

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões — Política Industrial na Europa Alargada»

(COM(2002) 714 final)

(2003/C 234/18)

Em 12 de Dezembro de 2002, a Comissão Europeia decidiu, em conformidade com o disposto no artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação supramencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 25 de Junho de 2003, sendo relator: J. Simpson.

Na 401.ª reunião plenária, realizada em 16 e 17 de Julho de 2003 (sessão de 17 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 113 votos a favor, nenhum voto contra e 1 abstenção o seguinte parecer.

1. Síntese

1.1. O CESE congratula-se com a iniciativa tomada pela Comissão no sentido da preparação e publicação desta Comunicação sobre a política industrial na Europa alargada.

1.2. As questões levantadas por esta Comunicação dividem-se em dois aspectos interdependentes. Em primeiro lugar, trata-se de uma análise oportuna de questões de interesse para a indústria na UE. Em segundo lugar, a preparação para o alargamento faz com que seja adequado integrar algumas reflexões sobre as implicações do alargamento para a indústria (tanto na UE actual como nos países prestes a aderirem à UE).

1.3. O CESE compreende que esta Comunicação é essencialmente uma perspectiva panorâmica da panóplia de questões pertinentes. Não é, por si só, destinada a proporcionar aplicações políticas pormenorizadas. Todavia, segundo a sequência lógica, a Comissão deve agora debruçar-se sobre as implicações políticas e adoptar políticas proactivas para apoiar o desenvolvimento industrial. O CESE poderá, então, auxiliar a Comissão através da sua experiência e dos seus pareceres.

1.4. Embora se congratule com o contributo positivo desta Comunicação, o CESE está efectivamente preocupado com o facto de a transição para uma UE alargada poder ser mais difícil do que o esperado pela Comissão. Por conseguinte, a Comissão deverá acompanhar de perto as consequências previstas do alargamento e analisar as medidas que possam ser adequadas para compensar quaisquer consequências inaceitáveis.

1.5. O Comité concorda que os instrumentos da política industrial terão de ser aplicados tomando em consideração as necessidades específicas dos países candidatos. A identificação

destas necessidades específicas e a resposta da Comissão continuam a constituir um processo crucialmente importante para os próximos anos.

1.6. O CESE está preocupado com o facto de poder ter havido uma apreciação insuficiente do impacto do alargamento em diversos domínios.

1.7. Uma característica essencial do alargamento do Mercado Único é o facto de a dotação de infra-estruturas de muitos dos novos Estados-Membros estar ainda muito longe dos padrões da restante União Europeia. Recomenda-se uma avaliação das prioridades e dos mecanismos de financiamento (com um contributo definido de fontes comunitárias) com vista a modernizar partes vitais das infra-estruturas, incluindo as redes transeuropeias.

1.8. Embora tal já tenha sido afirmado diversas vezes, um dos elementos principais de um melhor enquadramento para a política industrial é o facto de, na UE (15), ser necessário implementar muitas das medidas inacabadas de definição de um Mercado Único.

1.9. O CESE congratula-se com a prontidão da Comissão em examinar os sectores que enfrentam dificuldades económicas específicas, com vista a testar o mérito (caso exista) de novas políticas complementares (específicas a nível vertical) para apoiar um crescimento sustentável.

1.10. Embora o CESE reconheça a probabilidade de ocorrência, nas zonas fronteiriças, de distorções transfronteiriças localizadas, como parte do processo de ajustamento a uma Comunidade alargada, considera que as respostas a estes desenvolvimentos devem ser uma responsabilidade compartilhada. A Comunidade deverá aplicar a fundamentação lógica e o conhecimento acumulado pelos Programas *Interreg* (e outras iniciativas especiais deste género) e definir o âmbito de acção para as instituições governamentais de cariz mais local.

1.11. O valor da Comunicação da Comissão reside no facto de estabelecer um enquadramento para uma melhor compreensão das pressões que afectam o desenvolvimento da indústria na Comunidade. A tese central desta Comunicação, apoiada pelo CESE, é a de que os esforços combinados da própria indústria, das associações industriais, do governo local e regional, dos governos nacionais e da Comunidade devem reconhecer e responder à necessidade de manter e melhorar a competitividade industrial num contexto que proporcione um futuro sustentável e viável.

1.12. O CESE congratula-se com a proposta esboçada nesta Comunicação de lançamento de uma revisão contínua de todas as políticas comunitárias que afectam a indústria. O Comité congratula-se com esta reorientação positiva da elaboração de políticas e louva a intenção de utilizar métodos de avaliação com base em análises da avaliação do impacto.

1.13. O diálogo com o CESE, incluindo os parceiros sociais, será uma característica fundamental da ênfase, renovada e reorientada, no contributo da política industrial.

1.14. O Comissário Liikanen descreveu esta Comunicação como o primeiro passo num processo mais alargado que colocará a indústria novamente na agenda política. O CESE congratula-se com esta opinião.

2. Introdução

2.1. A União Europeia continua a depender de forma crítica da força e da vitalidade do seu sector industrial, como principal factor do desenvolvimento económico da União. A força e o crescimento do sector dependem também da competitividade do mesmo que, por sua vez, depende das acções daqueles que controlam e dão o seu contributo para as empresas individuais, bem como das acções de apoio das agências oficiais, dos governos dos Estados-Membros e das instituições comunitárias.

2.2. Uma estrutura industrial bem sucedida constituiu, constitui e constituirá uma característica essencial da economia europeia. Por conseguinte, não há grande dúvida de que a União Europeia deverá realizar uma análise explícita dos factores que afectam o desenvolvimento dos sectores industriais, de forma a facultar informações para a elaboração de políticas e a tomada de decisões, tanto na Comunidade como um todo, através das instituições comunitárias, como no seio dos Estados-Membros.

2.3. Como salientado pela Comissão na introdução da Comunicação, «a política industrial tem um papel fundamental a desempenhar, no que diz respeito ao auxílio necessário para que a União atinja os objectivos de Lisboa e Gotemburgo ... é necessário rever a política neste domínio para garantir que a União Europeia possua os instrumentos para responder às exigências de uma Europa alargada»⁽¹⁾.

2.4. A política industrial é pluridimensional. Muitos aspectos da política económica a nível comunitário e nacional contribuem para a formulação da política industrial. Algumas questões de política industrial coincidem com outras políticas ou sobrepõem-se a estas. Como principais exemplos, refiram-se os esforços no sentido de criar um Mercado Único genuíno, os desenvolvimentos para garantir um regime de política da concorrência efectivo e equitativo, o reforço das políticas de comércio externo adequadas (especialmente porque afectam sectores tradicionais, como os têxteis, a siderurgia e a construção naval) e aspectos das políticas ambiental, social e de emprego.

2.5. Em relação a alguns aspectos, é possível afirmar que a melhor base para um sector industrial com sucesso na UE é a existência de um mercado único eficaz e em expansão que proporcione vantagens de escala a todos os produtores e mantenha um patamar de igualdade entre os concorrentes, independentemente das fronteiras nacionais.

2.6. A política industrial não é importante e pertinente apenas para a indústria transformadora. Muitas das políticas adequadas ao sucesso devem reconhecer as implicações para outros sectores, incluindo o dos serviços, e devem tomar em consideração o nível crescente de interdependência entre o sector da transformação e os serviços conexos.

2.7. Por forma a aproveitar plenamente o potencial do mercado interno, a política económica deverá, consequentemente, ser orientada no sentido de aumentar o crescimento das economias da UE, para que, *inter alia*, haja um mercado em expansão para os produtos industriais.

2.8. As políticas industriais deverão procurar (1) criar um mercado europeu competitivo, onde as distorções e as perturbações que fragmentam o mercado sejam eliminadas, (2) incentivar condições favoráveis para uma maior produtividade, através do reforço e da exploração do potencial de inovação e de novas formas de organização industrial e (3) aumentar a força competitiva das empresas da UE.

⁽¹⁾ COM(2002) 714 final.

2.9. Existem diversos interfaces muito variados entre as políticas industriais e outras acções da UE em benefício de toda a Comunidade, as acções dos governos nacionais e os acordos institucionais nos Estados-Membros. Uma abordagem racional e coordenada, que resolva qualquer tensão nestes interfaces e entre eles, é, pois, essencial para o desenvolvimento eficaz da indústria.

2.10. Tornar-se na «economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo» implica que, na UE, haja uma economia única com a eliminação das barreiras remanescentes à conclusão do mercado interno e que a indústria contribua para esse processo.

2.11. A combinação das conclusões dos Conselhos de Lisboa e de Gotemburgo exprime a ambição de que as políticas industriais contribuam para o desenvolvimento económico sustentável, tomando em consideração o impacto na coesão social e contribuindo para uma melhor protecção do ambiente.

3. A análise da Comissão

3.1. Na sua análise da política industrial, a Comissão reconhece explicitamente que a competitividade constitui a pedra de toque dos objectivos da União Europeia, enunciados nas Conclusões da Cimeira de Lisboa, que aludem à necessidade de uma economia dinâmica baseada no conhecimento. Além disso, reconhece que tal depende da capacidade de manter e desenvolver a competitividade da indústria transformadora.

3.2. A Comunicação preparou esta análise em parte para verificar se a política industrial estabelecida e desenvolvida desde 1990 é capaz de responder às novas condições resultantes de uma maior globalização, do alargamento e do objectivo de desenvolvimento sustentável.

3.3. Embora a Comunicação não o afirme explicitamente, a análise deixa implícito que há lugar para uma reconsideração dos principais elementos da política industrial e que surge agora a oportunidade de conseguir um maior contributo potencial do alargamento da Comunidade.

3.4. Na procura de uma melhor competitividade industrial, a Comissão identifica quatro factores fundamentais que merecem uma atenção particular: o conhecimento, a inovação, o espírito empresarial e a orientação necessária para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento. Em apoio do primeiro factor, a Comissão refere os principais desenvolvimentos que

estão na base dos investimentos baseados no conhecimento realizados no domínio da educação, da formação profissional e da investigação. Relativamente à inovação, a Comissão sublinha a necessidade de acções inovadoras em todos os sectores da economia e reconhece a necessidade de criar condições para estimular uma inovação dinâmica. Examinando o papel do espírito empresarial, a Comissão constata (aquilo que considera) a renitência de demasiados europeus em assumir riscos empresariais. Para reconhecer a importância da sustentabilidade na produção industrial, a Comissão fomenta iniciativas adequadas que influenciem a produção e o consumo de formas compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

3.5. O CESE verifica que a análise se centra na ideia de que, de uma maneira geral, a política industrial deve ser essencialmente horizontal por natureza e ter por objectivo assegurar as condições de enquadramento mais favoráveis à competitividade industrial. Esta tarefa cabe aos instrumentos da política empresarial que permitem aos empresários e às empresas tomar iniciativas, explorar ideias e aproveitar oportunidades.

3.6. Esta classificação horizontal inclui todas as políticas comunitárias conexas em matéria de concorrência, desenvolvimento do mercado interno, fomento da I&D, investimentos na educação e formação e questões atinentes aos acordos comerciais e ao desenvolvimento sustentável. Consequentemente, a Agenda de Lisboa constitui um excelente contexto para a prossecução, quer a nível nacional, quer a nível da UE, dos objectivos de uma política industrial horizontal orientada para o futuro

3.7. Numa afirmação potencialmente significativa, a Comissão admite que a política industrial poderá ter de ser aplicada para satisfazer as necessidades específicas de determinados sectores. A base horizontal seria adaptada para aplicações sectoriais específicas seleccionadas. Esta aceitação das necessidades específicas ocasionais pode ser descrita como uma aplicação vertical de medidas específicas de cada sector. Embora estas medidas específicas não devam constituir uma preferência injustificada por determinados sectores em detrimento de outros (possivelmente porque as forças económicas estão a alterar-se de formas pouco populares), a sua fundamentação lógica depende do nível a que as condições de enquadramento necessitam, até certo ponto, de ser específicas de cada sector, o que terá de se reflectir na elaboração de uma política que permita um apoio adequado ao longo de um período suficientemente dilatado, de modo a facilitar as necessárias mudanças.

3.8. A Comissão considera que a Comunicação marca «o início de um processo de análise centrado na adequação e no equilíbrio com que é aplicada a sua política industrial». Esta afirmação está, contudo, ligada a um convite aos Estados-Membros para que analisem as respectivas políticas industriais, especialmente à luz dos princípios estabelecidos nesta Comunicação.

3.9. O CESE congratula-se com esta oportunidade de contribuir para a referida análise.

4. Observações na generalidade

4.1. O CESE apoia os principais princípios subjacentes a uma política industrial que cria um enquadramento competitivo em que as empresas inovadoras podem competir com êxito nos mercados globais. O CESE congratula-se igualmente com o nível de sucesso já alcançado na criação do enquadramento para um Mercado Único Europeu em que a indústria tem um acesso mais fácil (mas não ainda ilimitado) aos mercados nos 15 Estados-Membros existentes, que em breve serão 25 e, posteriormente, talvez 27 (ou mais). Este enquadramento competitivo, associado ao acesso preferencial ao mercado interno e a mercados mundiais mais desenvolvidos, implica também oportunidades e riscos que poderão surgir quando empresas estrangeiras optarem por se estabelecer no mercado único.

4.1.1. É óbvio que o alargamento da UE não acarreta apenas a necessidade de analisar o impacto da política industrial em 25 (ou 27) Estados-Membros em vez de 15. Acarreta igualmente uma maior gama de disparidades, diferenças estruturais e diversidades sociais e culturais que dificultam ainda mais a procura de políticas consensuais. Na última década, os países candidatos à adesão vieram reforçar a concorrência entre os 25 países, particularmente devido às vantagens fiscais oferecidas às empresas. Há exemplos de empresas que se transferiram de um Estado-Membro para outro por diversas razões, algumas das quais se prendem com uma concorrência inoportuna baseada em auxílios estatais.

4.1.2. A elaboração de uma nova série de medidas para apoiar o desenvolvimento industrial exige uma análise e uma avaliação cuidadosas dos sucessos e fracassos das medidas adoptadas em anos precedentes. Tal avaliação serviria para conferir uma base mais sólida às futuras recomendações da Comissão.

4.2. O papel da Comunidade consiste efectivamente em aumentar o impacto do mercado único através do desenvolvimento e da execução de uma série de medidas políticas de carácter horizontal. O CESE reconhece sem ambiguidade a importância das principais categorias de condições de enquadramento ⁽¹⁾. Estas incluem as regras que estabelecem o enquadramento geral do mercado (incluindo o direito comercial, as regras da concorrência, as normas fiscais e laborais e os

direitos de propriedade intelectual), as disposições que definem normas para bens e serviços específicos, instituições para facilitar as operações do mercado e as condições que definem um enquadramento macroeconómico básico ou que garantem a estabilidade política.

4.3. Entre os exemplos das linhas principais das políticas horizontais encontram-se:

- a) a conclusão do Mercado Único;
- b) o reforço da política de inovação na generalidade, ou conforme for necessário em sectores específicos, e os incentivos conexos à investigação e ao desenvolvimento;
- c) o fomento das vantagens dos agrupamentos de empresas;
- d) os esforços no sentido de reforçar a coesão territorial e social;
- e) os instrumentos para facilitar o diálogo social;
- f) uma coesão social mais forte, especialmente através de uma melhor formação para aquisição de competências;
- g) o apoio a serviços de interesse geral;
- h) o melhoramento das infra-estruturas físicas;
- i) os esforços para aumentar os fluxos de estudantes para as disciplinas científicas e tecnológicas, cursos de engenharia e cursos de formação para o espírito empresarial;
- j) o incentivo ao financiamento das empresas.

4.4. Na Comunidade, o sucesso dos últimos 50 anos teve a ver com o grau de aceitação destas condições em toda a Comunidade. Obviamente, há muito mais para alcançar. Uma parte substancial das medidas necessárias para adoptar plenamente estas condições insere-se igualmente na esfera de competências dos Estados-Membros (por exemplo, na transposição de legislação) ou depende da acção dos Estados-Membros através do Conselho da União Europeia (na adopção de políticas comunitárias adequadas).

4.5. O CESE observa a conclusão da Comissão de que «apesar de a indústria nos futuros Estados-Membros estar preparada, em termos globais, para competir numa União alargada, o reforço da integração irá inevitavelmente originar alguns problemas localizados. Será necessário prosseguir a reestruturação, em particular do sector do aço ...». O CESE toma nota, embora manifestando inquietação com as consequências sociais da perda de empregos. Além disso, a Comissão reconhece que o custo da conformidade com o acervo comunitário, em especial no que diz respeito à legislação ambiental, pode ter, a curto prazo, implicações negativas para a estrutura de custos das empresas.

⁽¹⁾ Tal como definido na secção V.2.1, página 21 e seguintes, da versão em inglês.

4.6. Estes riscos apontam para a necessidade de uma série cuidadosamente direccionada de acções comunitárias específicas para cada sector, destinadas a incentivar o surgimento de empresas mais competitivas e que também tomem em consideração os processos de ajustamento possivelmente dolorosos que afectarão algumas empresas e os respectivos funcionários.

4.6.1. O financiamento das empresas e um mercado de capitais europeu eficaz revestem-se de grande relevância, tendo em conta os problemas com que se depara o sector bancário europeu, a discussão Basel II e, em geral, a importância crescente do financiamento do mercado de capitais para a indústria europeia, motivo por que se deve prestar mais atenção a este tema e promover os instrumentos de financiamento das empresas.

4.7. Um aspecto social essencial do alargamento é a necessidade de saber até que ponto os pressupostos fundamentais acerca da natureza das economias de mercado amadurecidas se aplicam igualmente aos novos Estados-Membros. A herança cultural de uma economia de mercado amadurecida proporciona determinadas características, tais como um enquadramento legislativo para as empresas modernas, uma aceitação do papel e da necessidade de uma cultura empresarial forte e uma abordagem aos negócios que inclui a aceitação da necessidade de correr riscos.

4.8. As instituições da UE devem tomar em consideração estas características e as tensões que elas criam.

4.9. Todavia, o CESE não está totalmente certo de que, para os novos Estados-Membros, «o alargamento é já uma realidade para a indústria, tendo criado inúmeras oportunidades». Pelo simples facto de estes novos Estados-Membros não terem ainda absorvido o acervo na totalidade, o fundamento para afirmar que o alargamento é uma realidade parece pouco sólido. O Comité está mais de acordo com a Comissão quando esta afirma que os instrumentos da política industrial terão que ser utilizados de forma a ter em conta as necessidades específicas dos futuros Estados-Membros. A identificação destas necessidades específicas e a resposta da Comissão continuam a constituir um processo particularmente importante para os próximos anos. Tais necessidades incluem o investimento, a adaptação e a modernização, para responder às novas oportunidades e ir além de critérios de competitividade que visam apenas o curto prazo.

4.10. O CESE está especialmente preocupado com o facto de que, para alguns sectores, o alargamento da Comunidade significará que algumas fábricas menos produtivas com estruturas de custos mais elevadas irão enfrentar graves perdas de mercado, ou perdas financeiras, quando forem expostas à concorrência das empresas da UE já consolidadas. Em contrapartida, alguns sectores na UE actual poderão ser expostos à

concorrência com preços reduzidos no seio da Comunidade alargada. As instituições da UE devem empenhar-se na elaboração de políticas adequadas à União no seu todo que tirem o melhor partido dos recursos humanos de uma comunidade de 25 países, nomeadamente para dissipar eventuais preocupações com a possibilidade de as políticas de curto prazo poderem implicar custos consideráveis, dada a necessidade de reciclagem e de evitar o declínio social.

4.11. Por outro lado, o alargamento poderá proporcionar a algumas empresas da UE uma melhor hipótese de sobrevivência face a uma concorrência (interna e externa) mais forte, caso lhes seja permitido recorrer a uma reserva de mão-de-obra qualificada relativamente barata nos novos Estados-Membros.

5. Observações na especialidade sobre a Comunicação

5.1. Diversos aspectos da Comunicação merecem uma análise mais atenta.

5.2. Esses aspectos são, entre outros:

- 1) as consequências do alargamento para a indústria;
- 2) a necessidade de completar o Mercado Único, incluindo a eliminação do défice remanescente nas medidas horizontais;
- 3) as circunstâncias em que as medidas verticais podem ser justificadas por afectarem sectores específicos;
- 4) os ajustamentos que afectam a indústria nas regiões fronteiriças;
- 5) alguns dos principais desafios que se colocam à política industrial.

Neste parecer, estes diferentes aspectos são examinados individualmente nos parágrafos que se seguem.

5.2.1. Consequências do alargamento

5.2.1.1. A Comissão reconhece que, a nível institucional e a nível do enquadramento, os países candidatos desenvolveram esforços consideráveis para se prepararem para a adesão. Reconhece igualmente que existem grandes diferenças em alguns sectores que poderão dar origem a queixas de concorrência com preços baixos ou, inversamente, de incapacidade de concorrerem quando estiverem perante o mercado alargado.

5.2.1.2. Na preparação para o alargamento, a Comissão negociou diversas medidas de transição específicas, adequadas ao período de mudança. Os diversos tratados de adesão especificaram estas medidas e o CESE acredita que elas proporcionam um enquadramento institucional aceitável.

5.2.1.3. Entre as principais questões encontra-se o impacto das diferenças em termos de tecnologia e de produtividade, bem como as diferenças nos custos da mão-de-obra.

5.2.1.4. A avaliação do CESE é que a Comissão subestimou o nível de ajustamento que terá de ocorrer. Além disso, a Comissão sobrestimou, possivelmente de forma demasiado complacente, as potenciais vantagens da reorganização concorrencial da Comunidade alargada. Embora a sinergia de um mercado alargado deva ser positiva, poderão ocorrer alguns factos negativos nos primeiros anos após a adesão.

5.2.1.5. O CESE sugere que a Comissão reconheça estes riscos e preste uma atenção especial às necessidades e aos problemas dos futuros Estados-Membros aquando da concepção e execução das políticas industriais.

5.2.1.6. O CESE está preocupado com o facto de poder ter havido uma apreciação insuficiente do impacto do alargamento em alguns dos seguintes domínios, ou em todos eles:

- as necessidades específicas das PME, que se tornam mais vulneráveis à concorrência em determinados sectores e regiões;
- o impacto do alargamento nos incentivos concedidos a algumas empresas para que se transfiram para outros locais;
- a eventual migração de pessoas que procuram oportunidades de emprego;
- a nova orientação necessária para a aplicação dos direitos aduaneiros nas novas fronteiras externas da Comunidade e as medidas conexas de combate ao contrabando e à contrafacção.

5.2.1.7. Uma característica essencial do alargamento do Mercado Único é o facto de a dotação de infra-estruturas de muitos dos novos Estados-Membros estar ainda muito longe dos padrões da restante União Europeia. Recomenda-se uma avaliação das prioridades e dos mecanismos de financiamento (com um contributo definido de fontes comunitárias) com vista a modernizar partes vitais das infra-estruturas, incluindo as redes transeuropeias. As principais redes nacionais são igualmente merecedoras de modernização, desde que contínuem a prestar serviços de interesse geral.

5.2.1.8. Para além da eventual migração de pessoas oriundas dos novos Estados-Membros, que vêm à procura de oportunidades de emprego, não se pode ignorar o facto de alguns Estados-Membros, devido ao desenvolvimento demográfico, se virem a defrontar com situações de escassez de mão-de-obra qualificada, o que tem implicações mais vastas e importantes para as políticas da UE, repercutindo-se na educação e na formação em toda a Comunidade Europeia.

5.2.2. A conclusão do Mercado Único

5.2.2.1. Embora tal já tenha sido afirmado diversas vezes, um dos elementos principais de um melhor enquadramento para a política industrial é o facto de, na UE (15), ser necessário implementar muitas das medidas inacabadas necessárias para que o Mercado Único seja eficaz.

5.2.2.2. Tal inclui:

- (i) a introdução de uma patente comunitária ⁽¹⁾;
- (ii) uma política da concorrência eficaz;
- (iii) a redução, ou eliminação, de auxílios estatais não merecidos;
- (iv) consenso relativamente à evolução para um Mercado Único de serviços financeiros;
- (v) a harmonização fiscal;
- (vi) políticas adequadas para fomentar a investigação e o desenvolvimento;
- (vii) formas de abertura do mercado através de políticas de contratos públicos eficazes e de políticas de cooperação em matéria de contratos no domínio da defesa;
- (viii) aplicação consensual das políticas em matéria de ambiente;
- (ix) melhoria do reconhecimento das qualificações profissionais;
- (x) administração aduaneira comum nas fronteiras externas da UE.

5.2.2.3. Além disso, é necessário o apoio ao estabelecimento de um mercado eficaz, aberto e garantido para serviços seguros de energia e de transportes. Estas necessidades em matéria de infra-estruturas devem ser apoiadas através da criação de Redes Transeuropeias, a fim de dotar a União alargada com a capacidade necessária.

5.2.2.4. Para os novos Estados-Membros, o impulso para criar o enquadramento para o desenvolvimento industrial reside na necessidade de adoptarem e aplicarem o actual acervo comunitário e de se manterem a par das políticas e pressões em evolução.

5.2.2.5. Em relação a estes Estados, a Comissão constatou que muitos deles necessitam de tomar medidas relativamente a:

- a) normas e regulamentos técnicos;
- b) direitos de propriedade, incluindo os direitos de propriedade intelectual;

⁽¹⁾ O Conselho aprovou o enquadramento para a introdução de uma patente comunitária em 3.3.2003.

- c) harmonização da aplicação da lei das sociedades e respeito pelas diferentes categorias de empresas;
- d) liberalização dos mercados da energia;
- e) criação de condições competitivas para as empresas privatizadas;
- f) eliminação de algumas formas de auxílio estatal;
- g) abertura do acesso ao IDE (investimento directo estrangeiro);
- h) apoio à criação de condições que possam contribuir para a constituição e desenvolvimento de PME.

5.2.2.6. Os custos iniciais, a curto prazo, do cumprimento dos regulamentos ambientais são motivo de preocupação especial, uma vez que os custos se concentram no período inicial.

5.2.2.7. A Comissão reconheceu ter havido certos receios da ocorrência de alguma deslocação da produção em determinados sectores motivada por uma procura de custos e salários inferiores em alguns países PECO, especialmente na indústria têxtil e do vestuário. Por outro lado, pode haver deslocação da produção porque as empresas se transferem para locais com custos inferiores noutros países. A Comissão desvaloriza estes receios, na medida em que a maior parte das realocações motivadas por estes factores poderão já ter ocorrido⁽¹⁾. O CESE receia que esta interpretação venha a revelar-se optimista.

5.2.2.8. Não obstante, esses processos são uma consequência inerente à crescente globalização do mercado dos produtos industriais.

5.2.3. Medidas verticais que afectam sectores específicos

5.2.3.1. O CESE louva o mérito da introdução de políticas que irão apoiar um desenvolvimento industrial mais aprofundado e mais rápido. Neste contexto, o CESE apoiaria um processo em que a Comissão introduziria estratégias definidas para sectores fundamentais em que seriam delineadas as vantagens de novos investimentos e a aplicação de políticas de investigação e de formação específicas para cada sector.

5.2.3.2. O aspecto mais difícil da política industrial é saber como lidar com condições específicas em que a simples permissão do funcionamento da concorrência do mercado pode conduzir a resultados considerados indesejáveis.

5.2.3.3. É provável que a justificação de medidas temporárias específicas exija decisões a nível nacional ou a nível comunitário, o que é actualmente mais comum, que são complexas. As diferentes indústrias têm de adaptar-se conti-

nuamente a condições de mercado em constante mutação, a alterações nas tecnologias e nos processos de produção e a mudanças na utilização de competências fundamentais e nas estruturas de custos. Muitas decisões difíceis, normalmente motivadas pela ambição de disponibilizar os produtos de uma forma mais competitiva ao consumidor final ou intermédio e adequadas à conservação dos recursos para as gerações vindouras, seriam a resposta necessária às novas condições. Quase tão inevitável é que as respostas à alteração do *status quo* acarretem ameaças de perda de empresas e/ou de empregos para aqueles que não se adaptem rapidamente, ou não possam fazê-lo, através da consulta, no âmbito do diálogo social. Para proporcionar à indústria maior segurança em termos de planeamento a médio prazo, a Comissão deveria ter em conta este aspecto nas políticas relevantes para a indústria.

5.2.3.4. Por conseguinte, a preparação de respostas positivas que aumentem as vantagens da mudança em vez de ajudarem a manter um *status quo* insustentável é essencial para o trabalho da Comissão, dos governos dos Estados-Membros e de outras entidades relacionadas com a política industrial.

5.2.3.5. A Comissão possui muitos anos de experiência no que se refere a responder a (embora não necessariamente a concordar com) representantes de diversos sectores, incluindo os da construção naval, do aço, do carvão, dos têxteis e do vestuário.

5.2.3.6. A Comissão refere, nesta Comunicação, que os auxílios ao sector siderúrgico só eram concedidos desde que fossem acompanhados por reduções de capacidade, e não para manter a capacidade existente. Foram permitidas medidas adicionais para mitigar o impacto social da reestruturação e para apoiar a investigação e o desenvolvimento tecnológico. A ênfase na investigação e no desenvolvimento tecnológico e em políticas de formação orientadas é considerada adequada, embora a Comissão acrescente que serão necessários esforços para manter a competitividade. De uma forma um tanto inconclusiva, a Comissão reconhece a necessidade de garantir a boa coordenação de todos estes instrumentos, não delineando propostas complementares.

5.2.3.7. Embora o CESE concorde que os ajustamentos em indústrias como a siderúrgica devem fazer face às novas realidades comerciais e não podem, ou não devem, depender de auxílios e de subsídios estatais para compensar a concorrência, o enquadramento político da Comissão parece carecer de medidas para facilitar adequadamente a transição. O CESE recomenda uma análise sectorial das indústrias vulneráveis, afectadas particularmente pelo alargamento (como a siderurgia), no sentido de avaliar o processo de reestruturação e de delinear medidas de transição para facilitar as mudanças.

⁽¹⁾ Ver a análise contida no Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão Europeia sobre o impacto do alargamento na indústria, SEC(2003) 234, secção 2.2.

5.2.3.8. Na construção naval, ao longo dos anos, a justificação das ajudas esteve muito condicionada e relacionada com uma compensação parcial dos subsídios reais dos preços proporcionados por países terceiros.

5.2.3.9. Em cada um destes casos, a Comissão teve, necessária e logicamente, de ser persuadida de que, de uma forma ou de outra, havia uma «deficiência de mercado».

5.2.3.10. Uma justificação alternativa para medidas específicas ocorre quando as forças de mercado funcionam de forma a conduzir ao desenvolvimento insustentável. Entre os exemplos encontram-se a necessidade de incentivar novas tecnologias «limpas» e os encargos relacionados com os danos ambientais ou o controlo de resíduos relacionado com a garantia de um abastecimento de energia seguro.

5.2.3.11. O mérito da introdução de medidas orientadas para sectores específicos aplica-se tanto aos Estados-Membros existentes como aos novos Estados-Membros.

5.2.3.12. É interessante verificar que a Comissão identifica igualmente necessidades específicas para sectores mais modernos como o químico, o espacial e aeroespacial, a biotecnologia e as telecomunicações.

5.2.3.13. O CESE congratula-se com a disponibilidade da Comissão para examinar sectores individuais, com vista a testar o mérito (caso exista) de novas políticas complementares para apoiar um crescimento sustentável patrocinado pela União Europeia.

5.2.3.14. As políticas sectoriais não são necessariamente um argumento a favor da concessão de subsídios. Estas políticas podem incluir, *inter alia*, as políticas de educação e de formação, as políticas de energia, a política comercial e a aplicação das TIC. Acresce que as políticas sectoriais poderão ter de levar em linha de conta as distorções artificiais externas que afectam as condições globais do comércio.

5.2.4. Regiões fronteiriças

5.2.4.1. O CESE concorda com a Comissão quanto há possibilidade de existirem problemas específicos ou perturbações do comércio e da indústria, especialmente para as pequenas e médias empresas⁽¹⁾, nas regiões junto à fronteira entre os novos e os actuais Estados-Membros, bem como nas regiões que fazem fronteira com outros países da Europa de Leste.

5.2.4.2. Embora o CESE reconheça que é provável que ocorram distorções ou perturbações transfronteiriças localizadas como parte do processo de ajustamento a uma Comunidade alargada, considera que as respostas a estes desenvolvimentos devem ser uma responsabilidade partilhada. A Comunidade deverá aplicar a fundamentação lógica e os conhecimentos acumulados através dos Programas Interreg (ou de outras iniciativas especiais deste género). Tal poderá ser mais eficaz se a Comissão estabelecer um enquadramento

político transfronteiriço destinado a facilitar a aplicação de medidas locais aceitáveis por parte do governo local ou das agências regionais das regiões fronteiriças.

5.2.4.3. O ponto de partida fundamental para essas respostas deverá ser a ajuda à transição para as novas condições horizontais, em vez de uma tentativa de consagrar o proteccionismo a mais longo prazo.

5.2.5. Os principais desafios

5.2.5.1. Actualmente, os principais desafios que se colocam à política industrial e que afectam a concorrência são:

- o desafio da globalização;
- a mudança tecnológica e organizacional;
- a inovação e o espírito empresarial;
- a sustentabilidade e as novas exigências sociais;
- a recuperação do pleno emprego;
- os contratos no domínio da defesa;
- a formação profissional e a aprendizagem ao longo da vida;
- a minimização dos danos ambientais (incluindo o impacto ambiental do desenvolvimento dos sectores da energia e dos transportes que lhes está associado);
- a disponibilidade de recursos financeiros adequados e suficientes para investimentos.

Os primeiros quatro desafios são especificamente identificados pela Comissão na sua análise da política industrial.

5.2.5.2. Estes desafios reflectem os factores fundamentais que sustentam e influenciam os actuais processos de mudança económica. O CESE reconhece que o primeiro destes desafios resulta da abertura dos mercados mundiais e dos avanços da tecnologia e da ciência. Em relação aos restantes, o CESE concorda com o ponto de vista da Comissão de que, embora não haja uma receita única para o seu desenvolvimento, «a política industrial deverá prestar especial atenção à promoção destes pontos fortes»⁽²⁾.

(1) Esta questão é examinada com mais pormenor no Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão sobre o impacto do alargamento na indústria, SEC(2003) 234, secção 2.2.

(2) Tal como definido na secção V.1, página 20 da versão em língua portuguesa.

5.2.5.3. O valor da Comunicação da Comissão reside no facto de estabelecer um enquadramento para uma melhor compreensão das pressões que afectam o desenvolvimento da indústria na Comunidade. A tese nuclear desta Comunicação, apoiada pelo CESE, é a de que os esforços combinados da própria indústria, das associações industriais, do governo local e regional, dos governos nacionais e da Comunidade devem reconhecer e responder à necessidade de manter e melhorar a competitividade industrial num contexto que proporcione um futuro sustentável. A política ao nível europeu, por seu lado, deve velar por que, no espírito da Estratégia de Lisboa, a competitividade da indústria seja reforçada através da redução dos custos e da burocracia.

5.2.5.4. O impacto da crescente globalização significa que diferentes sectores industriais terão de ajustar-se a um ambiente comercial mais competitivo em que a cooperação e a interdependência deverão aumentar, envolvendo pessoal, subadjudicatários, universidades e institutos de investigação.

5.2.5.5. A incorporação de novas tecnologias e a aceitação da mudança organizacional serão essenciais para o processo de adaptação. Tal terá importantes implicações para a actualização das competências do pessoal e aponta para a necessidade de aumentar a despesa pública na educação e na formação, invertendo o declínio aparente da última década. Os empregadores têm um papel fundamental a desempenhar nas empresas no sentido de proporcionarem formação ao longo da vida a todo o pessoal. A existência de competências suficientes facilita também a aceitação da evolução, que pode ser encarada como uma oportunidade, mas igualmente como uma ameaça.

5.2.5.6. A Comissão Europeia deverá continuar a melhorar os programas de formação profissional e de formação ao longo da vida com vista a apoiar a compreensão e o conhecimento nas administrações dos novos Estados-Membros, não só em matéria de legislação europeia, mas também, especificamente, no que se refere aos efeitos da legislação na economia. Analogamente, são necessários programas de formação coerentes para os empresários e os parceiros sociais. É necessário incentivar a criação de associações patronais e de sindicatos com um bom funcionamento nos novos Estados-Membros, bem como a criação de enquadramentos institucionais aperfeiçoados para satisfazer as necessidades da economia baseada no mercado.

6. Revisão da política

6.1. A base da política industrial comunitária está estabelecida no artigo 157.º do Tratado. A evolução da política

industrial da Comunidade nos próximos anos basear-se-á, segundo a Comunicação, nas seguintes abordagens combinadas:

- assegurar as condições de enquadramento mais adequadas;
- uma abordagem comunitária mais sistemática para melhorar as condições de enquadramento;
- melhorar a integração das políticas comunitárias que influenciam a competitividade industrial;
- responder às necessidades específicas da indústria dos países prestes a aderir à UE;
- envidar esforços no sentido de melhorar a governança mundial;
- testar a importância sectorial desta abordagem.

6.2. O CESE aceita a lógica desta abordagem, mas observa que serão necessários desenvolvimentos políticos pormenorizados a nível comunitário e, por vezes, a nível dos Estados-Membros. Não obstante, poderá trata-se de uma abordagem útil se contribuir para a identificação das medidas adequadas.

6.3. Esta Comunicação não está vocacionada para conceber propostas pormenorizadas para melhorar a política industrial. Trata-se, todavia, de uma perspectiva crítica que, quando adoptada, pode definir os princípios das acções que se devem seguir. Os próximos passos, que são actualmente uma prioridade urgente, devem concentrar-se nos temas delineados no ponto 8.1 supra.

6.4. O CESE congratula-se com a proposta delineada nesta Comunicação relativamente a uma revisão contínua de todas as políticas comunitárias que influenciam a indústria. Tal irá necessariamente abranger uma vasta gama de políticas e de processos de elaboração das mesmas.

6.5. A revisão contínua será igualmente melhorada através da aplicação das novas medidas adoptadas pela Comissão com vista a simplificar os mecanismos de governança da Comissão e da introdução de compromissos de consulta bem definidos, bem como das correspondentes avaliações do impacto das propostas políticas, que incluirão avaliações das implicações económicas, sociais e ambientais. Esta revisão terá de contemplar o acompanhamento sistemático do impacto de novos projectos de regulamentos na indústria no que se refere aos custos. Para além da avaliação específica do impacto de medidas individuais, deverá ser solicitado à Comissão que publique periodicamente a sua avaliação dos efeitos cumulativos de quaisquer decisões comunitárias sobre os custos e o desempenho da indústria, tanto na sua globalidade como em relação a sectores vulneráveis específicos.

6.6. Um processo mais sistemático de avaliação do impacto proporcionaria uma maior transparência e igualmente uma base para um diálogo mais alargado com as partes interessadas sobre a aceitação das políticas e para um debate sobre o respectivo impacto, o que será particularmente útil para os futuros trabalhos do CESE.

6.7. Para que não se conclua que a política industrial gira unicamente em torno de acções oficiais, o CESE louva igualmente o papel da indústria, das associações sectoriais da indústria e das associações industriais, em cooperação com os parceiros sociais, ao assumirem um papel activo para garantir que a indústria continue a reforçar o seu contributo para as economias da UE.

6.8. Na sua apresentação à Comissão do Parlamento Europeu ⁽¹⁾, o Comissário Liikanen descreveu esta Comunicação da Comissão como o primeiro passo num processo mais alargado que irá colocar a indústria novamente na agenda política. Permitirá igualmente uma exploração da forma como diferen-

(1) Discurso proferido em 22.1.2003.

tes políticas comunitárias interagem com o desempenho da indústria europeia e uma análise do que deve ser feito para reforçar a competitividade das empresas da UE.

6.9. O CESE congratula-se com esta revisão de aspectos importantes da elaboração de políticas da UE e agradece a oportunidade de contribuir novamente para o debate à medida que este se desenvolve.

6.10. O CESE congratula-se igualmente com a reformulação do Conselho da União Europeia, de forma a que uma nova formação reúna, num formato com uma designação apropriada, um Conselho «Competitividade» com muitas das principais responsabilidades relacionadas com a política industrial.

6.11. Todavia, desnecessário se torna que o CESE lembre o Conselho ou a Comissão de que, ainda que a política industrial deva colocar particular ênfase nos factores que influenciam directamente a competitividade, a promoção eficaz e legítima do desenvolvimento industrial exige uma melhor compreensão da forma como a indústria é afectada por muitas outras acções comunitárias e vice-versa.

Bruxelas, 17 de Julho de 2003.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH