, inovação, educação e formação e, por último, emprego. A sociedade civil em geral devia assumir a sua responsabilidade neste domínio.

2.5.5 É indispensável que a política monetária e fiscal também estimule o crescimento e o emprego ⁽¹¹⁾. Efectivamente, é de coordenação e de política económica que os Estados-Membros necessitam. Todavia, será de prestar especial atenção a que as medidas de política conjuntural destinadas a estimular a procura não comprometam a confiança na estabilidade.

3. Políticas macroeconómicas para o crescimento e o emprego

Política orçamental

3.1 Reformas estruturais sem uma procura suficiente têm um efeito negativo no emprego. Já neste momento há que ter em conta a grande pressão das despesas a longo prazo resultante do envelhecimento da população. Nestas circunstâncias, no quadro de uma política macroeconómica equilibrada, a política fiscal poderia contribuir também para reforçar a procura real ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Conselho da União Europeia, Conclusões da Presidência (19255/2005 de 18.6.2005), em especial os seus pontos 9-11 e a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Acções Comuns para o Crescimento e o Emprego: o Programa Comunitário de Lisboa (COM(2005) 330 final de 20.7.2005).

⁽⁹⁾ Ver parecer do CESE sobre «Melhorar a aplicação da Estratégia de Lisboa», (JO C 120 de 20.5.2005, pág. 79).

⁽¹⁰⁾ Ver parecer da Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social sobre «Reforço da governação económica – Reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento» (ECO/160 – CESE 780/2005 fin de 31.1.2006).

⁽¹¹⁾ O CESE apelou várias vezes neste sentido, nomeadamente no seu parecer sobre «Política de emprego: Papel do CESE após o alargamento e na perspectiva do processo de Lisboa» (JO C 221 de 8.9.2005, pág. 94).

⁽¹²⁾ Ver também parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As orientações gerais de política económica para 2003-2005» (JO C 80, de 30.3.2004, pág. 120, ponto 1.4.)

3.1.1 Para tal, os Estados-Membros devem partir de uma programação orçamental mais realista e mais transparente. Uma avaliação crítica dos objectivos e uma maior disciplina das despesas seriam provas da qualidade das despesas públicas e contribuiriam para um maior crescimento. Isto também é aplicável a todos os níveis da UE. São necessários mecanismos de execução mais rigorosos nos diferentes países, a fim de atacar pela raiz os riscos de défice. As previsões do Outono de 2005 da Comissão sobre o défice dos orçamentos públicos sublinham a necessidade de uma consolidação. Apesar de uma recuperação persistente (ainda que pouco vigorosa), a Comissão considera que o défice orçamental da UE-25 em 2005 e 2006, com 2,7 %, respectivamente, situar-se-á de modo pouco significativo atrás do valor de referência de 3 %.

3.1.2 A disciplina orçamental é uma condição importante para o sistema europeu de bancos centrais poder garantir a estabilidade dos preços com taxas de juro relativamente baixas. O BCE devia manter uma atitude vigilante face aos riscos de tendência de aumento dos preços, ligada nomeadamente ao excesso de liquidez a nível mundial ou aos efeitos secundários do aumento dos preços da energia. O Comité, portanto, concorda com a observação da Comissão de que o respeito da estabilidade dos preços deve ser o objectivo principal do BCE.

Sustentabilidade do sistema social

3.2 A grande pressão exercida sobre os sistemas de segurança social no sentido de serem adaptados não advém primeiramente da globalização, mas sim do elevado desemprego conjuntural e das importantes alterações demográficas resultantes do retrocesso da taxa de natalidade e do prolongamento da esperança de vida, que podem levar a períodos cada vez mais longos de pagamento de pensões. O Comité subscreve o pedido da Comissão quanto a todas as medidas que toma a favor do emprego e de uma modernização sustentável dos sistemas de segurança social, dado que é imprescindível um nível elevado de segurança social para «garantir o equilíbrio entre competitividade, procura e coesão económica»⁽¹³⁾. Há que conservar a segurança social em que muitas pessoas legitimamente confiam.

3.2.1 Uma reforma dos sistemas de segurança social também deve estar estreitamente ligada a planos específicos para facilitar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, devendo nesse sentido ser garantidos serviços de puericultura, escolas, etc. Devem ser fomentadas medidas que permitam conciliar melhor a vida familiar e a vida profissional como, por exemplo, reforçar a assistência às crianças de tenra idade em regime de dia completo⁽¹⁴⁾. Em países com oferta insuficiente de assistência infantil, a taxa de emprego das mulheres é relativamente baixa. Inversamente, os países com alta taxa de emprego feminino dispõem de um bom acesso a centros de assistência infantil. Existem análises que revelam uma discrepância considerável na UE entre o número de filhos desejados (2,3) e efectivos (1,5). Uma taxa de natalidade de 2,1 bastaria para pôr fim ao declínio da população europeia. É provável

⁽¹³⁾ Ver parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As orientações gerais de política económica para 2003-2005» (JO C 80, de 30.3.2004, pág. 120, ponto 1.5.3)

⁽¹⁴⁾ Ver parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (em conformidade com o artigo 128.º do Tratado CE)» (JO C 286, de 17.11.2005, pág. 38). No seu ponto 3.2.3 afirma-se que «O CESE exorta os Estados-Membros a continuarem a promover a conciliação da vida familiar com a vida profissional. Trata-se de algo que incumbe a toda a sociedade.»

que a criação de infra-estruturas adaptadas, uma organização do trabalho que respeite as garantias dos trabalhadores, tornando mais atraente para trabalhadores e empresários o trabalho a meio tempo e facilitando, sem no entanto encorajar, as interrupções da actividade e uma regulamentação flexível sobre o dia de trabalho, aumente claramente, pelo menos em alguns Estados-Membros, os incentivos para que as pessoas voltem a inserir-se no mercado de trabalho, após um período de assistência aos filhos. Assim, uma reforma sustentável do mercado de trabalho que levasse a um aumento da procura de mão-de-obra reforçaria também a posição dos trabalhadores e, dessa forma, a disposição dos empresários em contribuir para uma melhor conciliação entre a vida familiar e a vida profissional.

3.2.2 Os governos e os parceiros sociais também são instados a apoiar a criação, mediante acordos colectivos, de novas oportunidades de emprego e principalmente de um equilíbrio entre flexibilidade e segurança que seja propício à inovação. Nesse sentido, tratando-se de «trabalhadores idosos», o Comité apoiou as recomendações e a análise da Comissão ao indicar na sua comunicação (COM(2004) 146 final) «...os parceiros sociais deveriam alargar e intensificar os seus esforços, tanto a nível nacional como a nível comunitário, para criar uma nova cultura em matéria de envelhecimento e gestão da mudança. Com efeito, os empregadores continuam ainda, com demasiada frequência, a dar prioridade aos regimes de reforma antecipada». O aumento da taxa de emprego é crucial. Nesse sentido, o CESE considera que, para aumentar a taxa de emprego global ou o emprego na faixa etária dos 55-64 anos, é necessário aumentar a taxa de emprego das categorias de trabalhadores potenciais que nela estão subrepresentados. Deste ponto de vista, há que tomar medidas importantes para mobilizar todas as reservas de mão-de-obra existentes na União, de jovens trabalhadores numa situação de desemprego desmotivante e preocupante em termos de taxa de emprego global, bem como prestar especial atenção às mulheres e às pessoas portadoras de invalidez⁽¹⁵⁾.

Redução do desemprego, mobilização da mão-de-obra

3.3 O Comité frisa a necessidade, referida pela Comissão, de aumentar claramente as taxas de emprego, especialmente nas grandes economias, e elevar de modo sustentável a oferta de mão-de-obra. Tendo em vista a sustentabilidade a longo prazo da economia europeia, a luta contra o desemprego maciço deve ser uma prioridade principal.

3.3.1 O elevado desemprego estrutural e o alargamento do comércio à escala mundial colocam novas exigências no que se refere a uma adaptação eficiente e dinâmica dos mercados de trabalho. Em especial nos mercados da exportação, mas também no sector de prestação de serviços, surgem várias oportunidades novas resultantes do comércio mundial em expansão. A capacidade de adaptação dos mercados de trabalho enfrenta desafios totalmente novos, cuja resposta implica porém um quadro estável.

⁽¹⁵⁾ Ver parecer do CESE «Aumentar os níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos e retardar a saída do mercado de trabalho», pontos 6.3.2 e 4.4.4. (JO C 157 de 28.6.2005, pág. 120).

3.3.2 Os mercados de trabalho europeus deviam ser capazes de responder melhor e com maior dinâmica a tendências como a subcontratação e a deslocalização. Os sistemas de prestações de desemprego, sistemas de segurança social e agências de emprego deviam funcionar de forma não só a cobrir a passagem do desemprego para o emprego, mas também a facilitar a mudança entre diversas situações de emprego, como, por exemplo, trabalho, formação, interrupções da actividade laboral ou trabalho por conta própria. Dado que a Comunidade dispõe apenas de um mandato limitado neste domínio, cabe aos Estados-Membros gerir nesse sentido as suas respectivas instituições do mercado do trabalho.

3.3.3 Por outro lado, continuam a existir obstáculos temporários à mobilidade dos trabalhadores na actividade laboral transfronteiriça dentro da UE. O Comité insta os Estados-Membros a analisarem seriamente se os períodos de transição não poderiam terminar. Para tal seria necessária a participação e consulta dos parceiros sociais em todos os níveis relevantes⁽¹⁶⁾. A manutenção dos períodos de transição deverá, em todo o caso, ser suportada por argumentos de peso e objectivos.

3.3.4 Dado que a taxa de desemprego de pessoas com pouca ou nenhuma formação profissional se situa muito acima da média, o fomento da formação profissional e contínua é um dos principais instrumentos da política do mercado de trabalho. Educação e formação são investimentos no capital humano. Aumentam as possibilidades de as pessoas acederem a um emprego, bem como as possibilidades de produção das empresas. O factor educação é uma componente importante da evolução da produtividade e da competitividade internacional. Em todos os contratos colectivos e relações contratuais determinantes para eles, os parceiros sociais deviam chegar a um acordo sobre a conservação e a melhoria do capital humano dos empregados e trabalhadores através de formação e promoção profissionais.

