



Índice

I Resoluções, recomendações e pareceres

PARECERES

Comité Económico e Social Europeu

497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014

2014/C 226/01	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Instrumentos de mercado para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica na UE (parecer de iniciativa)	1
2014/C 226/02	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Papel e futuro das profissões liberais na sociedade civil europeia de 2020» (parecer de iniciativa)	10
2014/C 226/03	Parecer do Comité Económico Social Europeu sobre o «Estatuto da sociedade mútua europeia: perceção, papel e contributo da sociedade civil» (parecer de iniciativa)	17
2014/C 226/04	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Impacto do investimento social no emprego e nos orçamentos públicos» (parecer de iniciativa)	21

III Actos preparatórios

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014

2014/C 226/05	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão — Realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública [C(2013) 7243 final]	28
2014/C 226/06	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos marítimos e que altera as Diretivas 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE e 2001/23/CE [COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD]	35

2014/C 226/07	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2011/96/CEE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mãe e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes [COM(2013) 814 <i>final</i> — 2013/0103 (CNS)]	40
2014/C 226/08	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 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante, e o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento» [COM(2013) 794 <i>final</i> — 2013/0403 (COD)]	43
2014/C 226/09	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção de <i>know-how</i> e informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais [COM(2013) 813 <i>final</i> — 2013/0402 (COD)]	48
2014/C 226/10	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Conselho que constitui a empresa comum <i>Shifit2Rail</i> [COM(2013) 922 <i>final</i> — 2013/0445 (NLE)]	54
2014/C 226/11	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à participação da União Europeia no aumento de capital do Fundo Europeu de Investimento [COM(2014) 66 <i>final</i> — 2014/0034 (COD)]	61
2014/C 226/12	Parecer do Comité Económico e Social Europeu e ao Comité sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal [COM(2013) 821 <i>final</i> — 2013/0407 (COD)], a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal [COM(2013) 822 <i>final</i> — 2013/0408 (COD)], a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao apoio judiciário provisório para suspeitos ou arguidos privados de liberdade e ao apoio judiciário em processos de execução de mandados de detenção europeus [COM(2013) 824 <i>final</i> — 2013/0409 (COD)], e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Avançar na aplicação da agenda da União Europeia em matéria de garantias processuais dos suspeitos ou arguidos — reforçar as bases do espaço europeu de justiça penal [COM(2013) 820 <i>final</i>]	63
2014/C 226/13	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Conselho que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioativa dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica [COM(2013) 943 <i>final</i> — 2013/0451 NLE]	68
2014/C 226/14	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 89/608/CEE, 90/425/CEE e 91/496/CEE no que diz respeito às referências à legislação zootécnica [COM(2014) 4 <i>final</i> — 2014/0033 COD]	69
2014/C 226/15	Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às condições zootécnicas e genealógicas aplicáveis ao comércio e às importações na União de animais reprodutores e respetivos produtos germinais [COM(2014) 5 <i>final</i> — 2014/0032 COD]	70

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

497.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 25 E 26 DE MARÇO DE 2014

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Instrumentos de mercado para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica na UE (parecer de iniciativa)

(2014/C 226/01)

Relator: **Martin SIECKER**

Correlator: **Lutz RIBBE**

Em 18 de setembro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre:

Instrumentos de mercado para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica na UE.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 3 de março de 2014.

Na 497.^a reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), o Comité Económico e Social adotou, por 123 votos a favor, 2 contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Os progressos registados na transição para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica não têm sido suficientemente visíveis. Para que a UE atinja, de forma aceitável, quer em termos sociais, quer em termos de rentabilidade, os objetivos para 2050 acordados pelos Estados-Membros e subscritos pelo CESE em vários pareceres, é necessário acelerar os progressos neste domínio. Para tal será necessária a convergência de um quadro regulamentar claro, eficaz, sólido e eficiente e de instrumentos de mercado previsíveis. Os objetivos de redução das emissões de carbono acordados pelos Estados-Membros pretendem abrandar o esgotamento dos recursos e o aquecimento global, evitando assim uma crise ambiental. Para atingir este fim, o objetivo de médio prazo terá de passar por uma grande expansão das energias renováveis e uma considerável redução progressiva do carvão, a menos que a captura do dióxido de carbono demonstre ser viável e socialmente aceitável.

1.2 Os efeitos da atual crise económica e financeira vieram colocar os preços da energia no centro das atenções, dado o impacto dos elevados preços da energia na fatura energética dos agregados familiares num contexto de austeridade e na competitividade industrial. A energia é mais encarada como um obstáculo à recuperação do que como parte da solução. Se, por um lado, há que dar resposta a estas preocupações concretas, por outro é essencial que o setor da energia, em particular, possa trabalhar num programa de transição de longo prazo no qual se assuma o compromisso de dar uma orientação clara e estabilidade às várias políticas e aos mecanismos de apoio que lhes estão associados. A importância dos instrumentos de mercado reside no facto de terem de favorecer a transição para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica e simultaneamente apoiar a recuperação económica.

1.3 A reforma orçamental ambiental pretende recorrer a mecanismos de mercado para combater as externalidades negativas associadas à utilização dos recursos naturais. Tal é feito de forma neutra do ponto de vista orçamental através da redução da carga fiscal que recai sobre o fator trabalho. Simultaneamente, a reforma orçamental ambiental aplica de modo mais sistemático o princípio do poluidor-pagador, suprimindo gradualmente as subvenções ambientalmente nocivas e transferindo a tributação do trabalho para a utilização dos recursos. Deste modo, torna-se possível corrigir as deficiências do mercado, melhorar a eficiência económica, promover o desenvolvimento de novas indústrias que criam empregos sustentáveis a nível local, proporcionar um ambiente claro e previsível para investimentos ecologicamente inovadores e contribuir para restaurar a estabilidade orçamental na fase pós-recessão, através da geração de receitas suplementares.

1.4 Os preços da energia aumentaram em todos os setores, o que em muitos Estados-Membros está a provocar uma reação negativa das famílias e das empresas. Importa investigar aprofundadamente a causa desta subida de preços (produção, distribuição, tributação) e identificar em que casos as energias renováveis contribuíram para o aumento dos preços da eletricidade e quando contribuíram para a sua estabilização ou diminuição. O Comité encoraja os Estados-Membros a avançarem cautelosamente com a reforma orçamental ambiental, sobretudo num período de crise, antecipando uma reforma mais fundamental dos respetivos sistemas orçamentais a levar a cabo em momento oportuno. A tarifação adequada do carbono na UE e, consequentemente, também a um nível global acordado deve ser um elemento central desta reforma. O Comité exorta a Comissão a integrar permanentemente a reforma orçamental ambiental no Semestre Europeu, com particular ênfase na promoção da eficiência energética.

1.5 Presentemente, os instrumentos de mercado não são utilizados de forma suficientemente homogénea e coerente na UE. Os Estados-Membros não tiram o máximo partido das oportunidades que a transição para uma economia hipocarbónica oferece em termos de inovação e modernização da indústria e promoção do emprego. O setor automóvel constitui um bom exemplo de como o objetivo de reduzir a utilização de combustíveis hidrocarbónicos foi alcançado com êxito graças a uma combinação adequada de instrumentos de mercado e regulamentares. Importa reforçar e melhorar os instrumentos de mercado de modo a enviar aos mercados um sinal forte. O Comité exorta os Estados-Membros a aplicarem os princípios de boas práticas adotados na recente comunicação da Comissão sobre os mercados internos da energia e nas orientações aí definidas⁽¹⁾. Não há dúvida de que a realização de um mercado único da energia poria cobro às grandes disparidades de preços entre os Estados-Membros. Além disso, a conclusão das redes de energia transeuropeias reduziria os custos de transição para as energias renováveis ao tornar mais acessíveis as centrais elétricas de abastecimento auxiliar.

1.6 O Comité assinala que, para além das políticas em matéria de energia, se podem aplicar instrumentos de mercado a estratégias que promovam uma utilização mais eficiente dos recursos naturais e que reduzam as emissões de carbono, como a reciclagem e a gestão de resíduos e agricultura mais sustentáveis.

1.7 A reforma fiscal ambiental promove a transferência da tributação do trabalho para a utilização dos recursos, facilitando assim a conservação dos empregos existentes e a criação de novos postos de trabalho em muitos setores da economia. Alternativamente, num setor específico como o da energia, permite tributar as emissões nocivas de CO₂ geradas por combustíveis fósseis e utilizar as respetivas receitas para subvencionar a introdução de novas tecnologias mais limpas, como as energias renováveis, e a eficiência energética, com o objetivo de obter um cabaz energético muito mais sustentável, mantendo simultaneamente os preços médios ou as despesas da energia a um nível mais acessível. Pode ainda contribuir para uma consolidação orçamental, afetando menos o crescimento económico e o emprego do que outros impostos diretos ou indiretos. A Comissão Europeia deve desempenhar um papel de coordenação e dinamização na promoção da reforma fiscal ambiental.

1.8 O Comité considera inaceitável que na UE se continuem a subvencionar atividades injustificadamente prejudiciais ao ambiente, diretamente através dos orçamentos públicos e indiretamente enquanto «custos externos» que não são incorporados nos preços dos produtos devido à aplicação insuficiente do princípio do «poluidor-pagador». Estas subvenções distorcem os sinais do mercado e dificultam a transição para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica. A UE comprometeu-se já há vários anos a abolir gradualmente as subvenções prejudiciais ao ambiente e a internalizar os custos externos. Dado o objetivo da UE de suprimir este tipo de subvenções até 2020, o Comité manifesta-se preocupado com a falta de medidas tomadas com esse fim. Assim, insta os Estados-Membros a elaborarem inventários e planos de ação destinados a abolir as subvenções prejudiciais ao ambiente, como previsto no objetivo. A Comissão deve desempenhar um papel de coordenação e dinamização neste domínio, por exemplo, incluindo-o no processo do Semestre Europeu.

⁽¹⁾ SWD(2013) 439 final.

1.9 A energia solar e eólica tem um impacto ambiental consideravelmente inferior ao da energia proveniente de combustíveis fósseis. As melhores formas de produção de energia não poluente têm em conta os interesses sociais e ambientais e as necessidades das futuras gerações, mantêm a produção *in loco* e diminuem a dependência das importações de energia, para além de criarem emprego. Contudo, a energia não poluente não pode concorrer em condições de igualdade com as energias fósseis e a energia nuclear, que são muito mais subvencionadas (direta e indiretamente) do que as energias de fontes renováveis. Há que dar à energia não poluente uma oportunidade justa de desenvolvimento. Por conseguinte, é essencial criar condições equitativas para a produção de energia.

1.10 Ainda que o objetivo geral da transição para uma economia hipocarbónica seja amplamente aceite, o ritmo desta transição e os métodos escolhidos são ainda objeto de intenso debate. O facto de não se reconhecer devidamente o impacto da recessão e da crise da dívida na capacidade de suporte da economia europeia é preocupante. Teme-se também que o facto de se acelerarem as medidas de transição a curto e médio prazo seja prejudicial para a capacidade concorrencial. Por último, continua a não haver consenso quanto aos benefícios económicos das medidas de transição, aliando-se a isto uma perceção de que os efeitos negativos estão a ser ignorados. O presente parecer reconhece estas preocupações e admite que serão objeto de debate permanente. No entanto, o Comité apela à UE e aos seus Estados-Membros para que alertem para a necessidade urgente de construir um futuro com baixas emissões de carbono.

2. Introdução

2.1 Os Estados-Membros não têm sido suficientemente determinados na adaptação das suas economias às alterações climáticas. Na UE, houve um amplo debate de fundo sobre a necessidade de adaptar a sociedade ao desenvolvimento sustentável e às alterações climáticas. Concordeu-se em seguir a via do desenvolvimento sustentável, o que passava pela «ecologização» da economia. Esta opção política consta de vários documentos: da Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável de 2001, revista em 2006, do Sétimo Programa de Ação em matéria de Ambiente, da iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» no âmbito da Estratégia Europa 2020, do Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos e do Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050. O Comité já manifestou o seu apoio a este plano em vários pareceres.

2.2 Ao longo dos últimos cinco anos, todos os Estados-Membros se têm confrontado, em maior ou menor grau, com desafios resultantes das crises bancária e das dívidas soberanas, ambas agravadas por uma profunda recessão económica. A evolução dos preços da energia destinada ao consumo doméstico e industrial num contexto de austeridade e face a uma concorrência mundial assente em preços baixos veio levantar dúvidas quanto à forma como a política ambiental e energética da UE está a ser aplicada à luz dos seus efeitos colaterais potencialmente negativos. A situação é crítica e carece de solução. Os instrumentos de mercado devem ser aplicados de modo a favorecer tanto a ecologização da economia como a sua recuperação.

2.3 Ainda que o debate tenha sido em parte desencadeado pelas alterações climáticas, não deixa de focar a economia e o progresso societal. A Europa tem muito a ganhar caso assuma a liderança da transição para uma economia verde e inclusiva. Um estudo recente da Comissão confirmou que a indústria europeia tem mantido até à data a sua posição global de mercado graças a níveis de intensidade energética relativamente baixos e a uma grande penetração das energias renováveis ⁽²⁾. O Comité já noutra ocasião assinalou que a economia hipocarbónica representa uma oportunidade para a criação de novos modelos empresariais sustentáveis e para as mutações industriais ⁽³⁾. Uma transição rápida e bem-sucedida não representa apenas um desafio. Este modelo económico verde também oferece à União a sua melhor oportunidade para permanecer uma potência económica mundial. Ao mesmo tempo, teme-se que, a curto prazo, a tarifação da energia seja um dos fatores de desindustrialização, questão que importa resolver. As indústrias com consumo energético intensivo têm sido especialmente afetadas pelos baixos preços de gás nos Estados Unidos e na Rússia. Contudo, para a grande maioria da indústria, os custos da energia continuam a ser um fator menos importante para a competitividade do que a produtividade geral e os custos da mão de obra. A Comissão fez da transição para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica um elemento nuclear da sua iniciativa emblemática em favor da promoção de uma indústria europeia mais forte ⁽⁴⁾, mas assinalou entretanto a necessidade de atender em simultâneo à realidade económica e política concreta ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Comissão Europeia, *Energy Economic Developments in Europe* [A evolução económica da energia na Europa], European Economy, 1/2014.

⁽³⁾ Ver parecer do CESE sobre «Modelos empresariais para um crescimento sustentável, economia hipocarbónica e mutações industriais», JO C 133 de 9.5.2013, p. 8.

⁽⁴⁾ Comunicação «Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica», COM(2012) 582 final.

⁽⁵⁾ Comunicação – Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030 [COM(2014) 15].

2.4 Não há dúvida de que uma transição para uma economia hipocarbónica aumentaria a segurança energética da Europa. Atualmente, a Europa efetua importações de gás e petróleo no valor de 500 mil milhões de euros, em parte de regiões politicamente instáveis. Substituir as importações de combustível por energia com baixas emissões de carbono produzida na UE aumentaria a resiliência da economia europeia e contribuiria para manter as cadeias de valor na Europa. Esta transição, se concretizada a tempo, através de uma gestão inteligente do ritmo de mudança e de um equilíbrio entre interesses económicos, ambientais e sociais, poderá desempenhar um papel essencial para ultrapassar a crise económica.

2.5 A transição não pode lesar a competitividade da Europa e a condição de base para o efeito consiste num maior nível de atividade económica, com mais empresas, em mais setores, e mais pessoas empregadas. Neste contexto, é impossível ignorar o impacto da energia barata, proveniente nomeadamente do gás de xisto, que permitiu o ressurgimento da indústria americana. A economia da UE necessita urgentemente de um renascimento industrial semelhante, para reinserir as pessoas na vida ativa e aumentar as receitas fiscais. Em parte, este ressurgimento exigirá uma política energética da UE capaz de garantir maior segurança e capacidade de resposta às pressões globais e de manter, a par disso, o programa geral de transição para uma economia hipocarbónica.

2.6 O objetivo da UE consiste em reduzir as emissões de CO₂ em 80 a 95 % até 2050, em relação aos níveis de 1990. A Comissão calcula que, para atingir esse objetivo, será necessário efetuar anualmente um investimento suplementar equivalente a 1,5 % do PIB da UE na transição para uma economia hipocarbónica. Se nada for feito, a Comissão prevê que os custos sejam de 50 mil milhões de euros por ano. No entanto, para dezenas de milhões de cidadãos da UE que se encontram desempregados ou que gozam de um baixo nível de vida, estes «custos futuros» são muito menos palpáveis do que as dificuldades que enfrentam atualmente. A não ser que se resolva este conflito aparente, a consecução deste objetivo poderá custar muito mais tempo e dinheiro.

2.7 As ambições e os regulamentos tendem a exprimir-se em palavras, as políticas em atos. Não se tem feito o suficiente para alcançar os objetivos estabelecidos, por diversas razões: a crise financeira, a inação dos Estados-Membros e a oposição da indústria petrolífera e do gás. A isto acrescem reais incertezas e ajustamentos causados pelo impacto imprevisível de novos desenvolvimentos ou acontecimentos, como o rápido crescimento da exploração do gás de xisto nos Estados Unidos ou o acidente em Fukushima. As políticas do tipo «para-arranca» que daí resultam não providenciam o necessário quadro de estabilidade e previsibilidade. Para prosseguir com o processo de transição sem demora importa encontrar um equilíbrio entre a flexibilidade das políticas e a assunção de compromissos necessários em matéria de investimentos a longo prazo e de instrumentos de mercado de apoio. Tal exige um intenso diálogo entre todas as partes interessadas da cadeia energética, as instituições europeias, os Estados-Membros, a indústria e o público em geral.

2.8 Como todos os mercados, o mercado da energia responde a sinais de preço no âmbito do quadro regulamentar em vigor. Se o mercado da energia não fornece o cabaz energético previsto no plano de transição, é porque os sinais de preço estão errados. É possível alterá-los, mas há que garantir que os atores económicos e sociais em causa não são gravemente prejudicados.

2.9 A transição para uma economia hipocarbónica deve ter em conta os impactos sociais, nomeadamente em matéria de emprego. A Comissão declarou que o emprego na economia verde registou um crescimento positivo durante toda a recessão e que se prevê que o mesmo continue a crescer de forma sustentada. Os setores da eficiência energética e das energias renováveis poderiam, por si só, criar cinco milhões de postos de trabalho até 2020 ⁽⁶⁾.

Uma transição justa requer políticas de emprego ativas a fim de assegurar empregos dignos. Para tal é fundamental que se assista a uma retoma económica, com todas as exigências que lhe estão associadas em termos de política energética, infraestruturas e mercados. Há que ter em devida conta o impacto nos agregados familiares com baixos rendimentos e nos preços da energia. Além disso, no mercado da energia os verdadeiros custos das diferentes fontes de energia muitas vezes não se refletem corretamente nos preços da energia. Ao contrário dos custos das energias renováveis, muitos dos custos de produção de energia tradicional não são calculados em separado nos preços da energia e nas faturas de energia; em vez disso, são incorporados nos orçamentos públicos sob a forma de subvenções e dos custos externos dos efeitos negativos na saúde humana e no ambiente.

⁽⁶⁾ Comunicação «Uma recuperação geradora de emprego» (COM(2012) 173 final).

2.10 O complexo domínio dos preços da energia e o impacto dos custos quer nos consumidores domésticos quer nos industriais foi analisado na Comunicação da Comissão — Preços e custos da energia na Europa⁽⁷⁾. Uma das conclusões é que as medidas financiadas pela «componente “taxas e impostos” dos preços na política de energia», que registou o maior aumento dos últimos anos, têm de ser aplicadas o mais eficazmente possível em termos de custos.

3. Instrumentos de mercado

3.1 Observações na generalidade

3.1.1 Grande parte da regulamentação da UE foi elaborada no intuito de alcançar uma redução das emissões de carbono. Um quadro regulamentar, por si só, não é solução. Para impulsionar a transição há que prever incentivos financeiros e económicos baseados no princípio «incentivo-penalização». Os instrumentos de mercado, como a fiscalidade ecológica, o comércio de emissões e a reforma das subvenções, desempenham um papel importante neste processo⁽⁸⁾.

3.1.2 Estes instrumentos podem alterar os resultados da atividade dos mercados, na medida em que melhoram o sistema de sinais de preços ao internalizar os custos externos, oferecem mais flexibilidade e apoio às empresas na realização dos objetivos e estimulam a eficiência e a inovação.

3.1.3 A UE e os Estados-Membros desenvolveram uma série de instrumentos, como a reforma da fiscalidade ecológica, a supressão gradual das subvenções prejudiciais, o comércio de emissões, o fomento das energias renováveis e os contratos públicos ecológicos. Os instrumentos disponíveis devem, em princípio, bastar. O que é problemático é transpô-los para a legislação, aplicá-los, controlá-los e executá-los adequadamente, para o que cabe assegurar o apoio dos cidadãos. Se esta cadeia não estiver suficientemente desenvolvida, há um risco muito concreto de os instrumentos não funcionarem corretamente e de os resultados não serem os melhores, impondo em simultâneo encargos excessivos nos agregados familiares e na indústria. Ilustrativas desta incoerência são as diferenças clamorosas entre Estados-Membros no tocante a custos de energia.

3.1.4 Para atingir os seus objetivos de redução das emissões de carbono, a UE tem de acelerar o processo e conquistar a opinião pública. Há que estimular a poupança energética e substituir o aprovisionamento energético baseado nos combustíveis fósseis pelas energias renováveis, dois fatores decisivos para a transição para uma economia verde. Na transição do carbono para as energias renováveis importa prever igualmente medidas em matéria de combustíveis auxiliares e fases intermédias com recurso, por exemplo, a gás ou à energia nuclear. A forma como os Estados-Membros aplicam os instrumentos disponíveis não constitui um estímulo suficientemente forte para que os mercados tenham um melhor desempenho. Há instrumentos importantes, como a fiscalidade ecológica, que não estão a ser adequadamente utilizados.

Tal deve-se em larga medida ao facto de o cabaz energético de cada Estado-Membro variar consideravelmente em função da geografia, do clima, dos recursos naturais e da história, levando a que os planos de ação dos Estados-Membros para a redução do CO² e a sua utilização de instrumentos de mercado também diverjam em consequência.

3.1.5 O Comité é de opinião que as energias renováveis têm de fazer parte do cabaz, cabendo priorizá-las de modo a assegurar que as políticas em matéria de energia apoiam tanto o desenvolvimento económico como a transição para uma economia hipocarbónica. Ainda assim, não obstante a diversidade de circunstâncias dos Estados-Membros, o CESE aguarda com expectativa que as redes de energia transeuropeias fiquem concluídas tão depressa quanto possível. Estas ligações podem dotar as estratégias nacionais de um recurso suplementar precioso.

3.1.6 A política em matéria de ambiente deve estar estreitamente associada a outras políticas. A geração distribuída de eletricidade em zonas rurais pode criar muitos empregos suplementares. Associar a política ambiental à política regional e aos respetivos fundos poderá melhorar significativamente a qualidade de vida nas zonas rurais.

⁽⁷⁾ Comunicação «Preços e custos da energia na Europa» (COM(2014) 21 final).

⁽⁸⁾ «Livro Verde sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas» (COM(2007) 140 final).

3.2 Fiscalidade ecológica

3.2.1 A ideia subjacente à tributação neste domínio é a de fixar um preço para as atividades económicas poluidoras do ambiente, com vista a revelar os verdadeiros custos de produção e consumo não refletidos nos preços de mercado, de acordo com o princípio do poluidor-pagador — como, por exemplo, na Polónia, onde as empresas poluidoras contribuem para um Fundo Nacional para a Proteção do Ambiente e a Gestão da Água, que, por sua vez, subsidia incentivos para programas de sustentabilidade. Na UE, a criação de impostos diretos e indiretos é da competência dos Estados-Membros. Apenas um número limitado de Estados-Membros aplica impostos ecológicos específicos, havendo alguns bons exemplos neste domínio (por exemplo, na Finlândia, Suécia, Dinamarca, Países Baixos, Alemanha, Reino Unido, Eslovénia e Estónia). A transferência da carga fiscal varia consoante os Estados-Membros, mas estima-se que o seu montante total supere os 25 mil milhões de euros por ano ⁽⁹⁾.

3.2.2 Apesar do êxito da fiscalidade ecológica em alguns Estados-Membros, a reforma fiscal ambiental não tira pleno partido do seu potencial para induzir uma mudança profunda nas políticas orçamentais. Importa sublinhar que ela oferece vastíssimas oportunidades, designadamente no quadro das medidas destinadas a relançar o emprego. Se se pusesse em prática a divisa da Comissária Connie Hedegaard «Tribute-se o que se queima, não o que se ganha» e transferisse a carga fiscal do trabalho para a utilização dos recursos, os custos laborais seriam menores para os empregadores, o que facilitaria a criação de novos empregos, não só em «nichos verdes» mas também em inúmeros setores da economia. A reforma fiscal ambiental deve ser a pedra angular da reestruturação geral que se impõe nas finanças públicas tendo em vista a consolidação orçamental. Obviamente que uma tal reforma tem de ser rentável e ecoeficiente, sem, por isso, aumentar a carga fiscal. Importa evitar aumentos dos custos da energia que superem as poupanças obtidas com ganhos de eficiência.

3.2.3 A reforma fiscal ambiental também pode ajudar à recuperação dos défices orçamentais. A fiscalidade ecológica pode contribuir para uma consolidação orçamental com menor impacto negativo no crescimento económico e no emprego do que outros impostos diretos ou indiretos, como o imposto sobre os rendimentos ou o IVA ⁽¹⁰⁾. A Comissão deverá intensificar a sua abordagem no sentido de levar em conta os benefícios da reforma fiscal ambiental na Análise Anual do Crescimento e no Semestre Europeu.

3.3 Supressão progressiva das subvenções prejudiciais ao ambiente

3.3.1 A UE pretende suprimir progressivamente as subvenções prejudiciais ao ambiente até 2020 ⁽¹¹⁾. A Comissão prometera-o em 2006 e em 2009, ano em que a cimeira do G-20 chegou a acordo quanto a que se comesçassem a suprimir progressivamente «as subvenções ineficientes aos combustíveis fósseis, que incentivam o desperdício no consumo de energia». Este compromisso foi também inscrito no quadro de Cooperação Económica Ásia-Pacífico e no documento final da Conferência Rio+20. Apesar de todas estas promessas, até ao momento ainda não se fez o suficiente.

3.3.2 A nível mundial, a OCDE publicou um relatório sobre as subvenções prejudiciais ao ambiente existentes nos países que dela são membros, segundo o qual o apoio orçamental direto e os benefícios fiscais representam um total de 55 a 90 mil milhões de dólares por ano ⁽¹²⁾. A Agência Internacional de Energia (AIE) estima que as subvenções aos combustíveis fósseis em todo o mundo ascendem a 523 mil milhões de dólares, denominando-as «o inimigo público número um» ⁽¹³⁾. Segundo as estimativas do Banco Mundial, as subvenções a combustíveis fósseis elevam-se a 775 mil milhões de dólares por ano. Se não houver uma mudança das políticas, as subvenções aos combustíveis fósseis dispararão dentro de alguns anos e provocarão inúmeros problemas suplementares. Suprimir progressivamente as subvenções até 2020 diminuirá substancialmente a procura de energia e reduzirá as emissões de CO₂ em 1,7 gigatoneladas, garantindo simultaneamente receitas adicionais aos governos.

⁽⁹⁾ Instituto para uma Política Europeia do Ambiente (IPEA), *Reforming environmental taxes and harmful subsidies: challenges and opportunities* [Reformar a fiscalidade ecológica e as subvenções prejudiciais: Desafios e oportunidades], p. 6:

⁽¹⁰⁾ Vivid Economics, *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* [Tributação do carbono e consolidação orçamental: Potencial da tarifação do carbono para reduzir os défices orçamentais na Europa], relatório elaborado pela Fundação Europeia para o Clima e pelo *Green Budget Europe*, maio de 2012.

⁽¹¹⁾ Decisão n.º 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013 relativa a um programa geral de ação da União para 2020.

⁽¹²⁾ OCDE, «*Fossil fuel subsidies: billions up in smoke?*» [Subsídios aos combustíveis fósseis: milhares de milhões queimados?], 2013.

⁽¹³⁾ Associação Europeia de Energia Eólica, comunicado de imprensa, 4.2.2013.

3.3.3 Até ao momento não há dados exaustivos sobre as subvenções aos combustíveis fósseis, uma vez que os valores variam consoante a fonte. Em linhas gerais, constata-se que estes são fortemente subvencionados. Ao nível da UE, as subvenções aos combustíveis fósseis ascendem a 68 800 milhões de euros por ano, dos quais 26 000 milhões de euros consistem em subvenções diretas e 42 800 milhões são pagos pelos Estados-Membros e pelos cidadãos para compensar os impactos negativos na sociedade e na saúde⁽¹⁴⁾. As subvenções prejudiciais ao ambiente não foram atribuídas no intuito deliberado de prejudicar a saúde ou o ambiente — tinham outros objetivos positivos, como o aprovisionamento de energia barata a partir de fontes locais ou a criação de emprego. O CESE exorta os Estados-Membros a avaliarem se ainda querem apoiar esses objetivos e, na afirmativa, de que modo o poderão fazer sem prejudicar o ambiente. Um ponto de partida poderia ser um inventário europeu que desse uma panorâmica destas subvenções.

3.3.4 Para além das subvenções diretas dos orçamentos públicos e dos custos externos de saúde, há que tomar em consideração outros custos associados aos efeitos adversos da combustão dos combustíveis fósseis no ambiente, como os custos decorrentes dos danos ambientais, bem como de fortes tempestades e inundações devido ao aquecimento global. Estes «custos externos» são o resultado de uma aplicação insuficiente do «princípio do poluidor-pagador». A Agência Federal Ambiental da Alemanha calcula que os custos ambientais da produção de carbono são de 80 euros por cada tonelada de CO₂ emitido⁽¹⁵⁾, com um custo adicional de 290 mil milhões de euros, tendo em conta que as atividades de combustão de combustível são responsáveis pela emissão de 3 652 mil milhões de toneladas de CO₂⁽¹⁶⁾. Na UE, as centrais nucleares recebem subvenções no valor de 35 mil milhões de euros, excluindo os custos associados à cobertura de riscos de acidente e à eliminação de resíduos. As energias renováveis recebem 30 mil milhões de subvenções diretas por ano.

3.3.5 Apesar destas disparidades, as tecnologias ligadas às energias renováveis desenvolvem-se com rapidez, o preço das energias renováveis diminuiu rapidamente nos últimos anos (o preço dos painéis solares diminuiu 85 %) e o setor criou muitos empregos, ao passo que o preço das energias fósseis permanece invariavelmente elevado. Em outubro de 2013, os interesses estabelecidos do setor da energia apelaram ao fim das subvenções às energias renováveis e solicitaram um aumento das subvenções destinadas à energia nuclear. Se tal se concretizar, as energias renováveis não serão capazes de competir com outros sistemas de fornecimento de energia, dada a ausência de condições de concorrência equitativas.

3.3.6 Nem todas as subvenções são prejudiciais. Em situações em que é necessário desenvolver novas tecnologias para apoiar uma economia mais sustentável no futuro, pode ser útil conceder subvenções para apoiar a investigação inicial, o desenvolvimento e as infraestruturas até que as novas tecnologias possam garantir a sua presença no mercado. Este apoio tem sido fundamental nas primeiras fases do desenvolvimento das energias renováveis e deve manter-se até as energias renováveis se estabelecerem enquanto fontes de energia competitivas para o futuro.

3.3.7 Segundo o Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos, os Estados-Membros deveriam ter identificado até 2012 as subvenções mais prejudiciais para o ambiente, elaborado planos e calendários para a sua supressão progressiva e comunicado a informação relevante sobre o tema como parte integrante dos seus programas nacionais de reforma. Estas medidas ainda não foram suficientemente implementadas. Um estudo realizado pela DG ENV em 2012 oferece uma perspetiva geral dos subsídios e de outros tipos de subvenções concedidos na UE que são prejudiciais ao ambiente⁽¹⁷⁾ e propõe um roteiro para proceder à sua revisão. A Comissão deverá ter em consideração este instrumento no quadro do atual Semestre Europeu.

3.4 Regime de comércio de licenças de emissão

3.4.1 O Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (RCLE-UE) é o principal instrumento económico europeu baseado no princípio da limitação e comércio de emissões e destinado a diminuir as emissões de gases com efeito de estufa. O sistema pretende incentivar fortemente as empresas a investir na prevenção dos gases com efeito de estufa, dando-lhes flexibilidade para o fazer da forma mais eficiente possível.

⁽¹⁴⁾ Os dados relativos às subvenções diretas foram retirados do *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013* [Inventário das estimativas do apoio orçamental e das despesas fiscais relacionados com os combustíveis fósseis 2013], OCDE (2013), e do *Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels: an inventory for six non-OECD EU countries* [Apoio orçamental e despesas fiscais relacionados com os combustíveis fósseis: Um inventário de seis Estados-Membros da UE não pertencentes à OCDE], IVM Instituto de Estudos Ambientais (2013). Os dados relativos ao impacto na saúde foram retirados de um relatório da HEAL (Aliança para a Saúde e o Ambiente), *The unpaid health bill — how coal power plants make us sick* [A fatura da saúde por pagar — Como as centrais elétricas a carvão nos põem doentes], relatório publicado em 2013. Ver também o artigo no jornal alemão *Süddeutsche Zeitung*, de 14.10.13, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/foerderung-der-energiebranche-oettinger-schoent-subventionsbericht-1.1793957>.

⁽¹⁵⁾ Agência Federal do Ambiente, *Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr* [Estimativas dos custos ambientais no domínio da energia e dos transportes], 2012.

⁽¹⁶⁾ Fonte: *EU energy in figures — statistical pocketbook 2013* [Energia da UE em números — Livro de estatísticas de 2013].

⁽¹⁷⁾ Instituto de Política Europeia do Meio Ambiente, Estudo de apoio à supressão progressiva das subvenções prejudiciais, outubro de 2012.

3.4.2 O RCLE-UE depara-se atualmente com um desequilíbrio entre a oferta e a procura que resulta num incentivo de preço insuficiente face ao investimento necessário em tecnologias hipocarbónicas. O excesso de oferta de licenças de emissão deve-se em grande medida à inesperada grave crise económica e à grande utilização de créditos internacionais. É urgente proceder a uma reforma estrutural do RCLE de molde a torná-lo um estímulo forte ao investimento hipocarbónico. O excesso de licenças de emissão tem de ser retirado do mercado e os restantes direitos devem ser vinculados às metas da UE que serão necessárias atingir a fim de lograr uma economia hipocarbónica em 2050. Esta reforma deverá também ter em conta a exequibilidade tecnológica e a viabilidade económica para as indústrias, pesando cuidadosamente a eventualidade de consequências indesejadas no futuro.

3.5 *Ajustamento dos preços do carbono nas fronteiras*

3.5.1 Há que adotar mais medidas para lidar com a fuga de carbono, como o ajustamento dos preços do carbono nas fronteiras — um sistema destinado a reduzir as emissões de CO₂ que ao mesmo tempo garante condições de concorrência equitativas. Em virtude deste sistema, o preço dos bens importados será aumentado nas fronteiras com base no cálculo da massa de emissões desses bens. Os modelos utilizados num estudo recente⁽¹⁸⁾ demonstram que o ajustamento dos preços nas fronteiras pode diminuir consideravelmente a fuga de carbono nos setores em causa.

3.5.2 No entanto, os ajustamentos dos preços do carbono nas fronteiras, na forma atualmente em debate, não são bem acolhidos por alguns dos principais parceiros comerciais da Europa, uma questão que caberá negociar na OMC. O Tratado permite que se tenham em consideração semelhantes «questões não comerciais». Há que não subestimar a dificuldade de o fazer na ausência de um acordo global relativo à fixação do preço do carbono. Poder-se-ão enfrentar estes problemas melhorando a conceção dos ajustamentos dos preços do carbono nas fronteiras. Em substância, estes ajustamentos — se bem concebidos — não constituem um instrumento de *antidumping* mas um contributo para uma política climática sustentável a nível mundial.

3.6 *Promover uma energia sustentável*

3.6.1 A promoção das energias renováveis é um elemento essencial na transição para uma economia hipocarbónica, sendo que os instrumentos de mercado podem desempenhar aqui um papel importante. A introdução destes instrumentos incumbe aos Estados-Membros, tendo muitos destes optado por outros instrumentos para subvencionar as energias renováveis: apoio aos investimentos e apoio operacional, compreendendo um sistema de tarifas de aquisição. Experiências em vários Estados-Membros mostram que este sistema resultou no maior aumento de produção de energia renovável, muitas vezes garantindo taxas generosas e garantidas de rentabilidade do investimento.

3.6.2 No entanto, é importante que as tarifas de aquisição para incentivar a instalação de fontes de energia renováveis não sejam apenas financiadas pelo aumento dos preços da energia em geral, pois, caso contrário, correm o risco de provocar uma reação negativa contra as tarifas e contra as próprias energias renováveis. Infelizmente, foi o que aconteceu numa série de casos, suscitando uma oposição muito real do público. Urge adotar medidas corretivas para consolidar o apoio dos cidadãos à revolução verde.

3.6.3 O facto de os Estados-Membros possuírem diferentes regimes de apoio contribui para a fragmentação do mercado europeu da energia. O CESE preconiza a utilização de instrumentos de mercado que promovam a integração dos regimes nacionais num mercado europeu da energia. A utilização de mecanismos de cooperação, tal como definidos pela Diretiva Energias Renováveis de 2009, também é essencial para que se explorem melhor as sinergias da UE através do mercado da eletricidade⁽¹⁹⁾.

3.7 *Instrumentos de mercado no setor automóvel*

3.7.1 De um modo geral, o setor automóvel tem sido um bom exemplo da aplicação bem-sucedida de instrumentos de mercado. O objetivo da transição é o de reduzir e, por fim, eliminar a utilização de combustíveis hidrocarbonados no setor. A estratégia abrange quatro aspetos: regulamentação, tecnologia, infraestrutura e instrumentos de mercado. A regulamentação permite melhorar a eficiência dos combustíveis e reduzir as emissões de novos veículos de combustão interna (VCI). A tecnologia torna possível o cumprimento das normas em matéria de hidrocarbonetos e o desenvolvimento de veículos elétricos. À medida que a utilização destes veículos se generalizar, será necessária uma infraestrutura que inclua, por exemplo, pontos de recarga com contador e a troca de baterias, à semelhança da infraestrutura existente para o abastecimento de hidrocarbonetos, visando a sua substituição. Com a evolução da regulamentação, da tecnologia e da infraestrutura, os instrumentos de mercado poderão ter um papel decisivo na transição.

⁽¹⁸⁾ Vivid Economics, *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* [Tributação do carbono e consolidação orçamental: Potencial da tarifação do carbono para reduzir os défices orçamentais na Europa], relatório elaborado pela Fundação Europeia para o Clima e pelo *Green Budget Europe*, maio de 2012.

⁽¹⁹⁾ SWD(2012) 164 final.

3.7.2 A aplicação mais evidente dos instrumentos de mercado é o aumento progressivo dos impostos sobre os combustíveis hidrocarbonados, que levou a que os proprietários de VCI se orientassem para veículos mais pequenos e eficientes em termos de consumo de combustível, para os transportes públicos e para as bicicletas. Também houve uma adaptação da fiscalidade relativa aos VCI a fim de encorajar a aquisição e utilização de veículos com baixo consumo de combustível, através de impostos sobre os preços de compra e de impostos anuais sobre a utilização dos veículos. Está a ser aplicado o mesmo sistema de tributação automóvel diferenciada para favorecer os veículos elétricos, embora persistam ainda inúmeros obstáculos ao seu uso generalizado.

3.8 *Contratos públicos ecológicos*

3.8.1 Com cerca de 16 % do PIB da UE, o setor dos contratos públicos é um grande ator do mercado. Por conseguinte, os contratos públicos ecológicos são um instrumento importante para promover produtos e serviços ecológicos. Com o Plano de Ação para um consumo e produção sustentáveis e a Comunicação sobre contratos públicos ecológicos, a Comissão procurou nos últimos anos estabelecer um amplo regime de orientação e apoio. A partir de uma avaliação de desempenho dos Estados-Membros, a Comissão estabeleceu como objetivo indicativo que, em 2010, 50 % de todas as despesas deveriam ser ecológicas. Atualmente, este objetivo ainda está longe de ser atingido, cabendo dar-lhe a máxima prioridade nos planos de ação dos Estados-Membros.

3.9 *Investimentos do setor privado*

3.9.1 A transição para um modelo mais sustentável de produção e de consumo no setor da energia e noutros setores pressupõe uma reestruturação fundamental da economia. Os governos e as políticas governamentais não podem, por si só, alcançar este objetivo, exigindo o empenho de toda a sociedade nestas questões, bem como um amplo diálogo colaborativo com todas as partes interessadas, a fim de fomentar o consenso e o empenho necessários às alterações que se impõem. Segundo o Roteiro para uma economia hipocarbónica, os setores privado e público terão de investir mais 270 mil milhões de euros por ano durante as próximas quatro décadas. Um terço deste investimento pode ser financiado através do erário público, devendo o restante ser suportado pelo setor privado. Trata-se de investimentos a longo prazo que a Comissão entende constituírem um desafio crucial para redirecionar a UE no sentido de uma economia inteligente, sustentável e inclusiva. Os fundos europeus de investimento a longo prazo (FEILP) e o Mecanismo Interligar a Europa (MIE) seriam possíveis formas de atingir esse fim.

3.9.2 Como recomendado pela OCDE num documento de trabalho de 2012 sobre o ambiente, os governos devem desenvolver planos estratégicos globais de infraestruturas fortemente vinculados aos objetivos nacionais em matéria de alterações climáticas, a fim de permitir o investimento em infraestruturas hipocarbónicas resilientes às alterações climáticas e no crescimento verde. A Comissão deverá ainda procurar formas de criar um clima de investimento propício aos FEILP na ótica de um futuro sustentável. Nesta matéria, as prioridades de investimento do MIE e dos FEILP devem ser coerentes com os objetivos do Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050, do Roteiro para a Energia até 2050, da Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas e do pacote energia e clima para 2030 atualmente objeto de debate.

3.9.3 Estes fundos poderiam facilitar tais investimentos. Dado que a maturidade de longo prazo dos ativos a financiar está associada à credibilidade dos investidores institucionais, este tipo de fundos também pode atrair recursos do mercado de capitais. É obviamente necessário tornar esses investimentos atrativos, dado que os riscos, designadamente os regulamentares, são limitados, existe uma perspetiva de retorno suficiente e os projetos em que se investiu são sólidos do ponto de vista financeiro e técnico.

3.9.4 Os fundos inovadores e instrumentos financeiros para atrair os recursos do mercado de capitais são bem-vindos. No entanto, o setor bancário continuará a financiar grande parte da economia europeia com os instrumentos de dívida tradicionais. Por conseguinte, a ecologização das normas bancárias constitui um requisito fundamental para que o financiamento privado se oriente para investimentos hipocarbónicos e resilientes às alterações climáticas em detrimento dos investimentos convencionais. Para atingir os objetivos em matéria de clima e de energia, os instrumentos financeiros inovadores necessitam de catalisar financiamento privado para os investimentos que de outra forma não se concretizariam.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Papel e futuro das profissões liberais na sociedade civil europeia de 2020» (parecer de iniciativa)

(2014/C 226/02)

Relator: **Arno Metzler**

Em 14 de fevereiro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

Papel e futuro das profissões liberais na sociedade civil europeia de 2020

(parecer de iniciativa) ⁽¹⁾.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 10 de fevereiro de 2014.

Na 497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 210 votos a favor, 8 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O sistema de profissões liberais pode, com adaptações sociais adequadas, vir a dar um contributo importante para a prestação de serviços de qualidade no domínio dos bens sociais, como a saúde, e na área da previdência estatal, bem como para a proteção dos direitos dos cidadãos e para a prosperidade económica. As profissões liberais são uma componente de qualquer sociedade democrática e apresentam um enorme potencial de crescimento em termos de emprego e do PIB.

1.2. O termo «profissão liberal» não é utilizado em alguns Estados-Membros, mas estas profissões, bem como os problemas e soluções societais que lhes estão associados, estão presentes em toda a UE. Muitas vezes, são objeto de críticas relativas a deficiências em matéria de supervisão e de garantia da qualidade, que se devem habitualmente a lacunas na implementação e não representam falhas do sistema.

1.3. Tanto a regulação baseada em regras (*rules-based regulation*) como a regulação baseada em princípios (*principles-based regulation*) podem regular da melhor forma as profissões liberais.

1.4. O exercício de uma profissão liberal caracteriza-se por uma assimetria de informação entre o prestador e o beneficiário do serviço. Os serviços prestados dizem respeito a questões existenciais relacionadas com a vida, a saúde e a justiça ou a questões económicas fundamentais. O prestador de serviços deve, por conseguinte, satisfazer exigências éticas e profissionais particularmente elevadas.

1.5. Em muitos países, existe uma regulação tarifária para determinadas profissões liberais, o que pode ser útil para proteger os consumidores. A regulação dos preços necessita de ser particularmente justificada e deve ser estabelecida de modo a servir o interesse geral, e não o de um grupo específico.

1.6. Em todos os Estados-Membros, as associações profissionais ou as ordens profissionais representam os interesses da sua profissão e desempenham funções de aconselhamento e, por vezes, colaboram na elaboração da regulamentação estatal, garantindo, mercê de uma colaboração contínua e eficaz com as instituições, a defesa dos interesses gerais dos cidadãos. A simplificação administrativa é uma das prioridades das profissões liberais, que lhe consagram investimentos económicos e recursos humanos sem obterem qualquer forma de compensação financeira por parte do Estado.

1.7. Os Estados-Membros da UE organizam e supervisionam a autonomia das profissões liberais nos seus territórios. Neste contexto, têm de evitar que ocorram conflitos entre a necessidade de regulamentar, por um lado, e a representação de interesses, por outro, e garantir que as expectativas dos consumidores no que respeita aos conhecimentos, à ética e ao caráter do prestador de serviços são satisfeitas.

1.8. O contributo das profissões liberais para o bom funcionamento da vida administrativa, política e económica de um Estado-Membro é reconhecido a nível nacional e europeu, visto que elas contribuem para a modernização e eficiência das administrações públicas e dos serviços prestados aos cidadãos e aos consumidores.

⁽¹⁾ No âmbito da elaboração do presente parecer, o CESE encomendou ao Europäischen Zentrum für Freie Berufe (Centro Europeu das Profissões Liberais) da Universidade de Colónia a realização de um estudo intitulado *The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society* [A situação das profissões liberais no que respeita às suas funções e pertinência para a sociedade civil europeia] (EESC/COMM/05/2013), que será publicado brevemente.

1.9. O setor é crucial em termos das oportunidades de emprego que oferece aos jovens que optam por um futuro no empreendedorismo liberal e por investir nos seus próprios conhecimentos. Os profissionais liberais devem respeitar as normas legislativas e/ou as convenções coletivas em relação aos trabalhadores de quem são empregadores e em relação aos jovens a quem proporcionam possibilidades de formação profissional, de realização de estágios e de especialização.

2. Das artes liberais aos prestadores de serviços assentes no conhecimento

2.1. O conceito de «profissões liberais» está associado ao de «artes liberais», que, na Antiguidade, designava atividades como as de professor, advogado, mestre de obras, arquiteto, engenheiro ou médico. Nesse contexto, as «artes liberais» eram consideradas um privilégio dos homens livres e da nobreza.

2.2. A partir do século XIX, a «profissão liberal» deixou de ser definida pela «condição de nascimento livre» e passou a sê-lo pela atividade exercida pelo indivíduo.

2.3. Até ao início do século XIX, determinadas profissões liberais estavam particularmente associadas ao Estado. Este facto impedia que fossem exercidas de modo independente, sendo, por isso, menosprezadas pela sociedade. Era este o caso dos advogados, cuja nomeação e colocação eram, em parte, da competência dos tribunais. O controlo da profissão e o poder disciplinar estavam também, em alguns casos, a cargo dos tribunais.

2.4. No século XIX, sob a influência do liberalismo, consolidou-se entre as profissões liberais, em diversos países da UE, um sentimento de pertença a um mesmo grupo, o que levou ao aparecimento de ordens profissionais próprias e independentes do Estado. Assim, o exercício da advocacia libertou-se da influência estatal e também a medicina universitária conseguiu, em parte, deixar de ser regulada e controlada pelo Estado.

2.5. Em muitos casos, o acesso à profissão, tal como o seu regime e supervisão passaram para as mãos das ordens profissionais. Posteriormente, as ordens profissionais/organizações autónomas viram ser-lhes atribuídas competências regulamentares.

2.6. O conceito de profissão liberal, tal como hoje o entendemos, é uma noção sociológica.

2.7. Uma profissão liberal distingue-se pelas seguintes características: a prestação de um serviço imaterial de alto valor, de natureza marcadamente intelectual, com base numa formação (universitária) de elevado nível; a noção de interesse geral associada ao serviço prestado; a independência profissional e económica no exercício da atividade; a prestação do serviço a título pessoal, sob a responsabilidade do prestador e num espírito de independência profissional; a existência de uma relação de confiança específica entre o beneficiário e o prestador do serviço; a primazia do interesse do prestador em prestar o melhor serviço possível em relação ao interesse em maximizar o lucro; e o respeito de regras profissionais e de uma deontologia precisas e rigorosas.

2.8. Uma atividade pode ser considerada uma profissão liberal, mesmo que não possua todas as características, mas apresente os elementos essenciais. Assim, em muitos países, o facto de uma atividade ser exercida no âmbito de um contrato de trabalho não impede que seja considerada uma atividade liberal, desde que garantida a independência profissional. O CESE constata que ocorreu uma diversificação das profissões liberais, bem como das ordens ou organizações que regulam as suas atividades no sistema liberal da Europa. As novas profissões liberais, tais como psicólogo, assistente social, consultor fiscal, consultor em matéria de dificuldades financeiras, geómetra ou mediador, que não são consideradas profissões liberais em todos os países, devem também ser incluídas neste conceito.

2.9. O conceito de profissão liberal difere de Estado-Membro para Estado-Membro, e em alguns nem sequer existe. Em alguns Estados-Membros, apenas um grupo restrito de profissões é considerado como pertencente à categoria das profissões liberais, nomeadamente as profissões na área da saúde e as profissões de aconselhamento, como advogados, consultores fiscais e revisores de contas, consultores em matéria laboral, engenheiros e arquitetos. Em outros Estados-Membros, algumas profissões, nomeadamente as artísticas, são também consideradas profissões liberais.

2.10. Um aspeto comum a todos os Estados-Membros é a necessidade de evitar explorar a característica essencial das profissões liberais: a assimetria de informação entre os prestadores e os beneficiários de serviços. Os serviços prestados por pessoas que exercem uma profissão liberal são complexos e exigem um elevado nível de perícia. O beneficiário do serviço para além de não ter informação suficiente, também não tem conhecimentos técnicos nem experiência para poder avaliar a escolha do prestador e a qualidade do serviço que lhe foi prestado.

2.11. As profissões liberais assentam, por conseguinte, na confiança. Devido à assimetria de informação, o beneficiário do serviço tem de confiar que o prestador não tira vantagem deste défice informativo, mas lhe presta o melhor serviço possível em função das suas necessidades. Quando recorre a um prestador de serviços, o beneficiário dá-lhe prova de confiança. Normas técnicas mínimas e o cumprimento das normas éticas profissionais são instrumentos adequados para proteger a confiança do beneficiário de serviços.

3. Regulação e objetivos perseguidos

3.1. No tocante à regulação das profissões liberais, os Estados-Membros seguem basicamente duas abordagens diferentes, nomeadamente a que se fundamenta em princípios (*principles-based regulation*) e a que se fundamenta em regras (*rules-based regulation*), que podem ser precativas ou proibitivas.

3.2. A regulação das profissões liberais engloba os requisitos morais necessários para exercer a profissão e as normas éticas profissionais, nas quais se traduz a responsabilidade social das profissões liberais. Ao conjunto de todas as normas de ética profissional chama-se deontologia.

3.3. A regulação baseada em princípios caracteriza-se pela formulação de princípios abstratos de direito profissional, aplicados caso a caso (*outcomes-based regulation*). Contudo, o modo de atingir os objetivos fixados em casos específicos fica à discricção daqueles que estão sujeitos a essas normas. Em contrapartida, a regulação baseada em regras é organizada numa base casuística.

3.4. Ambas as formas de regulação têm vantagens e desvantagens. Obedecem, no entanto, ao princípio básico da necessidade da sociedade de receber aconselhamento e apoio independentes. Neste contexto, os problemas e as soluções podem vir a mudar com o tempo, o que requer a adaptação das normas já existentes ou a criação de novas.

3.5. A revisão periódica das normas por parte da UE é útil neste domínio e também deve ser estabelecida a nível nacional. Assim, as antigas profissões liberais podem ser «libertadas» (por exemplo, no setor da construção) e serem introduzidas, se necessário, normas que tenham em conta as novas profissões liberais (por exemplo, no domínio da recolha de informações ou das atividades de crédito).

4. Aspetos económicos

4.1. As profissões liberais contribuem significativamente para a criação e a manutenção de infraestruturas importantes para a sociedade. Aproximadamente um em cada seis trabalhadores por conta própria exerce a sua atividade profissional num setor relacionado com as profissões liberais, e a tendência é para aumentar. O mesmo se aplica a um em cada seis trabalhadores por conta de outrem.

4.2. O número e a percentagem de mulheres que trabalham por conta própria num setor de atividade relacionado com as profissões liberais aumentaram no período de 2008 a 2012. A percentagem de cerca de 45 % fica bem acima da percentagem de mulheres que trabalham por conta própria na economia total (31,1 %).

4.3. Os setores de atividade relacionados com as profissões liberais contribuem com mais de um euro em cada dez para o valor acrescentado bruto. No ano de crise de 2009, o valor acrescentado dos setores de atividade relacionados com as profissões liberais diminuiu de forma mais moderada do que o total do valor acrescentado de todos os setores da economia. Os dados para a UE são os seguintes: «assessoria de empresas» e «escritórios de engenharia», 600 000 empresas cada; 550 000 empresas de «assessoria jurídica» e de «contabilidade»; «escritórios de arquitetura», publicidade e estudos de mercado, 315 000 e 270 000 empresas, respetivamente.

4.4. Dado o potencial de crescimento e o número de empregos que as profissões liberais representam — empregos na sua maioria qualificados e estáveis —, importa reconhecer e apoiar a atividade das profissões liberais em toda a sua dimensão empresarial. Apraz ao CESE que a Comissão reconheça os profissionais liberais como empresários e pretenda apoiar o setor, nomeadamente através da integração destes profissionais em programas destinados a promover o desenvolvimento e a competitividade das PME. Esta abordagem pressupõe uma análise e melhoria das condições estruturais que influenciam o exercício das profissões liberais, como, aliás, já havia sido reclamado na diretiva relativa aos serviços no mercado interno. O desenvolvimento das profissões liberais não pode circunscrever-se aos comerciantes individuais e às empresas unipessoais. Estas profissões devem distanciar-se da problemática dos falsos independentes.

5. Ética e procura do lucro

5.1. Em todos os Estados-Membros, a noção de profissão liberal está intrinsecamente ligada à ideia de interesse geral. As profissões na área da saúde e no domínio psicológico e social gerem uma infraestrutura destinada a assegurar a saúde de toda a população.

Num Estado de direito democrático, as atividades dos consultores jurídicos e fiscais são parte integrante das liberdades individuais. Juntamente com as atividades dos revisores de contas, velam também pelo bom funcionamento dos processos económicos. Assim, estas atividades profissionais estão também diretamente ligadas aos direitos fundamentais.

5.2. Do facto de as profissões liberais envolverem uma componente de interesse geral deriva também uma responsabilidade ética particular. Os consultores jurídicos e fiscais e os revisores de contas são garantes do Estado de direito e salvaguardam os interesses patrimoniais dos seus clientes. Os assistentes sociais e os psicólogos contribuem para criar um clima inclusivo, em benefício dos cidadãos europeus, que é consideravelmente mais estável do ponto de vista relacional, psicológico e social. Os arquitetos e os engenheiros protegem a comunidade dos perigos decorrentes de construções e instalações técnicas e promovem a capacidade de inovação da sociedade e a qualidade de vida da população, aperfeiçoando as infraestruturas e instalações técnicas existentes e desenvolvendo novas técnicas. As profissões artísticas contribuem para manter e dar forma à cultura. Estes aspetos, juntamente com a assimetria de informação atrás referida, tornam necessária uma formação de alto nível e elevados requisitos éticos.

5.3. A relação das atividades das profissões liberais com questões de interesse geral e os imperativos que daí decorrem para a prestação de serviços pressupõem a criação de uma série de salvaguardas, sob a forma de regulação profissional e de códigos de conduta ética vinculativos para cada profissão e reconhecidos por todos. Por conseguinte, todos os Estados-Membros dispõem de um nível mínimo de regulação. O CESE recomenda que todas as ordens, organizações e associações de profissões liberais se dotem de códigos e regras de ética, bem como de comissões de deontologia estruturadas em cada uma das profissões.

5.4. Nos Estados-Membros em que ainda não existem códigos de deontologia profissional, deve caber às representações profissionais nacionais elaborá-los, sob a forma de orientações não vinculativas para o exercício profissional. Além disso, as respetivas ordens e associações profissionais deveriam elaborar códigos deontológicos europeus, a fim de fixar os elevados requisitos exigidos às profissões liberais e assegurar o seu cumprimento a nível europeu. A criação de códigos de conduta está prevista no artigo 37.º da Diretiva Serviços⁽²⁾. Dada a importância que os serviços prestados pelas profissões liberais revestem para o beneficiário de um serviço e a confiança particular que este deposita no profissional prestador desse serviço, os serviços têm de ser prestados a título pessoal.

5.5. A relação pessoal de confiança entre o beneficiário e o prestador do serviço e o facto de estarem em jogo interesses altamente pessoais tornam indispensável a criação de legislação que proteja o segredo profissional e garanta juridicamente ao prestador do serviço e aos seus colaboradores o direito ao silêncio e a proibição de depor. Estas são características de um Estado de direito livre.

5.6. É essencial assegurar o equilíbrio geográfico no que respeita aos serviços prestados pelas profissões liberais com forte componente de interesse geral — por exemplo, cuidados médicos, serviços sociais e de psicologia, farmácias e aconselhamento jurídico devem também estar disponíveis nas zonas rurais.

5.7. Todas estas exigências implicam que os profissionais liberais deem sempre primazia à qualidade do serviço e não à maximização do lucro, em harmonia com os princípios éticos por que se regem.

5.8. O desenvolvimento do direito aplicável às profissões liberais não pode, portanto, orientar-se exclusivamente por considerações de ordem económica. A regulação, seja qual for a sua forma, tem de assegurar, em todo o território, a prestação de serviços altamente qualificados e que satisfaçam as mais elevadas exigências de qualidade. Por conseguinte, há que averiguar sempre se as regulamentações em vigor permitem atingir estes objetivos ou se, na realidade, estão ao serviço de outros interesses.

6. Exigências atuais e futuras colocadas às profissões liberais e respetivo perfil

6.1. Deve ser elaborada uma definição comum de profissão liberal a nível europeu, a qual deve apenas incluir as características gerais da profissão liberal e enunciar as categorias destas profissões. Esta definição não deve impedir o surgimento de novas profissões liberais. O projeto de Carta das Profissões Liberais, elaborado por diversas ordens profissionais sob a direção do Conselho dos Dentistas Europeus, pode servir de exemplo.

⁽²⁾ Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, JO L 376 de 27.12.2006, p. 36 e seguintes.

6.2. Em todos os Estados-Membros, deve ser criada, em complemento das organizações nacionais interprofissionais e da representação europeia interprofissional, uma ordem profissional para as respetivas profissões liberais — caso ainda não exista — que resuma, publique e elabore os princípios de deontologia profissional. Essa ordem deverá também ser responsável pelo respeito dos princípios de deontologia profissional por parte das pessoas que exercem essa profissão.

6.3. As elevadas exigências de natureza ética que são colocadas à prestação dos serviços das profissões liberais devem, também de futuro, ser garantidas através de orientações concretas e de princípios éticos claramente definidos. Para isso, poder-se-á recorrer a regulamentações profissionais e a códigos de conduta em matéria de ética profissional, o que resultaria num aumento da confiança dos consumidores.

6.4. Para além de assegurar o respeito das exigências profissionais e éticas colocadas às profissões liberais, é também necessário manter e reforçar a competitividade e a capacidade de inovação destas profissões. O desafio que elas atualmente enfrentam é o de saberem lidar com normas nacionais divergentes e competir com profissionais de outros países da UE no âmbito de um mercado interno cada vez mais integrado.

6.5. A regulamentação profissional deve ser compatível com as liberdades fundamentais europeias, nomeadamente a liberdade de prestação de serviços, a liberdade de estabelecimento e a livre circulação. Não pode, portanto, ser discriminatória e tem de fundar-se obrigatoriamente no interesse geral e ser proporcional. Além disso, tem de ser conforme ao direito nacional, o qual deve vincular determinadas tarefas a qualificações específicas.

6.6. Não raro, o exercício de uma profissão liberal põe particularmente em risco interesses altamente pessoais do beneficiário do serviço prestado. Este risco potencial torna necessário regular o acesso às profissões liberais e sujeitar o acesso à profissão a requisitos exigentes. Para além da formação, devem ser tidas em conta outras características pessoais como boa reputação, prova de saúde ou renúncia ao exercício paralelo de uma atividade incompatível. A nível da UE, esta exigência é devidamente tida em conta na Diretiva Qualificações Profissionais⁽³⁾ e em regulamentação específica, como as Diretivas relativas às profissões de médico e dentista, a Diretiva sobre o exercício da profissão de advogado⁽⁴⁾ ou a Diretiva relativa aos revisores oficiais de contas⁽⁵⁾.

6.7. Em quase todos os Estados-Membros, as pessoas que exercem uma profissão liberal são obrigadas a participar regularmente em ações de formação contínua (*Continuing Professional Development*). Contudo, há diferenças no que diz respeito ao controlo das medidas de formação e às consequências em caso de omissão de participação em ações de formação deste tipo. Dada a complexidade crescente e face à evolução constante das tecnologias nas áreas da medicina e da técnica e à permanente proliferação de normas jurídicas nacionais e internacionais, cabe às profissões liberais assegurar efetivamente a formação contínua de todos os profissionais.

6.8. Na maior parte dos Estados-Membros, as pessoas que exercem uma profissão liberal podem estabelecer, praticamente sem limites, relações de colaboração profissional com membros de outras profissões. Contudo, há Estados-Membros que limitam o círculo de associados a determinadas profissões liberais, estabelecem regras de maioria dos associados, prescrevem requisitos para direitos de voto ou gestão e proíbem a participação de terceiros no capital. Estas disposições constituem uma possibilidade de evitar que o exercício de uma profissão liberal se defina por objetivos estritamente económicos.

6.9. A participação de membros de outras profissões numa cooperação profissional pode dar azo a conflitos ligados à proteção do segredo profissional e ao direito ao silêncio. Importa pois garantir que nenhuma cooperação profissional seja suscetível de afetar o nível de proteção dos mandantes, clientes ou doentes. Tal pode ser evitado através da limitação do círculo de associados.

⁽³⁾ Diretiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, JO L 255 de 27.12.2006, p. 22 e seguintes.

⁽⁴⁾ Diretiva 77/249/CE do Conselho, de 22 de março de 1977, tendente a facilitar o exercício efetivo da livre prestação de serviços pelos advogados, JO L 78 de 26.3.1977, p. 17, e Diretiva 98/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 1998, tendente a facilitar o exercício permanente da profissão de advogado num Estado-Membro diferente daquele em que foi adquirida a qualificação profissional, JO L 77 de 14.3.1998, p. 36.

⁽⁵⁾ Diretiva 2006/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à revisão legal das contas anuais e consolidadas, que altera as Diretivas 78/660/CEE e 83/349/CEE e que revoga a Diretiva 84/253/CEE do Conselho, JO L 157 de 9.6.2006, p. 87 e seguintes.

7. Defesa do consumidor e autonomia

7.1. Em todos os Estados-Membros, as profissões liberais são regidas pelo Estado e por ordens ou associações profissionais. Em muitos Estados-Membros, a noção de autonomia enquanto princípio organizador das profissões liberais é indissociável do conceito de profissão liberal.

7.2. Existem nos Estados-Membros dois conceitos diferentes de autonomia. Num, as associações e as ordens profissionais, enquanto associações voluntárias, representam os interesses da profissão. Prestam aconselhamento na regulação (pelo Estado) da profissão e compilam em códigos deontológicos as normas e as regras pelas quais se deve reger o exercício de uma profissão. Segundo o outro conceito, as ordens profissionais assumem também, enquanto parte da administração estatal indireta, funções públicas de regulação do acesso à profissão e de supervisão do exercício profissional. A autorregulação não é uma alternativa à administração estatal; pelo contrário, ambas as formas assumem funcionalidades comuns.

7.3. A autonomia das profissões liberais estabelece um equilíbrio entre o direito à liberdade dos membros de uma profissão face a uma ingerência do Estado no exercício da profissão e o direito que assiste ao Estado de regular as profissões liberais. A autonomia dos membros de uma profissão salvaguarda as suas liberdades individuais face a uma ingerência do Estado, mas ao mesmo tempo assegura uma componente de interesse geral em proveito dos beneficiários e dos consumidores.

7.4. A autonomia das profissões liberais põe em prática o princípio da subsidiariedade, segundo o qual qualquer medida deve ser realizada ao nível mais adequado. Os membros de uma profissão dispõem de competências técnicas próprias e, portanto, são o nível mais próximo para gerir e regular as profissões liberais. Serve-lhe de base o princípio de controlo de concorrência.

7.5. A autonomia das profissões liberais e a autorregulação limitam os seus membros no exercício da sua profissão. Trata-se de formas de administração descentralizada que requerem uma transferência de competências do Estado. Por sua vez, qualquer autonomia ou autorregulação das profissões liberais está sempre ligada às liberdades fundamentais, ao direito nacional e à legislação *antitrust* europeia e nacional.

7.6. Para funcionar, a autonomia pressupõe a filiação obrigatória nos países em que ela é possível nos termos da legislação em vigor. Esta intromissão no livre exercício de uma profissão liberal justifica-se por razões de interesse geral.

7.7. As disposições que exigem a filiação numa ordem profissional têm de ser compatíveis com as liberdades de prestação de serviços e de estabelecimento. Instrumentos adequados são o reconhecimento mútuo entre Estados-Membros de filiações ou o registo (gratuito) quando um profissional liberal já constar do registo num outro Estado-Membro.

7.8. Pode-se partir do princípio que, em 2020, continuará a haver uma relação de tensão entre os interesses do Estado e dos particulares e a necessidade de aconselhamento e apoio independentes. Tudo leva a crer que o sistema de profissões liberais, mesmo depois de atualizado e ajustado à realidade atual, continuará a funcionar, sem prejuízo da sua essência ou vantagem comparativa no conhecimento, nem da independência/transparência e da confiança que lhe serve de suporte.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas durante o debate na plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 39.º, n.º 2, do Regulamento):

a) Ponto 1.1

Alterar.

- 1.1 *O sistema de profissões liberais pode, com adaptações sociais adequadas, vir a dar um contributo importante para a prestação de serviços de qualidade no domínio dos bens sociais, como a saúde e os serviços psicossociais, e na área da previdência estatal, bem como para a proteção dos direitos e das liberdades dos cidadãos e para a prosperidade económica. As profissões liberais são uma componente de qualquer sociedade democrática e apresentam um enorme potencial de crescimento em termos de emprego e do PIB, assim como uma capacidade de adaptação contínua às necessidades dos cidadãos europeus.*

Justificação

Será apresentada oralmente.

Resultado da votação

Votos a favor: 56
Votos contra: 128
Abstenções: 30

b) Ponto 6.9

Alterar.

- 6.9 *A participação de membros de outras profissões numa cooperação profissional pode dar azo a conflitos ligados à proteção do segredo profissional e ao direito ao silêncio. Importa pois garantir que nenhuma cooperação profissional seja suscetível de afetar o nível de proteção dos mandantes, clientes ou doentes. A confidencialidade, enquanto valor deontológico, deve constituir uma prioridade no exercício de todas as profissões liberais. O respeito pelos valores deontológicos permite evitar eficazmente os referidos conflitos Tal pode ser evitado através da limitação do círculo de associados.*

Justificação

Será apresentada oralmente.

Resultado da votação

Votos a favor: 80
Votos contra: 116
Abstenções: 27

Parecer do Comité Económico Social Europeu sobre o «Estatuto da sociedade mútua europeia: percepção, papel e contributo da sociedade civil» (parecer de iniciativa)

(2014/C 226/03)

Relator único: **Mario CAMPLI**

Em 22 de janeiro de 2014, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o

Estatuto da sociedade mútua europeia: percepção, papel e contributo da sociedade civil (parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 11 de março de 2014.

Na 497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 140 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções o seguinte parecer

1. Conclusões e recomendações

1.1 Conclusões

1.1.1 As mútuas fazem parte do modelo económico e social europeu como as cooperativas, as fundações e as associações. A diversidade das formas de empresa, entre as quais as empresas de economia social, independentemente da definição jurídica da empresa nas diferentes legislações nacionais, é um elemento essencial do mercado único da União Europeia também em termos de promoção, investimento e desenvolvimento do pluralismo empresarial europeu.

1.1.2 As sociedades mútuas têm direito a um estatuto europeu para responder às necessidades de cobertura de riscos, nomeadamente de proteção socio-sanitária dos trabalhadores, das empresas e dos cidadãos.

1.1.3 As sociedades mútuas rejeitam a inelutabilidade do seu desaparecimento e o CESE, no que lhe diz respeito, deseja valorizar a diversidade de formas de empreendedorismo, incluindo os intervenientes da economia social, para preservar o património económico e social europeu. Contudo, uma campanha de informação, ainda que útil, não pode substituir-se ao quadro jurídico necessário.

1.1.4 Há uma grande diversidade de sociedades mútuas na Europa (foram recenseados cerca de 40 tipos diferentes) mas, para além da sua diversidade, 95 % partilham os mesmos princípios de governação.

1.2 Recomendações

1.2.1 O CESE, em sintonia com os compromissos assumidos por ocasião do evento em Estrasburgo sobre o empreendedorismo social, solicita à Comissão que apresente rapidamente a proposta legislativa relativa ao projeto de regulamento sobre o estatuto da sociedade mútua europeia.

1.2.2 O CESE deseja que o modelo mutualista seja reconhecido através de um regime jurídico coerente a nível europeu, de acordo com o seu peso económico e o seu papel social.

1.2.3 O CESE recomenda que o estatuto regule a governação e não as atividades com vista a preservar a diversidade das sociedades mútuas.

1.2.4 O CESE recomenda igualmente que o estatuto não tenha por objetivo harmonizar as legislações nacionais e que seja opcional.

1.2.5 O CESE solicita que seja divulgado um calendário detalhado do processo de apresentação e de adoção do projeto de estatuto da sociedade mútua europeia.

2. Introdução

2.1 O objetivo deste parecer é acelerar ao máximo uma proposta de regulamento da Comissão sobre o «estatuto da sociedade mútua europeia».

2.2 A perceção da sociedade civil europeia e das partes interessadas é que a falta de uma base jurídica adequada desencorajará, de facto, as atividades das sociedades mútuas a nível europeu. Essa situação teria consequências graves no plano social (num contexto de redução da intervenção pública), para a saúde (redução da equidade no acesso dos cidadãos europeus aos cuidados de saúde), para o emprego (perda de possibilidades de emprego, designadamente o emprego especializado) e para o reforço da coesão social europeia e do processo de integração europeu.

2.3 *Há muito que se debate o estatuto europeu, se hesita e não se chega a nenhuma decisão.*

2.3.1 O projeto de estatuto da sociedade mútua europeia tem uma história muito longa que remonta a 1993 e às diretivas europeias sobre seguros. Nesse contexto, as mútuas solicitaram que a sua forma original de governação de sociedades de pessoas fosse reconhecida num estatuto europeu.

2.3.2 Um primeiro projeto de regulamento foi retirado em 2006. Com efeito, apesar de em 2003 ter apresentado uma comunicação sobre o direito das sociedades em que assumia o compromisso de adotar novas formas jurídicas europeias, nomeadamente para as mútuas — compromisso reiterado no plano de ação para 2006 sobre a modernização do direito das sociedades e o governo das empresas — a Comissão retirou o projeto de estatuto da sociedade mútua europeia da sua agenda em 2006.

2.3.3 Em 2007, foi apresentada uma nova iniciativa pelas associações mutualistas europeias para relançar o projeto.

2.3.4 Em março de 2010, o Parlamento Europeu adotou uma declaração escrita a favor do estatuto da sociedade mútua europeia e, em julho de 2011, elaborou um relatório sobre o papel das sociedades mútuas europeias que apontava para a necessidade de um projeto de estatuto.

2.3.5 Em março de 2013, o Parlamento Europeu adotou por unanimidade o relatório de iniciativa de Luigi Berlinguer sobre a viabilidade de um estatuto da sociedade mútua europeia.

2.3.6 Ao mesmo tempo, a Comissão, no quadro do Ato para o Mercado Único, decidiu financiar um estudo sobre a situação e as dificuldades das sociedades mútuas no mercado interno (conhecido por estudo Panteia). Este importante estudo, publicado em 12 de outubro de 2012 e orientado pela Comissão, permitiu, pela primeira vez, que se tivesse uma visão exaustiva do contexto jurídico, económico e social das sociedades mútuas nos Estados-Membros da União Europeia ⁽¹⁾.

2.3.7 Nesta ordem de ideias, a Comissão organizou uma consulta pública sobre as conclusões deste estudo, tendo os resultados sido publicados em outubro de 2013 ⁽²⁾. O êxito desta consulta (mais de 300 respostas, dois terços das quais positivas) levou a que a Comissão organizasse um estudo de impacto sobre a viabilidade de um projeto de estatuto da sociedade mútua europeia.

2.4 No seu parecer sobre a «Diversidade de formas de empresas» ⁽³⁾ (outubro de 2009), o CESE sublinhou que o «pluralismo e a diversidade das diferentes formas de empresas são reconhecidas tanto no Tratado como factualmente, através dos diferentes estatutos jurídicos já aprovados ou em fase de análise.» O Comité incluía as sociedades mútuas nas formas de empresa de economia social.

2.5 O anexo à declaração apresentada em Estrasburgo no âmbito do evento sobre o empreendedorismo social organizado em conjunto pela Comissão e pelo CESE, em 16 e 17 de janeiro de 2014, indica que: *várias partes interessadas consideram que as políticas a favor do empreendedorismo social devem abranger todas as empresas de economia social (cooperativas, mútuas, associações, fundações, etc.). A UE deverá não só propor um estatuto europeu para as sociedades mútuas, que lhes permita exercer atividades transfronteiras, agrupar-se e ultrapassar os desafios resultantes da Diretiva Solvência II, mas também um estatuto europeu para as associações.* Neste evento, o Comissário Antonio Tajani, responsável pela Indústria e Empreendedorismo, anunciou o lançamento de uma iniciativa legislativa da Comissão sobre o projeto de estatuto.

3. Descrição das sociedades mútuas

3.1 Há uma grande diversidade de formas jurídicas de sociedades mútuas nos vários países da UE. Essas formas de mútuas e o papel que desempenham dependem da cultura e da história da mutualidade em cada país. No plano histórico, as sociedades mútuas estão na origem das primeiras formas de segurança social na Europa. Atualmente, na UE, as mútuas têm por principal vocação estar ao serviço dos seus aderentes num contexto de interesse geral e assegurar a cobertura dos riscos dos seus aderentes, oferecendo-lhes serviços de seguros, serviços sociais, de saúde e de assistência à pessoa.

⁽¹⁾ *Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe [Estudo sobre a situação atual e futura das sociedades mútuas na Europa]*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/prospects_mutuals_fin_en.pdf.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/index_en.htm

⁽³⁾ JO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

3.2 No total, **foram identificados cerca de 40 tipos de organizações mutualistas** na UE. Cerca de 95 % das sociedades mútuas têm cinco princípios de governação comuns:

1. **a organização deve ser de direito privado**, ou seja, independente do governo e não subvencionada por fundos públicos;
2. a organização deve ser composta por um **grupo de pessoas** e não de capitais;
3. o sistema de governo deve ser democrático segundo o princípio: **uma pessoa = um voto**;
4. o **princípio de solidariedade** é aplicado entre os membros: a adesão de membros deve ser livre, sem critérios de seleção;
5. os lucros realizados devem ser utilizados **em benefício dos membros**.

3.3 A quota de mercado das organizações de tipo mutualista é, **em média, de 15,8 %** na Europa (12,8 % de seguros de vida, 20,5 % de seguros não vida). Além disso, calcula-se que as organizações mutualistas fornecem serviços à saúde e **serviços sociais a cerca de 230 milhões** de cidadãos europeus, dos quais cerca de 100 milhões são cobertos pelo sistema de seguro de saúde obrigatório. Estas organizações empregam cerca de 350 mil pessoas na Europa. É comumente aceite que a economia tira benefício **da diversidade de estruturas** que a compõem, pois essa diversidade melhora **a reatividade** às mutações do mercado. Além disso, em períodos de crise, **a visão a longo prazo** das organizações mutualistas coloca-as numa situação de vantagem face às sociedades de capitais.

4. **Considerações gerais sobre o projeto de estatuto da sociedade mútua europeia: Porquê um estatuto da sociedade mútua europeia?**

4.1 Na União Europeia, apenas as sociedades anónimas e as cooperativas têm um estatuto europeu. No que respeita às fundações, está em exame o projeto de estatuto europeu. As sociedades mútuas, por seu turno, não dispõem de estatuto europeu ⁽⁴⁾.

4.2 Os processos de integração europeia resultam numa maior mobilidade dos trabalhadores, das empresas e dos cidadãos. É importante poder garantir a cobertura dos seus riscos de saúde, sociais e outros riscos seguráveis em todo o território da União de forma a evitar a rutura dos direitos, dos benefícios e das formas de proteção.

4.3 A Comissão e o Conselho estão atualmente a trabalhar sobre os serviços financeiros e de seguros (Basileia III e Solvência II) e sobre o destacamento e a mobilidade dos trabalhadores. Uma nova diretiva sobre os cuidados transfronteiriços é aplicável nos Estados-Membros desde 1 de janeiro de 2014. Contudo, as sociedades mútuas dos Estados-Membros não têm, juridicamente, a possibilidade de participar no processo de integração europeu nem no desenvolvimento do mercado interno, a não ser que se transformem, adotando um estatuto de cooperativa europeia ou um estatuto de sociedade anónima europeia. As sociedades mútuas recusam esta inelutabilidade e o CESE, no que lhe diz respeito, deseja valorizar a diversidade de formas de empreendedorismo, incluindo a diversidade dos intervenientes da economia social para preservar o património económico e social europeu.

4.4 Além disso, o quadro prudencial para as seguradoras «Solvência II» é mais um elemento que joga a favor do estatuto da sociedade mútua europeia, porquanto este estatuto permitirá que as mútuas usufruam do benefício «de diversificação» e procedam a operações de resseguro e de gestão de ativos, a fim de reduzir os seus custos em benefício dos aderentes.

4.5 As sociedades mútuas não têm acesso aos mercados de capital, pelo que necessitam de instrumentos de colaboração comuns, incluindo a nível europeu, para evitar desaparecerem num mercado muito concorrencial.

4.6 As sociedades mútuas que exercem atividades a nível europeu não são movidas apenas pela concorrência ou pela procura de novos mercados mas principalmente pela vontade de melhorar os serviços prestados aos seus aderentes.

4.7 As sociedades mútuas, em geral, necessitam de um reconhecimento oficial da UE, o que lhes dá uma base jurídica e a legitimidade enquanto parte integrante do processo de integração europeu.

⁽⁴⁾ Pareceres do CESE sobre:

- o estatuto da fundação europeia, JO C 351 de 15.11.2012, p. 57;
- as sociedades cooperativas, JO C 234 de 22.9.2005, p. 1;
- o estatuto da sociedade europeia, JO C 129 de 27.4.1998, p. 1.

4.8 Um estatuto para uma sociedade mútua europeia equivale a reconhecer a realidade das mútuas, a sua importância económica e social, o seu papel específico no âmbito da gestão dos riscos das pessoas, em especial no domínio da proteção social e da saúde.

4.9 Em síntese, o CESE pretende que o modelo mutualista seja reconhecido através de um regime jurídico coerente a nível europeu de acordo com o seu peso económico e o seu papel social. Além disso, tal permitirá que se evitem encargos administrativos desnecessários, se realizem economias de escala e se desenvolva o mutualismo em todos os Estados-Membros da União (incluindo os 4 Estados-Membros que não conhecem a forma mutualista) graças a este novo estatuto, à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

5. Considerações específicas sobre a proposta de estatuto da sociedade mútua europeia: qual deve ser o estatuto da sociedade mútua europeia?

5.1 Há uma grande diversidade de sociedades mútuas na Europa (foram recensados cerca de 40 tipos diferentes) mas, para além da sua diversidade, 95 % partilham os mesmos princípios de governação. Por esta razão, o CESE recomenda que o estatuto seja um estatuto de governação e não de atividades.

5.2 Além disso, o estatuto da sociedade mútua europeia na sua forma de grupo permite preservar a diversidade do tecido dos intervenientes mutualistas europeus respeitando a sua especificidade, isto é, permite conservar as estruturas na sua identidade, realizando economias de escala através deste instrumento comum (compras comuns, produtos comuns). Para se preservar a diversidade nacional das formas jurídicas que as sociedades mútuas assumem na Europa, o CESE recomenda que, como elemento marcante, o Estatuto confira aos membros a maior liberdade possível em termos de estatutos e de organização.

5.3 O estatuto será opcional — facultativo — para não ter repercussões sobre as legislações nacionais.

5.4 É importante prever a possibilidade de as sociedades mútuas se reagruparem entre si e promoverem operações transfronteiriças, com vista a desenvolver a dimensão europeia do mutualismo.

5.5 A proposta de regulamento deve permitir a criação:

- de sociedades mútuas europeias por pessoas singulares residentes em diferentes Estados-Membros ou por pessoas coletivas constituídas ao abrigo da legislação de diferentes Estados-Membros;
- de sociedades mútuas europeias pela fusão transfronteiriça de várias sociedades mútuas existentes;
- de sociedades mútuas europeias pela transformação de uma mútua nacional, sem passar pela sua extinção, caso a mútua em questão tenha a sua sede social e o seu estabelecimento principal num único Estado-Membro e um estabelecimento ou uma filial noutra Estado-Membro;
- de um grupo mutualista europeu.

5.6 A sociedade mútua europeia permanece sujeita, como as mútuas nacionais, às regras gerais dos Estados-Membros — regras respeitantes ao envolvimento dos trabalhadores no processo de decisão, ao direito do trabalho, à legislação social, ao direito fiscal, ao direito da concorrência, ao direito de propriedade industrial ou intelectual e a processos de insolvência e de cessação de pagamentos. As disposições nacionais específicas relativas à atividade das sociedades mútuas e aos controlos efetuados pelas autoridades de supervisão devem ser integralmente aplicáveis à sociedade mútua europeia. Nas áreas acima referidas e noutras não abrangidas por este regulamento, são portanto aplicáveis as disposições legislativas dos Estados-Membros e o direito da UE.

5.7 As regras respeitantes ao envolvimento dos trabalhadores na sociedade mútua europeia estão estabelecidas nas diretivas sobre os direitos dos trabalhadores, que constituem um complemento indissociável deste regulamento e devem ser aplicadas em simultâneo.

5.8 Deve ser possível estipular no estatuto da sociedade mútua europeia que a assembleia geral pode ser composta pelos membros ou por delegados dos membros. Relativamente ao direito de voto, para além da garantia de igualdade de direito de voto para todos os membros (uma pessoa = um voto), também deve poder prever-se uma ponderação diferente dos votos.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Impacto do investimento social no emprego e nos orçamentos públicos» (parecer de iniciativa)

(2014/C 226/04)

Relator: **Wolfgang Greif**

Em 19 de setembro de 2013, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

Impacto do investimento social no emprego e nos orçamentos públicos

(parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 12 de março de 2014.

Na 497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 26 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 205 votos a favor, 6 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese

1.1 O CESE acolhe favoravelmente o «Pacote de Investimento Social» da Comissão e congratula-se, em particular, com a pretendida mudança de paradigma, segundo a qual o investimento social deixa de ser entendido como um mero fator de custo para passar a ser encarado como um investimento no futuro.

1.2 Assim sendo, o CESE expõe no presente parecer os múltiplos efeitos positivos do investimento social, em particular no mercado de trabalho e nos orçamentos públicos, nos seguintes domínios:

- serviços sociais e guarda de crianças,
- educação e combate ao desemprego juvenil,
- promoção do emprego,
- promoção da saúde e envelhecimento ativo,
- habitação social e acessibilidade para todos.
- empreendedorismo social

1.3 São também apontadas e descritas reações em cadeia positivas, a saber:

- a expansão dos serviços sociais tem um forte impacto na criação de emprego em toda a Europa;
- o investimento social, se for bem planeado, efetivo e eficaz, alivia de forma duradoura os orçamentos públicos sem pôr em causa a consolidação orçamental;
- a «não ação» no domínio social também tem um «preço» e, frequentemente, a ausência de investimento social resulta em custos ainda mais elevados;
- os investimentos no Estado social não só se traduzem em progresso social, como também trazem benefícios económicos e orçamentais.

1.4 Os benefícios sociais, económicos, orçamentais e societários, nomeadamente os «múltiplos dividendos» do investimento social são tanto maiores quanto melhor se enquadrarem num contexto macroeconómico e institucional credível.

1.5 No entender do CESE, a implementação coerente e bem sucedida de um «Pacote de Investimento Social» abrangente está associada ao cumprimento dos seguintes requisitos centrais:

- uma reorientação credível no sentido do investimento social (preventivo) implica abdicar de uma política de austeridade rigorosa e unilateral. O CESE reitera o seu apelo à realização de um programa europeu de relançamento da economia e de investimento, equivalente a 2 % do PIB;
- sem garantia financeira e condições-quadro adequadas não será possível explorar todas as potencialidades do investimento social. Para realizar as necessárias consolidações orçamentais é preciso aumentar a eficiência e eficácia da despesa pública e explorar novas fontes de receitas;

- O investimento social tem de constituir um marco na Estratégia Europa 2020 e no Semestre Europeu e ser expressamente tido em conta nas análises anuais do crescimento e nas recomendações específicas por país;
- o CESE apoia o debate que está a decorrer na Comissão, segundo o qual, de acordo com a «regra de ouro» do financiamento, o investimento social realizado no âmbito da regulamentação orçamental da União Económica e Monetária (UEM) também não deve contar para o cálculo do valor líquido do défice público;
- é necessário melhorar a metodologia e desenvolver instrumentos mais eficazes para medir os efeitos (positivos) do reforço do investimento social e aperfeiçoar os indicadores sociais no quadro institucional da UEM;
- o CESE insta a Comissão a apresentar um roteiro político mais ambicioso e com um horizonte temporal mais alargado, pelo menos até 2020.

2. Introdução

2.1 O CESE é da opinião de que, precisamente em tempos de crise, o investimento social é uma necessidade absoluta para combater o crescente risco de pobreza, encerrando em si um forte potencial de emprego em toda a Europa, a ser mobilizado através de investimentos privados e públicos ⁽¹⁾.

2.2 Por conseguinte, o CESE acolheu favoravelmente o «Pacote de Investimento Social» da Comissão ⁽²⁾, no qual os Estados-Membros são exortados a colocarem uma tónica acrescida no investimento social, e congratulou-se, em particular, com a pretendida mudança de paradigma, segundo a qual o investimento social deixa de ser entendido como um mero fator de custo para passar a ser encarado como um investimento no futuro ⁽³⁾.

2.3 No parecer, o CESE afirmava igualmente que o investimento social orientado para resultados e aplicado na prática de forma coerente e eficaz cria oportunidades de emprego e contribui decisivamente para avançar na concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020 em matéria de emprego.

2.4 O CESE instou, portanto, a Comissão a apresentar igualmente um plano concreto de aplicação do «Pacote de Investimento Social».

2.5 Segundo o CESE, o ponto fraco da iniciativa residia no facto de a Comissão ter deixado em aberto questões quanto ao financiamento, além de que, sem uma alteração da política dominante de cortes unilaterais na despesa, não é realista esperar que as propostas para intensificar o investimento social possam ser executadas com êxito.

2.6 Com base no que antecede, o presente parecer analisa os múltiplos efeitos positivos do investimento social, sobretudo no mercado de trabalho e nos orçamentos públicos, e avança medidas e recomendações concretas para a aplicação do «Pacote de Investimento Social».

3. Observações de ordem geral sobre os «múltiplos dividendos» do investimento social — Benefícios sociais, económicos, orçamentais e sociais

3.1 A Comissão atribui à política social três funções centrais ⁽⁴⁾: apoio às pessoas para enfrentarem diversos riscos inerentes à vida, estabilização da economia e investimento social. Estas funções não se excluem mutuamente, antes se conjugam para possibilitar uma definição ativa das políticas. Neste contexto, importa ter em consideração a complementaridade tanto das políticas como das condições-quadro (institucionais), o que, em última análise, também possibilita a coesão social.

⁽¹⁾ JO C 11 de 18.5.2010, p. 8.

⁽²⁾ COM(2013) 83 final.

⁽³⁾ JO C 271 de 19.9.2013

⁽⁴⁾ COM(2013) 83 final, p. 3.

3.2 Não só no CESE, mas também cada vez mais no campo da investigação ⁽⁵⁾ e das políticas da UE, se reconhece que os investimentos no Estado social, para além de se traduzirem em progresso social, também trazem benefícios económicos e orçamentais ⁽⁶⁾. Simultaneamente, não há normas comparáveis que ajudem a identificar e a avaliar todos os efeitos externos positivos do investimento social.

3.3 No entanto, não há dúvida de que o investimento social, se for bem planeado, efetivo e eficaz, — em função da natureza e da amplitude das medidas tomadas — tem múltiplos efeitos positivos: satisfação das necessidades sociais, criação de oportunidades de emprego, igualdade de oportunidades (também entre homens e mulheres), sendo que os custos resultantes são, em grande medida, compensados por um aumento do emprego e uma redução das taxas de desemprego. Na maior parte dos casos, o investimento social não é imediatamente «rentável», ou seja, os seus efeitos positivos só se fazem sentir a longo prazo (por exemplo, investimentos na educação, guarda de crianças, promoção da saúde, condições de trabalho adaptadas às diferentes fases da vida dos trabalhadores).

3.4 Os «múltiplos dividendos» do investimento social são tanto maiores quanto melhor se enquadrarem num contexto político complementar, institucional e global. O necessário é que haja um planeamento estratégico e uma monitorização estruturada em conformidade com os objetivos da Estratégia Europa 2020.

3.5 Dadas as elevadas taxas de desemprego que hoje se registam, e nada indica que venham a diminuir num futuro próximo, intensificar o investimento social pode dar um contributo importante para a promoção do crescimento e do emprego. Para explorar ao máximo o potencial de emprego existente é necessário levar por diante uma política coerente que abra oportunidades de participação na economia e na sociedade. Neste contexto, um investimento social, que seja eficaz e focado em resultados futuros, em particular o desenvolvimento dos serviços sociais cujos efeitos sobre o emprego são, regra geral, muito mais significativos do que os produzidos por qualquer outra forma de intervenção financeira pública, reveste-se da maior importância.

3.6 Para além dos seus efeitos positivos no mercado de trabalho, o investimento social pode aliviar os orçamentos públicos, sem pôr em causa a consolidação orçamental. O CESE já em anteriores ocasiões referiu que, numa conjuntura de abrandamento económico, a tentativa de consolidar os orçamentos públicos apenas através da redução da despesa é considerada, em geral, como falhada ⁽⁷⁾. É mais fácil alcançar um equilíbrio a médio e longo prazo entre as receitas e as despesas se os problemas estruturais forem resolvidos através de investimentos, aumentando-se assim a margem de manobra orçamental dos poderes públicos a longo prazo. Análises atuais revelam que a promoção de um crescimento inclusivo e o aumento das taxas de emprego, em conformidade com os objetivos da Estratégia Europa 2020, proporcionam aos orçamentos públicos em toda a UE uma margem de manobra adicional de até 1 000 biliões de euros ⁽⁸⁾.

3.7 Importa ainda considerar que a «não ação», sobretudo no domínio social, também tem um «preço» e que, frequentemente, a ausência de investimento social acarreta custos ainda mais elevados. Esta ideia de que remediar sai mais caro do que prevenir está também expressa em várias comunicações da Comissão ⁽⁹⁾. É verdade que o investimento social está associado a custos no curto prazo, mas a médio e longo prazo resulta em ganhos para o bem-estar da sociedade e num aumento das receitas dos orçamentos públicos, além de que reduz significativamente os custos no futuro ⁽¹⁰⁾.

3.8 Nem todas as despesas sociais são, *per se*, investimentos sociais. Algumas prestações sociais têm apenas um efeito consumptivo (por exemplo, pensões, subsídios de desemprego). No entanto, o CESE sempre salientou a importância do investimento em sistemas de segurança social sólidos (sobretudo em tempos de crise) para apoiar o consumo e a economia, na medida em que funcionam como estabilizadores automáticos que sustentam os rendimentos e a procura, contribuindo, assim, para superar as crises na Europa ⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ *Social and employment policies for a fair and competitive Europe* [Políticas nos domínios social e do emprego para uma Europa justa e competitiva] — Documento de trabalho, Fórum da Fundação realizado em 2013, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, Dublin, p. 16.

⁽⁶⁾ Ver nota de pé de página n.º 4.

⁽⁷⁾ Ver nota de pé de página n.º 3.

⁽⁸⁾ *EPC Issue Paper* n.º 72, de novembro de 2012.

⁽⁹⁾ MEMO/03/58 de 19.3.2003 e COM(2013) — IP/13/125.

⁽¹⁰⁾ Entre outros COM(2013) 83 final, p. 2.

⁽¹¹⁾ JO C 133 de 9.5.2013, p. 44, ponto 4.4.2.

4. Exemplos do impacto do investimento social

4.1 Investimentos nos serviços sociais — Intensificar o investimento na disponibilização e promoção de infraestruturas sociais (entre outros, cuidados, assistência a idosos, saúde, serviços para pessoas com deficiência, apoio ao domicílio, centros de aconselhamento, etc.) cria postos de trabalho e, ao mesmo tempo, contribui significativamente para uma maior participação no emprego ⁽¹²⁾, ajudando, a médio e longo prazo, a aliviar os orçamentos públicos ⁽¹³⁾ e a revitalizar a economia regional. Segundo os cálculos da Comissão, com uma taxa de crescimento anual de 0,5 % do emprego na área da saúde poder-se-á esperar um crescimento do emprego setorial de, no mínimo, 1 milhão de postos de trabalho até 2020 ⁽¹⁴⁾. O CESE já em várias ocasiões salientou que se deve tratar, tanto no setor público como no setor privado, de empregos com boas condições de trabalho e remuneração justa ⁽¹⁵⁾.

4.2 Investimento nas estruturas de guarda de crianças — Numerosos estudos demonstram, tomando por exemplo a guarda de crianças, que através de investimentos direcionados é possível associar progresso social a aumento da competitividade ⁽¹⁶⁾. Cálculos recentes indicam que o investimento público para concretizar os objetivos de Barcelona no domínio da guarda de crianças permite aos poderes públicos obter receitas adicionais, além de ter efeitos consideráveis no emprego. Por exemplo, um estudo ⁽¹⁷⁾ realizado na Áustria indica que, mesmo com perspetivas económicas fracas, após quatro anos, os ganhos obtidos ultrapassam os custos de investimento. Neste contexto, os orçamentos públicos beneficiam de efeitos complementares: impulsos ao nível da conjuntura económica e da política regional, aumento do emprego direto, redução dos custos dos subsídios de desemprego, etc. O CESE acolheria com agrado o reforço das atividades de investigação e um maior intercâmbio de boas práticas neste domínio.

4.3 Investimento em favor das crianças — A Comissão promove medidas preventivas através de investimentos oportunos, tendo em vista melhorar as possibilidades de desenvolvimento e de participação das crianças (não só das oriundas de contextos socioeconómicos desfavorecidos) ⁽¹⁸⁾. Na sua recomendação intitulada «Investir nas crianças», a Comissão mostra que o investimento preventivo para combater a pobreza infantil pode assumir variadas formas. Destaca igualmente os efeitos positivos do desenvolvimento de estruturas de acolhimento de qualidade: encorajar as aptidões das crianças, reduzir o risco de abandono escolar precoce, melhorar as possibilidades de emprego, sobretudo das mulheres, e impulsionar o crescimento a nível regional ⁽¹⁹⁾.

4.4 Investimento na educação e combate ao desemprego juvenil — Para ter futuro, a Europa precisa de alcançar níveis de educação mais elevados e colmatar os défices de ensino e formação profissional. Um investimento na educação adequado às necessidades das pessoas e da economia conduz a um aumento da produtividade, das receitas fiscais e das contribuições para a segurança social. Os cálculos da OCDE sobre a taxa de rentabilidade das despesas públicas com a educação apontam para um rendimento médio de 7,8 % ⁽²⁰⁾. A promoção do emprego juvenil deve constituir uma componente central das estratégias nacionais de investimento social. Os Estados-Membros são encorajados, e com razão, a porem em prática medidas enérgicas em favor dos jovens, sobretudo para os que não trabalham, não estudam e não seguem uma profissão (os chamados NEET). A Eurofound estima que as perdas económicas devido à não participação dos jovens no mercado de trabalho e no sistema de educação se elevam anualmente a 150 mil milhões de euros, equivalente a 1,2 % do PIB europeu ⁽²¹⁾.

⁽¹²⁾ *Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD* [Fatores promotores da participação das mulheres na força de trabalho na OCDE], documento de trabalho n.º 145 da OCDE sobre questões sociais, de emprego e migração, Thévenon Olivier, 2013.

⁽¹³⁾ *Ergebnis der Studie: jeder 2010 in die Mobilen Dienste investierte Euro schafft einen Gegenwert von 3,70 EUR*, [Resultados do estudo: em 2010, cada euro investido nos serviços móveis teve um retorno de 3,70 euros], p. 9 — Estudo sobre os benefícios sociais e económicos da assistência móvel e do apoio domiciliário em Viena com base numa análise do retorno social do investimento, Schober, C. et al, Viena, 2012.

⁽¹⁴⁾ SWD(2012) 95 final.

⁽¹⁵⁾ JO C 11 de 15.1.2013, ponto 4.7.5.

⁽¹⁶⁾ *Zur ökonomischen Notwendigkeit eines investiven Sozialstaates* [Necessidade económica de um Estado social que invista mais], WIFO, Famira-Mühlberger, U. Viena, 2014.

⁽¹⁷⁾ *Investiver Sozialstaat Wachstum, Beschäftigung und finanzielle Nachhaltigkeit Volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich* [Investimento social: crescimento, emprego e sustentabilidade financeira: efeitos económicos e orçamentais da melhoria da guarda de crianças na Áustria], AK Europa, 2013, Bruxelas e Eurofound (Ref.: EF1344).

⁽¹⁸⁾ Ver *The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program* [A taxa de retorno do programa pré-escolar Perry], in: *Journal of Public Economics*, Heckman, J.J., et al, 2010, Vol. 94 (1-2), p. 114-128.

⁽¹⁹⁾ COM(2013) 778 final.

⁽²⁰⁾ Ver nota de pé de página n.º 18.

⁽²¹⁾ *Jovens e NEET na Europa: Primeiras conclusões*, Eurofound (EF1172EN).

4.5 **Investimento na promoção do emprego** — Taxas de desemprego elevadas, sobretudo desemprego juvenil e de longa duração, representam um fardo enorme não só para quem se encontra nessa situação mas também para as respetivas famílias. Para os orçamentos públicos, o desemprego persistente representa também um desafio importante que tem de ser enfrentado através de medidas de qualificação e de promoção do emprego ⁽²²⁾. Quanto mais tempo durar o desemprego, mais difícil se torna equilibrar adequadamente a oferta e a procura de trabalho. Precisamente numa economia baseada no conhecimento e na tecnologia os défices de qualificações e a falta de experiência laboral constituem um entrave decisivo a uma inserção permanente no mercado de trabalho.

4.6 **Investimento na gestão da evolução demográfica e na melhoria das possibilidades de emprego das pessoas mais velhas** — O CESE volta a chamar a atenção para o facto de o mercado de trabalho ser a chave central para fazer face à evolução demográfica. Através de um aproveitamento mais eficiente do potencial de emprego existente será possível manter estável o rácio entre os contribuintes e os beneficiários das prestações, apesar do aumento da proporção de pessoas idosas ⁽²³⁾. Apesar de serem previsíveis alterações da estrutura etária da população, muitos Estados-Membros não estão a investir suficientemente para criar condições para um mercado de trabalho adaptado ao envelhecimento demográfico (criação de condições de trabalho adequadas às diferentes fases da vida) e aumentar a participação no emprego.

4.7 **Investimento na prevenção da saúde e na reabilitação** — Também no domínio da promoção da saúde, tanto a nível empresarial como setorial, pode haver efeitos positivos uma vez que a empregabilidade e o risco de desemprego estão intimamente ligados à saúde mental e física. Se as situações de gravidade não forem atempadamente detetadas e combatidas, o sofrimento das pessoas e os custos sociais aumentarão. Para assegurar a sustentabilidade dos orçamentos públicos há que investir mais na prevenção.

4.8 **Investimento em habitações sociais** — O CESE subscreve a opinião do Parlamento Europeu e do Comité das Regiões de que as habitações sociais têm um papel-chave para a coesão social, e reclama, portanto, a criação de um quadro europeu neste domínio ⁽²⁴⁾. Assinala, neste contexto, a necessidade de respeitar o princípio da subsidiariedade, ou seja, os Estados-Membros devem poder continuar a ser eles próprios a definir os critérios em matéria de habitação social. Tais investimentos dão resposta a necessidades sociais urgentes (sobretudo no domínio do combate à pobreza e da inclusão social), além de criarem emprego nas regiões e contribuirão, assim, para estabilizar a economia — por exemplo através de investimentos na reabilitação térmica dos edifícios — e combater os efeitos das alterações climáticas e a pobreza energética ⁽²⁵⁾.

4.9 **Investimento numa sociedade com acessibilidade para todos** — O CESE já por várias vezes salientou a necessidade de promover uma sociedade com acessibilidade para todos ⁽²⁶⁾. Nesse sentido, o investimento social deve centrar-se, entre outros aspetos, na criação de espaços públicos e habitações acessíveis a pessoas idosas ou com incapacidade, bem como das respetivas infraestruturas para promover a mobilidade, e na disponibilização de serviços sociais facilmente acessíveis, comportáveis e de qualidade para os grupos sociais desfavorecidos.

4.10 **Investimento no empreendedorismo social** — Apraz ao CESE que a Comissão reconheça o importante papel que cabe à economia social na execução do «Pacote de Investimento Social». A economia social está, não raro, diretamente associada à realização deste pacote. Para apoiar estas tarefas, importa simplificar o acesso aos fundos públicos e ao capital privado, de uma forma compatível com o modelo económico das empresas sociais. Os Estados-Membros podem recorrer em maior medida a formas de financiamento inovadoras, nomeadamente através da participação do setor privado, o que pode também dar origem a poupanças orçamentais ⁽²⁷⁾. Contudo, o CESE reitera que tal não deve, de modo algum, conduzir a uma comercialização ou a uma abordagem fragmentada da política social. O Estado não deve eximir-se às suas responsabilidades em matéria de política social ⁽²⁸⁾.

5. Recomendações políticas

5.1 *Mudar o curso no sentido do investimento social preventivo implica abdicar de uma política de austeridade rigorosa e unilateral*

5.1.1 Na opinião do CESE, o impacto da expansão dos serviços sociais na criação de emprego é maior do que o de qualquer outra forma de despesa pública. Por conseguinte, importa fazer progredir o desenvolvimento sustentável do Estado social na Europa, de modo que este possa realizar todo o seu potencial enquanto força impulsionadora da economia europeia.

⁽²²⁾ Why invest in employment? A study on the cost of unemployment [Porquê investir no emprego? Um estudo sobre os custos do desemprego], Bruxelas, Idea Consult, 2012.

⁽²³⁾ JO C 376 de 22.12.2011, p. 74.

⁽²⁴⁾ Resolução do Parlamento Europeu de 11 de junho de 2013 (2012/2293(INI)), JO C 9 de 11.1.2012, p. 4.

⁽²⁵⁾ Resolução do Parlamento Europeu sobre a Comunicação da Comissão sobre o investimento social (PE508.296v01-00).

⁽²⁶⁾ Ver, entre outros, TEN/515 — A acessibilidade como um direito humano (ainda não publicado) e JO C 44 de 15.2.2013, p. 28.

⁽²⁷⁾ Ver nota de pé de página n.º 3.

⁽²⁸⁾ JO C 271 de 19.9.2013, p. 91.

5.1.2 A implementação e a aplicação bem sucedidas de um «Pacote de Investimento Social» abrangente pressupõem a existência de um enquadramento macroeconómico e institucional credível. Sem uma alteração da política unilateral de contenção da despesa, será impossível integrar eficazmente no mercado de trabalho vastas camadas sociais e assegurar-lhes uma participação justa na vida social e económica.

5.1.3 À luz do «Pacote de Investimento Social» e dos desafios a ele associados, o CESE reitera o seu apelo à realização de um programa europeu de relançamento da economia e de investimento, equivalente a 2 % do PIB ⁽²⁹⁾.

5.2 *Sem garantia financeira não será possível explorar todo o potencial social e económico do investimento social*

5.2.1 Uma mudança de paradigma credível no sentido de uma estratégia de investimento preventiva nos principais domínios de política (educação, aspetos sociais, mercado de trabalho, saúde, para citar apenas alguns) implica que haja uma garantia de financiamento tanto ao nível do orçamento da UE como ao nível dos orçamentos nacionais.

5.2.2 O CESE mantém a sua convicção de que, no âmbito das consolidações orçamentais que se impõem, o foco não deve incidir apenas nas despesas, havendo igualmente que ter em conta o aumento da eficiência e eficácia das despesas públicas e a exploração de novas fontes de receitas ⁽³⁰⁾. Assim, o CESE está convicto da necessidade de aumentar a matéria coletável dos Estados-Membros através, entre outras medidas, da introdução de um imposto sobre as transações financeiras, da abolição dos paraísos fiscais, do combate às práticas de concorrência fiscal e da adoção de medidas de combate à evasão fiscal. Acresce que seria conveniente repensar globalmente os regimes fiscais, focando questões relativas ao ajustamento dos montantes em função das várias formas de rendimento e de ativos ⁽³¹⁾.

5.2.3 Embora o CESE partilhe da opinião da Comissão de que o Fundo Social Europeu (FSE) deve ser o principal instrumento de financiamento do investimento social e de que, em cada Estado-Membro, 20 % dos recursos do FSE devem ser aplicados na inclusão social e no combate à pobreza, considera igualmente necessário recorrer a outros fundos da UE. Como tal, uma parte substancial do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) deve ser investida em serviços sociais, como a guarda de crianças, a prestação de cuidados ou a mobilidade nas zonas rurais, e estar prevista nas disposições nacionais.

5.2.4 O CESE tem uma posição extremamente crítica relativamente às condicionantes no âmbito da governação económica, que preveem reduções das dotações destinadas à política de coesão por incumprimento das regras da UE no domínio macroeconómico. Para além de serem pró-cíclicas e limitadoras do desenvolvimento económico, estas condicionantes constituem mais um obstáculo à realização dos investimentos necessários precisamente nos países que beneficiam de um programa. Pelo contrário, há que impulsionar o crescimento, prestar apoio e aumentar a taxa de cofinanciamento europeia sobretudo nos países mais atingidos pela crise económica.

5.3 *O investimento social tem de constituir um marco na Estratégia Europa 2020 e no Semestre Europeu.*

5.3.1 O CESE apela a que o investimento social seja mais focalizado no processo de coordenação do Semestre Europeu. Esta nova ênfase tem de ser expressamente tida em conta nas análises anuais do crescimento e nas recomendações específicas por país. Neste contexto, há que clarificar que o reforço do investimento social é compatível com uma consolidação orçamental favorável ao crescimento.

5.3.2 Para atingir este objetivo, o CESE apoia o debate que se desenrola atualmente na Comissão Europeia a propósito da aplicação da denominada «regra de ouro» ao financiamento no âmbito da regulamentação orçamental da União Económica e Monetária (UEM), segundo a qual os investimentos públicos futuros não devem contar para o cálculo do valor líquido do défice público. Evita-se, assim, que investimentos com benefícios líquidos a longo prazo deixem de ser realizados. O CESE insta à realização de um debate sobre se a «regra de ouro» do financiamento também se poderá aplicar ao investimento social promovido por fundos estruturais da UE.

5.3.3 A promoção do investimento social deve igualmente ser um elemento central da revisão das orientações integradas para o crescimento e o emprego na sequência da avaliação intercalar da Estratégia Europa 2020 em 2014.

⁽²⁹⁾ Ver JO C 133 de 9.5.2013, p. 77, ponto 3.2.4.

⁽³⁰⁾ Ver JO C 143 de 22.5.2012, p. 94, ponto 4.3.

⁽³¹⁾ Ver JO C 143 de 22.5.2012, p. 23, ponto 6.1.3.1.

5.3.4 O CESE defende a necessidade absoluta de se efetuar mais consultas a todos os níveis e a todos os responsáveis pela realização de investimentos sociais, devendo os mesmos ser informados e envolvidos tanto nas decisões como no acompanhamento.

5.4 *Melhorar a metodologia e desenvolver instrumentos mais eficazes para medir o êxito da estratégia de reforço do investimento social.*

5.4.1 A base das decisões relativas à futura orientação política tem de ser melhorada em termos qualitativos e mais integrada. De um modo geral, no contexto do investimento social, deverá haver uma abordagem dinâmica no tempo, orientada para o ciclo de vida e preventiva, capaz de refletir mais adequadamente a realidade dos custos do que as simples análises estáticas de custo-benefício ⁽³²⁾.

5.4.2 Face às complexas interações existentes entre as diferentes políticas, é necessário desenvolver uma metodologia mais adequada para medir o êxito e aumentar a transparência, por exemplo, sob a forma de relações custo-benefício associadas ao conceito de utilidade para a sociedade ou de descrições de cenários de diferentes medidas políticas perspetivadas a médio e longo prazo.

5.4.3 Um possível primeiro passo seria desenvolver uma metodologia para determinadas projeções a longo prazo normalizadas, inclusivamente para as áreas de despesa relacionadas com a demografia (por exemplo, educação, prestação de cuidados, saúde, pensões, etc.). O Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico 2015 seria uma boa oportunidade para apresentar o «retorno» do investimento social necessário e orçamentado em função das características nacionais. Este aspeto até aqui descuidado tem feito com que os custos sejam apresentados de forma deturpada e exagerada.

5.4.4 Outra questão deixada em aberto é a de saber que significado deve ser atribuído aos indicadores sociais no atual quadro institucional da UEM. Se se pretende dar-lhes um verdadeiro significado enquanto orientação política, então torna-se necessário aperfeiçoar os indicadores.

5.4.5 O CESE regista também com interesse o facto de o Parlamento Europeu ⁽³³⁾ exortar a Comissão a desenvolver um painel de indicadores comuns de investimento social que inclua um mecanismo de alerta para o acompanhamento dos progressos alcançados nos Estados-Membros e lançar um apelo para que estes considerem a assinatura de um «Pacto de Investimento Social», que fixe metas de investimento e crie um mecanismo de controlo.

5.5 *Revisão e concretização do roteiro político para a execução do «Pacote de Investimento Social»*

5.5.1 O CESE considera que o roteiro político apresentado pela Comissão para a execução do «Pacote de Investimento Social» é pouco ambicioso e, como tal, insta a Comissão a conceber um plano de execução mais concreto e com um horizonte temporal mais alargado (pelo menos até 2020).

Bruxelas, 26 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ Ver a Agenda Social, publicada pela Comissão Europeia em maio de 2013, p. 15.

⁽³³⁾ Ver nota de pé de página n.º 27.

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

497.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 25 E 26 DE MARÇO DE 2014

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão — Realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública

[C(2013) 7243 final]

(2014/C 226/05)

Relator: **Pierre-Jean Coulon**

Correlator: **Sorin Ioniță**

Em 5 de agosto de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão — Realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública

C(2013) 7243 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de março de 2014.

Na 497.^a reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a nova comunicação que tem como objetivo dar aos Estados-Membros orientações sobre como tirar o melhor partido da intervenção pública. O CESE vê isto como uma oportunidade para rever as políticas à luz da experiência adquirida pelos Estados-Membros e para dar um novo impulso ao processo da integração do mercado da eletricidade da UE, colocando mais claramente a ênfase nos benefícios para os cidadãos (nomeadamente os mais vulneráveis) e na erradicação da pobreza energética na UE.

1.2 O CESE recomenda que se clarifiquem os termos «intervenção pública» e «auxílio estatal». Tirar o melhor partido da intervenção pública não significa que as intervenções ou os auxílios devam ser sistematicamente reduzidos ou alargados, mas sim otimizados.

1.3 O CESE apela a uma maior coerência a nível europeu nas intervenções públicas nacionais e locais para evitar o risco que de que estas tenham um resultado contrário ao esperado.

1.4 O CESE recomenda à Comissão que assegure que os objetivos da sua comunicação não entram a realização dos objetivos de 2020.

1.5 Um mercado da eletricidade mais bem integrado, mais forte e mais fluido deveria ser benéfico para os produtores e os consumidores (incluindo as PME, os artesãos e outros pequenos produtores). No entanto, as fronteiras nacionais continuam a colocar obstáculos consideráveis em termos de regulamentação, capacidade de transporte, estrutura de preços, etc.

1.6 O CESE reafirma a urgência de desenvolver as infraestruturas de transporte e de reforçar as ligações da rede elétrica.

1.7 O CESE apoia a ideia de «europeizar» os regimes de auxílios às energias renováveis e recomenda à Comissão que facilite mais os mecanismos de cooperação entre Estados-Membros a fim de promover a ajuda transfronteiras.

1.8 O CESE concorda que o apoio às novas tecnologias deve ser reconsiderado à medida que estas ganham maturidade. Em seu entender, a Comissão deve fornecer uma definição clara do termo «fonte de energia madura» passível de evolução ao longo do tempo.

1.9 O CESE concorda que o mercado interno da eletricidade não é um fim em si mesmo e que deve ser pensado tendo em vista o interesse de todos os consumidores, designadamente os mais vulneráveis. O CESE subscreve a ideia de implementar medidas a nível europeu que permitam aos utilizadores tornarem-se atores fundamentais no mercado europeu da eletricidade, de molde a transformá-los em «consumidores ativos». O CESE apela à Comissão para que intensifique os seus esforços a este respeito e que adote medidas e iniciativas destinadas a tirar o melhor partido possível da intervenção pública para erradicar a pobreza energética.

1.10 O CESE frisa que a eletricidade é um bem essencial e que cabe geri-la como tal. No interesse económico geral, um Estado-Membro pode vinculá-la a determinadas obrigações de serviço público. O acesso universal à energia deverá estar no cerne da política energética da Europa e estar consagrado no Tratado. Além disso, a bem da concorrência, o facto de se tirar o melhor partido da intervenção pública no setor energético não deverá resultar numa redução ou limitação das obrigações de serviço público que os Estados-Membros tenham decidido aplicar. O CESE insta a Comissão a estar particularmente atenta a este respeito e a tomar medidas eficazes de salvaguarda e reforço das obrigações de serviço público, independentemente das medidas de austeridade em curso.

2. Introdução

2.1 Em 2008, a União Europeia impôs-se metas ambiciosas em matéria de clima e de energia (20-20-20). O novo quadro europeu em matéria de clima e energia para 2030, de 22 de janeiro de 2014, será em breve objeto de um parecer do CESE. Os Estados-Membros deram passos em frente na consecução dos objetivos de energia renovável, em grande parte graças à intervenção dos poderes públicos.

2.2 Além disso, em fevereiro de 2011, os Chefes de Estado e de Governo da UE afirmaram que o objetivo era completar o mercado interno da energia até 2014. Desde então, a Comissão tem publicado alguns documentos para o efeito. Em 15 de novembro de 2012, publicou a Comunicação — Para um bom funcionamento do mercado interno da energia, que faz um primeiro balanço do mercado interno da energia e inclui um plano de ação para completar a sua integração. A esta comunicação seguiu-se uma audição pública sobre o mercado interno da energia, a adequação das capacidades de produção energética e os mecanismos de capacidade.

2.3 Em 5 de novembro de 2013, a Comissão publicou ainda a Comunicação — Realizar o mercado interno da eletricidade e tirar o melhor partido da intervenção pública, juntamente com cinco documentos elaborados pelos serviços da Comissão que contêm orientações sobre os mecanismos de capacidade, os mecanismos de apoio às energias renováveis, a cooperação entre Estados-Membros no domínio das energias renováveis e sobre as soluções baseadas na resposta do lado da procura.

2.4 A Comissão verifica que a criação do mercado interno e a prossecução dos objetivos climático-energéticos suscitaram novos desafios e novas formas de intervenção pública, a maior parte a nível nacional: desenvolvimento importante das energias renováveis e auxílio a este tipo de energia, adequação das capacidades de produção, etc.

2.5 O propósito da comunicação da Comissão é fornecer aos Estados-Membros orientações sobre o modo de tirar o melhor partido da intervenção pública, adaptar as medidas de intervenção existentes e conceber medidas novas. Não sendo bem concebida, a intervenção pública pode perturbar seriamente o funcionamento do mercado e acarretar um aumento dos preços da energia tanto para as famílias como para as empresas. A Comissão decidiu, assim, apresentar uma lista de ações a realizar antes de qualquer intervenção pública: identificar um problema específico e a sua causa, demonstrando que o mercado não é capaz de o resolver; avaliar a interação com outros objetivos da política energética e coordenar os diferentes instrumentos de política pública; avaliar as opções alternativas; minimizar o seu impacto nos sistemas de eletricidade; minimizar os custos de intervenção; ter em conta os custos para os fabricantes e os particulares; acompanhar, avaliar e eliminar progressivamente essas medidas de intervenção uma vez atingido o objetivo pretendido.

2.6 Segundo a Comissão, o objetivo é a construção progressiva de um mercado europeu da energia em que a oferta e a procura funcionam corretamente, os sinais de preços estão em consonância com os objetivos estratégicos, os atores estão em pé de igualdade e a produção de energia é eficiente. À medida que ganham maturidade, as tecnologias deverão gradualmente ficar sujeitas aos preços de mercado, suprimindo-se a prazo as medidas de apoio. Na prática, isso significará a eliminação progressiva das tarifas de aquisição e a sua substituição por prémios de aquisição e outros instrumentos de apoio para encorajar os produtores a adaptarem-se à evolução do mercado. A Comissão incita igualmente os Estados-Membros a coordenar melhor as suas estratégias em matéria de energias renováveis a fim de reduzir os custos para os consumidores em termos de preços e impostos. Caberá promover uma maior harmonização dos regimes de apoio.

2.7 A comunicação, embora não seja juridicamente vinculativa, define os princípios de base que a Comissão aplicará no quadro da avaliação da intervenção pública relativa aos regimes de apoio às energias renováveis, dos mecanismos que afetam a capacidade e das medidas destinadas a adaptar a procura por parte dos consumidores. Estes princípios terão, portanto, impacto nas modalidades de aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais e de energia. A Comissão tenciona também propor instrumentos jurídicos para garantir a aplicação integral destes princípios.

3. Observações do CESE

3.1 O CESE tem referido em muitas ocasiões que considera o mercado interno da energia uma oportunidade e que há que tomar todas as medidas necessárias para garantir o seu funcionamento em benefício dos consumidores industriais e particulares, associando em estreita colaboração as organizações da sociedade civil, a fim de evitar e combater a pobreza energética ⁽¹⁾.

Para um mercado único: supressão das fronteiras

3.2 O Comité tem desde sempre apoiado as iniciativas da Comissão Europeia destinadas a realizar o mercado interno da energia. O CESE assinala ainda que, para esse efeito, apoia o princípio da criação de uma Comunidade Europeia da Energia, que permitiria reforçar da melhor maneira a gestão comum de questões energéticas, promovendo a solidariedade, a cooperação e a integração, nomeadamente no domínio do mercado e das infraestruturas.

3.3 Enquanto subsistirem «fronteiras nacionais» no comércio de energia, não poderá haver um mercado interno neste domínio. Convém, além disso, tratar a capacidade transfronteiras exatamente da mesma forma que qualquer linha ou conduta que não atravesse fronteiras. A comunicação deveria sublinhar que não são só as disparidades das legislações nacionais mas também a acessibilidade às capacidades transfronteiras que constituem ainda um importante obstáculo à eliminação, de facto, das barreiras no mercado interno da energia. Por exemplo, a generalização do método de fixação dos preços de «entrada-saída» e da metodologia de atribuição de capacidade de transporte em todos os Estados-Membros poderia favorecer as trocas transfronteiras e seria preferível ao modelo «ponto a ponto», pois incita os ORT (operadores de rede de transporte) a investir na eliminação de pontos de estrangulamento de energia que existem nas fronteiras das respetivas áreas em que operam. Tal beneficiará todos os operadores do mercado, incluindo os operadores ativos no domínio das energias renováveis intermitentes. A Comissão e a ACER (Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia), para além da REORTE (Rede Europeia dos Operadores das Redes de Transporte), devem rever os mecanismos de atribuição e responsabilizar os ORT pelas bolsas de eletricidade. Esta revisão é necessária para garantir que nenhum «estrangulamento artificial» suscetível de existir nas fronteiras nacionais possa condicionar os fluxos de energia entre os Estados-Membros. Estes «estrangulamentos artificiais» podem resultar de políticas nacionais protecionistas destinadas a aplicar tarifas nacionais uniformes ou de potenciais abusos comerciais de ORT nacionais que transferem os estrangulamentos de energia nacionais para as fronteiras das suas áreas de atuação. Estas regras incentivariam os ORT a canalizar os seus investimentos para a melhoria das interligações transfronteiras das redes de transporte.

3.4 O CESE apela ao reforço das ligações da rede elétrica para completar o mercado interno da energia. O CESE apoia todas as iniciativas destinadas a tornar mais fluida a utilização e eficácia das redes elétricas tendo em vista o desenvolvimento das energias renováveis; manifesta-se assim a favor de formas de cooperação como a Coreso, que é o embrião de um sistema europeu de distribuição elétrica.

Fontes de energia renováveis e adequação da produção

3.5 Além disso, o CESE tem vindo a defender com insistência o aumento da utilização de fontes de energia renováveis ⁽²⁾. O CESE apoia os objetivos do Roteiro para a Energia até 2050.

⁽¹⁾ JO C 133 de 9.5.2013, pp. 27-29; JO C 68 de 6.3.2012, pp. 15-20; JO C 341 de 21.11.2013, pp. 21-26.

⁽²⁾ JO C 77 de 31.3.2009, pp. 43-48; JO C 44 de 15.2.2013, pp. 133-139; JO C 229 de 31.7.2012, pp. 126-132.

3.6 Os mecanismos de apoio às energias renováveis foram criados numa altura em que a quota de energias renováveis era baixa e a tecnologia ainda era incipiente. Atualmente, o peso das energias renováveis no cabaz energético aumentou consideravelmente e continuará a aumentar a longo prazo. O CESE concorda com a Comissão que cumpre avaliar a intervenção pública, em observância do princípio da subsidiariedade, à luz do grau de maturidade das fontes de energia e das tecnologias. Considera, no entanto, que a Comissão Europeia deve apresentar uma definição clara de «fonte de energia madura» e revê-la à luz dos progressos tecnológicos que se venham a verificar. O CESE assinala também que cabe proceder à avaliação e adaptação dos mecanismos de apoio às energias renováveis de modo a garantir que os consumidores, e em especial os mais vulneráveis, possam beneficiar plenamente do mercado europeu da eletricidade. O CESE recomenda que se tomem providências para evitar que esta adaptação do apoio não dificulte a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020. O Comité recomenda que a Comissão preste atenção a este aspeto ao elaborar as novas diretrizes da União em matéria de auxílios estatais no domínio do ambiente e da energia.

3.7 Na mesma lógica, entende que é conveniente eliminar progressivamente as ajudas às energias renováveis cujas tecnologias se tenham tornado maduras, mas também coordená-las devidamente com o desenvolvimento de um mercado de emissões funcional. Tal como a Comissão, o CESE entende que o apoio às fontes de energia renováveis deve ser flexível, proporcionado, degressivo e competitivo, permitindo que as fontes de energia renováveis sejam cada vez mais capazes de responder aos sinais do mercado e competir com unidades convencionais. Advoga-se uma substituição gradual do apoio direto às energias renováveis por um RCLE (regime de comércio de licenças de emissão) eficaz e a sua subsequente eliminação.

3.8 O CESE congratula-se com as iniciativas da Comissão destinadas a «europeizar» o apoio às energias renováveis. A Comissão deveria facilitar mais os mecanismos de cooperação entre Estados-Membros de modo a promover o apoio transfronteiras, pouco utilizado atualmente. Também é pouco provável que a «europeização» do apoio se torne realidade enquanto os Estados-Membros puderem desenvolver as suas próprias políticas, promovendo práticas oportunistas ou impondo condicionantes negativas aos países vizinhos (por exemplo, o apoio ao desenvolvimento rápido de energias renováveis na Alemanha gera fluxos circulares na Polónia e na República Checa, o que significa custos suplementares de eletricidade nesses países para garantir o equilíbrio e a segurança do abastecimento). É mais fácil resolver estes problemas agora, enquanto o sistema é ainda relativamente recente, do que mais tarde, quando os efeitos de dependência se acentuarem.

3.9 Uma preocupação particular quanto à integração de fontes de energia renováveis reside no facto de a sua produção ser intermitente, o que exige capacidades de equilibragem, compensação e reserva. A comunicação salienta o risco de as ajudas dos Estados-Membros à capacidade de reserva estarem na realidade a apoiar centrais elétricas ineficientes ou a subvencionar combustíveis fósseis. O problema deveria ser atenuado em primeira instância através do desenvolvimento de mercados intradiários, de equilibragem e de serviços auxiliares eficientes. Caso estes demonstrem ser de facto eficientes, funcionar ao nível transfronteiras e ter os sinais de preços adequados, poderão acabar por regular o mercado suficientemente bem para pôr termo à necessidade de um mecanismo de capacidade adicional. Todas as reservas ou mecanismos de remuneração da capacidade devem ser baseados no mercado, neutros do ponto de vista tecnológico, não-discriminatórios e abertos à participação transfronteiras⁽³⁾.

3.10 As normas e os mecanismos destinados a garantir a adequação da produção variam consoante o Estado-Membro, uma vez que os problemas associados ao equilíbrio entre a oferta e a procura não são os mesmos. A intervenção pública é necessária para garantir a segurança do abastecimento e criar reservas nacionais por natureza. No entanto, dado que os mercados estão cada vez mais interligados e interdependentes e a fim de evitar a coexistência de diferentes sistemas fragmentados, importa fomentar a consulta e a cooperação entre países, designadamente no quadro do Grupo de Coordenação da Eletricidade. A par disto, a Comissão deverá analisar a exequibilidade de um mercado europeu de capacidade de produção de eletricidade com base nas experiências positivas realizadas até à data.

Intervenção pública

3.11 O CESE subscreve a opinião da Comissão de que a intervenção pública tem um papel importante na consecução dos objetivos europeus em matéria de política energética e de clima. Considera que tirar o melhor partido da intervenção pública não significa necessariamente que se tenham de reduzir ou alargar os esforços públicos, mas antes otimizá-los. Entende que este tipo de intervenção deve assumir um papel ainda mais relevante nos esforços de combate à pobreza energética, cumprindo tirar o melhor partido da intervenção pública neste domínio, e apela à Comissão para que apresente propostas e iniciativas a este respeito.

3.12 Sublinha, no entanto, que é extremamente importante assegurar que as intervenções públicas a nível nacional, regional e local são coerentes em toda a Europa; nalguns casos este tipo de intervenção pode ser contraproducente a nível europeu.

⁽³⁾ Eurelectric, 17 de janeiro de 2014.

3.13 A par disto, o CESE assinala que o cabaz energético é uma competência do foro nacional, porquanto não distorça consideravelmente a concorrência e respeite as regras em matéria de auxílios estatais. Dado que este tipo de intervenção tem repercussões noutros países europeus, o CESE reputa necessário reforçar a cooperação entre Estados-Membros, em particular no Grupo de Coordenação da Eletricidade, a fim de assegurar maior coerência a nível europeu.

3.14 O CESE recorda, neste contexto, que seria oportuno que a Comissão estabelecesse uma distinção clara entre intervenção pública e auxílios estatais.

3.15 A intervenção pública tem um impacto nos custos e nos preços da eletricidade. A Comissão reconhece que é difícil determinar o custo de cada tecnologia energética numa base comparável e, assim, avaliar o nível de intervenção pública necessária. O CESE analisará com detalhe em futuro parecer o relatório e a comunicação da Comissão sobre os preços e custos da energia na Europa publicados em 22 de janeiro de 2014. O CESE reitera a sua recomendação de que a Comissão inclua neste relatório uma análise da pobreza energética na União e uma estratégia e um roteiro europeus para a combater.

3.16 Quanto maior, mais integrado e mais fluido for o mercado da eletricidade, mais certa será a sua estabilidade e menor a necessidade das diversas formas de intervenção pública temporária ou ad hoc que colocam atualmente problemas de coordenação.

Competitividade

3.17 A Comissão salientou, e bem, questões como a segurança do abastecimento ou a perda de competitividade dos preços da economia da UE, que nem sempre são compatíveis com os objetivos «20-20-20» ou com os objetivos do Roteiro para a Energia até 2050. Os objetivos do pacote integrado de medidas no domínio da energia e das alterações climáticas aumentam assim os custos da energia para os cidadãos e para a indústria, travando a competitividade. Por outro lado, o apoio às energias renováveis poderá conduzir a preços grossistas de eletricidade excessivamente baixos e a uma distorção dos sinais de investimento em capacidade de reserva. Os instrumentos para atingir os objetivos «20-20-20» devem ser controlados de forma adequada para garantir que os benefícios compensam as distorções.

3.18 Simultaneamente, a proposta da Comissão de promover contratos de longo prazo para a construção de novas centrais elétricas, a concluir entre os produtores de eletricidade e os futuros consumidores finais para assegurar a competitividade da indústria com utilização intensiva de energia, suscita preocupações acrescidas. A Comissão reconhece que há o risco de encerramento dos mercados e que tais contratos devem ser cuidadosamente analisados para verificar se os benefícios compensam os custos ou se, na realidade, prejudicam a concorrência. Acresce que os consumidores que utilizam energia de forma intensiva tendem a estar mais interessados em centrais convencionais a combustíveis fósseis, que fornecem energia de forma mais fiável. Apoiar estas centrais poderá deitar por terra outras políticas da UE, do apoio à energias renováveis ao cumprimento da Diretiva Emissões Industriais. No limite, poderá ser particularmente embaraçoso para os decisores políticos se, por qualquer razão, os consumidores industriais acabarem por optar pela realocização.

Reforço da posição dos consumidores e combate à pobreza energética

3.19 O CESE concorda plenamente que o mercado interno da eletricidade não é um fim em si mesmo. O mercado da eletricidade tem de ser benéfico para todos, em particular os mais vulneráveis. Há que envidar esforços para o completar, pois está atualmente demasiado fragmentado. Esta fragmentação tem um impacto negativo na liberdade de escolha dos consumidores europeus quanto a fornecedor e orçamento (os preços são demasiado altos), na segurança do abastecimento de energia e nos esforços para combater as alterações climáticas e assegurar a transição energética. A política europeia em matéria de energia deveria intensificar os esforços com vista a erradicar a pobreza energética.

3.20 A resposta do lado da procura e a eficiência energética têm um grande potencial de redução dos picos de consumo, mas esta opção continua subaproveitada apesar do avanço tecnológico. O CESE defende firmemente que importa incentivar os consumidores a modelarem a sua própria realidade energética e a tornarem-se «consumidores ativos». Tecnologias como o contador inteligente devem ser concebidas tendo verdadeiramente em conta todos os consumidores, incluindo os mais vulneráveis, e ser plenamente eficientes e úteis, facultando informações inteligíveis e transparentes sem custos adicionais, favorecendo assim uma adaptação inteligente da procura de energia (e garantindo a segurança e a confidencialidade dos dados). O CESE apoia a promoção da investigação e do desenvolvimento no setor energético (designadamente em matéria de ferramentas inteligentes e armazenagem de energia).

3.21 A intervenção pública também é determinante na medida em que a resposta do lado da procura e a gestão da procura de eletricidade tendem a sobrecarregar indevidamente os consumidores vulneráveis. Por conseguinte, o tipo de apoio oferecido aos consumidores vulneráveis deve ser adaptado à sua situação particular e os critérios de elegibilidade devem ser justos e previsíveis.

3.22 O CESE considera que as tecnologias de gestão da procura de eletricidade e a resposta do lado da procura não bastam, por si só, para adaptar e diminuir a procura. O CESE tem defendido uma maior sensibilização e empoderamento dos cidadãos a nível europeu através de várias iniciativas apoiadas por um fundo de solidariedade energética ⁽⁴⁾. O CESE é a favor de que se proceda a melhorias de eficiência energética nos edifícios (com certificação energética profissional) quando estes apresentam «fugas» de energia, abandonando gradualmente a prática de vender ou alugar esses edifícios.

3.23 Os consumidores de energia europeus são dos mais insatisfeitos com o mercado. Entre as principais questões a resolver, do ponto de vista dos consumidores, em nome do bom funcionamento do mercado da energia, destacam-se as seguintes: acesso à energia; fornecimento de informações fiáveis sobre a oferta disponível, incluindo comparações independentes; transparência nas cláusulas contratuais, proteção contra práticas comerciais enganadoras e agressivas; um ponto de contacto único para informações; informação ao consumidor compreensível; implementação eficaz da Diretiva Eficiência Energética; facilidade de mudança de operador; vias de recurso eficazes em casos de queixas justificadas ⁽⁵⁾ e medidas para combater a pobreza energética. O controlo independente dos mercados da energia também é fundamental para assegurar uma concorrência leal e para servir o consumidor. O facto de se alcançarem progressos alcançados nestes domínios poderá granjear maior apoio social e político às políticas energéticas da UE.

3.24 O CESE é a favor da produção local de energias renováveis pelos consumidores («produtores-consumidores» ⁽⁶⁾). Este fenómeno está a desenvolver-se rapidamente em muitos países, em particular na Alemanha e no Reino Unido, o que é crucial para o equilíbrio energético na Europa, para um abastecimento de energia mais barato e para a redução das emissões de CO₂. O papel dos produtores-consumidores no mercado da energia está ligado ao combate à pobreza energética. Graças às redes e aos contadores inteligentes, um produtor-consumidor pode fornecer uma troca de serviços de energia produzida por uma pequena central elétrica. No Reino Unido, no final de 2020 haverá aproximadamente 8 milhões de instalações deste tipo que produzirão cerca de 40 GW de eletricidade. O número de pessoas empregadas no setor ultrapassará os 100 mil. Os produtores-consumidores deverão beneficiar de apoio público para remover obstáculos jurídicos, bem como de apoio financeiro e operacional sob a forma de serviços de instalação e manutenção, nomeadamente em matéria de investimento. Todavia, há também que adotar uma regulamentação eficaz que garanta que os produtores-consumidores são plenamente responsáveis por quaisquer desequilíbrios que possam gerar quando fornecem energia ao sistema, e que estabeleça instrumentos de mercado e mecanismos de tarifação que os incentivem a minimizar esses desequilíbrios.

3.25 A eletricidade não é um bem como outro qualquer. É um bem comum essencial que deve ser gerida como tal. No interesse económico geral, um Estado-Membro pode vinculá-la a determinadas obrigações de serviço público. O CESE apelou reiteradamente a que o acesso universal à energia faça parte dos objetivos da política energética da UE e seja consagrado no Tratado. Por conseguinte, o CESE sublinha que importa velar por que, quando aplicadas pelos Estados-Membros em conformidade com a Diretiva 2009/72/CE, as obrigações de serviço público de interesse geral (nomeadamente em matéria de segurança, de acessibilidade, de moderação dos preços, de regularidade, de qualidade e preço da eletricidade, assim como de proteção do ambiente, incluindo a eficiência energética e a proteção do clima, segundo enunciado no artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, desta diretiva) não se diluam no processo de racionalização da intervenção pública, em conformidade com o princípio da concorrência. O CESE apela à Comissão para que se mantenha extremamente vigilante nesta matéria e solicita o fornecimento anual de informações sobre esta questão essencial, o que passa não só por uma avaliação mais específica e pormenorizada do cumprimento das obrigações de serviço público pelos Estados-Membros no seu relatório anual sobre o mercado interno, mas também pela realização de iniciativas específicas para uma salvaguarda — e inclusive reforço — mais eficaz destas obrigações a nível europeu.

⁽⁴⁾ JO C 341 de 21.11.2013, pp. 21-26.

⁽⁵⁾ «Consumer rights in electricity and gas markets» [Os direitos dos consumidores nos mercados da eletricidade e do gás] — documento de posição do Gabinete Europeu das Uniões de Consumidores (BEUC), dezembro de 2013.

⁽⁶⁾ Os produtores-consumidores são pequenos produtores independentes de eletricidade maioritariamente produzida com equipamentos instalados nas suas propriedades (por exemplo, pequenas turbinas eólicas, painéis solares e recuperação de calor recorrendo a bombas de calor, etc.). A característica distintiva dos produtores-consumidores é que a sua produção pode ser para consumo próprio ou para venda à rede.

Governança

3.26 A transparência e integridade do comércio grossista de energia são cruciais para a proteção dos interesses de todos, de modo a evitar sobrecarregar os consumidores finais e a apoiar a boa governança das empresas de energia, independentemente de serem estatais ou privadas. A Comissão deverá avaliar a aplicação do Regulamento REMIT e propor soluções caso necessário. A transparência no comércio grossista permitiria uma rápida identificação de problemas, como o abuso de mercado ou comportamentos anticoncorrenciais, e apoiar a intervenção das autoridades da concorrência.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos marítimos e que altera as Diretivas 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE e 2001/23/CE

[COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD]

(2014/C 226/06)

Relator: **Christos Polyzogopoulos**

Em 19, 21 e 29 de novembro de 2013, a Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 153.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos marítimos e que altera as Diretivas 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE e 2001/23/CE

COM(2013) 798 final — 2013/0390 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 10 de março de 2014.

Na 497.^a reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 136 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva, que visa melhorar o nível de proteção dos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e assegurar condições de concorrência equitativas ao nível da União.

1.2 O CESE saúda o facto de a proposta abordar a questão das exclusões que podem limitar a possibilidade de os marítimos gozarem dos mesmos direitos que os conferidos pelo direito do trabalho europeu aos trabalhadores em terra.

1.3 O CESE considera que a proposta é um passo na direção certa para atrair os jovens da UE para as profissões no setor marítimo e da pesca e para carreiras marítimas sustentáveis, realçando a atratividade desses setores e colocando-os em pé de igualdade com os empregos em terra em termos de condições de trabalho.

1.4 O CESE observa que a abordagem flexível adotada pela Comissão faz jus às especificidades e às necessidades deste setor de importância fundamental, uma vez que examina quatro opções políticas distintas e avalia em cada caso se as características do setor justificam objetivamente que lhe seja aplicado um tratamento diferenciado, evitando assim soluções «universais», válidas para todas as situações.

1.5 O CESE entende que a proposta de diretiva pode contribuir para promover o emprego e melhorar as condições de vida e de trabalho, a proteção social e o diálogo social nos setores marítimo e da pesca, que são objetivos gerais de política previstos no artigo 151.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

1.6 O CESE recorda que, de acordo com o estudo preliminar realizado no quadro da *Task Force* sobre emprego e competitividade no setor marítimo, o fosso entre a oferta e a procura nos países da OCDE pode vir a aprofundar-se, chegando aos 70 000 oficiais e 221 000 marítimos ⁽¹⁾. Para manter ao nível de 2010 a percentagem de oficiais da marinha europeus no emprego marítimo a nível mundial, os seus efetivos terão de aumentar 10 % nos países do oeste da UE e 20 % nos países do leste da UE na próxima década ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sulpice, Guy, 2011, «Study on Seafarers Employment: Final Report» [Estudo sobre o emprego dos marítimos: Relatório final], Comissão Europeia, DG Mobilidade e Transportes, Direção C — Transporte Marítimo (MOVE/C1/2010/148/SI2.588190), p. 34.

⁽²⁾ *Ibidem*, p. 35.

1.7 O CESE considera, além disso, que a proposta de diretiva pode facilitar a criação de condições de concorrência leal no mercado europeu, ao enfrentar as situações em que algumas empresas são dispensadas de certas obrigações, nomeadamente em termos de informação e consulta, que são obrigatórias para empresas concorrentes instaladas em outros Estados-Membros. É necessário não só assegurar condições de concorrência equitativas no interior da UE, mas também a nível internacional, atendendo à natureza internacional das atividades marítimas e da concorrência nesse setor, como também desencorajar de forma eficaz o dumping social e a concorrência desleal. No entanto, muitas atividades terrestres estão sujeitas à concorrência internacional e o facto de esta também ocorrer no setor marítimo não constitui um motivo para excluir os marítimos de importantes direitos laborais e sociais.

1.8 Contudo, o CESE assinala que a proposta de diretiva não bastará por si só para reforçar a atratividade das profissões do setor marítimo e que deve ser complementada por medidas e iniciativas (como já proposto pelo CESE) em matéria de formação, educação e investigação, bem como de promoção da higiene e da segurança, sem esquecer os incentivos ao empreendedorismo e à inovação, com vista a proporcionar serviços seguros, eficazes, competitivos e de elevada qualidade.

1.9 Dado que a proposta de diretiva foi precedida de amplas consultas e avaliações de impacto, realizadas há vários anos, o CESE recomenda vivamente abreviar o período de transição de cinco anos previsto (artigo 8.º da proposta de diretiva) para a entrada em vigor do texto para três anos.

2. Introdução

2.1 O setor europeu da navegação é pioneiro a nível mundial e dá emprego a 345 455 marítimos⁽³⁾. Aproximadamente 30 % das embarcações da marinha mercante arvoram o pavilhão de um Estado-Membro e, em termos de arqueação bruta (AB), a UE representa 19,2 % da frota mundial⁽⁴⁾.

2.2 A pesca e a transformação dos produtos da pesca empregam mais de 350 000 pessoas, com cinco Estados-Membros (Dinamarca, Espanha, França, Países Baixos e Reino Unido) a responderem por 60 % da produção da UE, ao passo que o setor da pesca da União é responsável pela captura de cerca de 6,4 milhões de toneladas de peixe⁽⁵⁾.

2.3 No entanto, a mundialização, sobretudo na atual conjuntura de crise, acarreta enormes desafios para os postos de trabalho do setor marítimo e para a sua competitividade, desafios que afetarão inevitavelmente, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, os diferentes aspetos do emprego no setor.

2.4 A desregulamentação geral e progressiva do mercado do trabalho marítimo a partir do início dos anos 80⁽⁶⁾ fez-se acompanhar de uma redução do número de marítimos europeus, de um défice de pessoal devidamente qualificado e do recrutamento de marítimos de países terceiros, tendências que se devem⁽⁷⁾, entre outros fatores, às perspetivas de carreira limitadas abertas aos marítimos, ao seu isolamento, ao afastamento da sua família e à desvalorização da profissão, associada à impressão de que se trata de uma atividade pouco segura e exercida em condições degradantes.

2.5 Esta tendência para a desvalorização está associada igualmente à oferta e à procura, assim como às pressões concorrenciais sobre o setor marítimo que, numa conjuntura difícil caracterizada pela mundialização e por uma crise estrutural cíclica, provocam a queda das remunerações.

3. Proposta de diretiva

3.1 A proposta de diretiva em apreço altera diretivas⁽⁸⁾ em vigor que ou excluem, ou autorizam os Estados-Membros a excluir, sem qualquer justificação, os marítimos e/ou os pescadores do seu âmbito de aplicação. Os Estados-Membros recorreram a soluções diferentes para a aplicação dessas exclusões.

⁽³⁾ SWD(2013) 461 final.

⁽⁴⁾ ECSA (Associações de Armadores da Comunidade Europeia), relatório anual de 2011-2012.

⁽⁵⁾ Eurostat, estatísticas relativas à pesca, setembro de 2012.

⁽⁶⁾ Silos, J. M., Piniella, F., Monedero, J., & Walliser, J. (2012), «Trends in the global market for crews: A case study» [Tendências do mercado mundial das tripulações: Estudo de caso], *Marine Policy*, 36(4), pp. 845–858.

⁽⁷⁾ COM(2006) 275 final, vol. II, anexo, capítulo 2.5.

⁽⁸⁾ Diretivas 2008/94/CE relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador; 2009/38/CE relativa à instituição de um Conselho de Empresa Europeu; 2002/14/CE que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores; 98/59/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos; 2001/23/CE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas; 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

3.2 Mais concretamente, a proposta de diretiva reconhece o direito incondicional dos marítimos à informação e à consulta em todas as diretivas que anteriormente autorizavam exceções e derrogações a esse direito.

3.3 Reconhecendo que a melhor solução pode divergir de uma diretiva para outra, e com base numa avaliação do impacto, do âmbito de aplicação e dos motivos possíveis de exclusão, o texto opta por uma combinação de quatro opções políticas, a saber:

- Opção política n.º 1: nenhuma ação a nível da UE (Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores);
- Opção política n.º 2: derrogação sujeita à garantia de um nível de proteção equivalente (Diretiva relativa à informação e à consulta);
- Opção política n.º 3: supressão das exclusões (Diretiva relativa à insolvência e Diretiva relativa ao conselho de empresa europeu);
- Opção política n.º 4: adaptação das regras (disposições específicas) às características do setor (Diretiva relativa aos despedimentos coletivos e Diretiva relativa à transferência de empresas).

4. Quadro político

4.1 O Livro Verde — Para uma futura política marítima da União⁽⁹⁾ levantou as questões da exclusão dos setores de atividade marítima de partes da legislação laboral e social europeia e da reapreciação dessas exclusões em estreita cooperação com os parceiros sociais, além de salientar a importância das aptidões marítimas e do emprego sustentável neste domínio para a competitividade, atendendo à redução do número de marítimos europeus.

4.2 Na comunicação de 10 de outubro de 2007⁽¹⁰⁾, a Comissão comprometeu-se a melhorar o quadro jurídico aplicável às profissões marítimas, realçando que a exclusão dos seus trabalhadores do âmbito de aplicação de certas diretivas poderia não se justificar inteiramente.

4.3 No Livro Azul — Uma política marítima integrada para a União Europeia, a Comissão reiterou o seu empenho em reavaliar, em estreita cooperação com os parceiros sociais, os domínios da legislação laboral da UE de que estejam excluídos os setores marítimos⁽¹¹⁾, ao passo que um dos objetivos da política marítima integrada (PMI) também consiste em melhorar quantitativa e qualitativamente o emprego e as qualificações profissionais neste setor perante a diminuição preocupante do número de postos de trabalho com que se veem confrontadas as profissões marítimas.

4.4 Numa das suas resoluções⁽¹²⁾, o Parlamento Europeu solicitou que todos os trabalhadores beneficiem do mesmo nível de proteção, sem que sejam, por defeito, excluídos da rede de proteção em vigor, como acontece muitas vezes com os marítimos, os trabalhadores dos navios e os trabalhadores *offshore*, e apelou para que seja aplicada uma legislação eficaz a todos, independentemente do seu local de trabalho.

4.5 Recentemente, a Comissão reafirmou o seu objetivo de aumentar o número e a qualidade dos empregos no setor marítimo na sua Comunicação sobre «Crescimento Azul»⁽¹³⁾, que foi aprovada na Declaração de Limassol pelos ministros europeus responsáveis pela PMI⁽¹⁴⁾.

5. Observações

5.1 O CESE observa que a proposta de diretiva, que foi precedida de amplas consultas, tanto específicas como gerais, decorre diretamente do quadro de ação acima descrito e representa o corolário lógico dos objetivos, compromissos e anseios expressos quanto ao futuro dos marítimos, a fim de definir um enquadramento regulamentar eficaz que tenha em conta o contexto mundial em que o setor marítimo se insere.

⁽⁹⁾ COM(2006) 275, de 7.6.2006, capítulo 2.5.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 591 final, de 10.10.2007.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 575 final, de 10.10.2007.

⁽¹²⁾ 2007/2023(INI) de 11.7.2007.

⁽¹³⁾ COM(2012) 494 final, de 13.9.2012.

⁽¹⁴⁾ Declaração de Limassol, de 7.10. 2012.

5.2 O CESE entende que a proposta de diretiva se enquadra noutras políticas e noutros objetivos horizontais, como a Estratégia Europa 2020, em especial no que diz respeito ao emprego, e a estratégia para novas competências e novos empregos⁽¹⁵⁾, cujas metas fundamentais são melhorar as condições de trabalho e, antes de mais, reexaminar a legislação em vigor com vista a criar um quadro legislativo mais inteligente para o emprego, a saúde e a segurança no trabalho.

5.3 O CESE já chamou a atenção para a exclusão da legislação social europeia que afeta os marítimos e os pescadores e insistiu na urgência de pôr cobro à discriminação, seja por que motivo for, em todos os domínios em que seja necessário, exortando a Comissão a reconsiderar essas exclusões, em estreita cooperação com os parceiros sociais⁽¹⁶⁾.

5.4 Em pareceres anteriores⁽¹⁷⁾, o CESE fez igualmente observações e recomendações pertinentes sobre uma série de problemas ligados à política marítima e apresentou o seu ponto de vista circunstanciado sobre questões gerais da política do emprego e da política social relacionadas com as profissões marítimas, mas também mais especificamente sobre temas do domínio da educação, da formação e da certificação, do recrutamento e da segurança no mar, destacando a necessidade de atrair os jovens para as carreiras marítimas e de mantê-los na profissão, bem como de assegurar um nível elevado de competências e de especialização no setor marítimo (*maritime clusters*).

5.5 Continuam a ser particularmente pertinentes as posições que o CESE formulou no parecer sobre os «Objetivos estratégicos e recomendações para a política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018» no que diz respeito aos recursos humanos, às competências e ao saber-fazer marítimos, assim como as medidas que recomendou para combater a pirataria marítima⁽¹⁸⁾ que, tal como a criminalização dos marítimos, leva a um afastamento das profissões marinhas.

5.6 O CESE observa que o amplo ciclo de consultas gerais e específicas revelou que os pontos de vista divergem quanto a saber se as exclusões se justificam, e quais se justificam, mas que há consenso sobre a necessidade de criar condições de concorrência equitativas e sobre o papel que a legislação da UE pode desempenhar. Contudo, o CESE lamenta que, apesar das consultas escritas realizadas, o tema não tenha sido colocado na ordem do dia do comité para o diálogo social.

5.7 O CESE chama a atenção para a observação feita pela *Task Force* sobre emprego e competitividade no setor marítimo⁽¹⁹⁾ de que a evolução das tecnologias da comunicação tornou injustificáveis as exclusões, sobretudo em matéria de informação e de consulta, que poderiam eventualmente dever-se à natureza móvel do setor marítimo e às dificuldades de comunicação com os navios no mar.

5.8 O CESE frisa que as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) estão gradualmente a ser aplicadas nos navios, embora em casos específicos a sua aplicação plena requeira tempo devido a dificuldades de ordem técnica, em particular para as pequenas e médias empresas, pelo que insta a Comissão a elaborar um quadro de medidas de apoio ao investimento e à formação no setor, para assegurar a execução eficaz da proposta de diretiva.

5.9 O CESE recorda que a União Europeia é pioneira em matéria de direito do trabalho e exorta a Comissão a liderar os esforços de melhoria das normas internacionais, com vista à ratificação por todos os Estados-Membros da Convenção do Trabalho Marítimo (CTM, 2006) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e a assegurar uma cooperação internacional alargada a fim de instaurar um sistema mais eficaz de aplicação e cumprimento das normas mínimas da OIT por todos os signatários da Convenção e alargar o número de países que a ratificam. Deve salientar-se que, embora o CESE apoie a CTM de 2006, se reconhece que esta Convenção não garante os mesmos direitos que os concedidos no âmbito das diretivas em questão.

⁽¹⁵⁾ COM(2010) 682 final, de 23.11. 2010.

⁽¹⁶⁾ JO C 168 de 20.7.2007, pp. 55-56.

⁽¹⁷⁾ JO C 158 de 26. 5.1997, p. 11; JO C 14 de 16.1.2001, p. 41; JO C 80 de 3.4.2002, pp. 9-14; JO C 133 de 6.6.2003, pp. 23-25; JO C 157 de 28.6.2005, pp. 42-47; JO C 157 de 28.6.2005, pp. 53-55; JO C 318 de 23.12.2006, pp. 195-201; JO C 97 de 28.4.2007, pp. 33-34; JO C 168 de 20.7. 2007, pp. 50-56; JO C 211 de 19.8.2008, pp. 31-36; JO C 151 de 19.8.2008, p. 35; JO C 255 de 22.9.2010, pp. 103-109; JO C 107 de 6.4.2011, pp. 64-67; JO C 248 de 25.8.2011, pp. 22-30; JO C 24 de 28.1.2012, pp. 146-153; JO C 76 de 14.3.2013, pp. 15-19; JO C 161 de 6.6.2013, pp. 87-92; JO C 43 de 15.2.2012, pp. 69-72; JO C 299 de 4.10.2012, pp. 153-157 e TEN/533 de 16.6.2013, COM(2013) 510 final.

⁽¹⁸⁾ JO C 255 de 22.9.2010, pp. 103-109 e JO C 76 de 14.3.2013, pp. 15-19.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/seafarers/doc/2011-06-09-tfmec.pdf>.

5.10 Para inverter a tendência para a redução do número de postos de trabalho para os marítimos são necessárias ações complementares às reformas institucionais propostas destinadas a assegurar uma educação e uma formação marítimas adequadamente concebidas que permitam obter qualificações de elevada qualidade e proporcionem boas perspectivas de emprego, assim como a encorajar a mobilidade profissional entre os diferentes setores.

5.11 Igualmente importante é apoiar as PME, que formam a espinha dorsal do setor marítimo europeu e pagaram um preço elevado com a crise, incentivar formas de cooperação suscetíveis de estimular a inovação, desenvolver novas estratégias de empreendedorismo e, de um modo geral, dar um apoio contínuo ao empreendedorismo específico e às instituições do setor marítimo da UE.

5.12 Valorizar e aproveitar melhor os agrupamentos de atividades marítimas (*maritime clusters*), que são fundamentais para os interesses económicos e sociais da UE, pode contribuir, designadamente, para abrir perspectivas de emprego alternativo aos pescadores e às mulheres.

5.13 O CESE considera necessário, para reforçar a fiabilidade dos futuros estudos, proceder a uma recolha sistemática de dados relativos ao emprego no setor marítimo e harmonizar as respetivas fontes, uma vez que os dados por elas fornecidos divergem consideravelmente.

5.14 Apraz ao CESE que se suprima a possibilidade de excluir os pescadores remunerados à percentagem do âmbito de aplicação da Diretiva relativa à insolvência (artigo 1.º da proposta de diretiva).

5.15 No que diz respeito à Diretiva 2001/23/CE (transferências de empresas), o CESE chama a atenção para as disposições específicas aplicáveis à transferência de navios com mudança de pavilhão e observa que os marítimos podem ter de trabalhar em condições diferentes ou menos favoráveis devido a convenções coletivas diferentes. Deste ponto de vista, sublinha a necessidade de a Comissão definir novas regras para assegurar que a referida diretiva se aplica às transferências de navios com mudança de pavilhão, sem causar o efeito contrário, ou seja, limitar os direitos dos marítimos. Anima a Comissão Europeia a ter em linha de conta as observações *supra*.

5.16 O CESE observa que a Comissão Europeia procura tomar em consideração as características específicas do transporte marítimo e do trabalho no setor marítimo em relação à Diretiva 98/59/CE relativa aos despedimentos coletivos e insiste na importância de garantir a segurança jurídica no que toca às convenções de trabalho e às garantias dos investimentos, bem como à prevenção do *dumping* social e da concorrência desleal.

5.17 O CESE propõe que o artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 2008/94/CE relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador passe a ter a seguinte redação:

Sem prejuízo do que segue, os Estados-Membros podem, a título excepcional, excluir do âmbito de aplicação da presente diretiva os créditos de certas categorias de trabalhadores assalariados devido à existência de outras formas de garantia, se for determinado que estas asseguram aos interessados uma proteção equivalente à que resulta da presente diretiva. A disposição precedente não pode em caso algum ser interpretada como uma autorização para excluir os marítimos ou os pescadores.

5.18 O CESE entende que a cláusula de revisão (artigo 7.º da proposta de diretiva), cujo objetivo consiste em controlar a execução e a aplicação dos artigos 4.º e 5.º da diretiva nos Estados-Membros, nomeadamente sobre duas questões fundamentais (o fenómeno da transferência de registo e o nível de emprego dos marítimos da UE), garante que as medidas propostas serão aplicadas tendo em conta as especificidades do setor.

5.19 O CESE realça que os empregadores e os trabalhadores têm um papel determinante nas questões ligadas ao direito do trabalho. Está convicto de que os parceiros sociais darão um contributo decisivo para a expansão e a disseminação das boas práticas, com vista a atrair os jovens para carreiras do setor marítimo e a aumentar as perspectivas de emprego deste setor na UE, e de que aproveitarão o diálogo social para assegurar que a iniciativa legislativa em apreço é aplicada de maneira adequada e profícua.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2011/96/CEE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mãe e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes

[COM(2013) 814 final — 2013/0103 (CNS)]

(2014/C 226/07)

Relator: **Petru Sorin Dandea**

Em 16 de dezembro de 2013, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de directiva do Conselho que altera a Directiva 2011/96/UE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes

COM(2013) 814 final — 2013/0400 (CNS).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 13 de março de 2014 (relator: Petru Sorin Dandea).

Na 497.^a reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 145 votos a favor, 3 votos contra e 10 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva ⁽¹⁾ que altera a Directiva 2011/96/UE relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes (Directiva Sociedades-Mãe), considerando-a um passo importante na execução do Plano de Ação para reforçar a luta contra a fraude e a evasão fiscais ⁽²⁾.

1.2 Tendo em conta que os Estados-Membros perdem todos os anos milhares de milhões de euros devido a atividades de fraude e evasão fiscais, mas também devido à prática do planeamento fiscal agressivo que, na maioria dos casos, aproveita as lacunas na lei ou a existência de disparidades entre as legislações nacionais, o CESE considera justificada a proposta que visa a inclusão de uma regra geral antiabuso, tal como previsto na recomendação ⁽³⁾ da Comissão.

1.3 O CESE concorda com a uniformização do tratamento dos grupos transfronteiras em matéria de tributação dos lucros, dado que, em algumas situações, as disposições da diretiva em vigor permitem a estes grupos utilizar instrumentos financeiros híbridos que proporcionam vantagens fiscais, resultando numa distorção das condições de concorrência no mercado único.

1.4 Em virtude do carácter geral da regra antiabuso, o CESE recomenda aos Estados-Membros que, quando da aplicação da diretiva em apreço, tenham em conta a recomendação da Comissão relativa ao planeamento fiscal agressivo e a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça, que estabelece o princípio segundo o qual os Estados-Membros não podem ir além do princípio geral do direito da UE no combate a comportamentos abusivos. O CESE aconselha a Comissão a formular uma recomendação que ajude os Estados-Membros a transpor a diretiva de modo tão rigoroso quanto possível do ponto de vista jurídico.

1.5 O CESE solicita aos Estados-Membros que, no âmbito da transposição, utilizem uma definição o mais clara possível, de um ponto de vista jurídico, dos conceitos referidos no artigo 1.º-A, n.º 2, no intuito de assegurar uma aplicação o mais correta possível da diretiva, sem criar situações complicadas para o ambiente empresarial ou para as administrações fiscais. Assim, formulações como «montagem artificial», «conduta empresarial razoável» ou «transações de natureza circular» têm de ser transpostas de uma forma jurídica o mais clara possível para evitar posteriormente problemas na sua aplicação pelas empresas, pelas administrações fiscais ou pelo sistema de justiça.

⁽¹⁾ COM(2013) 814 final.

⁽²⁾ COM(2012) 722 final.

⁽³⁾ C(2012) 8806 final.

2. Proposta da Comissão

2.1 A proposta da Comissão visa combater as disparidades existentes entre as legislações nacionais em matéria de instrumentos financeiros híbridos no âmbito da aplicação da Diretiva Sociedades-Mãe e introduzir uma regra geral antiabuso para proteger o funcionamento desta diretiva.

2.2 A proposta de diretiva tem por fundamento o artigo 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, segundo o qual o Conselho pode adotar diretivas para aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno. A Comissão considera que esta é a única opção possível para a aplicação da regra geral antiabuso.

2.3 A proposta é necessária, pois as reações isoladas de cada Estado-Membro às disparidades dos instrumentos financeiros híbridos não resolveriam eficazmente o problema, uma vez que este deriva, em grande parte, da interação dos sistemas fiscais nacionais.

2.4 A Diretiva Sociedades-Mãe prevê uma cláusula antiabuso, a qual porém, não é suficientemente clara e pode gerar confusão. A inclusão de uma regra geral antiabuso, em conformidade com a recomendação da Comissão, permitirá eliminar estas incertezas, para além de oferecer aos Estados-Membros um instrumento mais eficaz.

3. Observações na generalidade e na especialidade

3.1 O CESE já num anterior parecer⁽⁴⁾ se pronunciara a favor desta alteração à Diretiva Sociedades-Mãe, tendo recomendado aos Estados-Membros que a sua aplicação se realizasse dentro de um prazo razoável.

3.2 O Comité solicitou que se introduzisse, no quadro desta revisão, a obrigação de as empresas multinacionais terem uma contabilidade separada para cada um dos países em que operam, e de precisarem o volume de negócios e os lucros obtidos. Esta forma de apresentação de dados contabilísticos facilitaria a identificação das empresas que recorrem a métodos de determinação dos preços de transferência ou a práticas de planeamento fiscal agressivo. Além disso, o Comité recomendou a adoção de regulamentação em matéria de tributação dos lucros das empresas com base num conjunto de regras comuns. O CESE lamenta que estes aspetos não tenham sido suficientemente tidos em conta na elaboração da proposta de diretiva ora em análise.

3.3 O CESE recomenda à Comissão que preste apoio aos Estados-Membros na aplicação desta diretiva. Nesse sentido, a Comissão deveria apresentar uma recomendação que clarificasse os aspetos ligados à transposição em termos jurídicos dos conceitos incluídos na regra geral antiabuso.

3.4 O CESE alerta para o facto de a aplicação da diretiva a partir de definições demasiado latas poder dar origem a situações extremamente difíceis tanto para as empresas como para as administrações fiscais.

3.5 No âmbito da aplicação do artigo 1.º-A, n.º 2, impõe-se a necessidade de definir claramente o conceito de «montagem artificial». Posto isto, o CESE recomenda aos Estados-Membros que utilizem as disposições do guia da OCDE⁽⁵⁾, em particular as que dizem respeito a reestruturações de empresas. Recomenda ainda que seja tida em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre «expedientes puramente artificiais». O simples facto de uma transação ser efetuada da forma mais vantajosa possível de um ponto de vista fiscal não faz dela uma transação artificial.

3.6 No âmbito da aplicação do artigo 1.º-A, n.º 2, alínea b), o CESE entende ser necessário definir claramente o conceito de «conduta empresarial razoável». A inclusão de uma formulação deste tipo na legislação nacional, sem que exista uma definição clara, dará azo a situações complicadas no sistema de justiça, no caso de litígios que tenham como objeto a conduta empresarial.

3.7 O CESE reputa necessário clarificar, no âmbito da aplicação, os aspetos ligados a transações de «natureza circular». Na prática comercial existem transações circulares que têm uma substância económica e são efetuadas no respeito pelas disposições jurídicas, pelo que não devem ser abrangidas pelas disposições fiscais que transporão a diretiva para o direito nacional.

⁽⁴⁾ JO C 67 de 6 de março de 2014, p. 68.

⁽⁵⁾ Modelo de Convenção da OCDE em matéria de tributação, Capítulo 5, artigos 9181.º e 9182.º.

3.8 O CESE recomenda aos Estados-Membros que aproveitem a oportunidade da transposição da diretiva para simplificar a legislação nacional em matéria de tributação dos lucros. Tal poderia constituir um primeiro passo para a harmonização, a nível europeu, da regulamentação neste domínio.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

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 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante, e o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento»

[COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD)]

(2014/C 226/08)

Relatora: **Reine-Claude Mader**

Em 9 de dezembro de 2013 e em 16 de dezembro de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante, e o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento

COM(2013) 794 final — 2013/0403 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 11 de março de 2014.

Na 497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 128 votos a favor, 2 votos contra e 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) toma boa nota da proposta de regulamento, que visa facilitar o acesso à justiça em caso de litígios transfronteiriços e assim contribuir para o incremento do comércio transfronteiriço.

1.2 O CESE apoia a extensão do âmbito de aplicação do procedimento mediante o aumento do limite para 10 000 euros e o alargamento da definição de «casos transfronteiriços», o que oferece aos consumidores e às PME mais possibilidades para recorrer a este processo.

1.3 O CESE concorda com a proposta de fixação de um limite máximo para as custas judiciais, uma vez que estes custos constituem um verdadeiro desincentivo para os consumidores e as pequenas empresas aquando da decisão de instaurar um processo. Recomenda, no entanto, que se defina claramente o que se entende por «custas judiciais» a fim de tornar a medida mais eficaz.

1.4 O Comité assinala com satisfação que, ao abrigo do regulamento em apreço, as decisões proferidas mantêm o carácter executório, sem necessidade de recurso ao procedimento de *exequatur*.

1.5 Para além do aumento do limite, o CESE considera que o êxito do processo europeu para ações de pequeno montante dependerá da simplificação e da facilidade dos procedimentos que dele resultarão.

1.6 O Comité toma nota da intenção da Comissão de fomentar a utilização de novas tecnologias sem embargo de representar uma abordagem que difere de práticas solidamente estabelecidas e que terá um impacto no funcionamento dos órgãos jurisdicionais, e apesar de a sua introdução em todos os órgãos jurisdicionais de proximidade se afigurar por enquanto difícil.

1.7 Considera no entanto que todas as vias e meios que permitam simplificar os procedimentos a realizar pelas partes devem ser apoiados, desde que não prejudiquem a efetividade dos direitos de defesa das partes e a aplicação dos princípios fundamentais de direito processual civil reconhecidos por todos os Estados-Membros. Constata e acolhe favoravelmente o facto de estas tecnologias só poderem ser usadas com o acordo das partes.

1.8 A este respeito, o CESE interroga-se sobre as vias de recurso disponíveis no âmbito do regulamento relativo às ações de pequeno montante.

1.9 O CESE sublinha igualmente a necessidade de se manter vigilante em relação à segurança e à confidencialidade do intercâmbio eletrónico de informações relativas a processos contenciosos.

1.10 O Comité insiste na necessidade de prever uma assistência aos consumidores e às pequenas e médias empresas ao longo de todo o processo, especialmente por não ser obrigatória a intervenção de um advogado, o que exige que sejam consagrados recursos, nomeadamente financeiros, para este fim.

1.11 Sobre este ponto, o CESE considera que as associações de consumidores, os centros europeus de consumidores e as federações profissionais, que têm experiência na matéria, podem desempenhar um papel positivo na prestação da referida assistência e na informação sobre a existência deste processo.

1.12 O CESE chama a atenção para o facto de o objetivo pretendido, favorecer a resolução das ações de pequeno montante, só poder ser alcançado se os diversos intervenientes, os tribunais e os estabelecimentos de ensino jurídico ⁽¹⁾ divulgarem informações adequadas sobre a sua existência.

1.13 Além disso, o CESE considera que, para ser eficaz, o processo tem de dispor de formulários claros, compreensíveis por todos. É fundamental que as partes utilizem a língua oficial do seu país, nomeadamente na tramitação do processo e, em especial, na audiência. Esta exigência não se deve limitar à tradução dos formulários, sob pena de violar os artigos 47.º e 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia relativos ao direito à ação e aos direitos de defesa.

1.14 O CESE assinala que a argumentação desenvolvida sobre o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade contribui de forma positiva para o debate sobre a criação de uma ação coletiva europeia.

2. Introdução

2.1 A proposta da Comissão procura aproximar-se dos cidadãos, dos consumidores e das PME, facilitando-lhes o acesso à justiça e inculcando-lhes maior confiança para que tirem partido das oportunidades oferecidas pelo mercado único.

2.2 Inscreve-se nas 12 medidas concretas apresentadas no segundo «Relatório sobre a cidadania da União», que visa assistir os cidadãos europeus no exercício dos seus direitos, por exemplo na resolução de litígios relacionados com compras transfronteiriças.

2.3 Tanto a Agenda do Consumidor Europeu como a Lei das Pequenas Empresas (*Small Business Act*) defendiam igualmente esta iniciativa como forma de reforçar o respeito pelos direitos dos consumidores e das PME.

2.4 Com base na experiência adquirida desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 861/2007 ⁽²⁾, que complementa os processos nacionais habituais de cobrança de créditos, e no seguimento de várias consultas, a Comissão propõe simplificar ainda mais o processo e torná-lo menos oneroso e mais adaptado às necessidades dos consumidores, bem como das pequenas e médias empresas.

2.5 O processo europeu para ações de pequeno montante instituído pelo Regulamento CE n.º 861/2007 apresenta os seguintes pontos fundamentais:

- aplica-se a casos transfronteiriços que não excedam 2 000 euros no momento da receção do requerimento;
- o requerente deve apresentar um formulário de requerimento «modelo A» a dirigir ao órgão jurisdicional competente, quer pelo correio, quer por qualquer outro meio de comunicação aceite pelo Estado-Membro em que tenha início o processo;
- o formulário deve incluir uma descrição dos elementos de prova e ser acompanhado, se for caso disso, dos documentos comprovativos;
- o processo é, em princípio, escrito, salvo se o órgão jurisdicional decidir em contrário;
- a representação das partes é possível mas não obrigatória;
- o órgão jurisdicional deve, em princípio, proferir a decisão no prazo de 30 dias, após ter ouvido as partes numa audiência, ou após ter recebido todas as informações necessárias para se poder pronunciar.

2.6 A decisão tomada pelo órgão jurisdicional é executória e reconhecida de pleno direito nos Estados-Membros. A pedido de uma das partes, o órgão jurisdicional competente emite, sem custos suplementares, uma certidão relativa à decisão proferida.

⁽¹⁾ Universidades, centros de formação de advogados, escolas de magistratura, etc.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante (JO L 199 de 31.7.2007, p. 1). (JO L 199 de 31.7.2007, p. 1).

2.6.1 Como previsto no regulamento de 2007, a Comissão realizou uma avaliação, antes de 1 de janeiro de 2014, em que concluiu que os primeiros resultados são positivos, uma vez que, na sua opinião, o recurso a este procedimento permite reduzir os custos em 40 % e a duração média dos litígios de dois anos para cinco meses ⁽³⁾.

2.7 No entanto, a Comissão considerou que o procedimento seria ainda mais eficaz se o limite fosse aumentado, a fim de permitir às PME recorrer igualmente a este processo.

3. Proposta da Comissão

3.1 A proposta prevê dois grandes conjuntos de medidas: medidas de ordem estritamente jurídica e medidas de ordem mais prática, destinadas, no seu conjunto, a reduzir o custo dos procedimentos.

3.2 Medidas de ordem jurídica

3.2.1 A primeira medida visa aumentar o limite de 2 000 para 10 000 euros, para que as PME possam recorrer a este procedimento, que é meramente facultativo.

3.2.2 A segunda medida refere-se ao alargamento da definição de casos transfronteiriços, para estender a aplicação do regulamento a todos os casos que comportem um elemento de estraneidade, nomeadamente envolvendo nacionais de países terceiros.

3.3 Medidas de ordem prática

3.3.1 A fim de reduzir os custos, a Comissão propõe generalizar a transmissão por via eletrónica dos documentos, assim como o recurso à teleconferência ou à videoconferência quando for necessário realizar audiências.

3.3.2 Prevê igualmente limitar as custas judiciais a 10 % do valor da causa, com um limiar autorizado de 35 euros, cujo pagamento poderá ser feito por transferência bancária ou em linha através de cartões de crédito ou de débito.

4. Observações na generalidade

4.1 O CESE considera que a proposta é pertinente. Assinala, no entanto, que o processo previsto deve ser claro e transparente, a fim de obter os resultados pretendidos. Tal significa que os formulários devem estar adaptados a todos os tipos de público em causa.

4.1.1 Além disso, o procedimento em apreço deve ser divulgado junto dos litigantes e dos órgãos jurisdicionais. A este respeito, o CESE assinala que os órgãos jurisdicionais foram tardiamente informados acerca do procedimento europeu de injunção de pagamento e do processo de ações de pequeno montante, mediante publicação de um folheto informativo elaborado pela Rede Judiciária Europeia em matéria civil e comercial ⁽⁴⁾.

4.1.2 Promover a utilização de meios de comunicação eletrónica, incluindo para a notificação de documentos, e impor aos órgãos jurisdicionais o recurso à videoconferência para a realização de audiências, salvo pedido em contrário de uma das partes ⁽⁵⁾, representa uma abordagem que difere de práticas solidamente estabelecidas e que terá um impacto no funcionamento dos órgãos jurisdicionais. Além disso, exige que se preveja a prestação de assistência técnica aos litigantes, especialmente tendo em conta que o processo pode decorrer sem a intervenção de um advogado.

4.2 Em termos substantivos, a medida mais importante consiste em aumentar o limite de 2 000 para 10 000 euros.

4.2.1 Os principais beneficiários desta alteração serão as PME, que atualmente são responsáveis por apenas 20 % dos requerimentos, de acordo com os dados apresentados pela Comissão na avaliação do impacto, baseada em respostas de um painel que o CESE considera limitado.

4.2.2 O Comité apoia o aumento do limite para 10 000 euros, mas considera que este limite pode ser elevado, tendo em conta o montante médio dos casos que afetam os consumidores.

4.3 O objetivo apresentado consiste em restabelecer a confiança e dinamizar o comércio no mercado interno, aumentando a eficácia da justiça. A este respeito, o CESE interroga-se sobre as vias de recurso disponíveis no âmbito do regulamento relativo às ações de pequeno montante.

⁽³⁾ Ponto 3.2 da avaliação do impacto.

⁽⁴⁾ «Guia do Cidadão para as Ações Cíveis Transfronteiriças na União Europeia».

⁽⁵⁾ Artigo 8.º da proposta de regulamento.

4.4 O CESE considera que este objetivo é louvável, mas faz notar a existência de numerosas disparidades nacionais. Assim, constata que, embora a proposta vise limitar o montante das custas judiciais, este conceito diverge consoante os Estados-Membros, como demonstram os dados de 26 Estados-Membros que figuram no sítio «e-justice», bem como um estudo encomendado pela Comissão Europeia relativo à transparência das custas processuais em ações cíveis na União Europeia ⁽⁶⁾.

4.5 O CESE considera que limite máximo de 10 % para as custas judiciais é elevado, podendo ter repercussões negativas nos Estados-Membros onde as custas não atingem esse nível.

4.6 Ao aumentar o limite máximo do requerimento e ao alargar a definição de «caso transfronteiriço» na sua proposta, a Comissão transmite aos cidadãos e às PME a mensagem de que se interessa e atua para dar resposta às preocupações reais dos mesmos.

4.7 A Comissão responde igualmente aos resultados de uma sondagem do Eurobarómetro publicada em abril de 2013, segundo a qual 45 % das empresas inquiridas declararam que não instauravam ações em justiça, pois o montante das custas era desproporcionado em relação ao montante do valor da causa.

4.8 A revisão proposta obriga igualmente a alterar o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento ⁽⁷⁾. Com efeito, o referido regulamento prevê que, caso o requerido apresente uma declaração de oposição, a ação prossigue automaticamente de acordo com as normas do processo civil comum. Ora, desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 861/2007, esta disposição já não se aplica às ações de pequeno montante.

4.9 O Regulamento (CE) n.º 1896/2006, que já devia ter sido sujeito a revisão, deverá precisar que quando um caso se inscreve no âmbito de aplicação do processo europeu para ações de pequeno montante, este processo deve estar igualmente aberto às partes (pessoa individual ou coletiva) de um procedimento europeu de injunção de pagamento que tenham deduzido oposição a uma injunção de pagamento europeia.

4.10 O CESE assinala que a argumentação relativa ao princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade contribui de forma positiva para a implementação da ação coletiva europeia.

5. Observações na especialidade

5.1 A generalização dos sistemas de videoconferência é interessante, apesar de a sua introdução em todos os órgãos jurisdicionais de proximidade se afigurar por enquanto difícil.

5.2 Muitos não dispõem de sítio Internet nem comunicam por via eletrónica, e ainda é frequente exigir-se uma comparência pessoal para a entrega dos formulários necessários à instauração de um processo judicial — os processos judiciais não se encontram desmaterializados. O CESE sublinha igualmente a necessidade de se manter vigilante em relação à segurança e à confidencialidade do intercâmbio eletrónico de informações relativas a processos contenciosos.

5.3 A este respeito, o CESE sublinha que os formulários devem ser claros e compreensíveis. Além disso, a assistência contemplada na proposta deve ser qualificada, o que exige um investimento financeiro significativo por parte dos Estados-Membros, num período que se afigura pouco propício.

5.4 Por último, a informação dos litigantes é o maior problema a resolver para assegurar a eficácia da justiça. Com efeito, o litigante, nomeadamente o consumidor e as PME, deve ter acesso a informações fiáveis e independentes para tomar uma decisão informada quanto à via a seguir.

5.5 As associações de consumidores, os centros europeus de consumidores e as federações profissionais com experiência podem, aliás, desempenhar um papel fundamental para garantir uma informação de qualidade nesta matéria.

5.6 Por exemplo, o projeto «Execução Judiciária Europeia» contém documentação e fichas temáticas de caráter prático essencialmente destinadas aos oficiais de justiça, mas que podem ser úteis para um público mais vasto, uma vez que dizem respeito ao acesso ao direito e ao exercício do direito. No entanto, este tipo de fontes de informação é pouco conhecido.

⁽⁶⁾ <https://e-justice.europa.eu/>; *Étude sur la transparence des coûts des procédures judiciaires civiles dans l'UE* [Estudo relativo à transparência dos custos dos processos cíveis na UE, disponível em EN e FR] (Demoulin, Brulard, Barthélémy, Hoche).

⁽⁷⁾ JO L 399 de 30.12.2006, p. 1.

5.7 Por último, o CESE insiste na necessidade de oferecer às partes a possibilidade de que todo o processo decorra na sua língua oficial. Trata-se, com efeito, de uma exigência baseada nos artigos 47.º e 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia relativos ao direito à ação e aos direitos de defesa, não se podendo limitar à simples tradução dos formulários.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção de *know-how* e informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais

[COM(2013) 813 final — 2013/0402 (COD)]

(2014/C 226/09)

Em 9 de dezembro de 2013 e em 13 de dezembro de 2013, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção de know-how e informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais

COM(2013) 813 final — 2013/0402 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 11 de março de 2014.

Na 497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 138 votos a favor, 2 votos contra e 3 abstenção, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Os segredos comerciais visam, em concreto, qualquer informação (tecnologia, fórmula, dados de *marketing*, etc.) com valor económico cuja confidencialidade deve ser protegida. Fazem, por isso, parte dos ativos intangíveis das empresas.

1.2 A proteção desses ativos intangíveis é tão essencial para as empresas, nomeadamente as PME, como para os organismos de investigação não comerciais, além de ser necessária para a competitividade da União Europeia, quanto mais não seja para favorecer a inovação, impulsionar novas formas de empreendedorismo e encorajar a investigação colaborativa ou a cooperação transfronteiras.

1.3 O conceito de segredo comercial não possui, na União, uma definição uniforme nem proteção jurídica harmonizada.

1.4 O Comité concorda com o objetivo perseguido pela Comissão ao propor harmonizar a proteção jurídica do *know-how* e dos segredos comerciais enquanto elementos essenciais para promover a capacidade de inovação das empresas em geral e a sua competitividade, em particular a das PME.

1.5 O Comité sublinha que a proteção dos segredos comerciais contra a sua aquisição e utilização ilegais, tal como definida na proposta de diretiva, está muito próxima da estabelecida pela Diretiva 2004/48/CE relativa ao respeito dos direitos de propriedade intelectual, como os direitos de autor, as marcas comerciais, os desenhos e as patentes, em especial na medida em que exorta os Estados-Membros a preverem a disponibilidade de reparação civil eficaz ao titular legítimo do segredo comercial.

1.6 O Comité congratula-se com o equilíbrio da proposta de diretiva na medida em que visa garantir uma maior segurança jurídica, aumentar o valor das inovações contidas nos segredos comerciais através de uma convergência legislativa reforçada compatível com o direito internacional, incluindo o Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (Acordo TRIPS).

1.7 A definição de segredo comercial, apesar de conforme com o Acordo TRIPS, não parece ser suficientemente precisa para cobrir todas as categorias de informação suscetíveis de ser protegidas como segredos comerciais.

1.8 O Comité considera que a Comissão poderia especificar num considerando que as potenciais informações de valor comercial também podem ser protegidas como segredos comerciais.

1.9 O CESE insta a Comissão a intervir quanto a este aspeto, sem mais delongas.

2. Introdução

2.1 A proteção de *know-how* e dos segredos comerciais (informações comerciais confidenciais) é fundamental para promover a capacidade de inovação das empresas e a sua competitividade.

2.2 A noção de segredos comerciais visa, em concreto, qualquer informação (tecnologia, fórmula, dados de *marketing*, etc.) com valor económico cuja confidencialidade deve ser protegida.

2.3 Não são títulos de propriedade intelectual exclusivos, mas com frequência estão na sua base. Assim, *know-how* ou segredos comerciais baseados em investigação e desenvolvimento que envolveram importantes investimentos financeiros e humanos constituem, muitas vezes, a base de patentes.

2.4 O próprio conceito de segredo comercial não é uniforme na União Europeia. A única definição harmonizada de segredos comerciais figura no Acordo TRIPS da Organização Mundial do Comércio e assenta em três condições cumulativas:

- **o carácter secreto.** Isto é, o segredo é geralmente desconhecido dos meios interessados ou dificilmente acessível;
- **o valor comercial.** Na realidade, este valor comercial resulta do carácter confidencial;
- por último, o titular legítimo deve ter tomado as diligências razoáveis para salvaguardar a confidencialidade do segredo comercial.

2.5 Na ausência de um conceito uniforme de «segredo comercial» na União, a sua proteção jurídica encontra-se fragmentada nos diferentes sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

2.6 Ora uma proteção jurídica europeia uniforme dos segredos comerciais faz todo o sentido, sobretudo, numa época em que a espionagem industrial e os riscos de pirataria informática atingiram proporções preocupantes, nomeadamente em setores em que a investigação, o desenvolvimento e o investimento financeiro desempenham um papel fundamental (nos setores automóvel, farmacêutico, das telecomunicações, etc.).

2.7 Ademais, o Comité já apoiou a Comissão na sua ação contra a pirataria e apresentou as suas reflexões sobre a matéria ⁽¹⁾.

3. Proposta da Comissão

3.1 A proposta resulta de uma consulta em que a Comissão constatou a existência de disparidades entre as legislações dos Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito à definição dos segredos comerciais e às vias de recurso do titular de segredos comerciais.

3.2 Assenta em dois pressupostos: a disparidade entre as legislações nacionais constitui um entrave à investigação colaborativa transfronteiras e é prejudicial à competitividade das empresas, cujos segredos comerciais podem ser subtraídos nos Estados-Membros com níveis inferiores de proteção.

3.3 A proposta visa, por conseguinte, harmonizar a proteção desses ativos intangíveis que não são considerados direitos de propriedade intelectual.

3.4 Definição de segredo comercial

3.4.1 Para a definição de segredo comercial a Comissão inspira-se na definição constante do Acordo TRIPS e propõe que se preencham três condições cumulativas para que uma informação seja considerada um segredo comercial passível de proteção:

- ser secreta, ou seja, não ser conhecida ou facilmente acessível às pessoas dos círculos que lidam normalmente com o tipo de informações em questão;
- ter valor pelo facto de ser secreta;
- ter sido objeto de diligências razoáveis por parte do titular para a manter secreta.

3.5 Conceito de aquisição ilegal

3.5.1 Para além do acesso não autorizado a um suporte que contém o segredo, do roubo, do suborno, do artifício, da violação de um acordo de confidencialidade, o artigo 3.º da proposta acrescenta «outra conduta (...) contrária às práticas comerciais honestas».

3.5.2 Prevê também que a utilização ou divulgação subsequentes são ilícitas nas mesmas circunstâncias ou quando uma pessoa, no momento da utilização ou divulgação, não pode ignorar que a sua fonte de informação adquiriu o segredo ilegalmente.

⁽¹⁾ JO C 306 de 16.12.2009, p. 7 e JO C 18 de 19.1.2011, p. 105.

3.6 Aquisição, utilização e divulgação legais

3.6.1 O artigo 4.º da proposta de diretiva exclui uma série de hipóteses:

- a descoberta ou a criação independente;
- a engenharia inversa (*reverse engineering*): um segredo comercial deixa de estar protegido a partir do momento em que possa ser revelado através do produto que o incorpora;
- o exercício do direito dos representantes dos trabalhadores à informação e à consulta, incluindo a informação dos ditos representantes pelos trabalhadores;
- a liberdade de expressão e de informação;
- a atividade de quem lança um alerta, caso se verifiquem condições adicionais: utilização ou divulgação necessária e em defesa do interesse público;
- a prática que esteja em conformidade com as práticas comerciais honestas, o cumprimento de uma obrigação não contratual, a proteção de um interesse legítimo.

3.6.2 O artigo 4.º salvaguarda a inovação, uma vez que clarifica expressamente que a descoberta independente e a engenharia inversa são meios legítimos de aquisição de informações.

3.7 Recurso do titular do segredo comercial

3.7.1 Cabe aos Estados-Membros prever a disponibilidade de reparação civil eficaz em caso de apropriação indevida de segredos comerciais.

3.7.2 Relativamente aos debates recorrentes sobre a utilização abusiva da apreensão-contrafação, a proposta de diretiva insta igualmente os Estados-Membros a sancionar o recurso abusivo destinado a atrasar ou limitar de forma iníqua o acesso do requerido ao mercado, a intimidá-lo ou a hostilizá-lo.

3.7.3 O artigo 8.º da proposta de diretiva inspira-se igualmente no direito da concorrência ao enunciar uma série de medidas de proteção para evitar a divulgação de segredos comerciais no decurso do processo judicial: restrição de acesso total ou parcial ao documento que contém o segredo comercial, limitação do acesso a audiências, supressão das passagens que contenham segredos comerciais da versão não confidencial da decisão judicial.

3.7.4 Ao nível das medidas provisórias, o titular do segredo comercial lesado deve poder obter a proibição de divulgação ou de utilização do segredo comercial, a proibição de produzir, comercializar e utilizar produtos em infração e a apreensão ou a entrega dos referidos produtos.

3.7.5 A proposta prevê muitas outras garantias processuais e, a título subsidiário, o tribunal deve poder ordenar ao requerido que constitua uma garantia para permitir a indemnização do titular.

4. Observações na generalidade sobre a proposta de diretiva

4.1 A proposta de diretiva estabelece uma definição de segredo comercial suficientemente lata para abranger, por exemplo, uma fórmula, trabalhos de investigação ou estudos que ainda não são objeto de um direito de propriedade intelectual.

4.2 A proposta visa aumentar a competitividade das empresas e dos organismos de investigação europeia que se baseiam em *know-how* e segredos comerciais que não podem ser protegidos pelos direitos de propriedade intelectual, em virtude da impossibilidade de o titular obter um direito exclusivo sobre estes elementos.

4.3 Com efeito, os direitos de propriedade industrial tradicionais, como as patentes, as marcas, os desenhos e os modelos, descaram uma grande parte dos conhecimentos e informações que são, porém, necessários para o crescimento económico das empresas.

4.4 Ademais, as PME recorrem muitas vezes ao segredo comercial para proteger essas informações vitais, por falta de recursos humanos especializados ou de capacidade financeira suficiente para registar, gerir, proteger e respeitar os seus direitos de propriedade industrial.

4.5 Para ultrapassar esses obstáculos, as empresas preveem muitas vezes acordos de não divulgação nos contratos com os seus empregados ou subcontratados. As regras relativas à proteção dos segredos comerciais não podem conduzir a restrições ao exercício da liberdade de expressão e da possibilidade de denúncia de irregularidades ou restringir a capacidade de os trabalhadores mudarem de entidade patronal e aí tirarem proveito dos conhecimentos de carácter geral e da experiência adquirida.

4.6 A proposta faz, por conseguinte, todo o sentido, tanto mais que a vida económica atual incita cada vez mais à subcontratação, o que implica que os prestadores de serviços podem temporariamente ter acesso a toda uma série de informações sensíveis.

4.7 Além disso, o aperfeiçoamento dos sistemas informáticos e de comunicação facilita a pirataria, o desvio e a divulgação de segredos comerciais, aumentando assim os riscos de serem utilizados em países terceiros para produzir produtos que, em seguida, competirão no mercado europeu com os da empresa vítima da aquisição ilegal.

4.8 O CESE chama a atenção para o facto de os requisitos cada vez mais severos em matéria de comunicação de informações, nomeadamente para as sociedades cotadas, porem em risco os segredos comerciais. As informações contidas nos relatórios tornam-se de facto públicas, acessíveis a todos os investidores, que podem ser ou tornar-se num concorrente.

4.9 O CESE considera que, no seu artigo 4.º, a proposta de diretiva também deveria ter em consideração o risco de divulgação de segredos comerciais ligado às obrigações de comunicação de informações que incumbem aos membros do conselho de administração ou do conselho fiscal das sociedades cotadas.

5. Observações na especialidade sobre a proposta de diretiva

5.1 A proposta prevê um conjunto de garantias processuais, nomeadamente medidas provisórias e cautelares, mas também medidas corretivas e de compensação por força de decisão judicial sobre o mérito da causa, declarando que houve violação de segredo comercial, tais como a destruição das informações detidas pelo infrator, a retirada e a destruição dos produtos em causa, o cálculo da indemnização que deve integrar o prejuízo moral e a publicação da decisão.

5.2 As indemnizações concedidas a pedido da parte lesada devem equivaler ao prejuízo efetivamente sofrido considerados os aspetos materiais e morais.

5.3 O juiz pode, no entanto, recorrer, em «casos apropriados», a um montante fixo, calculado, por exemplo, com base nas remunerações ou direitos que teriam sido auferidos em caso de utilização autorizada.

5.4 O Comité sublinha que os conceitos de direito penal «roubo», «suborno» e «artifício» contidos no artigo 3.º da proposta de diretiva destinam-se a ilustrar a noção de «aquisição, utilização e divulgação ilegais de segredos comerciais».

5.5 A intenção da Comissão é harmonizar as vias de reparação civil para que as empresas inovadoras possam defender eficazmente os seus segredos comerciais em toda a União. O artigo 5.º «Obrigação de carácter geral» é neste sentido elucidativo, uma vez que dispõe que os Estados-Membros devem prever medidas, procedimentos e recursos para assegurar a disponibilidade (o que o Comité subscreve).

5.6 Além disso, a proposta de diretiva parece equiparar o segredo comercial a uma forma de propriedade intelectual, se não se considerar o carácter exclusivo. Com efeito, a proteção estabelecida está muito próxima dos procedimentos previstos na Diretiva 2004/48/CE sobre a aplicação dos direitos de propriedade intelectual, como os direitos de autor e os direitos conexos, as marcas comerciais, os desenhos ou as patentes, que foi adotada em abril de 2004, e cuja revisão está aliás em estudo. Em relação ao artigo 4.º, o CESE entende que é essencial que um trabalhador possa consultar um representante sindical sobre a denúncia de uma irregularidade ou de outra situação no local de trabalho, sem que, por isso, esteja a correr o risco de cometer uma infração.

O CESE considera que a diretiva deve prever a proteção dos trabalhadores contra represálias por utilizarem as possibilidades referidas no artigo 4.º.

5.7 A este respeito e no contexto dos debates recorrentes sobre a utilização abusiva da apreensão-contrafação⁽²⁾, procedimento não contraditório, o Comité regozija-se com o facto de a proposta se distanciar da Diretiva 2004/48/CE, sublinhando especificamente no artigo 10.º, n.º 2, que as autoridades judiciais dos Estados-Membros devem avaliar a proporcionalidade das medidas provisórias e cautelares.

5.8 A equiparação do segredo comercial a uma forma de propriedade intelectual vai ao ponto de introduzir o conceito de «práticas comerciais honestas» na proposta de diretiva, conceito esse que já existe no Acordo TRIPS.

⁽²⁾ Tribunal de Cassação (França), Civil, Câmara de Comércio, 12 de fevereiro de 2013, 11-26.361 «Société Vetrotech Saint-Gobain international»; 3.ª câmara do Tribunal de Grande Instância de Paris, 15 de novembro de 2011, «Sociétés JCB», comentado por Laurent Labatte, Marks & Clerk França, consultoria em propriedade industrial.

5.9 O Tribunal de Justiça da União Europeia, por seu turno, já teve ocasião de interpretar o conceito de «práticas honestas»⁽³⁾, na aceção da Diretiva 89/104/CEE que harmoniza as legislações dos Estados-Membros em matéria de marcas.

5.10 Apesar dos progressos significativos que a proposta reflete, a adoção da diretiva não dispensará as empresas de implementar todas as medidas preventivas necessárias para proteger os seus segredos comerciais no que diz respeito às medidas técnicas, organizativas e contratuais.

5.11 Afigura-se, por conseguinte, demasiado redutor limitar as informações suscetíveis de serem classificadas como segredo comercial às informações com valor comercial imediato, dado que certas informações de natureza económica, industrial, técnica ou científica podem não ter valor comercial direto mas potencial, designadamente quando essas informações encerram dados de investigação e desenvolvimento técnico ou científico.

5.12 O CESE propõe que se complete a lista definida no artigo 4.º, n.º 1, acrescentando que a aquisição de segredos comerciais deve ser considerada legal quando obtida por qualquer um dos seguintes meios:

e) «exercício das obrigações de comunicação de informações que incumbem aos membros do conselho de administração ou do conselho fiscal das sociedades cotadas».

5.13 Da mesma forma, o CESE propõe que se complete a lista definida no artigo 4.º, n.º 2, acrescentando que os Estados-Membros devem assegurar que não se aplica o direito de solicitar a aplicação de medidas, procedimentos e recursos previstos na presente diretiva se a alegada aquisição, utilização ou divulgação do segredo comercial foi realizada num dos seguintes casos:

f) *divulgação* de segredos comerciais no âmbito do exercício das obrigações de comunicação de informações que incumbem aos membros do conselho de administração ou do conselho fiscal das sociedades cotadas.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Ver, nomeadamente, a Diretiva 89/104/CEE que harmoniza as legislações dos Estados-Membros em matéria de marcas e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a interpretação do conceito de «práticas honestas», TJCE, 15 de março de 2005, processo C-228/03 — The Gillette Company e Gillette Group Finland Oy contra LA-Laboratories Ltd Oy.

ANEXO

ao parecer do Comité Económico e Social Europeu

O ponto infra do parecer da secção foi alterado para refletir a alteração aprovada pela Assembleia, embora mais de um quarto dos votos expressos se tenham pronunciado a favor do texto na sua forma inicial (art. 54.º, n.º 4 do regimento).

Ponto 4.5

4.5 *Para ultrapassar esses obstáculos, as empresas preveem muitas vezes acordos de não divulgação nos contratos com os seus empregados ou subcontratados.*

Resultado da votação

Votos a favor: 80

Votos contra: 46

Abstenções: 10

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Conselho que constitui a empresa comum Shift2Rail

[COM(2013) 922 final — 2013/0445 (NLE)]

(2014/C 226/10)

Relator-geral: **Juan Mendoza Castro**

Em 11 de fevereiro de 2014, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 187.º e 188.º, primeiro parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Conselho que institui a empresa comum Shift2Rail

COM(2013) 922 final — 2013/0445 (NLE)

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, na 497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março) designar relator-geral Juan Mendoza Castro e adotou, por 177 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia a iniciativa empresa comum S2R que constitui um contributo importante para a indústria ferroviária europeia.

1.2 O CESE sublinha a potencial importância da empresa comum S2R para o emprego, dado que, em todo o sistema ferroviário, trabalham cerca de três milhões de pessoas.

1.3 Para cumprir os objetivos fixados pela União a longo prazo, a indústria ferroviária deve ser alvo de uma alteração não só em termos técnicos, mas também em termos culturais.

1.4 O orçamento total previsto para a empresa comum S2R ascende a 920 milhões de euros, montante inferior aos investimentos necessários, estimados em 1,4 mil milhões de euros, o que obrigará a estabelecer prioridades em matéria de investigação.

1.5 O CESE destaca a importância da empresa comum S2R para que a indústria ferroviária europeia possa competir num mercado mundial de 146 mil milhões de euros anuais.

1.6 As empresas europeias perdem terreno face aos seus concorrentes asiáticos, que estão a investir massivamente em I&D. O mercado mundial apresenta cada vez mais desafios dado o aumento de participantes em todos os produtos e segmentos.

1.7 O sistema de sinalização ERTMS é um exemplo de que a vontade de cooperação deve superar o interesse nacional.

1.8 Na opinião do Comité, a investigação deve dar prioridade às ações relacionadas com a segurança das pessoas, a eficiência económica e as informações fornecidas aos utilizadores dos caminhos de ferro.

1.9 Os cinco programas de investigação (PI) da empresa comum S2R englobam os principais domínios e objetivos de alto nível.

1.10 O CESE considera ser conveniente definir a atribuição da propriedade dos produtos resultantes da investigação. A propriedade intelectual e as patentes são uma questão essencial, mas a proposta da Comissão não contempla estes aspetos.

1.11 O fabrico industrial dos produtos resultantes de ações de investigação financiadas pela União deve ser realizado em território europeu.

1.12 Ao contrário do que estabelece a proposta da Comissão, a Agência Ferroviária Europeia deve ser o único responsável pelas especificações técnicas de interoperabilidade.

2. Contexto e síntese da proposta de regulamento

2.1 O Livro Branco sobre a política europeia de transportes⁽¹⁾ e o quarto pacote ferroviário⁽²⁾ estabelecem o quadro para um grande mercado interno ferroviário⁽³⁾.

2.2 Um dos principais objetivos do programa Horizonte 2020 consiste em reforçar a indústria europeia através de ações de apoio à investigação e à inovação em setores industriais essenciais.

2.3 A empresa comum *Shift2Rail* (empresa comum S2R) terá o estatuto de «organismo da União» (artigo 187.º do TFUE, artigo 209.º do Regulamento Financeiro).

2.4 Além disso, a empresa comum S2R é necessária para enfrentar os graves problemas que existem atualmente, a saber, a dispersão dos esforços devido à diversidade de normas e padrões nacionais, que impede que os produtos industriais comuns sejam utilizados nos caminhos de ferro e obsta a autorizações cruzadas para produtos ferroviários, a diminuição forçada dos esforços de investigação em empresas ferroviárias líderes, o escasso investimento público e privado e o aumento dos riscos financeiros.

2.5 Os objetivos da empresa comum S2R são os seguintes:

- apoio à estratégia técnica ferroviária publicada em fevereiro de 2014 pela Agência Ferroviária Europeia;
- redução geral de até 50 % dos custos do ciclo de vida;
- aumento de 100 % da capacidade do sistema de transportes ferroviários;
- aumento de 50 % da fiabilidade e da pontualidade dos serviços;
- melhoria da interoperabilidade; e
- redução de fatores negativos, como o ruído.

2.5.1 Será estabelecido um processo de validação destinado a monitorizar, em termos quantitativos, o contributo exato dos futuros resultados da empresa comum S2R para realizar esses objetivos de alto nível. A engenharia de qualidade e a gestão dos requisitos são abordagens de vanguarda que permitem um controlo mínimo dos progressos relacionados com os objetivos e, por isso, essas abordagens serão incluídas na empresa comum S2R a título profissional.

2.6 A empresa comum S2R centrará a sua atividade em quatro modos de transporte do sistema ferroviário:

- serviços de alta velocidade para o transporte interoperável de passageiros;
- serviços regionais para o transporte interoperável de passageiros;
- serviços urbanos/suburbanos para o transporte não interoperável de passageiros;
- serviços para o transporte interoperável de mercadorias.

2.7 O financiamento será assumido pela União, cuja contribuição máxima será de 450 milhões de euros, e pelos restantes membros, que deverão contribuir com, pelo menos, 470 milhões de euros.

2.8 A duração prevista é até 31 de dezembro de 2024.

3. Observações na generalidade

3.1 A importância da empresa comum S2R

O CESE apoia com entusiasmo a iniciativa empresa comum S2R, que considera ser um contributo importante para a indústria europeia num setor estratégico como o transporte ferroviário. O CESE congratula-se igualmente com a forte integração das empresas ferroviárias no projeto.

⁽¹⁾ «Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos», COM(2011) 144.

⁽²⁾ «Quarto pacote ferroviário — Completar o espaço ferroviário único europeu para promover a competitividade e o crescimento da Europa», COM(2013) 25 final.

⁽³⁾ JO C 327 de 12.11.2013, p. 122.

3.2 Emprego

O CESE destaca, em particular, a importância da empresa comum S2R para o emprego. Estima-se que, em toda a Europa, 400 000 pessoas sejam direta ou indiretamente contratadas pelos prestadores do setor. Além disso, mais de 1 350 000 pessoas trabalham para os gestores das infraestruturas europeias e para os operadores de caminhos de ferro. O nível de emprego nos caminhos de ferro urbanos assume, provavelmente, a mesma importância, já que o número total de postos de trabalho no setor ascende a cerca de três milhões.

3.3 Grande desafio para a indústria ferroviária europeia

O CESE assinala que, para cumprir os objetivos fixados pela União a longo prazo, é necessária uma alteração profunda não só em termos técnicos, mas também em termos culturais. Além da fixação de normas e medidas de harmonização, a UE deve fomentar um quadro transnacional de trabalho conjunto.

3.4 Financiamento

O CESE aprecia o esforço financeiro que a empresa comum S2R implica. Contudo, o orçamento total previsto — 920 milhões de euros — deverá ser aumentado através de fundos adicionais, dado que a empresa comum S2R requererá investimentos num total previsto de 1,4 mil milhões de euros. Se tal não acontecer, terá de ser estabelecida uma ordem de prioridades nas diferentes atividades da empresa comum S2R.

3.5 Atividades suplementares

O orçamento total inclui uma previsão de 120 milhões de euros em contribuições para «atividades suplementares». Trata-se de atividades que os membros da empresa comum acrescentarão ao seu investimento em I&D suportado por fundos da UE. Portanto, o montante não será financiado pela União Europeia.

3.6 O mercado mundial da indústria ferroviária

O CESE destaca a importância da empresa comum S2R para manter a competitividade da indústria europeia, que já produz mais de 50 % da totalidade, a nível mundial, de equipamentos e serviços ferroviários (na Europa, 80 %). O volume total do mercado está estimado em 146 mil milhões de euros anuais, ainda que a parte «acessível» desse mercado ascenda a 106 mil milhões de euros anuais⁽⁴⁾.

3.7 A Europa perde terreno

É sabido que os países asiáticos estão a investir massivamente em I&D nos respetivos setores ferroviários nacionais. As empresas europeias estão sob uma pressão enorme por parte dos seus concorrentes asiáticos. O mercado mundial apresenta desafios cada vez maiores para o setor ferroviário europeu, na medida em que há cada vez mais participantes em todos os produtos e segmentos. Apesar de ser muito difícil competir com as empresas asiáticas em termos de preços, o setor ferroviário europeu continua a desempenhar um papel importante em matéria de investigação e inovação.

3.8 Papel das PME

3.8.1 Para inovar no mercado ferroviário, há que fabricar numa escala industrial os produtos, sendo os líderes mundiais e os gigantes industriais necessários para comercializar a solução inovadora desenvolvida no âmbito da empresa comum S2R.

3.8.2 Contudo, o CESE considera que as PME também desempenharão um papel fundamental na empresa comum S2R de três formas possíveis:

- formando aglomerados de empresas que requererão o estatuto de membros associados, investindo 2,5 % do valor de um programa de inovação (financiamento de 47,6 %);
- através de convites à apresentação de propostas (135 milhões de euros disponíveis para esse fim e financiados a 100 %);
- convertendo-se em subcontratantes de um dos membros da empresa comum (membro fundador ou membro associado). Estas atividades também terão uma taxa de financiamento de 100 %.

⁽⁴⁾ Roland Berger, «World Rail Market Study, forecast 2012-2017» [estudo sobre o mercado ferroviário mundial, previsões para 2012-2017].

3.9 O exemplo do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS)

O sistema de sinalização ERTMS — cuja criação foi fomentada pela Comissão Europeia — prova que a vontade de cooperação deve superar o interesse nacional. O sistema ERTMS é provavelmente o maior desafio enfrentado pela indústria ferroviária que obteve bons resultados, dado que se converteu no sistema mais utilizado nos caminhos de ferro não só na Europa, mas também em muitos países do mundo, além de que tem o potencial para se tornar plenamente interoperável. Assim, há que envidar grandes esforços de investigação para alcançar os objetivos da plena interoperabilidade e do aumento da capacidade, bem como a diminuição do custo de aplicação.

3.10 Em suma, a empresa comum S2R constitui um passo na direção certa

Pela primeira vez, as principais empresas do setor ferroviário europeu (que concorrem entre si) decidiram cooperar e trabalhar num programa comum de investigação.

4. Observações na especialidade

4.1 Investigação e desenvolvimento (I&D)

4.1.1 Seguindo a estrutura da diretiva relativa à interoperabilidade⁽⁵⁾, o programa proposto de I&D inclui o material circulante em comboios de mercadorias e de passageiros, infraestruturas, sistema de controlo-comando e sinalização.

4.1.2 O CESE chama a atenção para a oportunidade de dar prioridade nos programas às ações destinadas a aumentar a segurança das pessoas e a eficiência económica dos caminhos de ferro. As novas tecnologias também devem melhorar as informações fornecidas aos utilizadores dos caminhos de ferro.

4.2 Programas de inovação

O CESE assinala que a empresa comum S2R é composta por cinco programas de inovação (PI) identificados pelos peritos que trabalham sob a coordenação da União das Indústrias Ferroviárias Europeias (UNIFE). Esses PI são:

4.2.1 (PI1) *Energy & Mass Efficient Technologies for High Capacity Trains* (Tecnologias eficientes em matéria de energia e massa para os comboios de alta capacidade)

4.2.1.1 Propõe-se a criação de uma futura geração de comboios mais ligeiros, mais eficientes do ponto de vista energético, com menos prejuízo para as vias e menor impacto ambiental. As novas tecnologias incluiriam sistemas de tração (*traction drives*), sistemas de comando e pilotagem (TCMS), carroçaria (*car body shell*) com materiais mais ligeiros, material circulante (*running gear*), sistema de travagem e portas.

4.2.1.2 Os objetivos de alto nível do PI1 são:

- aumentar a capacidade física dos veículos e promover o aumento da capacidade de transporte das linhas ferroviárias;
- reduzir as perturbações sofridas pelos passageiros nos trajetos, aumentando a fiabilidade operacional e a disponibilidade dos comboios, quer mediante o uso de componentes fundamentalmente mais fiáveis quer através de uma arquitetura fiável de sistemas e subsistemas;
- reduzir o custo do ciclo de vida dos comboios (redução da manutenção, do consumo de energia, etc.) e de outros subsistemas relacionados com os comboios (redução da deterioração das vias, etc.);
- aumentar a eficiência energética e reduzir a massa dos comboios;
- aumentar a capacidade de acoplamento entre as unidades para uma maior flexibilidade operacional.

⁽⁵⁾ JO L 191 de 18.7.2008, p. 1.

4.2.2 (PI2) *Advanced Traffic Management & Control Systems* (Sistemas avançados de gestão e controlo do tráfego)

4.2.2.1 No passado, o mercado ferroviário recorreu a diferentes soluções nacionais para a sinalização das linhas principais. No mercado da sinalização existem soluções diferentes para responder às necessidades urbanas (sistema de controlo de comboios baseado em comunicações). A empresa comum S2R investigará a possibilidade e a capacidade de oferecer maior interoperabilidade, normalização e integração destas necessidades no sistema ERTMS.

4.2.2.2 Os objetivos de alto nível do PI2 são:

- desenvolver uma nova geração de sistemas de sinalização e controlo que permitam uma gestão inteligente do tráfego com comboios automáticos (sem condutor) e uma maior capacidade, fiabilidade e uma redução drástica dos custos do ciclo de vida para as empresas ferroviárias e os gestores de infraestruturas;
- manter a preponderância do sistema ERTMS como solução para a sinalização ferroviária e os sistemas de controlo em todo o mundo mediante métodos profissionais de especificação formais e abertos para obter a plena operabilidade a um custo atraente;
- aumentar as sinergias e a interoperabilidade com os setores ferroviários urbanos e de transportes coletivos;
- reduzir as perturbações sofridas pelos passageiros nos trajetos, aumentando a fiabilidade operacional e a disponibilidade do transporte ferroviário, quer mediante o uso de componentes muito mais fiáveis quer através de uma arquitetura de sistemas e subsistemas.

4.2.3 (PI3) *Cost Efficient-High Capacity Infrastructure* (Infraestrutura de grande capacidade eficiente em termos de custos)

4.2.3.1 Há quatro domínios de investigação:

- novos desvios e travessias: melhoria dos desvios e das travessias atuais e um novo conceito de mudança do sentido da circulação dos comboios (mecatrónica de desvios e travessias) para reduzir o ruído, o número de atrasos por falhas neste tipo de equipamentos e os custos de manutenção;
- vias radicalmente inovadoras — Otimização das vias no seu conjunto: nova conceção do conjunto de vias, a fim de otimizar a sua resposta aos fluxos de tráfego, e desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias;
- manutenção inteligente das infraestruturas: as novas soluções para os registos de ativos ferroviários, os instrumentos de medida e supervisão de vanguarda, a manutenção baseada no uso em vez de na condição (engenharia de manutenção) e a manutenção em função da conceção continuarão a contribuir para minimizar os custos, aumentar a capacidade e reduzir o ruído;
- eficiência energética: integração inovadora da energia recuperada, dispositivos para armazenamento de energia junto das vias, utilização eficiente das energias renováveis, bem como interação inteligente com a rede elétrica, colocarão os caminhos de ferro na vanguarda desta tecnologia.

4.2.4 (PI4) *IT Solutions for a Seamless Attractive Railway* (Soluções informáticas para serviços ferroviários atrativos e sem interrupções)

4.2.4.1 Não está previsto criar uma plataforma comum, mas sim um quadro de interoperabilidade no qual quem quiser pode simplesmente «conectar» os seus progressos com base em interfaces abertos, evitando assim a dependência de todos os sistemas mundiais de distribuição (*Global Distribution System* — GDS). Desta forma o trajeto converte-se no produto. As atuais atividades de investigação e desenvolvimento do setor ferroviário têm de ser integradas no projeto.

4.2.5 (PI5) *Technologies for Sustainable & Attractive European Freight* (Tecnologias para o transporte de mercadorias europeu sustentável e atrativo)

4.2.5.1 Principal desafio do PI5: definir todos os progressos tecnológicos e processuais necessários para realizar um dos objetivos fundamentais do Livro Branco, nomeadamente, transferir 30 % do tráfego rodoviário para os caminhos de ferro e as vias navegáveis interiores até 2030 e 50 % até 2050. Por motivos de aceitação, sobretudo do transporte ferroviário de mercadorias, o CESE recomenda integrar a investigação sobre a proteção contra o ruído no PI5.

4.3 *Sistemas de plataformas de demonstração (SPD)*

4.3.1 O CESE observa que o objetivo da empresa comum S2R não é apenas criar protótipos, mas também produtos plenamente operacionais a utilizar nos sistemas ferroviários. As novas tecnologias e as inovações desenvolvidas no quadro do programa de inovação da empresa comum S2R serão apresentadas em condições operacionais reais ou simuladas através de demonstradores tecnológicos integrados (*Integrated Technology Demonstrators — ITD*). Os SPD da empresa comum S2R propõem desenvolver e demonstrar estas tecnologias de forma que alcancem uma maturidade tecnológica suficiente para uma nova geração de sistemas ferroviários.

4.3.2 Ainda não está decidido onde serão instalados os ITD, dado que tal acontecerá no fim do período de funcionamento da empresa comum S2R. Assim, esta questão será definida pelos futuros membros da empresa comum (membros fundadores e membros associados) e pela Comissão Europeia. A evolução física ou virtual dos SPD dependerá sobretudo da definição e dos resultados dos ITD.

4.4 *Patentes*

4.4.1 Tendo em conta o sistema de financiamento múltiplo e compósito aplicado e o volume importante dos recursos europeus envolvidos, o Comité considera que conviria definir com precisão a utilização e a atribuição dos produtos finais da investigação que serão lançados pela empresa comum *Shift2Rail*. Neste contexto, a questão da propriedade intelectual e das patentes é fundamental. O seu conteúdo e modo de funcionamento devem ser objeto de um artigo incluído no texto do regulamento. Esta lacuna e os riscos que ela comporta já tinham sido assinalados pelo CESE nos pareceres que adotou sobre as empresas comuns «Medicamentos inovadores», «Clean Sky», «ENIAC» ou ainda «Pilhas de combustível». Na presente iniciativa tecnológica conjunta (ITC), corre-se o risco de esta insuficiência se revelar ainda mais sensível na medida em que o produto final da investigação interessará às empresas diretamente em concorrência no mercado (ver ponto 3.10 do presente parecer).

4.4.2 Seja como for, o Comité assinala que é preciso garantir que as invenções financiadas pelos fundos públicos servem o interesse público. Por isso, seria conveniente, em especial, refletir sobre mecanismos que favoreçam o retorno do investimento do financiamento europeu e garantir que o fabrico industrial dos resultados da investigação da empresa comum é realizado no território da União Europeia.

4.5 *Estabelecimento de normas de interoperabilidade*

4.5.1 Os estatutos da empresa comum *Shift2Rail* (anexo I, ponto 2, alínea h)) preveem «agrupar as necessidades dos utilizadores e definir normas de interoperabilidade para orientar o investimento em investigação e inovação no sentido de soluções operacionais e comercializáveis». A exposição de motivos da proposta de regulamento confirma-o (ver ponto 3.3. da exposição de motivos).

4.5.2 Isto deve ser rejeitado, dado que:

- a elaboração de normas não pode ser confiada a instituições que foram constituídas enquanto empresas no quadro de parcerias público-privadas e cujo número de membros é extremamente reduzido. O requisito mínimo das especificações ou normas técnicas dita que elas devem ser definidas em colaboração com todas as partes interessadas, de forma consensual ou mediante aprovação geral. Os estatutos da empresa comum S2R contradizem radicalmente este requisito;
- a Diretiva Interoperabilidade (Diretiva 2008/57/CE) em vigor já estabelece um quadro jurídico ao nível da UE que regula a definição das especificações técnicas (ETI). Os projetos de ETI serão elaborados pela Agência Ferroviária Europeia com base na verificação dos subsistemas e em colaboração com as associações e os parceiros sociais;
- a Agência Ferroviária Europeia terá apenas o estatuto de observador (artigo 11.º do anexo). Em alguns casos, a agência ocupar-se-á da coordenação, embora, na realidade, a Comissão e as oito empresas, na qualidade de membros fundadores, sejam os únicos a ter voz na matéria. É difícil de entender o estabelecimento de uma duplicação de competências institucionais ao nível da UE.

4.5.3 Por conseguinte, a elaboração de especificações técnicas de interoperabilidade só pode ser da competência da Agência Ferroviária Europeia.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à participação da União Europeia no aumento de capital do Fundo Europeu de Investimento

[COM(2014) 66 final — 2014/0034 (COD)]

(2014/C 226/11)

Relator-geral: **Michael Smyth**

Em 18 de fevereiro e em 24 de fevereiro de 2014, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 173.º, n.º 3, do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à participação da União Europeia no aumento do capital do Fundo Europeu de Investimento

COM(2014) 66 final — 2014/0034 (COD).

Em 25 de fevereiro de 2014, a Mesa incumbiu a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo da elaboração dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 497.^a reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), designou relator-geral Michael Smyth, e adotou, por 133 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 O CESE apoia a iniciativa de recapitalizar o Fundo Europeu de Investimento (FEI), o que lhe permitirá alargar a sua função de fornecedor de capital de risco às pequenas e médias empresas inovadoras e de forte crescimento.

1.2 A decisão de aumentar o capital subscrito do FEI até ao montante máximo de 1,5 mil milhões de euros representa um grande impulso à capacidade de investimento do FEI no contexto da crise económica e da estagnação da economia europeia, mas é legítimo perguntar se este aumento não será demasiado modesto.

1.3 Estudos e dados recentes sobre o financiamento e o crédito bancário das PME revelam que o acesso ao financiamento (tanto para investimentos como para o fundo de manei) é o problema mais premente com que as PME estão confrontadas. O crescimento do crédito bancário às empresas tem diminuído em cada um dos últimos três meses. Embora a esfera de ação do FEI se centre especificamente na inovação e no crescimento sustentado, cabe perguntar se não seria conveniente proceder a uma recapitalização ainda maior para que possa fazer mais e melhor.

1.4 O CESE reitera o seu apelo no sentido de uma recapitalização substancial do FEI a fim de que este fundo possa desempenhar a função que lhe foi inicialmente cometida, isto é, um fundo europeu de capital de risco com a missão específica de financiar a criação de empresas de alta tecnologia.

1.5 O CESE propõe que 20 % dos resultados líquidos sejam distribuídos em dividendos e utilizados para cobrir parte dos custos do aumento de capital. O CESE apoia os esforços para equilibrar as vertentes financeira e política do FEI e para aceitar instituições financeiras adequadas no aumento do seu capital subscrito.

2. A proposta

2.1 O Fundo Europeu de Investimento (FEI) desempenha duas funções principais:

- disponibiliza capital de risco para melhorar a oferta de capital de risco às PME inovadoras e de forte crescimento;
- oferece garantias e outros instrumentos de risco partilhado para reforçar a capacidade creditícia das instituições financeiras em favor das PME.

2.2 O FEI utiliza os seus fundos próprios e, nos próximos anos, vai gerir também uma série de programas da UE, como a iniciativa «Horizonte 2020» e o programa COSME. Prevê-se que este fundo duplique a sua exposição global às operações de garantia e capital de risco, pelo que é essencial um aumento do seu capital. Atualmente o Banco Europeu de Investimento detém uma participação maioritária no capital do FEI (62,1 %). Os outros acionistas são a União Europeia (30 %) e 24 instituições financeiras públicas e privadas (7,9 %).

2.3 A proposta consiste em aumentar o capital subscrito do FEI de 3 mil milhões para 4,5 mil milhões de euros, com uma parte realizada de 20 %. Este acréscimo de capital aumentará a capacidade creditícia do fundo e catalisará a concessão de empréstimos às PME entre 11 mil milhões e 20 mil milhões de euros em 2014 e 2015.

3. Observações sobre a proposta

3.1 Perante isto, não há dúvida de que a recapitalização do FEI é uma evolução positiva. Os dados do BCE revelam que o total do crédito às empresas registou uma quebra em cada um dos três últimos meses até janeiro de 2014. O estudo mais recente sobre a concessão de empréstimos bancários revelou que o acesso ao financiamento é o problema mais premente com que se deparam as PME da área do euro, embora a repartição geográfica seja variável. As principais causas da necessidade de financiamento externo das PME são o capital de maneoio e os investimentos fixos. A recapitalização do FEI permitirá tratar alguns destes problemas, mas as necessidades são enormes.

3.2 O CESE acolhe favoravelmente a recapitalização do FEI. Assinala que o Conselho Europeu de dezembro exortou a Comissão e o BEI a aumentarem o capital do Fundo Europeu de Investimento e aguarda o resultado desta proposta. O Comité manifestou algumas preocupações acerca do papel deste fundo em anteriores pareceres e reitera-as no presente parecer ⁽¹⁾.

3.3 Aumentar o capital do FEI contribuirá para alcançar o objetivo de criar capacidade suficiente de investimento de capitais para apoiar a inovação, a investigação e o desenvolvimento tecnológico de todas as empresas dos Estados-Membros. A fim de atingir este objetivo com um impacto mínimo nas despesas do orçamento, o CESE recomenda que na reunião anual do FEI em 2014 seja tomada a decisão de distribuir 20 % dos resultados líquidos em dividendos. O CESE considera conveniente que os dividendos anuais a receber entre 2014 e 2017 pela participação da União Europeia no Fundo deverão ser considerados receitas afetadas externas destinadas a cobrir parte do custo do aumento de capital. O CESE acolhe positivamente os esforços para equilibrar as vertentes financeira e política do FEI e manter integralmente a sua estrutura tripartida. Neste contexto, insta a que instituições financeiras que partilhem o mesmo espírito sejam aceites como novos acionistas.»

3.4 Quando da conceção do FEI em 1993, recomendou-se que prestasse apoio às empresas não só através de garantias de capital e de crédito, mas também mediante a criação de um fundo europeu de capital de risco com uma dotação até 60 mil milhões de euros. O objetivo era compensar a escassez de capital de risco privado na Europa em comparação com os Estados Unidos da América do Norte e reduzir a dependência das PME do crédito a taxas de juro fixas que penalizam as novas empresas e o arranque de outras. Quando da criação do FEI em 1994, foi dada mais importância à função de garantia de empréstimos em detrimento da função de fornecedor de capital de risco.

3.5 O CESE considera que o FEI deveria ter uma missão de capital de risco mais forte do que a inicialmente prevista.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ JO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu e ao Comité sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal

[COM(2013) 821 final — 2013/0407 (COD)],

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal

[COM(2013) 822 final — 2013/0408 (COD)],

a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao apoio judiciário provisório para suspeitos ou arguidos privados de liberdade e ao apoio judiciário em processos de execução de mandados de detenção europeus

[COM(2013) 824 final — 2013/0409 (COD)],

e a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Avançar na aplicação da agenda da União Europeia em matéria de garantias processuais dos suspeitos ou arguidos — reforçar as bases do espaço europeu de justiça penal

[COM(2013) 820 final]

(2014/C 226/12)

Relator: **Xavier Verboven**

Em 13 e 22 de janeiro de 2014, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal

COM(2013) 821 final — 2013/0407 (COD)

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal

COM(2013) 822 final — 2013/0408 (COD)

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao apoio judiciário provisório para suspeitos ou arguidos privados de liberdade e ao apoio judiciário em processos de execução de mandados de detenção europeus

COM(2013) 824 final — 2013/0409 (COD).

Em 27 de novembro de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Avançar na aplicação da agenda da União Europeia em matéria de garantias processuais dos suspeitos ou arguidos — reforçar as bases do espaço europeu de justiça penal

COM(2013) 820 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 12 de março de 2014.

Na 497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 139 votos a favor, 1 voto contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

O Comité acolhe favoravelmente e subscreve as propostas de diretiva e as recomendações da Comissão relativas à presunção de inocência, à proteção processual de menores e grupos vulneráveis e ao apoio judiciário provisório.

1.1 Não obstante, o Comité tem uma série de reservas que visam reforçar os princípios subjacentes a essas propostas e os seus objetivos.

1.2 No que toca à presunção de inocência, o Comité gostaria de sublinhar que ninguém é culpado até que seja pronunciada a sentença final e que esse direito é inviolável. Salienta que, para que os cidadãos confiem no sistema judicial, os juízes têm de ser imunes a qualquer tipo de pressão ou influência, incluindo dos meios de comunicação social. Neste contexto, a própria comunicação social deve também, sem prejuízo da liberdade de imprensa que lhe é consagrada na Constituição, evitar assumir o papel dos órgãos judiciais.

1.3 Relativamente à proteção dos menores em processo penal, o Comité salienta que os menores se encontram numa posição muito vulnerável quando privados de liberdade, atendendo aos riscos que essa privação de liberdade acarreta para a sua integridade mental e física. Neste contexto, o Comité realça igualmente que deve ser dada prioridade a iniciativas destinadas a integrar os menores em processo penal o mais rápido possível na vida social e cívica.

1.4 No que diz respeito ao apoio judiciário provisório, o Comité considera positivo que os princípios da proposta de diretiva se apliquem também a pessoas que sejam objeto de um mandado de detenção europeu. Subscreve igualmente a recomendação de uma maior convergência dos critérios de atribuição do direito a apoio judiciário em processos penais. Assinala, contudo, que o apoio judiciário em processo penal não pode ficar comprometido pelas dificuldades orçamentais que alguns Estados-Membros enfrentam, e questiona-se em que medida poderão ser disponibilizados recursos para este efeito a nível europeu, por exemplo, sob a forma de um fundo da UE.

1.5 Constata que as propostas de diretiva relativas à presunção de inocência e à proteção de menores em processo penal são aplicáveis apenas no âmbito de um processo penal. O Comité entende que, por analogia à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, deve ser possível interpretar de forma autónoma o conceito de processo penal no direito europeu, independentemente da classificação dos processos nos Estados-Membros. Para garantir ao máximo esta possibilidade de interpretação autónoma, o Comité recomenda que se suprima dos considerandos destas propostas de diretiva a menção de que as garantias não se aplicam a processos administrativos que tenham por resultado a imposição de sanções.

1.6 No atinente ao processo à revelia, constante do artigo 8.º da proposta de diretiva relativa à presunção de inocência, o Comité verifica que, nos termos desta disposição, um processo penal só poderá realizar-se à revelia do arguido quando está inequivocamente estabelecido que este tinha conhecimento do julgamento previsto. Uma vez que tal pode conduzir a dificuldades práticas quando não se conhece o local de residência do arguido, o Comité recomenda que se autorize expressamente os Estados-Membros a preverem uma forma especial de convocação para pessoas sem local de residência conhecido (por exemplo, notificação enviada para o comissariado de polícia).

2. Síntese das propostas da Comissão

2.1 Em 27 de novembro de 2013, a Comissão Europeia publicou um pacote de novas medidas relativas às garantias processuais em processo penal.

2.2 Este pacote vem no seguimento de um programa legislativo relativo às garantias processuais em processo penal, no âmbito do qual foram elaboradas a Diretiva 2010/64/CE relativa ao direito à interpretação e tradução em processo penal, a Diretiva 2012/13/CE relativa ao direito à informação em processo penal e a Diretiva 2013/48/CE relativa ao direito de acesso a um advogado e ao direito de informar um terceiro aquando da privação de liberdade.

2.3 Com a introdução de garantias processuais mínimas em processo penal, este programa legislativo visa, por um lado, garantir aos cidadãos da União Europeia o direito a um processo equitativo em toda a União e, por outro, aumentar a confiança dos Estados-Membros nos sistemas judiciais uns dos outros, a fim de promover o reconhecimento mútuo das decisões judiciais.

2.4 O pacote ora em apreço é composto por três propostas de diretiva, relativas à presunção de inocência, à proteção processual de menores durante o processo penal e ao direito a apoio judiciário provisório em processo penal.

2.4.1 No tocante à proposta de diretiva relativa à presunção de inocência

2.4.1.1 O facto de um suspeito ou arguido em processo penal ser presumido inocente enquanto a sua culpabilidade não for judicialmente comprovada é um dos princípios mais importantes do direito processual penal e está no cerne do direito a um processo equitativo. O conteúdo do princípio da presunção de inocência foi desenvolvido na jurisdição do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

2.4.1.2 A proposta visa estabelecer numa diretiva determinados aspetos desse princípio assim definido, permitindo assegurar da melhor forma a aplicação efetiva da presunção de inocência na União Europeia.

2.4.1.3 Os aspetos da presunção de inocência regulados pela diretiva são os seguintes: 1) a proibição de as autoridades públicas emitirem uma declaração pública ou decisão oficial em que um arguido ainda não condenado seja apresentado como se o tivesse sido; 2) o ónus da prova de culpa recai sobre a acusação e, em caso de dúvida, o arguido deve ser absolvido; 3) o direito de não se autoincriminar e de não colaborar; 4) o direito de guardar silêncio; 5) o direito do arguido de comparecer no próprio julgamento.

2.4.2 No tocante à proposta de diretiva relativa a garantias processuais para os menores em processo penal

2.4.2.1 A Diretiva 2010/64/CE foi publicada no intuito de garantir o direito a um processo equitativo às pessoas que não falam nem compreendem a língua do processo. Contudo, para além das barreiras linguísticas, há ainda outros obstáculos que podem fazer com que um arguido não seja capaz de acompanhar devidamente o processo penal e nele participar, por exemplo, a sua idade ou uma deficiência mental.

2.4.2.2 Com vista a garantir o direito a um processo penal equitativo para menores, a Comissão elaborou uma proposta de diretiva, que prevê a proteção de um processo equitativo mediante: 1) o direito de o menor e o titular da responsabilidade parental serem informados sobre os direitos suplementares dos menores decorrentes desta diretiva ou da sua transposição para o direito nacional; 2) o apoio reforçado de um advogado; 3) o direito a uma avaliação individual; 4) o direito a requerer um exame médico em caso de privação de liberdade; 5) a obrigação de realizar gravações audiovisuais dos interrogatórios de menores; 6) o facto de a privação de liberdade ser apenas uma medida de último recurso; 7) um tratamento especial em caso de privação de liberdade; 8) o direito a um tratamento atempado e diligente do processo; 9) o tratamento do processo à porta fechada; 10) o direito de o menor e o titular da responsabilidade parental comparecerem em tribunal em processo penal; 11) o direito a apoio judiciário.

2.4.2.3 São previstas garantias idênticas para adultos que se encontrem numa posição vulnerável. Contudo, dada a dificuldade de definir o conceito de «adultos numa posição vulnerável», a Comissão optou por não incluir essas garantias numa diretiva mas sim numa recomendação.

2.4.3 No tocante à proposta de diretiva relativa ao apoio judiciário provisório

2.4.3.1 A Diretiva 2013/48/CE prevê o direito de assistência por um advogado. Para que este direito seja efetivo para todos, é necessário providenciar apoio judiciário para as pessoas que não dispõem de meios económicos suficientes para pagar a um advogado.

2.4.3.2 A Comissão propõe uma recomendação para os critérios de acesso ao apoio judiciário e as garantias da qualidade e eficácia dos serviços de apoio judiciário. Trata-se apenas de uma recomendação, tendo em conta o custo que tal pode implicar para os Estados-Membros e o princípio da proporcionalidade inerente às ações da União.

2.4.3.3 No entanto, para garantir a assistência efetiva de um advogado nos casos em que é mais necessária, a Comissão propõe uma diretiva relativa ao apoio judiciário provisório. Assim, a proposta de diretiva prevê que os Estados-Membros sejam obrigados, em dois casos, a providenciar sempre apoio judiciário imediato, ou seja, antes de as autoridades competentes no respetivo Estado-Membro tomarem uma decisão definitiva relativamente à concessão (ou recusa) de apoio judiciário, designadamente a favor de: 1) pessoas privadas de liberdade, 2) pessoas procuradas no âmbito de processos de execução de mandados de detenção europeus e privadas de liberdade no Estado-Membro de execução.

3. Observações

3.1 O Comité acolhe favoravelmente e subscreve as propostas da Comissão, fazendo uma avaliação nitidamente positiva.

3.2 No entanto, existem algumas reservas em relação aos documentos apresentados, que a seguir se enumeram. Algumas são mais gerais, enquanto outras são de caráter mais técnico-jurídico. Apesar dessas reservas, o Comité subscreve os princípios subjacentes às propostas apresentadas e os seus objetivos, visando porém reforçá-los.

3.3 *Observações na generalidade*

3.3.1 Relativamente à presunção de inocência

3.3.1.1 O Comité apoia totalmente o reforço da presunção de inocência, tal como estabelecido na proposta de diretiva relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência.

3.3.1.2 A este respeito, o Comité gostaria de sublinhar que ninguém é culpado até que seja pronunciada a sentença final e que esse direito é inviolável. Salienta que, para que os cidadãos confiem no sistema judicial, os juízes têm de ser imunes a qualquer tipo de pressão ou influência, incluindo dos meios de comunicação social. Neste contexto, a própria comunicação social deve também, sem prejuízo da liberdade de imprensa que lhe é consagrada na Constituição, evitar assumir o papel dos órgãos judiciais.

3.3.2 Relativamente à proteção processual de menores e pessoas vulneráveis

3.3.2.1 O Comité apoia também plenamente o reforço dos direitos das pessoas vulneráveis em processo penal e, em especial, dos menores, tal como estabelecido na proposta de diretiva relativa às garantias essenciais para os menores e na recomendação proposta, que garante que as pessoas vulneráveis são reconhecidas como tal e que as suas necessidades são tidas em conta.

3.3.2.2 Os menores que enveredam pela criminalidade, frequentemente devido às condições sociais ou ao meio que os rodeia, encontram-se numa posição muito vulnerável quando privados de liberdade, atendendo aos riscos inerentes ao seu desenvolvimento físico, mental e social.

3.3.2.3 Além disso, o Comité realça que deve ser dada prioridade a iniciativas destinadas a integrar os menores confrontados com um processo penal o mais rápido possível na vida social e cívica.

3.3.2.4 Em aplicação da disposição que prevê que o direito dos menores ao acesso obrigatório a um advogado é igualmente aplicável aos processos penais suscetíveis de conduzir ao arquivamento definitivo do processo, o Comité considera conveniente precisar que esse direito também se aplica no âmbito de medidas alternativas às ações penais.

3.3.3 Relativamente ao apoio judiciário provisório

3.3.3.1 O Comité concorda com os princípios contidos na proposta de diretiva, que garantem o apoio judiciário quando o acesso a um advogado é mais necessário, através do «apoio judiciário provisório».

3.3.3.2 Considera positivo que esses princípios se apliquem também a pessoas que sejam objeto de um mandado de detenção europeu. Por fim, subscreve a recomendação no sentido de uma maior convergência dos critérios de atribuição do direito a apoio judiciário em processos penais.

3.3.3.3 Assinala, contudo, que o apoio judiciário em processo penal não pode ficar comprometido pelas dificuldades orçamentais que alguns Estados-Membros enfrentam, e questiona-se em que medida poderão ser disponibilizados recursos para este efeito a nível europeu, por exemplo, sob a forma de um fundo da UE.

3.4 *Reservas de teor técnico-jurídico*

3.4.1 Relativamente ao âmbito de aplicação das propostas de diretiva relativas à presunção de inocência e à proteção de menores em processo penal.

3.4.2 Tanto na proposta de diretiva relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência como na proposta de diretiva relativa a garantias processuais para os menores em processo penal, na descrição do âmbito de aplicação, determina-se que esta proteção é evidentemente aplicável apenas no âmbito de um processo penal.

3.4.3 O texto da proposta não especifica o que deve entender-se por «processo penal». Por conseguinte, surge a questão de saber se só se trata de processos que são classificados como «processo penal» nos Estados-Membros ou se o conceito de «processo penal» nas propostas de diretiva é mais lato, podendo abranger também, por exemplo, processos administrativos que tenham por resultado a imposição de sanções.

3.4.4 Segundo a jurisprudência constante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o carácter penal de um processo é determinado com base nos denominados «critérios Engel», a saber: 1) a classificação como penal no direito nacional; 2) o tipo de infração; 3) o tipo e a gravidade da sanção. Assim, no intuito da aplicação do direito a um processo equitativo, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem considera uma série de procedimentos administrativos como processos penais. Esta jurisprudência visa evitar que os Estados-Membros se desobriguem das garantias fundamentais da Convenção meramente com base na classificação que atribuem a um processo.

3.4.5 Por conseguinte, recomenda-se, pelo menos, que o Tribunal de Justiça disponha de uma margem para interpretar o conceito de «processo penal» independentemente da classificação conferida pelo direito nacional. Caso contrário, existe um risco real de que as garantias estabelecidas nas diretivas não cumpram o seu objetivo.

3.4.6 Todavia, o considerando 6 da proposta de diretiva relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência estabelece muito claramente que a diretiva se aplica exclusivamente a processos penais e exclui os processos administrativos que tenham por resultado a imposição de sanções.

3.4.7 Este considerando impede uma interpretação ampla do conceito de «processo penal», preconizado e considerado necessário pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no âmbito da concretização dos mesmos direitos e princípios que são objeto destas diretivas. Assim, o Comité entende que este considerando deve ser suprimido.

3.4.8 Relativamente à realização de um processo à revelia nos termos do artigo 8.º da Diretiva relativa à presunção de inocência

3.4.9 O artigo 8.º supracitado estabelece que os Estados-Membros só podem prever a possibilidade de o tribunal competente decidir sobre a culpabilidade na ausência do suspeito ou arguido, desde que este tenha sido notificado pessoalmente e desse modo informado da data e do local previstos para o julgamento, ou recebido efetivamente por outros meios uma informação oficial da data e do local previstos para o julgamento, de uma forma que **deixou inequivocamente estabelecido** que tinha conhecimento do julgamento previsto.

3.4.10 Não se prevê aqui a possibilidade de realizar o processo ainda assim (à revelia), caso se desconheça o local de residência da pessoa em causa, não podendo esta ser notificada. Neste caso, poder-se-á contemplar enviar a convocação (notificação) para o comissariado da polícia.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Conselho que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioativa dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica

[COM(2013) 943 final — 2013/0451 NLE]

(2014/C 226/13)

Em 12 de fevereiro de 2014, o Conselho decidiu, nos termos dos artigos 31.º e 32.º do Tratado Euratom, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Conselho que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioativa dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica.

COM(2013) 943 final — 2013/0451 NLE

Considerando que o Comité já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta no parecer adotado em 16 de outubro de 2013 (*), o Comité, na 484.^a reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), por 127 votos a favor, 7 votos contra e 13 abstenções, decidiu não emitir parecer, remetendo para a posição defendida no documento mencionado.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

(*) Parecer NAT/621 do CESE sobre o «Projeto de proposta de regulamento do Conselho que fixa os níveis máximos tolerados de contaminação radioativa dos géneros alimentícios e alimentos para animais na sequência de um acidente nuclear ou de qualquer outro caso de emergência radiológica», JO C 67 de 6.3.2014, p. 183.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 89/608/CEE, 90/425/CEE e 91/496/CEE no que diz respeito às referências à legislação zootécnica

[COM(2014) 4 final — 2014/0033 COD]

(2014/C 226/14)

Em 25 de fevereiro e em 19 de março de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, respetivamente, nos termos dos artigos 42.º e 43.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Diretivas 89/608/CEE, 90/425/CEE e 91/496/CEE no que diz respeito às referências à legislação zootécnica

COM(2014) 4 final — 2014/0033 COD.

Considerando que já se pronunciou sobre o conteúdo desta proposta nos pareceres CES-4014-2013_00_00_TRA_AC, adotado em 16 de outubro de 2013 (*), e CES 1331/88, adotado em 14 de dezembro de 1988 (**), o Comité decidiu, na 497.^a reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), por 139 votos a favor, 3 votos contra e 17 abstenções, não emitir parecer, remetendo para a posição defendida nos documentos mencionados.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

(*) Parecer do CESE, NAT/611, sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de alimentos para consumo humano e animal e das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade, material de reprodução vegetal e produtos fitofarmacêuticos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 1829/2003, (CE) n.º 1831/2003, (CE) n.º 1/2005, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 834/2007, (CE) n.º 1099/2009, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, [...] /2013, e as Diretivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE e 2009/128/CE (Regulamento sobre os controlos oficiais) e a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal, que altera as Diretivas 98/56/CE, 2000/29/CE e 2008/90/CE do Conselho, os Regulamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 882/2004 e (CE) n.º 396/2005, a Diretiva 2009/128/CE e o Regulamento (CE) n.º 1107/2009 e que revoga as Decisões 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE do Conselho, JO C 2014/C 67/34, pág. 166, de 6 de março de 2014.

(**) Parecer do CESE, AGR/326, sobre a Proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo aos controlos veterinários no comércio intracomunitário na perspetiva da realização do mercado interno, a proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo ao reforço dos controlos da aplicação da regulamentação veterinária e a proposta de regulamento (CEE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 1468/81 relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e a colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a boa aplicação das regulamentações aduaneiras ou agrícolas, JO 1989/C 56, pág. 20, de 6 de março de 1989.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às condições zootécnicas e genealógicas aplicáveis ao comércio e às importações na União de animais reprodutores e respetivos produtos germinais

[COM(2014) 5 final — 2014/0032 COD]

(2014/C 226/15)

Em 25 de fevereiro e em 19 de março de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 42.º e 43.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às condições zootécnicas e genealógicas aplicáveis ao comércio e às importações na União de animais reprodutores e respetivos produtos germinais

COM(2014) 5 final — 2014/0032 COD.

Tendo já exposto os seus pontos de vista sobre o conteúdo da proposta em apreço nos pareceres CES 4014-2013_00_00_AC, adotado em 16 de outubro de 2013 (*), e CES 1334/88, adotado em 14 de dezembro de 1988 (**), o Comité decidiu, na 497.ª reunião plenária de 25 e 26 de março de 2014 (sessão de 25 de março), por 135 votos a favor, 3 votos contra e 17 abstenções, não emitir parecer, remetendo para a posição defendida nos documentos mencionados.

Bruxelas, 25 de março de 2014

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE

(*) Parecer do CESE, NAT/611, sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos controlos oficiais e outras atividades oficiais que visam assegurar a aplicação da legislação em matéria de alimentos para consumo humano e animal e das regras sobre saúde e bem-estar animal, fitossanidade, material de reprodução vegetal e produtos fitofarmacêuticos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 999/2001, (CE) n.º 1829/2003, (CE) n.º 1831/2003, (CE) n.º 1/2005, (CE) n.º 396/2005, (CE) n.º 834/2007, (CE) n.º 1099/2009, (CE) n.º 1069/2009, (CE) n.º 1107/2009, (UE) n.º 1151/2012, [...]2013, e as Diretivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE e 2009/128/CE (Regulamento sobre os controlos oficiais) e a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal, que altera as Diretivas 98/56/CE, 2000/29/CE e 2008/90/CE do Conselho, os Regulamentos (CE) n.º 178/2002, (CE) n.º 882/2004 e (CE) n.º 396/2005, a Diretiva 2009/128/CE e o Regulamento (CE) n.º 1107/2009 e que revoga as Decisões 66/399/CEE, 76/894/CEE e 2009/470/CE do Conselho, JO 2014/C 67/34 de 6.3.2014, p. 166.

(**) Parecer do CES, AGR/337, sobre a Proposta de regulamento do Conselho (CEE) relativo às condições zootécnicas e genealógicas que regem a comercialização de animais de raça, JO 89/C 56/10 de 6.3.1989, p. 25.

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



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT