

**Parecer da Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão 2000/819/CE relativa a um programa plurianual para a empresa e o espírito empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas (PME)» (2001-2005)**

COM(2003) 758 final — 2003/0292 (COD)

(2004/C 302/02)

Em 23 de Dezembro de 2003, o Conselho, em conformidade com o artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta *supra* mencionada.

A Secção Especializada de Relações Externas, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 9 de Junho de 2004, de que foi relator D. DIMITRIADIS.

Na 410.ª reunião plenária de 30 de Junho e 1 de Julho de 2004 (sessão de 30 de Junho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou o seguinte parecer por 140 votos a favor, 1 voto contra e 4 abstenções.

## 1. Preâmbulo

1.1 Antes e depois da definição dos objectivos de Lisboa, a União Europeia debatia-se, e debate-se ainda, com sérios problemas: a) de competitividade e modernização das empresas europeias, designadamente PME; b) de ineficiência e de excesso de burocracia das administrações públicas ao promoverem o espírito empresarial; c) de insuficiência de coordenação entre as organizações representativas de PME, os poderes públicos e a Comissão na promoção do espírito empresarial, d) de falta de coordenação das políticas nacionais no apoio às PME, e) de ausência, nos Estados-Membros, de uma estratégia a longo prazo para as PME, f) de apoio financeiro às empresas (designadamente PME) pelo sector bancário e pelas sociedades de capital de risco g) de custo elevado dos empréstimos em razão da pequenez das PME e do risco acrescido e h) a inexistência de uma política permanente para as PME.

1.2 Embora do ponto de vista normativo e legislativo se tenha completado o mercado único, a UE reconhece que o actual sistema e as suas vantagens potenciais não foram totalmente aceites e aproveitados pelas PME, nem por estas plenamente utilizado esse potencial.

1.3 A UE está a travar um duro combate contra a concorrência internacional, contra a considerável influência económica e política dos Estados Unidos<sup>(1)</sup> que conseguiu um alto grau de competitividade e produtividade, e contra o Japão, os países do Sueste Asiático<sup>(2)</sup> e as economias emergentes, como a China, a Índia e o Brasil.

<sup>(1)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Plano de acção: Agenda Europeia da política do espírito de empresa, COM(2004) 70 final, de 11 de Fevereiro de 2004.

<sup>(2)</sup> Documento de trabalho da Comissão «Relatório 2003 sobre a competitividade europeia» SEC(2003) 1299, de 12 de Novembro de 2003.

1.4 O desemprego é o maior problema económico e social enfrentado pela UE e tornou a criação de empregos, designadamente nas PME, que constituem a maioria esmagadora das empresas europeias, em objectivos prioritários.

1.5 A UE envida esforços consideráveis no sentido de reforçar a investigação e a tecnologia, pois sabe que as melhorias nestes domínios constituem a única garantia de desenvolvimento e de progresso; no entanto, a estratégia proposta nem sempre traz os resultados esperados, por falta de flexibilidade dos mecanismos e dos quadros jurídicos, que reforçam a burocracia, diminuem a eficácia e ocasionam atrasos indesejáveis.

1.6 Para fazer face ao acima mencionado, o Conselho de Amesterdão (Julho de 1997) e a cimeira consagrada ao emprego (Novembro de 1997, no Luxemburgo) lançaram os alicerces da iniciativa a favor do desenvolvimento e do emprego. Por outro lado, com as decisões 98/347/CE<sup>(3)</sup> e 2000/819/CE<sup>(4)</sup>, o Conselho de Ministros lançou os fundamentos de um apoio organizado e contínuo ao espírito empresarial europeu, juntamente com a criação de mais empregos por intermédio de programas específicos.

## 2. Introdução

### 2.1 Objectivos

Os objectivos do programa são, por um lado, promover a criação de empregos, e, por outro lado, constituir e desenvolver pequenas e médias empresas inovadoras, tais como as definidas na Recomendação 96/280/CE da Comissão, reforçando os recursos financeiros disponíveis e, com isso, aumentando o investimento nas PME.

<sup>(3)</sup> Decisão do Conselho (98/347/CE) relativa às medidas de auxílio financeiro às pequenas e médias empresas (PME) inovadoras e criadoras de empregos — Iniciativa para o desenvolvimento e o emprego — JO L 155 de 29 de Maio de 1998

<sup>(4)</sup> Decisão do Conselho 2000/819/CE relativa a um programa plurianual par as empresas e para o espírito empresarial, em especial para as pequenas e médias empresas (PME) (2001-2005)

2.1.1 A justificação para o apoio às PME é ter sido demonstrado que criam mais facilmente novos empregos, dada a adaptabilidade que mostram ter à mudança das condições do mercado, a facilidade da tomada de decisões e a aplicação rápida destas no interior da empresa. Além disso, são, muitas vezes, as PME que encontram a maior parte dos problemas quando da sua criação em razão dos processos burocráticos e da falta de recursos financeiros, quando tentam promover projectos inovadores, dada a ausência de possibilidades de acesso aos financiamentos bancários e, nos novos Estados-Membros, a inexistência de um sistema bancário que possa conceder créditos semelhantes, ou quando desenvolvem parcerias internacionais.

## 2.2 Descrição — Âmbito do programa

O programa comporta três mecanismos: a) um mecanismo de capital de risco para as empresas (ajudas ao arranque do MET <sup>(1)</sup>), aplicado pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), b) um mecanismo de apoio financeiro para promover a criação de «joint ventures» internacionais entre PME da União Europeia (Joint European Venture – JEV), aplicado pela Comissão e c) um mecanismo de garantias (mecanismo de garantias em favor das PME) aplicado pelo FEI.

2.2.1 O orçamento do programa eleva-se a 423,56 milhões de euros, dos quais 168 milhões para o mecanismo de ajuda ao arranque — MET, 57 milhões para o JEV e 198, 56 milhões para o mecanismo de garantia em favor das PME. Dada a ampla utilização do mecanismo de garantia em favor das PME, um montante de 30,56 milhões de euros foi transferido do JEV para o mecanismo de garantia em favor das PME. Até 29 de Maio de 2002, data de expiração do prazo de atribuição de fundos, o orçamento inicial previsto para o mecanismo de ajudas ao arranque do MET e para o mecanismo de garantia em favor das PME tinha sido totalmente cativado por autorizações pelo FEI. No mecanismo das JEV, estava disponível a verba de 14,5 milhões de euros para a realização de diversos projectos.

2.2.2 O mecanismo de capitais de risco (ajuda ao arranque do MET) apoia o investimento de capitais de risco nas PME, designadamente durante a constituição e arranque e nas primeiras fases de desenvolvimento e ou nas PME inovadoras, mediante investimentos nas sociedades especializadas de capitais de risco.

2.2.2.1 No quadro da JEV, a União Europeia contribui financeiramente para as PME criarem novas «joint ventures» transnacionais no interior da UE.

2.2.2.2 No âmbito do mecanismo de garantia em favor das PME, a UE proporciona financiamento para cobrir os custos das garantias e das contra garantias que o FEI oferece para a promoção do aumento de empréstimos concedidos às PME

<sup>(1)</sup> MET: o Mecanismo Europeu para as Tecnologias foi criado pelo Banco Europeu de Investimentos (BEI) com o objectivo de fornecer capitais de risco às pequenas e médias empresas activas no sector das altas tecnologias, mediante financiamento para investimento através dos fundos de capital de risco existentes.

inovadoras. O objectivo é alcançado com o aumento da capacidade dos mecanismos de garantia que funcionam nos Estados-Membros e diz respeito a programas novos como a existentes. O mecanismo cobre uma parte das perdas originadas pelas garantias até um montante pré-determinado e dá uma atenção particular ao financiamento dos activos imateriais das PME.

## 3. Resultados do programa

3.1 Segundo o relatório da Comissão, cerca de 206 PME do sector das altas tecnologias (Biotecnologia / Ciências da Vida e Tecnologia da Informação) que obtiveram resultados extremamente positivos no domínio da criação de novos empregos, utilizaram, até Junho de 2002 <sup>(2)</sup>, o mecanismo de ajuda ao arranque do FEI; por outro lado, 112 000 empresas mais pequenas, cujo número de empregos aumentou em mais de 30 %, utilizaram o mecanismo de garantias em favor das PME. Muito poucas propostas foram apoiadas pelo mecanismo da JEV (apenas 137 propostas foram aceites).

## 4. Observações

4.1 O relatório da Comissão <sup>(3)</sup> apoiou-se, para os três programas, numa amostra muito pequena de empresas, de modo que as conclusões comportam uma probabilidade elevada de erros estatísticos, mas também factuais.

4.2 Entre 1998 (ano de lançamento) e 2002 (ano de avaliação) cerca de 206 PME utilizaram o mecanismo de ajuda ao arranque MET. O Comité considera que este número é reduzido, comparado com os resultados de iniciativas equivalentes nos Estados Unidos, onde se assistiu a uma explosão do número de empresas criadas e a um espírito empresarial muito florescente, mediante mecanismos equivalentes que se apoiaram no capital de alto risco. O mecanismo JEV permitiu criar apenas 31 «joint ventures» internacionais e 252 novos empregos, resultado que não correspondem ao pretendido nem às previsões. Os resultados do mecanismo de garantia em favor das PME foram considerados positivos.

4.3 As previsões do relatório relativas à criação de emprego nas empresas que beneficiam de ajuda, apoiam-se em elementos mais antigos (2001 — meados de 2002) e não podem ser suficientemente adequados para os três mecanismos.

4.4 O CESE não possui elementos definitivos, concretos e completos sobre criação de novos empregos (1998-2003). Por consequência, a avaliação e a apresentação de posições e conclusões tornam-se muito difíceis. Apesar disso, o CESE sublinha, uma vez mais, o especial interesse que consagra ao esforço envidado na criação de empregos e convida a Comissão a continuar a fazer dela uma prioridade essencial após a revisão do programa plurianual.

<sup>(2)</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — COM(2003) 758 final — 8.12.2003

<sup>(3)</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — COM(2003) 758 final — 8.12.2003

4.5 O investimento de alto risco constitui condição prévia essencial da promoção de ideias inovadoras, que serão transformadas em projectos empresariais e terão como resultado iniciativas coroadas de êxito. O sucesso espantoso de determinados projectos deste género compensa os insucessos de outras tentativas inovadoras que não foram aceites pelo mercado.

4.6 O programa ignora totalmente a economia tradicional. A referência constante a acções inovadoras exclui a possibilidade de as pequenas e médias empresas tradicionais terem acesso ao financiamento. A inovação é um instrumento muito importante para a modernização da economia e o reforço da sua competitividade. Dever-se-á, no entanto, observar que: a) as empresas europeias correm o risco de perder definitivamente partes de mercado, no mercado europeu, por causa das importações de produtos de baixo preço da economia tradicional de países terceiros; b) a ausência de apoio às pequenas e médias empresas tradicionais pode levar à criação de oligopólios no domínio da distribuição e do comércio, com reacções em cadeia em todo o processo de produção, o que levará a uma perda global de emprego.

4.7 Reduzir as formalidades burocráticas, criando balcões únicos para pôr em execução os processos e suprimir os formulários supérfluos graças à utilização da tecnologia moderna constituem condições prévias essenciais para as PME participarem nos programas em questão.

## 5. Conclusões

5.1 O CESE aprova as alterações da Decisão 2000/819/CE propostas pela Comissão.

5.2 O CESE concorda com a Comissão quando considera que o impacto global dos três instrumentos de financiamento poderá ser medido apenas após um lapso de tempo razoavelmente longo. No entanto, entende que, por um lado, passou tempo suficiente entre o lançamento e a avaliação para se poder tirar conclusões que levem a ajustamentos e que, por outro lado, no contexto actual da mundialização da economia, marcada por uma feroz concorrência, não se pode ficar à espera, pois as tendências e as perspectivas mudam constantemente.

5.3 O Comité reconhece que durante os anos de 2001 e 2002, o ambiente internacional foi desfavorável e houve uma baixa da oferta de capitais de risco na UE, assim como relutância dos grandes bancos em conceder empréstimos às PME. Em 2002, a procura de garantias aumentou consideravelmente na Europa, pois os bancos começaram a exigir mais segurança, uma vez que consideravam que os riscos e os custos da gestão eram elevados. Atento o exposto, o Comité considera ainda mais útil a existência destes mecanismos, designadamente do mecanismo de garantias e do mecanismo de ajuda ao arranque. O Comité propõe também o reforço da cooperação com os pequenos bancos especializados, dotados de mecanismos de comunicação flexíveis e cujo objectivo essencial é prestar serviço às PME.

5.4 O Comité apoia os esforços dos três subprogramas e tem-nos por necessários. Considera, no entanto, que o processo que as PME devem seguir para integrar esses programas é difícil, burocrático e rígido e que as PME têm muitas vezes sérios problemas de informação e de organização interna.

5.5 O Comité considera que o mecanismo de garantia PME é especialmente útil e solicita que se aumente o financiamento e que se envidem todos os esforços para englobar directamente os países que ainda não foram abrangidos (Grécia, Irlanda, Luxemburgo).

5.6 O Comité apoia o reforço do mecanismo de garantia tendo em vista a entrada dos novos Estados-Membros que contam milhares de PME sem acesso a empréstimos bancários e, conseqüentemente, não podem proceder a investimentos produtivos nem criar novos empregos.

5.7 O Comité estima necessário rever o orçamento do programa a fim de cobrir as necessidades dos novos Estados-Membros. O orçamento actualmente disponível diz respeito a 15 Estados-Membros (tantos quantos engloba) e não aos 10 novos Estados-Membros que serão os que mais necessidade terão.

5.8 O Comité convida a Comissão a tomar as medidas necessárias para reforçar mais o mecanismo de ajuda ao arranque, pois constitui um instrumento necessário ao desenvolvimento de PME inovadoras e ao reforço de projectos empresariais de alto risco que são necessários para o desenvolvimento da investigação e da tecnologia, mas também outros projectos de investimento de PME que não fazem parte do domínio da alta tecnologia, mas apresentam grande interesse empresarial e devem ter acesso a todas as formas de financiamento e a todos os instrumentos. Por consequência, propõe:

- a) dar caução a qualquer forma jurídica de empresa, independentemente do objecto da sua actividade;
- b) reforçar o financiamento de todas as formas de empresas, na base do MET;
- c) reforçar quantitativamente o apoio às iniciativas inovadoras de alto risco;
- d) aumentar gradualmente as ajudas em capital de arranque (MET), com base nos postos de trabalho ou no aumento do emprego e da inovação;
- e) fazer participar o sistema bancário na difusão da informação e no apoio aos programas de financiamento e de garantias;
- f) examinar a possibilidade de negociar as taxas de juros das empresas caucionadas, num acordo central entre o mecanismo de caução e os bancos;
- g) examinar a possibilidade de reforçar as iniciativas nacionais mediante o mecanismo de caução.

5.9 O Comité considera que os capitais, públicos ou privados, à disposição da UE no domínio da investigação e da tecnologia são insuficientes e não podem cobrir as necessidades acrescidas das PME em matéria de informação, de novas tecnologias e de biotecnologia. O CESE solicita que se encontrem mais fundos a fim de cobrir estas necessidades.

5.10 Dever-se-á estudar, avaliar e utilizar, quando necessário, os mecanismos rápidos e flexíveis existentes, que produzem excelentes resultados, nos Estados Unidos, e permitir maior cooperação com os balcões especializados de capitais de risco nos casos em que houver interesse para o investimento<sup>(1)</sup>. O CESE convida a Comissão a desempenhar um papel de primeiro plano neste domínio.

5.11 O Comité considera que se devem envidar mais esforços para informar as PME sobre a existência e o funcionamento do mecanismo de garantia, mas também para encontrar melhores modos de acesso e de comunicação com o BEI e o FEL. Sobressai do inquérito realizado que a maior parte das PME ignoram que a UE desenvolve uma acção metódica para as apoiar. Por esta razão, é necessário misturar os actores das empresas (câmaras de comércio, associações comerciais, organizações de PME, etc.) para uma melhor difusão da informação, uma comunicação mais directa e mais eficaz com as PME e uma resolução mais prática e rápida dos problemas que se apresentam na aplicação do programa.

5.12 O Comité considera que, em breve, a partir da adesão dos novos países, será necessário proceder a uma avaliação especial dos instrumentos do programa, uma vez que apesar do inventário dos problemas existentes actualmente nos países aderentes, sem dúvida alguma a situação é menos lisonjeira que a que foi descrita, serão necessários encorajamentos consideráveis que não se podem avaliar agora, e haverá um período de adaptação que ocasionará riscos sérios para as PME locais.

5.13 O CESE aprova a proposta da Comissão de suprimir gradualmente, mas o mais depressa possível, a JEV, dadas as críticas à sua estrutura actual. O CESE não pode, porém, deixar de salientar que continua favorável às «joint ventures» de carácter internacional, pois considera que a UE evidencia um atraso considerável em matéria de cooperação e iniciativas empresariais de carácter transnacional e que é necessário suprimir as fronteiras para as empresas, na Europa.

5.14 Convirá, também, examinar o relançamento do mecanismo JEV ou outro semelhante, com a condição de que existam as condições, após o alargamento, e criar parcerias internacionais no interior da UE e do EEE. Será necessária uma

política que apoie as cooperações internacionais entre as PME a fim de permitir a realização deste objectivo e que desapareça o peso burocrático extremo que afligia o programa JEV e constituiu uma das razões do seu insucesso.

5.15 O CESE considera que, após a experiência adquirida com o 6.º programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico, se deverão reactivar pequenos programas para as PME, programas que hoje estão ausentes da filosofia do programa plurianual.

5.16 O CESE reconhece que a realização de programas de fraco financiamento leva a um custo elevado de gestão e que, por esta razão, se tenta reduzir substancialmente o seu número. O CESE observa, no entanto, que a limitação do número destes programas se faz em detrimento das PME, que não podem participar neles e que não têm a possibilidade de participar em programas de financiamento elevado. Por todas estas razões, o CESE aprova a posição do Parlamento Europeu e convida a Comissão a estar particularmente atenta à redução ou supressão dos programas que correspondem às necessidades essenciais das PME. Por esta razão, o CESE considera necessário que a Comissão coopere com os representantes das empresas.

5.17 O CESE considera a Carta Europeia das Pequenas Empresas, adoptada pelo Conselho Europeu da Feira (19 de Junho de 2002), uma iniciativa especialmente importante, e tomou posição sobre o assunto por várias vezes, no passado, por intermédio de pareceres. Considera necessário recordar a necessidade de aplicar a Carta na prática, com base em disposições claras.

5.18 O CESE aprova os objectivos de financiamento fixados no Anexo I (descrição dos domínios de acção), no que diz respeito aos mecanismos de garantia em favor das PME (número 1.4. a, ii), mas considera que é possível alargar estes objectivos mediante um diálogo sério e contínuo com os representantes das PME (sistemas de qualidade, estudos ambientais, estudos de qualidade, ajuda técnica e tecnológica, transferência de saber-fazer, etc.).

5.19 O CESE considera que a UE deve envidar esforços mais intensos e mais determinados para reforçar as PME inovadoras, reduzindo, nos programas, os processos burocráticos (documentos inúteis, progressão dos processos a acelerar) que têm repercussões negativas e ocasionam atrasos.

5.20 O CESE aprecia positivamente a realização dos programas e deseja que continuem a ser apoiados e aperfeiçoados.

Bruxelas, 30 de Junho de 2004.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Roger BRIESCH

<sup>(1)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a realização do plano de acção para o capital-investimento (PACI)