3.3.5 Em particular entre os jovens, considera-se correctamente que a formação profissional é uma condição essencial para o futuro emprego, ainda que não seja condição suficiente para uma procura específica de emprego. As pessoas mais idosas, com uma taxa de desemprego superior à média, tal como acontece entre os adolescentes e os jovens, também se vêem obrigadas a adquirir novos conhecimentos, mediante acções de formação contínua, e novas qualificações. De facto, o potencial de produtividade dos trabalhadores mais velhos não se esgota com a idade mas sim com a obsolescência das suas qualificações, o que convém remediar com a aprendizagem contínua. Pelo que se referiu, é útil esclarecer que não basta executar uma política para a faixa etária 40-50 anos⁽¹⁷⁾.

3.4 O Comité entende que as grandes pressões sobre o factor trabalho, através de impostos e contribuições sociais, são um problema agravante.

⁽¹⁶⁾ «A dimensão social da globalização – Contributo das políticas da UE para tornar os benefícios extensíveis a todos», COM(2004) 383 final, de 18.5.2004.

⁽¹⁷⁾ Ver Estudo Internacional sobre a alfabetização dos adultos da OCDE [International Adult Literacy Survey IALS] e parecer es do CESE sobre «Os trabalhadores idosos» (JO C 14 de 16.1.2001) e «Aumentar os níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos e retardar a saída do mercado de trabalho» (JO C 157 de 28.6.2005, pág. 120, ponto 4.3.5).

4. Reformas microeconómicas para reforço do potencial de crescimento

O mercado interno da UE

4.1 O Comité partilha a opinião da Comissão de que um mercado interno mais amplo e mais integrado deve ser uma componente importante de uma política económica orientada para o emprego e o crescimento. Porém, o Comité não considera que os problemas surgidos na aplicação da estratégia de Lisboa resultem principalmente de um mercado interno insuficientemente integrado.

4.1.1 A integração dos mercados de serviços, deficientemente realizada até ao momento, mal pode considerar-se a causa da baixa eficiência dos mercados de trabalho e do crescimento económico. Uma grande parte dos desempregados pertence ao grupo com qualificações baixas, que beneficiariam muito pouco da integração de um mercado interno europeu de serviços. É certo que a eliminação das barreiras fiscais pode melhorar o nível de investimentos e facilitar a alguns empresários e trabalhadores superar os obstáculos à mobilidade. Mas isso pouco contribuirá para aligeirar os mercados de trabalho nacionais. Todavia, um maior desenvolvimento do mercado interno a fim de criar um mercado interno de serviços autêntico e equilibrado pode representar um contributo importante.

4.1.2 Na opinião do Comité, seria errado comparar em cada caso o grau máximo de integração dos mercados ao grau optimizado de integração. Em particular, no caso de mercados tipicamente regionais ou locais, como acontece com muitos prestadores de serviços, o volume dos serviços transfronteiriços move-se sempre dentro de um quadro estritamente limitado. Nesses casos precisamente, avançar com a harmonização podia causar a impressão de que a política da UE não tem em suficiente conta as características específicas regionais e, dessa forma, levar a um endurecimento das condições actuais. Assim, é necessário no mínimo nomear claramente os obstáculos que existem neste momento e ponderá-los face aos regulamentos que serão mantidos, devido às características específicas dos Estados-Membros, e aos quais os operadores se terão de adaptar. Deverá ser dada prioridade a uma avaliação cuidadosa de mercados e sectores.

4.1.3 O Comité também aprova a recomendação da Comissão de suprimir as ajudas estatais que interfiram na concorrência ou reorientá-las mais para os sectores da investigação, inovação e política de formação, que estão ligados ao programa de Lisboa. Assim, além do objectivo pretendido de reforçar a concorrência, seria também possível obter uma redução das pressões sobre os orçamentos públicos ou um reforço dos investimentos públicos com perspectivas de futuro.

4.1.4 A integração dos mercados europeus de capitais é importante para recuperar o crescimento da UE. Nos últimos anos, foram envidados esforços consideráveis para criar condições-quadro reguladoras para um mercado integrado de capitais e serviços financeiros. Assim, o Comité toma nota das reclamações de uma actividade de harmonização demasiado rápida e demasiado dispendiosa.

4.1.5 Antes de dar início a novos projectos de harmonização e regulamentação, é necessária uma revisão cuidada que recorra a critérios de necessidade e urgência. A curto prazo, os projectos de directiva cuja necessidade não seja imediata deviam ser adiados. Neste momento, parece mais oportuno concentrar-se numa aplicação e consolidação, orientadas para o mercado e eficientes em termos de custos, de diversas iniciativas legislativas muito recentes que ainda não foram concluídas. O Comité aprova as posições também nesse domínio incluídas no «Livro Branco sobre a política no domínio dos serviços financeiros (2005-2010)» da Comissão.

Concorrência e desburocratização

4.2 O Comité congratula-se com os objectivos previstos pela Comissão de uma maior liberdade de trocas comerciais. Uma administração ágil e moderna concentrada nas suas competências centrais consegue efectuar poupanças, mas pode deixar os Estados-Membros desamparados dado que ficam privados de instrumentos de intervenção em caso de crise. Os Estados-Membros deviam considerar como princípio orientador a concentração ambiciosa no cumprimento das missões principais reservadas ao Estado, como, por exemplo, formação, infra-estruturas públicas, segurança interna e externa, protecção social e um elevado nível de saúde pública. Neste contexto, o Comité aprova em especial as afirmações da Comissão a favor da importância económica de uma legislação melhor. A consulta mais frequente das partes interessadas nos procedimentos legislativos aumentará a transparência do processo decisório, o que é do interesse dos legisladores e dos actores do mercado.

4.2.1 Um reforço da competitividade terá efeitos no fomento das inovações. As condições gerais em matéria de inovação e, mais amplamente, da investigação deviam ser melhoradas. A este respeito o Comité recorda que, em vários pareceres, apresentou propostas que permanecem actuais. Reitera-as aqui ⁽¹⁸⁾.

4.2.2 O CESE assinala que as orientações gerais não prestaram atenção suficiente ao tema da desburocratização. Assim, o Comité sublinha novamente a importância do projecto comunitário para melhorar a legislação, lamenta que nas orientações gerais não se inste vigorosamente os Estados-Membros a adotar medidas para simplificar a legislação, como, por exemplo, a simplificação do sistema de impostos e taxas. O mesmo se aplica à legislação comunitária e à sua aplicação ao nível nacional. Os custos seriam reduzidos, bem como as pressões sobre os orçamentos públicos, diminuindo os procedimentos decisórios e simplificando as condições que os regem.

4.2.3 Em matéria de regulamentação, desregulamentação e liberalização dos mercados, há que ponderar com atenção os interesses referentes à defesa do consumidor e do ambiente e os objectivos de política social face às possibilidades de crescimento macroeconómico. As futuras legislações e acções de

⁽¹⁸⁾ Ver pareceres do CESE «Investigadores no Espaço Europeu da Investigação: uma profissão, múltiplas carreiras» (JO C 110 de 30.4.2004, pág. 3), «Integração e reforço do Espaço Europeu da Investigação» (JO C 32 de 5.2.2004, pág. 81), «Rumo a um espaço europeu da investigação: um novo impulso – Reforçar, reorientar e criar novas perspectivas» (JO C 95 de 23.4.2003, pág. 48) e «Reforçar a coesão e a competitividade através da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação» (JO C 40 de 15.2.1999, pág. 12).

supervisão deviam ser objecto de uma avaliação mais profunda do que a actual das consequências da actividade legisladora ⁽¹⁹⁾.

4.2.4 Uma regulamentação demasiado geral limitará precisamente, de forma desproporcionada, a produtividade das PME e de outros trabalhadores por conta própria, por contarem apenas com estruturas de direcção e administração de pequena envergadura. O Comité renova, pois, o seu pedido de criação de um estatuto especial para as PME ⁽²⁰⁾.

4.2.5 O CESE considera que a colaboração reforçada entre os sectores público e empresarial representa uma grande oportunidade para a gestão dos contratos públicos (parcerias público-privado). As desvantagens orçamentais e financeiras existentes nesta modalidade recente de cooperação entre os Estados-Membros da UE e a própria Comunidade em matéria de execução e adjudicação de contratos públicos deviam garantir um nível de concorrência leal entre os sectores público e privado, com vista a aumentar os benefícios para o público. Empréstimos do sector privado deveriam ser considerados para o financiamento de projectos quando tal se revelar rentável, independentemente da forma como os projectos são pensados, elaborados ou executados.

Aprendizagem e educação

4.3 O conceito de aprendizagem ao longo da vida, em especial através de métodos flexíveis de aprendizagem, desempenha um papel importante no contexto da sociedade do conhecimento. Para realizar a aprendizagem ao longo da vida é necessária uma cultura social de aprendizagem e uma infra-estrutura que lhe sirva de apoio. Os parceiros sociais e a sociedade civil deviam promover a ideia da aprendizagem ao longo da vida. Também no âmbito da educação e da formação profissional seria de recorrer mais frequentemente à opção das parcerias público-privado. Para financiar a estrutura é necessário um reforço das ajudas estatais, presentemente insuficientes. As despesas totais em educação e formação profissional na UE-25 ascendiam há pouco tempo (em 2002) a 5,2 % do PIB e, desta forma, situavam-se sensivelmente ao mesmo nível de outras regiões económicas comparáveis. Todavia, apenas 0,6 % do PIB provinha do sector privado, valor muito inferior ao das regiões de referência e que pode aumentar quando haja eficácia de custos no período de vida do projecto ou no período de empréstimo.

4.3.1 Num parecer anterior, o Comité manifestou-se sobre a relação entre as trocas culturais e os jovens no quadro do programa de acção no domínio da aprendizagem ao longo da vida ⁽²¹⁾. Cabe destacar novamente no presente contexto a importância desta relação para a criação de uma sociedade assente no conhecimento. O fomento do intercâmbio cultural (sobretudo entre adolescentes) desperta o interesse por outros âmbitos culturais e contribui, assim, positivamente para um intercâmbio mútuo de conhecimentos.

⁽¹⁹⁾ Neste sentido, o Comité Económico e Social Europeu já defendeu anteriormente a criação de um sistema fiscal e um quadro regulamentar nacional simples. Ver parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As orientações gerais de política económica para 2003-2005» (JO C 80, de 30.3.2004, pág. 120, ponto 4.4.2.4)

⁽²⁰⁾ Ver parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (em conformidade no artigo 128.º do Tratado CE)» (JO C 286, de 17.11.2005, pág. 38).

⁽²¹⁾ Parecer do CESE sobre «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção integrado no domínio da aprendizagem ao longo da vida», de 10.2.2005 (JO C 221 de 8.9.2005, pág. 134,).

4.3.2 O Comité congratula-se com o facto de a aprovação da directiva relativa ao reconhecimento de diplomas ter permitido suprimir obstáculos importantes à mobilidade dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria. Insta os Estados-Membros a velarem pela sua rápida aplicação. Além disso, as comparações e avaliações periódicas dos resultados de universidades e escolas — tal como, por exemplo, as realizadas no quadro do estudo de Pisa e do processo de Bolonha — exercerão sem dúvida uma influência positiva na ambição e disposição para a produtividade por parte dos participantes ⁽²²⁾.

4.3.3 Por outro lado, o sistema europeu de ensino superior não está suficientemente orientado para o objectivo de se converter num espaço-modelo a nível mundial para a investigação avançada. Seria conveniente prestar maior atenção ao nível nacional e europeu ao conceito de centros e sectores de excelência onde a situação o exija. Assim, seria possível contrariar a emigração transatlântica de investigadores europeus nos sectores mais avançados.

Investigação e inovação

4.4 A redução e o envelhecimento previsíveis da população na Europa requerem cada vez mais inovações tecnológicas para garantir o bem-estar futuro de toda a sociedade europeia. A Comissão, porém, comprovou e advertiu com razão que até ao momento não foram realizados esforços suficientes para melhorar a capacidade de inovação da UE ⁽²³⁾.

4.4.1 Para aumentar a actividade da inovação ao nível comunitário, o Comité considera imprescindível suprimir os obstáculos que se opõem à sua divulgação transfronteiriça. A actividade em matéria de inovação, que ainda se mantém aquém das suas possibilidades, associada à situação insatisfatória do mercado de trabalho, é um dos factores determinantes da desaceleração do crescimento da produtividade na zona euro. Para obter melhores resultados nesse domínio, porém, devem eliminar-se as causas da fragmentação dos mercados, que neste momento impedem a divulgação de novas tecnologias.

4.4.2 O Comité partilha a opinião da Comissão de que a melhoria das condições gerais e dos mecanismos de incentivo é ainda necessária para a criação de um clima produtivo e propício à inovação.

4.4.3 A utilização das ajudas públicas à inovação devia ser mais eficaz e específica, a fim de evitar um incentivo inadequado a investidores privados e, assim, uma repartição desequilibrada dos recursos públicos. Há que dar início a projectos em estreita colaboração com universidades e empresas, sem prejuízo da necessidade de investigação de base, com o objectivo de reforçar a ligação da investigação ao sector privado.

4.4.4 Os regulamentos sobre medidas de apoio por parte do Estado deviam ser mais transparentes para facilitar o acesso aos recursos públicos destinados à investigação. O Comité acolheria com agrado uma maior colaboração da Comissão também na prestação de serviços. O Comité sublinha o seu pedido, várias vezes formulado, de as condições gerais de ajuda também serem organizadas de forma acessível e utilizável pelas PME e microempresas.

4.4.5 Uma patente comunitária em toda a UE fomentaria a inovação. Os obstáculos existentes (como os problemas linguísticos) poderiam ser eliminados. O Comité solicita mais uma vez com veemência a introdução o mais rápido possível de uma patente comunitária.

Pequenas e médias empresas

4.5 Tal como já assinalado pelo Comité em parecer anterior, o fomento do espírito empresarial merece uma atenção especial ⁽²⁴⁾. As PME em particular dispõem de um potencial específico em termos de possibilidades de inovação. Para compensar as suas desvantagens em termos de custos face às empresas de maior dimensão, têm de se afirmar mediante produtos e serviços inovadores. Assim, o CESE acolhe com satisfação o pedido da Comissão de conseguir na Europa um acesso livre ao financiamento para todos e aos mercados de capitais de risco às jovens empresas ⁽²⁵⁾.

Bruxelas, 15 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽²²⁾ Também noutro documento o CESE salientou «a importância da transparência e da harmonização das qualificações em toda a Europa e a nível internacional». Ver parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (em conformidade no artigo 128.º do Tratado CE)» (JO C 286, de 17.11.2005, pág. 38, ponto 3.8.1).

⁽²³⁾ Actualmente, a UE contribui com apenas 2 % do PIB para I&D. Ver documento da Comissão, Recomendação relativa às Orientações Gerais para as Políticas Económicas (2005-2008), COM(2005) 141 final, ponto B.2. Esta percentagem pouco subiu desde o início da estratégia de Lisboa e encontra-se ainda claramente longe do objectivo comunitário de elevar para 3 % do PIB os investimentos em investigação. O Comité recorda que dois terços deverão ser financiados pelo sector privado.

⁽²⁴⁾ Ver pareceres do CESE sobre «Estimular o espírito empresarial na Europa: prioridades para o futuro» (JO C 235 de 27.7.1998) e «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (em conformidade no artigo 128.º do Tratado CE)» (JO C 286, de 17.11.2005, pág. 38).

⁽²⁵⁾ Neste sentido, o Comité Económico e Social Europeu também já defendeu anteriormente o fomento do espírito empresarial e a criação de empresas. Ver parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As orientações gerais de política económica para 2003-2005» (JO C 80, de 30.3.2004, pág. 120, ponto 4.4.2.4)

ANEXO 1

Ao parecer do Comité Económico e Social Europeu**Propostas de alteração rejeitadas**

Foram rejeitadas no decurso das deliberações, tendo, todavia, recolhido mais de um quarto dos votos expressos, as seguintes propostas de alteração:

Ponto 2.5.1

Suprimir.

Justificação

Operam nos Estados-Membros da União Europeia 23 milhões de entidades económicas diferentes e um número ainda maior de dirigentes, cuja maioria é empregada por conta de outrem. Estes dirigentes trabalham num ambiente de stress extremo, sendo responsáveis por praticamente tudo o que acontece na empresa por culpa ou por causa de qualquer trabalhador. Muitos dirigentes demitem-se das suas funções ou subscrevem seguros contra os riscos.

Todos os Estados-Membros da União Europeia dispõem de sistemas jurídicos: códigos civis, comerciais, penais, etc., que regulamentam a responsabilidade das estruturas de direcção das entidades económicas.

No entanto, o ponto 2.5.1 apela aos países europeus e à União Europeia que prestem maior atenção à falta de qualificação e integridade no sector dos dirigentes e, igualmente, que adoptem medidas em consonância.

Este contexto, suscita algumas questões que devem ser respondidas caso queiramos que o parecer do Comité Económico e Social Europeu seja levado a sério:

1. De que forma podem a União e os Estados-Membros controlar as qualificações e a integridade de várias dezenas de milhão de pessoas? Serão necessárias novas instituições? Será que os sistemas jurídicos existentes não dão garantias suficientes, bastando apenas aplicar a lei?
2. Por que razão este apelo não se dirige igualmente aos trabalhadores, instando-os a trabalhar de forma eficiente e conscienciosa, a terem as qualificações adequadas e a comportarem-se com integridade, uma vez que são os dirigentes que respondem pelos seus erros? Se o Comité Económico e Social Europeu é um órgão de consenso, então temos de apelar igualmente aos trabalhadores e a todas as fundações e organizações sociais e não governamentais para que se dotem das qualificações e dos princípios adequados e solicitar aos Estados-Membros e à União que os controlem. Porquê ficarmos-nos apenas pelos dirigentes?
3. Durante o debate na Secção ECO para adopção do parecer, argumentou-se que o apelo à UE e aos Estados-Membros não seria levado a sério, pois tratava-se apenas de um apelo. Se assim é, por que não solucionar de uma vez, com um único parecer e um único apelo, todos os problemas económicos, sociais e outros, já que se trata apenas de um apelo. Era este o método de acção da oposição nos parlamentos dos países comunistas que quanto mais grave se tornava a situação da economia, mais disposições se adoptavam, pensando-se que as disposições, as resoluções e os apelos poderiam mudar alguma coisa. Proponho adoptar um parecer com o seguinte apelo dirigido à União e aos Estados-Membros: «Tem de funcionar». Resolvemos, deste modo, não só a questão dos dirigentes, mas também todas as demais questões. O Comité Económico e Social Europeu deixará de ser necessário durante muito tempo, o que beneficiará certamente a União Europeia e a integração europeia.

Resultado da votação

A favor: 37

Contra: 53

Abstenções: 9

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As relações UE-México»

(2006/C 88/17)

Em 1 de Julho de 2004, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «As relações UE-México».

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 26 de Janeiro de 2006 (relator: J. I. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

Na 424.ª reunião plenária de 14 e 15 de Fevereiro de 2006 (sessão de 15 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 107 votos a favor, 4 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Introdução

1.1 O objectivo do presente parecer é analisar a evolução das relações entre a União Europeia (UE) e o México desde Dezembro de 1995, data em que o CESE adoptou o primeiro parecer sobre a matéria⁽¹⁾, assim como propor pistas de reflexão a desenvolver e a aprofundar, tanto no que se refere ao futuro das relações entre a UE e o México como à implicação das sociedades civis de ambas as partes.

1.2 As relações entre a UE e o México registaram progressos muito significativos, materializados no Acordo de Parceria Económica, de Concertação Política e de Cooperação com o México (Acordo Global) de Outubro de 2000, o qual inclui uma zona de comércio livre. Neste sentido, o presente parecer pretende fornecer elementos que, respeitando as especificidades de cada uma das partes, contribuam para evidenciar a importância estratégica das relações euromexicanas e para aprofundar e melhorar o Acordo de Associação UE-México.

1.3 Um dos aspectos especificamente contemplados nas disposições deste acordo (artigos 36.º e 39.º) é a incorporação das sociedades civis de ambas as partes no desenvolvimento das relações entre a União Europeia e o México.

Na Declaração⁽²⁾ adoptada no III Encontro da Sociedade Civil Organizada UE-América Latina e Caraíbas, (México, Abril de 2004), com uma participação muito visível do CESE, foram acordadas várias acções com um objectivo tríplice: aprofundar a associação entre a União Europeia, a América Latina e as Caraíbas, estabelecer uma agenda a favor da coesão social e reforçar o papel da sociedade civil organizada. Nesta declaração é, designadamente, realçada a necessidade de criar «instâncias estruturadas de diálogo a nível nacional e regional» e da sua «disponibilidade para se empenharem a fundo no processo de reforço destas instituições», sendo solicitado o apoio do Comité Económico e Social Europeu em termos de transferência de experiência e de diálogo.

1.4 Na opinião do CESE, no caso das relações UE-México, a materialização do objectivo de incorporar a sociedade civil no Acordo não deveria cingir-se apenas à promoção das relações

entre a sociedade civil de cada uma das partes e entre as suas instâncias representativas. Conviria reconhecer igualmente a sua participação efectiva no quadro institucional do Acordo por intermédio de uma instância consultiva cuja acção se traduziria quer em consultas obrigatórias sobre o conteúdo do Acordo quer em propostas apresentadas por iniciativa própria. Esta participação deveria redundar, a seu ver, na constituição de um Comité Consultivo Conjunto no âmbito deste Acordo.

2. Situação e perspectivas do México ao nível político, económico e social**2.1 Situação política**

2.1.1 A transição democrática do México constitui um processo longo e singular. Os acontecimentos da vida política nacional nos últimos vinte anos permitiram construir alicerces sólidos para o pluralismo e a democracia. O México passou pela alternância, pelo fortalecimento e pela independência dos poderes legislativo e judiciário, bem como pela remodelação das regras de distribuição do poder político e por reformas institucionais de grande envergadura, tal como a do Supremo Tribunal de Justiça da Nação, do Instituto Federal Eleitoral e do Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação.

2.1.2 A situação política mexicana sofreu uma inflexão em 2000, com a vitória de Vicente Fox Quesada, candidato a presidente pelo Partido de Acção Nacional (PAN), que pôs termo a 71 anos de uma sucessão de governos sob a hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Este facto tornou ainda mais patente a necessidade de alternância, para o bom funcionamento democrático, e marcou o início a uma fase de mudança.

2.1.3 O Plano de Desenvolvimento Nacional 2001-2006 do Governo Mexicano foi concebido como um elemento de transição política, económica, social e demográfica e estabelece as prioridades que devem nortear as acções da actual administração em torno das vertentes seguintes: desenvolvimento social e humano, crescimento com qualidade, ordem e respeito.

(1) Ponto 5.5 do parecer sobre «As relações entre a União Europeia e o México» adoptado em 21 de Dezembro de 1995 (in JO C 82 de 19/03/1996, p. 68).

(2) Ponto III da «Síntese» e pontos 33, 34 e 35 da Declaração Final do Terceiro Encontro da Sociedade Civil Organizada da América Latina e Caraíbas. Cidade do México, 13, 14 e 15 de Abril de 2004. Neste documento são enunciados os progressos em termos de reconhecimento da diversidade cultural e étnica e dos direitos dos povos indígenas.

2.1.4 Estão bloqueados vários projectos de reforma, considerados pelo actual Governo mexicano como fundamentais (reforma fiscal e da política energética), em primeiro lugar por não se conseguir obter a maioria suficiente nas Câmaras (Congresso e Senado) para a sua aprovação e, em segundo lugar, face à perspectiva das próximas eleições presidenciais em Julho de 2006.

2.1.5 No plano internacional, o grau de crescimento económico e a relativa estabilidade política que o México conheceu durante grande parte da segunda metade do século XX valeu-lhe um lugar destacado entre as potências médias. Esta situação evoluiu com a crise económica que afectou o México nos anos oitenta e com as grandes mudanças ocorridas a nível internacional nos anos noventa que obrigaram o país a redefinir os seus objectivos económicos, políticos e externos.

2.1.6 Posteriormente, a percepção estratégica dos mexicanos em relação aos europeus, e vice-versa, materializou-se no chamado «Acordo Global», que transpõe os aspectos concretos da relação bilateral. Assim, cabe frisar, nos últimos anos, a aproximação crescente entre as duas partes no tocante a temas relevantes de carácter internacional e a sua capacidade também cada vez maior de coordenar as suas posições nas instâncias multilaterais. O México e a UE cooperaram, por exemplo, em matérias como ambiente (Protocolo de Quioto), política de desenvolvimento (Cimeiras de Joanesburgo e de Monterrey) e direitos humanos. Por seu turno, o México tem mantido relações muito intensas com o resto da América Latina, como testemunha o conteúdo político da concertação com o Grupo do Rio. Apoia, ao mesmo tempo, o processo de integração do Mercosul e a sua associação ao mesmo, bem como a Área de Comércio Livre das Américas (ACLA).

2.1.7 Para a UE, o México deverá constituir, enquanto «elo de ligação» com o continente americano, uma referência fundamental das relações com o mesmo, em todos os aspectos, tanto presentes como futuros.

2.2 Situação económica

2.2.1 Na última década, o México passou igualmente por uma significativa transição económica, tornando-se uma economia muito mais aberta. É o único país que concluiu acordos de comércio livre com os EUA e o Canadá, o Japão e a União Europeia, bem como com a Associação Europeia de Comércio Livre (AECL), Israel e a maioria dos países da América Latina. Além disso, entrou em 1984 para o GATT, actualmente Organização Mundial do Comércio (OMC) e, em 1993, aderiu à Cooperação Económica Ásia-Pacífico (APEC). Desde 1994, faz parte igualmente da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE). Tanto o ritmo como o alcance do processo da reforma mexicana ultrapassaram os da maioria dos países em desenvolvimento que procederam a adaptações económicas similares nos últimos anos. A evolução do consumo interno, o crescimento da procura por parte dos Estados Unidos, o aumento dos preços dos activos dos Estados Unidos, a subida do preço do petróleo, as importantes entradas de investimentos estrangeiros directos (IED) e os contributos do sector do turismo e das remessas dos emigrantes têm sido alguns dos factores muito importantes para o desenvolvimento económico do México.

2.2.2 Aproximadamente 98 % das empresas mexicanas podem ser consideradas microempresas e pequenas e médias empresas (PME) e desempenham um papel fundamental na criação de emprego, na actividade económica regional e na formação de técnicos e de dirigentes empresariais. É enorme o seu potencial contributo para o desenvolvimento económico e social do México, não só do ponto de vista da satisfação das necessidades básicas da população, mas também porque fornecem matérias-primas e componentes às grandes empresas e devido às suas exportações directas e indirectas.

2.2.3 Desde o final dos anos oitenta, as PME têm sido o sector mais afectado pelas mudanças de política económica, pelas crises financeiras e pela eliminação dos estímulos financeiros aos investimentos, ao emprego e ao desenvolvimento regional. Estas empresas sofreram uma redução substancial das suas actividades. Actualmente, crê-se, especialmente no caso das PME, que as políticas e os instrumentos em vigor não são suficientes para a sua sobrevivência e desenvolvimento futuros.

2.2.4 Segundo o relatório sobre o México do Fundo Monetário Internacional (FMI) ⁽³⁾, a gestão da dívida pública acusou progressos significativos nos últimos cinco anos, devido a uma estratégia de gestão adequada e ao aumento da transparência. Não obstante, apesar de tais progressos, o sector público permanece exposto ao refinanciamento e aos riscos de variação das taxas de juro.

2.2.5 Igualmente, o processo de abertura comercial iniciado em 1986 com a adesão ao GATT ⁽⁴⁾ fez das exportações mexicanas o principal motor do crescimento económico do país, passando de exportador de matérias-primas a exportador de produtos transformados, concentrados especialmente nas fábricas de montagem por contrato («maquiladoras») ⁽⁵⁾. Não obstante, a desaceleração comercial do México desde 2000 revelou a vulnerabilidade do país às flutuações da procura externa.

⁽³⁾ Relatório sobre o México do Fundo Monetário Internacional (FMI) n.º 04/418 de 23 de Dezembro de 2004.

⁽⁴⁾ Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio.

⁽⁵⁾ O conceito de «maquila», definido pelo Conselho Nacional da Indústria «Maquiladora» de Exportação (www.cnime.org.mx) é o processo industrial ou de serviço destinado à transformação, elaboração ou reparação de mercadorias provenientes do estrangeiro, importadas temporariamente para serem exportadas posteriormente, a cargo de empresas «maquiladoras» ou que se dedicam parcialmente à exportação nos termos do Decreto para o Fomento e a Actividade da Indústria «Maquiladora» de Exportação e suas Reformas. A actividade industrial no México centra-se na exploração mineira, na indústria transformadora, na construção e na produção de electricidade, gás e água. A queda dos fluxos de investimento para o sector produtivo entre 2001 e 2003 teve como consequência uma redução da produção, principalmente, na indústria transformadora e na construção. Neste período, os sectores produtivos que conheceram maiores dificuldades foram os mais afectados pela diminuição das exportações, nomeadamente a indústria de produtos metálicos (automóveis, aparelhos eléctricos e electrónicos, maquinaria e equipamento), têxteis, confecção, couro e substâncias químicas (petróleo, medicamentos, oleados, plásticos). Os sectores produtivos que sofreram maior contracção na produção real contam com uma componente de montagem por contrato superior a 50 %, isto é, mais de metade das exportações é produzida por fábricas de montagem por contrato, como os têxteis e a confecção (62 %), a maquinaria e o equipamento (60 %), e a indústria da madeira (56 %).

2.2.6 A desaceleração da economia mexicana deve-se às seguintes relações de causa-efeito:

- menores expectativas de crescimento nos Estados Unidos e o seu impacto directo nas exportações mexicanas,
- a diminuição das exportações mexicanas e, portanto, dos investimentos direccionados para o sector exportador,
- a redução dos investimentos afecta, na globalidade, a produção nacional e
- o facto de a descida dos níveis de produção nacional se ter repercutido nos índices de emprego ⁽⁶⁾.

2.2.7 A economia mexicana não é afectada apenas pela ausência de uma recuperação económica óptima dos Estados Unidos, mas deve-se também, por um lado, à emergência económica da China ⁽⁷⁾ e, por outro, à perda de competitividade do México ao nível mundial.

2.2.8 Quanto à perda de competitividade do México ao nível mundial e a crer no teor da análise publicada pelo Instituto Mexicano para a Competitividade ⁽⁸⁾, nos últimos anos a posição competitiva do México no contexto internacional tem-se vindo a deteriorar cada vez mais. Uma das causas dessa perda de competitividade é sem dúvida o esgotamento do modelo económico mexicano assente em salários baixos e na melhoria insuficiente doutros factores favoráveis à actividade empresarial, tais como os custos da infra-estrutura básica (transportes, comunicações, água, energia, sistema fiscal, educação, qualificação e produtividade da mão-de-obra, segurança e gestão do governo).

2.2.9 Neste contexto, o país terá de responder ao desafio da criação de condições propícias ao aumento efectivo da competitividade, estribadas por elementos como a melhoria da competitividade, a produtividade, a qualificação da mão-de-obra, a inovação e o desenvolvimento tecnológico, e a democracia. Quanto ao comércio, o México terá de reforçar a segurança jurídica, a logística e a infra-estrutura para facilitar os investimentos e o trânsito de mercadorias, para além de desenvolver uma estrutura pautal mais competitiva.

2.3 Situação social

2.3.1 Como já foi referido, o México é um país em transição cuja situação social se caracteriza pela desigualdade. São cada vez maiores as disparidades entre as regiões e os cidadãos (taxas de desenvolvimento desiguais, sobretudo entre o Norte e o Sul), persiste o êxodo rural (dando origem a aglomerações de população descomunais) e a maioria dos mexicanos continua a viver numa situação de grande fragilidade social e de precariedade.

2.3.2 Após uma forte deterioração da situação social foi adoptado o Plano de Desenvolvimento Nacional de 2001-2006 que faz das políticas sociais uma das principais prioridades do

país. Nos últimos anos, os programas sociais do Governo sofreram uma expansão, tanto em número de beneficiários como em regalias e apoios concedidos. As despesas de carácter social têm crescido anualmente, em termos reais, especialmente em educação, protecção social e programas de apoio aos grupos desfavorecidos — 8,4 % nos anos noventa e 9,8 % a partir de 2000.

2.3.3 Não obstante, existem diferenças nas taxas de crescimento e a capacidade de redistribuição do Estado está condicionada pelo baixo nível da colecta fiscal e pela baixa pressão fiscal. Em consequência disso, são deficientes as políticas de coesão social, circunstância esta agravada pelo pouco peso da economia doméstica e pelo desenvolvimento insuficiente de um verdadeiro mercado interno.

2.3.4 Entre 2000 e 2002, 3,4 milhões de pessoas transpuseram o limiar da pobreza alimentar ou seja, passaram para uma situação em que podem cobrir as suas necessidades de alimentação e estão em condições de investir, se bem que modestamente, na educação e na saúde. Estes dados contrastam com a situação registada entre 1994 e 1996, quando o número de pessoas vítimas da pobreza alimentar tinha aumentado 15,4 milhões.

2.3.5 A percentagem da população que sofre de insuficiência alimentar (agregados familiares em que o rendimento individual não é suficiente para cobrir as necessidades de alimentação) em zonas urbanas baixou de 12,6 % para 11,4 %, enquanto nas zonas rurais a percentagem caiu de 42,4 % para 34,8 %. Apesar da diminuição da população que vive em condições de pobreza, as percentagens mantêm-se absolutamente desproporcionadas em relação ao nível de desenvolvimento e de riqueza do país. Os progressos registados podem, no entanto, ser interpretados como uma tendência positiva ⁽⁹⁾. Por outro lado, a desigualdade da sociedade mexicana não tem a ver apenas com a pobreza mas igualmente com a qualidade da educação e da saúde e do acesso às mesmas, o que complica a situação das regiões desfavorecidas. A taxa de analfabetismo do Norte do país (5 %) contrasta com a da região Sul/Sudeste que ascende a 17 %.

2.3.6 O tema dos direitos humanos é igualmente um problema grave associado frequentemente não só a deficiências jurídicas. O tráfico de drogas e de seres humanos só serve para agravar o panorama, de tal sorte que a situação dos direitos humanos no México, sobretudo da população indígena, continua a ser manifestamente insuficiente. À partida, os problemas neste domínio decorrem do mau funcionamento das forças policiais e do sistema judicial em geral, já que, por vezes, o sistema não é capaz de garantir um acesso satisfatório dos cidadãos à justiça, embora estes abusos estejam a ser combatidos pelas mais altas instâncias do Estado.

⁽⁶⁾ Segundo o Secretaria de Estado da Indústria e Comércio do México, entre 2001 e 2003, todas as fileiras da indústria transformadora registaram um aumento do desemprego que teve, no período de 1995 a 2000, um crescimento de 17,8 % nas fábricas de montagem por contrato e 13,8 % nas demais. A recuperação económica em 2004 não influiu nos indicadores de emprego, que continuam a apresentar taxas de crescimento negativas.

⁽⁷⁾ A pressão competitiva da China e a sua participação no mercado têxtil e de vestuário dos Estados Unidos e da UE obriga os países que exportam para esses mercados a um processo de adaptação, com consequências especialmente graves para o México. O potencial de desenvolvimento da China constitui um repto considerável para a posição actual do México, principalmente no que se refere aos bens com forte intensidade de mão-de-obra, dadas as tabelas salariais mexicanas.

⁽⁸⁾ Análise da Competitividade no México. Instituto Mexicano para a Competitividade (IMCO). Setembro de 2003.

⁽⁹⁾ Ministério do Desenvolvimento Social. *Aferição do desenvolvimento*. México 2000-2002. 23 de Junho de 2003.

2.3.7 Além disso e mesmo que tenha havido no México progressos em termos constitucionais nos últimos anos no reconhecimento da diversidade cultural e étnica e dos direitos dos povos indígenas, o país continua a ter de enfrentar enormes desafios ao nível da protecção e da promoção efectiva dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas. Dos problemas existentes destacam-se os conflitos agrários, a discriminação no acesso à justiça e na sua administração e a deslocação involuntária da população ⁽¹⁰⁾.

2.3.8 Outro dos principais problemas sociais é a distribuição territorial no México. A Área Metropolitana da Cidade do México (AMCM), com cerca de 25 milhões de habitantes, atravessa duas fases de transição importantes. A primeira é que passou de um forte crescimento da população para uma estabilidade relativa e uma redistribuição espacial e a segunda é que passou de uma economia assente no sector secundário quase exclusivamente ao serviço do mercado interno para uma economia baseada no sector terciário interessada em competir ao nível internacional ⁽¹¹⁾.

2.3.9 A AMCM apresenta um potencial de crescimento importante devido à concentração no seu território de sedes sociais de empresas e centros de educação e investigação, bem como à riqueza cultural e à importância dos fluxos de investimento estrangeiro directo. Este crescimento potencial é, porém, neutralizado pela concentração da população de escassos recursos em bairros com condições extremamente precárias, pela limitação ou a falta de serviços públicos e infra-estruturas e pela vulnerabilidade perante as calamidades naturais. Por sua vez, os níveis da educação são insuficientes e o índice de insegurança nestas zonas é muito elevado ⁽¹²⁾.

2.3.10 No entanto, entre 2000 e 2002, houve progressos ao nível da educação no que se refere à população em situação de pobreza alimentar. A percentagem de crianças de 5 a 15 anos que não frequentam a escola passou de 14,3 para 11,9 %. A evolução mais notória diz respeito à camada etária dos 12 aos 15 anos, onde a percentagem de crianças que trabalham passou de 18,6 % para 6,6 % no mesmo período de referência. A taxa de analfabetismo diminuiu proporcionalmente, bem como a percentagem da população de mais de 15 anos que não termina o ensino primário. Ainda que sejam de saudar estas reduções, constata-se que os níveis de qualidade dos sistemas de educação e de saúde não são adequados e não oferecem, por isso, possibilidades para alcançar quotas suficientes de coesão social.

2.3.11 Em matéria de emprego, o México registou em 2004 uma taxa de desemprego de 3,1 % enquanto que, nesse mesmo ano, esta foi de 8,2 % na UE a 15 e de 5,6 % nos EUA ⁽¹³⁾. Segundo o recém criado Observatório Laboral ⁽¹⁴⁾, houve, na última década, um incremento de trabalhadores em praticamente todos os sectores. Alguns dados significativos revelam

que 56 % da população activa está concentrada em três sectores: economia/administração, educação e ciências sociais, cabendo ao primeiro o maior crescimento no número de trabalhadores nos últimos quatro anos.

2.3.12 Estes dados revelam igualmente que a maioria das mulheres está a ingressar no mercado de trabalho, embora representem 52 % das matrículas no ensino superior e apenas 40 % da taxa de emprego.

2.3.13 Oito em cada dez trabalhadores mexicanos são assalariados ⁽¹⁵⁾, isto é, têm um contrato de trabalho e recebem um salário. Se os sectores que oferecem melhores salários são igualmente os que conhecem taxas de desemprego mais elevadas (engenharia, ciências físicas, matemáticas e biologia), é no ensino que deparamos com a taxa de desemprego mais baixa e os salários menos elevados.

2.3.14 No plano institucional, registam-se progressos em matéria de desenvolvimento social e de promoção da sociedade civil através de redes e alianças. Neste contexto, destacam-se a lei de acesso à informação pública, a lei de desenvolvimento social e a lei de promoção das organizações da sociedade civil.

3. Evolução e avaliação do Acordo Global entre a UE e o México

3.1 Evolução ⁽¹⁶⁾

3.1.1 O actual Acordo de Parceria Económica, de Concertação Política e de Cooperação entre a União Europeia e os Estados Unidos Mexicanos (Acordo Global), que entrou em vigor em 1 de Outubro de 2000, inclui além disso um acordo de comércio livre entre as partes contratantes e também questões de diálogo político e de cooperação. O Acordo Global vem no seguimento do Acordo-Quadro de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e os Estados Unidos Mexicanos, celebrado em 1991. Em 1995, ambas as partes assinaram em Paris uma declaração comum que fixava os objectivos políticos, económicos e comerciais a incluir no novo acordo. As suas negociações começaram em Outubro de 1996 e terminaram em Julho de 1997, culminando no Acordo Global e no denominado Acordo Provisório, cuja assinatura teve lugar em Bruxelas, em 8 de Dezembro de 1997.

3.1.2 Os aspectos mais importantes do Acordo Global são a institucionalização do diálogo político, o fortalecimento das relações comerciais e económicas mediante a liberalização bilateral, preferencial, progressiva e recíproca do comércio de mercadorias e de serviços, em sintonia com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o alargamento dos domínios de cooperação, que compreende agora trinta áreas diferentes. Por último, o acordo instaurou um Conselho Conjunto encarregado de controlar a sua aplicação.

⁽¹⁰⁾ Boletim da ONU n.º 03/042 de 17 de Junho de 2003 sobre a situação dos direitos fundamentais e das liberdades dos indígenas no México.

⁽¹¹⁾ *Policy Brief OCDE*, Outubro de 2002. *Territorial reviews: México City*.

⁽¹²⁾ A pobreza no México: uma avaliação das condições, das tendências e da estratégia do Governo. Banco Mundial 2004.

⁽¹³⁾ OCDE, *Employment Outlook*, 2005.

⁽¹⁴⁾ O Observatório Laboral é um instrumento criado pelo Governo mexicano para melhorar o mercado de trabalho. O seu lançamento, pelo presidente do México, teve lugar em 2 de Março de 2005, na Residência Oficial de Los Pinos e para ele foi convidada uma delegação do CESE.

⁽¹⁵⁾ Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática. México D.F., 8 de Março de 2004.

⁽¹⁶⁾ «Relações UE-México» – Representação Permanente de Espanha junto da UE.

3.1.3 O Acordo Provisório⁽¹⁷⁾ permitiu às partes contratantes, na pendência da ratificação do Acordo Global, aplicar o mais rapidamente possível as disposições do acordo relativas ao comércio e às medidas de acompanhamento, tendo entrado em vigor em 1 de Julho de 1998.

3.1.4 Em Novembro de 2004, no âmbito do Comité Conjunto, a UE e o México decidiram consubstanciar o disposto nas cláusulas de revisão do acordo para os capítulos de agricultura, serviços e investimentos, lançando negociações paralelas nestes sectores no início de 2005, com vista à sua eventual conclusão no primeiro semestre desse mesmo ano.

3.2 Avaliação

Volvidos mais de cinco anos sobre a entrada em vigor do **Acordo de Parceria Económica, de Concertação Política e de Cooperação entre a União Europeia e os Estados Unidos Mexicanos** (Acordo Global), o CESE considera que se trata de um instrumento de grande potencial e que a sua natureza progressiva permitiria obter benefícios para ambas as partes nos três pilares (concertação política, desenvolvimento comercial e cooperação) em que assenta o acordo. Na opinião do CESE, o balanço é globalmente positivo, tanto no referente ao volume do comércio e do investimento como à intensificação do diálogo institucional. Não obstante, o CESE considera que o Acordo Global ainda não aproveitou todo o seu potencial, tecendo o presente parecer algumas considerações nesse sentido.

3.2.1 Pilar político

3.2.1.1 No âmbito político, o México e a UE decidiram, na quarta reunião do Comité Misto UE-México realizada na Cidade do México em Novembro de 2004, fomentar a concertação política bilateral, tendo reiterado o seu compromisso de reforçar o multilateralismo. Por outro lado, trocaram pontos de vista sobre o Tribunal Penal Internacional e concordaram na necessidade da sua promoção.

3.2.1.2 Para além das cimeiras de chefes do Estado e/ou do Governo entre o México e a União Europeia e os diversos conselhos e comités que reúnem peritos em temas específicos, o Acordo Global propiciou a abertura de novos canais de comunicação permanentes, antes inexistentes, permitindo uma concertação de qualidade sobre temas de interesse para ambas as partes. No âmbito do Acordo, foi igualmente decidida uma aproximação entre os representantes políticos. Por sua vez, e particularmente graças ao III Encontro da Sociedade Civil da União Europeia, América Latina e Caraíbas, realizado em Abril de 2004 na Cidade do México e organizado pelo CESE, intensificaram-se as relações entre as organizações da sociedade civil de ambas as partes.

⁽¹⁷⁾ Acordo-quadro que definiu as regras de negociação comercial, sendo uma espécie de via rápida (*fast track*) para iniciar as negociações comerciais através do «Conselho Conjunto» instaurado pelo Acordo Global.

3.2.1.3 O CESE é, todavia, de opinião que a qualidade dos acordos deve ser melhorada e estabelecer disposições de cooperação e de diálogo institucionalizado associando a sociedade civil a todas as fases do processo de decisão. Neste contexto, o CESE acolhe com agrado as conclusões do Conselho Conjunto que dão a possibilidade de institucionalizar o diálogo com a sociedade civil e estabelecem a missão de definir a metodologia e o modelo mais adequado para essa institucionalização⁽¹⁸⁾.

3.2.1.4 Por proposta da UE, foi incluída no Acordo a chamada «cláusula democrática» que estabelece que o respeito dos princípios democráticos e dos direitos humanos fundamentais enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem deverá inspirar as políticas internas e internacionais das partes e constituir um elemento essencial do presente Acordo. Esta cláusula despertou grandes expectativas na sociedade civil que viu nela um passo em frente na conversão das trocas comerciais num instrumento do desenvolvimento sustentável capaz de salvaguardar os direitos humanos, e também os direitos económicos e sociais. Mas não é feita propriamente uma alusão a especificações em matéria de direitos sociais e económicos.

3.2.2 Pilar económico

3.2.2.1 Em termos gerais, as partes opinam que, volvidos cinco anos sobre a assinatura do acordo, o balanço dos resultados é positivo, destacando o incremento significativo do comércio⁽¹⁹⁾ e do investimento entre o México e a União Europeia.

3.2.2.2 O Acordo facultou à UE a oportunidade de competir em pé de igualdade com os países com quem o México assinou acordos de comércio livre, assegurando às empresas europeias um acesso comparável ao que os Estados Unidos obtiveram no México com o Acordo de Comércio Livre da América do Norte (ACLAN), situação designada por NAFTA *parity*. Pela sua parte, o México beneficia do alto potencial do investimento europeu, das transferências de tecnologia e do grande mercado europeu.

3.2.2.3 No entanto, é possível melhorar consideravelmente estes resultados. Se é verdade que os fluxos de comércio entre a UE e o México aumentaram desde a entrada em vigor do acordo, tal não significou para a UE uma quota-parte mais elevada nas percentagens totais, enquanto o défice da balança comercial mexicana continua a agravar-se. Importa, no entanto, ter em conta que este défice se traduz primordialmente em importações de bens intermédios e de capital necessários à modernização do tecido produtivo do México e ao fabrico pelas empresas europeias estabelecidas no México de bens de consumo final, com um valor acrescentado mais elevado, para exportação para os Estados Unidos.

⁽¹⁸⁾ Ponto 15 do Comunicado Conjunto UE-México realizado no Luxemburgo em 26/5/2005.

⁽¹⁹⁾ Desde a entrada em vigor da parte comercial do Acordo no ano 2000 e até Junho de 2004 o volume total de transacções comerciais entre a UE e o México aumentou 31 %, o que equivale a 111 mil milhões de dólares. «A Europa no México, 2004», Delegação da UE no México, 2004.

3.2.2.4 O investimento total agregado da UE no México no período entre Janeiro de 1994 e Junho de 2004 ascendeu a 33 656,6 milhões de dólares⁽²⁰⁾, número que representa 24,3 % do total do investimento estrangeiro directo (IED) no país durante o período de referência. De 1999 a 2004, o México beneficiou da entrada de um total de 78 060 milhões de dólares de IED, dos quais 19 791 eram provenientes da União Europeia. No que tange aos fluxos de IED no período de Janeiro de 1994 a Junho de 2004, os Estados-Membros da União Europeia participaram da seguinte maneira (por ordem decrescente): a Espanha (8,3 %), os Países Baixos (8,2 %), o Reino Unido (3,7 %) e a Alemanha (2,6 %). A evolução dos investimentos da União Europeia ilustra bem a importância estratégica que o México tem para ela. O México e a União Europeia deveriam aproveitar as oportunidades que lhes são oferecidas pelo Acordo e aprofundarem e ampliarem as suas relações ao nível dos serviços, crucial para a UE, e dos investimentos.

3.2.2.5 O CESE adverte para outros efeitos económicos do Acordo, nomeadamente:

- Importa diversificar o investimento da UE (sobretudo no âmbito do desenvolvimento científico e tecnológico), já que se concentra num número reduzido de sectores produtivos e regiões do México.
- O México exporta mais produtos, concentrados, porém, numa gama muito limitada, motivo por que as empresas mexicanas devem explorar nichos para os novos produtos e mercados de outros países da União Europeia.
- O aumento do comércio e do investimento exerce efeitos positivos na economia em geral, mas não tem os efeitos desejados no desenvolvimento social e na luta contra a pobreza.
- O Acordo é aproveitado sobretudo pelas grandes empresas mexicanas e europeias, não tendo as PME beneficiado do potencial que oferece.
- O quadro jurídico aplicável ao Acordo não é suficiente para atrair mais investimento, pelo que é fundamental aumentar a segurança jurídica.
- O Acordo não reflecte uma arquitectura imutável das relações comerciais, cabendo estudar novas formas de o melhorar e actualizar, através das cláusulas de revisão.

3.2.3 Pilar de cooperação

3.2.3.1 A cooperação entre o México e a União Europeia articula-se em torno de quatro elementos. Em primeiro lugar, encontra-se a cooperação bilateral a nível governamental. Em segundo lugar, em torno de programas regionais (AL Invest, URBAN e ALFA @lis, Eurosociaal (etc.) em que o México participa. Em terceiro lugar, em torno de temas específicos como os direitos humanos, o ambiente e as ONG. Por fim, o México tem acesso a outros programas, nomeadamente ao Sexto Programa-quadro de Investigação e Desenvolvimento.

⁽²⁰⁾ Todos os dados de IED se baseiam na informação recolhida em «A Europa no México, 2004», delegação da Comissão Europeia no México, 2004.

3.2.3.2 Em matéria de cooperação bilateral dispõe-se de um sólido quadro jurídico plasmado no capítulo «cooperação» do Acordo e no Memorando de Entendimento sobre as Orientações Plurianuais para a Cooperação entre o México e a UE para 2002-2006, através do qual ambas as partes acordaram concentrar a cooperação no desenvolvimento social e na redução das desigualdades. Outras vertentes importantes são a consolidação do Estado de Direito, a cooperação económica e a cooperação científica e tecnológica. A programação do período de 2002-2006, possível graças ao co-financiamento, foi dotada pela UE com 52,6 milhões de euros, ficando um montante idêntico a cargo das instituições mexicanas beneficiárias da execução dos projectos. Outro dos instrumentos subscritos é o Acordo-Quadro de Financiamento, que é o documento que serve de base à elaboração dos projectos específicos de cooperação entre o México e a União Europeia.

3.2.3.3 Procurou-se igualmente dinamizar as negociações e acelerar a adopção de instrumentos suplementares para estreitar os laços de cooperação entre o México e União Europeia, tendo sido concluído neste contexto, em Fevereiro de 2004, o Acordo Sectorial de Cooperação Científica e Tecnológica. Simultaneamente, prosseguem os contactos para concretizar os acordos sectoriais em matéria de educação superior e de ambiente.

3.2.3.4 Actualmente, está em curso o Programa Integral de Apoio às Pequenas e Médias Empresas que tem por objectivo aumentar as suas capacidades técnicas que, por seu turno, contribuem para melhorar a sua produtividade, apoiar a transferência de tecnologias, secundar os processos de cooperação entre empresas para favorecer investimentos conjuntos e alianças estratégicas entre as PME mexicanas e as europeias e modernizar e internacionalizar as PME, e muitos outros aspectos. Por outro lado, o Programa do Acordo Global orienta-se para certas áreas específicas como, por exemplo, alfândegas, normas técnicas, normas sanitárias e fitossanitárias, protecção do consumidor e propriedade intelectual.

3.2.3.5 Além disso, na cooperação em matéria de direitos humanos estão em curso projectos sobre a «Aplicação das recomendações derivadas do diagnóstico sobre a situação dos direitos humanos no México» e a «Promoção e protecção dos direitos humanos dos povos indígenas do México».

3.2.3.6 No atinente à gestão e à administração da cooperação, várias instituições governamentais mexicanas deram conta ao CESE da complexidade dos procedimentos e mecanismos comunitários necessários para concretizar a cooperação. Com vista à cooperação futura, o México e a UE parecem concordar na importância de consolidar as suas relações através de uma nova abordagem da cooperação e mediante identificação e adopção de modalidades suplementares, por exemplo, os diálogos sectoriais e a cooperação trilateral México-UE-Países terceiros, dirigida especialmente para a América Central. Quanto aos futuros âmbitos de cooperação a determinar para o período de 2007-2013, o CESE tem para si que urge reforçar o apoio destinado actualmente às PME, as áreas da coesão social, da educação e do ambiente, etc..

3.2.4 Efeitos da UE alargada nas relações com o México

3.2.4.1 O dinamismo comercial entre o México e a União Europeia é particularmente notório nas trocas com alguns dos dez novos Estados-Membros. Cabe destacar, por exemplo, a evolução do comércio com a República Checa, a Hungria e a Eslováquia. Comprovou-se igualmente que as economias médias e pequenas beneficiam mais significativamente do que as economias grandes. Não obstante, as trocas comerciais entre o México e os novos Estados-Membros são incipientes.

3.2.4.2 No caso do México, o alargamento significa que a relação comercial privilegiada existente entre as partes desde a entrada em vigor do Acordo Global se estende aos dez novos Estados-Membros da União. Por isso, o alargamento terá sem dúvida um efeito tangível para os empresários do México e dos novos Estados-Membros, já que terão acesso a uma zona de comércio livre de mais de 550 milhões de consumidores⁽²¹⁾ (a população da UE e do México⁽²²⁾ juntas). Com o alargamento, os novos Estados-Membros passaram a participar na política comercial comunitária. É, pois, natural que as actividades nos novos Estados-Membros das empresas dos países terceiros, como o México, tenham sido significativamente simplificadas em consequência da aplicação de um regime de regras comerciais único, de uma tarifa aduaneira única e de um procedimento administrativo único.

3.2.4.3 Tanto o México como os novos Estados-Membros são unânimes em afirmar que os seus mercados oferecem oportunidades a explorar pelas empresas da outra parte, sendo de destacar, no mercado europeu, a indústria transformadora e, no mercado mexicano, a agricultura. Ademais, o crescimento económico que ficou desde logo patente nos novos Estados-Membros criará uma procura adicional considerável. Isto representa uma vantagem relativa para os exportadores mexicanos em relação aos concorrentes latino-americanos e asiáticos que não dispõem de um acordo preferencial com a UE.

4. Acordo Global Euromexicano e Acordo de Comércio Livre da América do Norte (ACLAN)

4.1 A proximidade do México de um dos mercados mais importantes do mundo, os EUA, explica em grande parte o grau de integração da economia mexicana na americana. Por um lado, os Estados Unidos queriam superar em competitividade os seus principais rivais, o Japão e a União Europeia. O México, por sua vez, aspirava a integrar-se na economia global. Foi assim que o México enquadró as suas relações com os Estados Unidos no Acordo de Comércio Livre da América do Norte (ACLAN), que se revelou muito benéfico para a América do Norte e, em geral, para as pequenas e grandes empresas. Enquanto isso, a UE estava totalmente absorvida pelo processo de abertura a Leste desencadeado pela reunificação alemã.

4.2 Desde 1 de Janeiro de 1994, data em que entrou em vigor o Acordo ACLAN, o comércio trilateral alcançou níveis

superiores aos 623 000 mil milhões de dólares, ou seja, mais do dobro do nível alcançado anteriormente. De 1994 a 2003, o investimento estrangeiro directo (IED) acumulado nos três países aumentou mais de 1,7 biliões de dólares. Em paralelo com o ACLAN, entraram em vigor o Acordo Norte-americano de Cooperação Ambiental (ANCA) e o Acordo de Cooperação Laboral da América do Norte⁽²³⁾.

4.3 Segundo estimativas do Banco Mundial⁽²⁴⁾, sem o ACLAN, as exportações do México e o investimento estrangeiro teriam sido inferiores. O México tem nos Estados Unidos a sua principal fonte de investimento (a União Europeia está no segundo lugar). Entre 1999 e 2004, o investimento norte-americano foi sobretudo canalizado para a indústria transformadora (43,7 % do total) e para os serviços (38,4 % do total). No entanto, os efeitos do ACLAN são refutados por outros âmbitos, especialmente no caso do desemprego, da imigração, do rendimento per capita ou da agricultura. Desde a entrada em vigor do ACLAN, contrariamente ao que se esperava, o grande afluxo de investimentos não actuou como factor de nivelção do México com os seus parceiros norte-americanos⁽²⁵⁾.

4.4 Actualmente, os países do ACLAN dão o seu melhor para aprofundar a integração económica da América do Norte, em busca de ferramentas suplementares para dinamizar o comércio, o investimento e a competitividade. O ACLAN não aborda, todavia, questões tão fundamentais como a emigração e a mobilidade dos trabalhadores face à restrição imposta pelos EUA do número de vistos concedidos a trabalhadores. Importa assinalar que a liberalização do comércio fez aumentar o número de imigrantes mexicanos ilegais nos EUA de 2 milhões, em 1990, para 4,8 milhões, em 2000⁽²⁶⁾, o que exacerbou naturalmente os problemas na fronteira. Em 2004, cerca de 10 milhões de cidadãos nascidos no México tinham residência nos EUA. Se a isto juntarmos os norte-americanos de origem mexicana, este número elevar-se-á a 26,6 milhões, ou seja, 9 % da população dos EUA. Um dos impactos mais visíveis da migração são as remessas pecuniárias cujo montante ultrapassou em 2004 os 13 000 milhões de dólares⁽²⁷⁾.

4.5 A diferença fundamental entre o ACLAN e o Acordo Global México UE é que este vai muito mais longe no pilar comercial, já que não só transformou a UE no segundo parceiro comercial do México, com uma relação comercial mais equilibrada, mas também incorpora questões fundamentais em matéria de cooperação e concertação política não contempladas pelo ACLAN. O ACLAN também não prevê mecanismos para a participação da sociedade civil no processo de decisão.

⁽²¹⁾ Incluindo a Bulgária e a Roménia.

⁽²²⁾ A população do México era, em 2003, de 102 milhões de habitantes (OCDE, Fact Book, 2005).

⁽²³⁾ Declaração conjunta da Comissão de Comércio Livre do Acordo de Comércio Livre com a América do Norte. 16 de Julho de 2004.

⁽²⁴⁾ «Relatório sobre o México» da Área de Estudos de Caja Madrid, Maio de 2002. Banco Mundial «Lições do ACLAN para os países da América Latina e das Caraíbas», D. LEDERMAN, W. F. MALONEY e L. SERVEN, 2003.

⁽²⁵⁾ Banco Mundial, World Development Indicators Online.

⁽²⁶⁾ John Audley, *ibidem*, p. 49.

⁽²⁷⁾ Comunicado de Imprensa 71/04 do Ministério da Governação do México. 17 de Dezembro de 2004.

4.6 No referente à balança comercial, as trocas comerciais entre a UE e o México, volvidos cinco anos, aumentaram significativamente, embora não se tenha conseguido, de acordo com os números publicados ⁽²⁸⁾, contrabalançar a concentração do comércio mexicano nos Estados Unidos, que continuam a ser o principal parceiro comercial. 90 % das exportações mexicanas em 2003 concentraram-se nos países do ACLAN ⁽²⁹⁾, ao passo que para a UE não ultrapassaram os 3,4 %. No que se refere às importações do México, 64,2 % provinham dos Estados Unidos e apenas 10,4 % da UE.

5. Institucionalização do diálogo com a sociedade civil organizada

5.1 O Acordo Global institucionaliza o diálogo político que engloba todas as questões bilaterais e internacionais de interesse mútuo, a todos os níveis. Neste contexto, prevê-se a criação de um «Conselho Conjunto» (artigo 45.º) encarregado de supervisionar a aplicação do Acordo, assistido na realização das suas tarefas por um «Comité Conjunto» (artigo 48.º). Além disso, o Acordo estabelece que o Conselho Conjunto **poderá decidir da criação de qualquer outro comité especial ou organismo que o assista na realização das suas tarefas (artigo 49.º)**.

5.2 Promover a participação da sociedade civil mexicana e europeia é fundamental para conseguir incorporar os interesses dos sectores sociais de ambas as partes no processo de aplicação do Acordo Global. Todo o espectro de organizações da sociedade civil necessita de estar mais bem representado — agricultores, consumidores, mulheres, associações ambientais, direitos humanos, grupos profissionais e PME.

5.3 Os títulos VI e VII do Acordo Global incluem os artigos citados anteriormente e constituem o fundamento jurídico para a criação de um Comité Consultivo Misto UE-México. Em primeiro lugar, o artigo 36.º prevê o reconhecimento explícito da necessidade de associar a sociedade civil ao processo de integração regional. Em segundo lugar, o artigo 39.º define os âmbitos em que se deve concentrar a cooperação, a começar pelo desenvolvimento da sociedade civil. Por último, o artigo 49.º confere ao Conselho Conjunto a faculdade de criar qualquer outro comité consultivo ou organismo que considere necessário para desenvolver as disposições do Acordo. Além disso, a cláusula evolutiva (artigo 43.º), permite ampliar qualquer um dos âmbitos da cooperação. Há, portanto, uma possibilidade real de criar o referido órgão conjunto UE-México, que torne possível a participação nos diversos aspectos do Acordo. Na opinião do CESE e de acordo com a sua experiência dos últimos anos ⁽³⁰⁾, a denominação para o referido órgão seria a de Comité Consultivo Conjunto (CCC) UE-México.

⁽²⁸⁾ Fonte: ANIERM (Associação Nacional de Importadores e Exportadores da República Mexicana) com dados do Ministério da Economia.

⁽²⁹⁾ Há que ter, todavia, em conta que, destes 90 %, 10 % dizem respeito ao petróleo e 50 % ao sector de montagem por contrato (maquila).

⁽³⁰⁾ O artigo 10.º do Acordo de Associação UE-Chile (em vigor desde 1 de Março de 2005, JO L 352, de 30/12/2002) cria o «Comité Misto Consultivo», que «assistirá o Conselho de Associação na promoção do diálogo e da cooperação entre as diversas entidades sociais e económicas da sociedade civil da União Europeia e do Chile».

5.4 Na opinião do CESE, a constituição e o funcionamento de uma instância com estas características seriam mais fáceis se houvesse no México um **órgão homólogo do CESE, legítimo, representativo e independente** em que estivessem devidamente representados os três sectores tradicionais (empregadores, trabalhadores e interesses diversos). No entanto, até à data, não deram frutos algumas diligências parlamentares no sentido de criar um CES mexicano, apesar de ter sido apresentado um projecto de lei federal «que tem por objecto a criação de um Conselho Económico e Social enquanto órgão público com sede na Cidade do México» ⁽³¹⁾. Também não há consenso entre as organizações sindicais, empresariais e do terceiro sector que pudesse favorecer a sua criação. E no momento de definir uma instância com estas características é patente uma certa confusão entre os instrumentos do diálogo social (consulta, concertação e negociação) e a consulta da sociedade civil.

5.5 Por parte do Governo, o diálogo (mais de carácter social que civil) com a sociedade civil opera-se no Conselho para o Diálogo com os Sectores Produtivos (CDSP) ⁽³²⁾, onde estão representados os sindicatos e os empresários, bem como a administração central e regional. A presença do terceiro sector é parcial e insuficiente circunscrevendo-se a representantes académicos e agricultores. Por outro lado, o governo tem vindo a dialogar com outras plataformas que congregam diversas organizações da sociedade civil (sindicatos, câmaras das pequenas empresas, ONG), especialmente sobre os acordos comerciais firmados pelo México.

5.6 O governo e os empresários mexicanos são a favor de transformar o CDSP no interlocutor privilegiado do CESE, ainda que o primeiro reconheça que seria o primeiro passo para a integração das organizações do terceiro sector. Os sindicatos, por seu turno, participam activamente e reconhecem, na sua grande maioria, o CDSP, ainda que não defendam uma posição unânime quanto à sua transformação em instância homóloga do CESE. As organizações abrangidas pela plataforma da sociedade civil são partidárias de um CES *ex novo*.

6. Conclusões e recomendações

6.1 Se bem que sejam de saudar as mudanças em curso no México, não há dúvida de que falta realizar ainda muitas reformas. Urge, por exemplo, fortalecer o Estado de Direito garantindo a liberdade e a segurança jurídica, abordar os problemas na administração da justiça, redistribuir a riqueza mais adequadamente, desenvolver a protecção social, promover o acesso a um sistema de educação e de saúde de qualidade e incrementar o mercado nacional, designadamente através das PME, transformando a coesão social no fulcro de todas as melhorias a realizar. Só deste modo se poderá considerar o México como um país desenvolvido com plenas garantias.

⁽³¹⁾ Artigo 1.º do projecto de lei.

⁽³²⁾ Para informação mais detalhada, consultar a página da Internet: http://www.stps.gob.mx/consejo_dialogo/cpdsp/frameset.htm.

6.2 O CESE crê que não foram devidamente exploradas as potencialidades do Acordo Global em todas as suas vertentes. Considera, portanto, que é preciso aperfeiçoar o Acordo reduzindo as pautas, eliminando os obstáculos técnicos às trocas comerciais e abrindo novos sectores ao comércio de serviços e ao investimento. Importa, por outro lado, fomentar o estabelecimento de empresas de um lado e do outro, facilitando as relações institucionais, criando um clima propício à actividade empresarial e promovendo foros de encontro. Urge ainda intensificar a cooperação bilateral com iniciativas externas de interesse comum, principalmente, no resto da América Latina e nos EUA. Há que desenvolver os aspectos sociais e laborais do Acordo (formação, igualdade de oportunidades, emprego, etc.) mediante projectos de cooperação.

6.3 Para tornar possível a participação da sociedade civil na realização destas tarefas, o CESE defende a criação de um Comité Consultivo Conjunto UE-México. O CESE é também firme defensor da criação de um órgão homólogo no México e apela, por conseguinte, aos representantes mexicanos que prosigam as suas actividades neste sentido.

6.4 Na opinião do CESE, o CCC UE-México poderia ser um órgão consultivo do Conselho Conjunto que participasse no desenvolvimento, no seguimento e na aplicação do Acordo Global. A sua missão seria emitir pareceres sobre as consultas pedidas pelo Comité Conjunto ou pelo Conselho Conjunto sobre questões a determinar. Ao mesmo tempo, poderia emitir pareceres ou recomendações, por iniciativa própria, sobre questões que afectem o Acordo. Incumbir-se-ia igualmente dos encontros do Foro da Sociedade Civil UE-México e da elaboração de um relatório periódico sobre a evolução do Acordo e da coordenação com o apoio, também financeiro, do Comité Conjunto. O CCC realizaria, de igual modo, reuniões periódicas com a Comissão parlamentar Mista UE-México, dentro das modalidades a estabelecer, para o melhor seguimento do Acordo.

6.5 Para estudar a eventual constituição de um CCC UE-México, o CESE considera oportuno prosseguir, de forma sistematizada, as relações até agora esporádicas com a sociedade civil mexicana. Para tal, insta os seus intervenientes a designar por consenso três delegados de todos os grupos da sociedade civil (empresários, trabalhadores e terceiro sector). Pela sua parte, o CESE designaria como contrapartida três representantes dos seus três grupos. A ideia é criar desde já um grupo de trabalho conjunto porque afinal «o caminho faz-se caminhando».

6.6 A finalidade deste Grupo de Trabalho Conjunto CESE-Representantes da sociedade civil mexicana seria elaborar uma proposta sobre a criação, a composição, as funções e o regimento de um CCC UE-México. Esta proposta poderia ser redigida durante 2006 e apresentada, depois, ao Conselho Conjunto em 2007.

6.7 Por outro lado, e num quadro bilateral exterior ao Acordo, o CESE está disposto a apoiar, na medida das suas possibilidades e sempre com o consenso da sociedade mexicana, a constituição no México de uma instância homóloga, de carácter nacional. Tal fomentaria o desenvolvimento das relações entre as várias organizações da sociedade civil europeia e a mexicana e contribuiria para estreitar os laços que ligam a Europa ao México.

6.8 Para o CESE, esta instância deveria reflectir a pluralidade da sociedade civil mexicana e representar, por conseguinte, os três sectores atrás mencionados e ter como premissas (tal como o CESE) a representatividade, a independência e a legitimidade. A nossa experiência é que para a criação de uma instância com estas características é fundamental um esforço de consenso entre os diversos sectores da sociedade civil envolvidos e uma certa definição da representatividade das organizações que dela farão parte.

Bruxelas, 15 de Fevereiro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND