

II

(Actos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

422.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE DEZEMBRO DE 2005

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Plano de acção no domínio dos auxílios estatais — Menos auxílios estatais e mais orientados: um roteiro para a reforma dos auxílios estatais 2005-2009»

COM(2005) 107 final — [SEC(2005) 795]

(2006/C 65/01)

Em 8 de Junho de 2005, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o documento de consulta supramencionado.

Em 11 de Novembro de 2005, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer com base no projecto do relator, **A. PEZZINI**.

Na 422.^a reunião plenária de 14 e 15 de Dezembro de 2005 (sessão de 14 de Dezembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 117 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 O Comité Económico e Social Europeu tem salientado repetidas vezes a importância do controlo dos auxílios estatais, visto tratar se de um elemento fundamental para:

- uma correcta política de concorrência pensada também como instrumento de convergência entre as economias dos Estados-Membros,
- o reforço da inovação e da competitividade da UE e
- a coesão e o crescimento sustentável de todas as regiões da Comunidade.

1.2 A disciplina no domínio dos auxílios estatais fundamenta-se em textos que remontam à constituição da própria Comunidade, mais concretamente, nas disposições do Tratado CECA e do Tratado CEE. Todavia, em contraste com o Tratado CECA, que expirou, o Tratado CE não estabelece uma proibição absoluta dos auxílios concedidos pelos Estados. Com efeito, paralelamente ao enunciado da proibição são previstas derrogações ⁽¹⁾ e algumas excepções ⁽²⁾ que conferem à Comissão – e excepcionalmente também ao Conselho – um amplo poder discricionário para autorizar certas ajudas ao arripio da norma geral.

⁽¹⁾ Artigo 87.º, n.º 2.

⁽²⁾ Artigo 87.º, n.º 3.

1.3 Por outro lado, os artigos 87.º, 88.º e 89.º, que regulam esta complexa matéria, fazem parte da Secção II do Título VI que trata das regras comuns relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações, justamente para evidenciar como a questão dos auxílios estatais deve ser tida em consideração em virtude do impacto que pode ter no mercado concorrencial.

1.3.1 O Comité já teve a oportunidade de sublinhar, a propósito, que seja qual for o novo plano de acção no domínio dos auxílios estatais este deve inserir-se no quadro definido pelo artigo 2.º do Tratado CE para poder garantir, designadamente, o bom funcionamento do mercado único, a aplicação de regras não discriminatórias, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, um crescimento contínuo e não inflacionista, um elevado grau de competitividade e de convergência, a melhoria da qualidade de vida, sem esquecer a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.

1.4 Com efeito, entende-se como auxílios estatais, conforme definição da própria Comissão, uma forma de intervenção estatal para promover uma determinada actividade económica. A concessão desse tipo de auxílio tem por consequência que certos sectores ou certas actividades económicas beneficiam de um tratamento mais favorável do que outras, falseando as regras do jogo da concorrência e discriminando as empresas que recebem apoio e as restantes ⁽³⁾.

⁽³⁾ COM(2005) 147 final, de 20.4.2005.

1.4.1 Na aceção do n.º 1 do artigo 87.º, o conceito de auxílios estatais abrange não só todos os auxílios concedidos por autoridades públicas e financiados com dinheiros públicos como também as intervenções destinadas a reduzir os encargos que, normalmente, oneram o balanço financeiro das empresas.

1.5 O Conselho Europeu de Março de 2005 reafirmou o objectivo de prosseguir na via de redução do nível geral dos auxílios estatais, sem deixar de ter em conta as eventuais falhas dos mercados. Esta posição coaduna-se com as deliberações das Cimeiras de Lisboa de 2000 e de Estocolmo de 2001 e responde à necessidade de reafectar os auxílios em benefício do apoio a determinados objectivos horizontais de interesse comum, inclusivamente da coesão.

1.5.1 Além disso, a Comissão, na sua recente comunicação sobre a revisão intercalar da estratégia de Lisboa, fez seu o objectivo de os Estados-Membros deverem reduzir e reorientar os auxílios estatais para fazer face a carências do mercado, sobretudo em sectores com um elevado potencial de crescimento, bem como para estimular a inovação⁽⁴⁾.

1.6 Também o Parlamento Europeu se pronunciou não há muito tempo sobre os auxílios estatais⁽⁵⁾, frisando que estes devem ser despendidos de forma responsável e eficaz, uma vez que:

- representam mais de 50 % do orçamento anual da União Europeia,
- têm repercussões nas finanças públicas, na concorrência e na capacidade de investimento das empresas privadas num ambiente económico globalizado e
- são financiados pelos contribuintes europeus.

1.6.1 Por outro lado, o PE adoptou, em 12 de Maio de 2005, uma resolução intitulada «Reforço da competitividade europeia: consequências das transformações industriais para a política e o papel das PME»⁽⁶⁾ em que apoia, designadamente, a redução do volume global das ajudas às empresas, mas recorda a utilidade de algumas ajudas para suprir determinadas carências do mercado, como, por exemplo, as ajudas à I&D ou à formação e as que se destinam à consultoria às empresas.

1.6.2 Ciente da importância das ajudas às PME dos Estados-Membros, o PE pede à Comissão que mantenha no âmbito dos Fundos Estruturais o conjunto dos instrumentos de ajuda à reconversão económica e socioeconómica para as regiões afectadas pelas deslocalizações industriais e insiste na necessidade de ter em conta as pequenas e micro-empresas⁽⁷⁾ nestas regiões e, mais genericamente, no conjunto das políticas de coesão.

⁽⁴⁾ Nem sempre se compreende muito bem em que consiste a sociedade do conhecimento. Nesta sociedade os produtos contêm uma elevada percentagem de saber e inteligência. A capacidade de produzir bens e serviços cada vez mais inovadores e inteligentes é estimulada e apoiada também pelos auxílios estatais.

⁽⁵⁾ Resolução PE n.º P6_TA (2005)0033, de 22.2.2005.

⁽⁶⁾ Resolução PE n.º A6-0148/2005, de 12.5.2005.

⁽⁷⁾ Recomendação 2003/361/CE in JO L 124 de 20.5.2003, p. 36.

1.6.3 No âmbito do projecto de reforma dos regimes de auxílios estatais, o PE propõe que seja definida uma linha de acção clara em prol da inovação percorrendo transversalmente todos os sectores, à luz dos objectivos de Lisboa.

1.7 Por seu turno, também o Tribunal de Justiça se tem pronunciado em múltiplas ocasiões sobre o tema auxílios estatais, criando um verdadeiro direito casuístico (*case-by-case-law*) e optando por uma jurisprudência caracterizada por directrizes coerentes e muito detalhadas, o que ficou evidente ainda há pouco com o acórdão sobre os serviços de interesse geral e o acórdão Altmark⁽⁸⁾ de 24 de Julho de 2003.

1.8 No seu «Relatório sobre o roteiro dos auxílios estatais» de Abril de 2005⁽⁹⁾, a Comissão desenha um quadro positivo da reacção dos Estados-Membros à estratégia lançada em Lisboa, traduzido em níveis de ajuda ligeiramente decrescentes em relação ao PIB e respostas ainda mais positivas à reorientação dos auxílios no sentido do que foi sugerido pelos Conselhos Europeus. Mas há sem dúvida ainda muito por fazer.

1.8.1 Como ponto de partida do debate sobre uma estratégia com vista à redução do volume global dos auxílios estatais e à sua reafecção a objectivos horizontais, a Comissão tinha elaborado, em 2001, o repertório dos auxílios estatais e o quadro de avaliação respectivo que veio a desenvolver ulteriormente no decurso de 2002. O Comité já exprimiu a sua satisfação pelo empenho da Comissão para conseguir maior transparência no sector, o que se afigura particularmente importante no atinente aos países de adesão recente.

1.9 Apraz ao Comité registar o facto de, em 2003, o montante anual de auxílios estatais ter diminuído 3,6 % em relação a 1999 e quase 30 % em relação a 1996. Sobressai, no entanto, que o montante de 53 mil milhões de euros⁽¹⁰⁾, dos quais mais de 60 % destinados à indústria transformadora e aos serviços, continua a ser elevado. Este facto só confirma a sua apreensão pelas possíveis distorções de concorrência geradas pelas divergências na concessão de auxílios estatais entre os vários Estados-Membros e, ao nível nacional, entre as várias regiões.

1.9.1 O Comité⁽¹¹⁾ louvou oportunamente o esforço sistemático da Comissão em precisar e clarificar as regras vigentes, com atenção especial ao regulamento de isenção por categoria e aos auxílios ao emprego que facilitarão a criação de postos de trabalho pelos Estados-Membros.

⁽⁸⁾ Processo C-280/2000, Altmark Trans eMagdeburg – Nahverkehrs-gesellschaft Altmark (2003) CJCE I-7747.

⁽⁹⁾ Ver nota 3.

⁽¹⁰⁾ Ao nível da UE.

⁽¹¹⁾ JO C 108 de 30.4.2004, p. 90.

1.9.2 O Comité concorda plenamente com a Comissão quando afirma que as regras sobre os auxílios estatais devem ser adaptadas à medida que o tempo passa para poderem acompanhar a evolução política, económica e legal. É este o motivo por que «os instrumentos de avaliação dos auxílios estatais estão sujeitos a revisões periódicas e têm, por isso, uma duração limitada»⁽¹²⁾.

1.10 Face ao exposto, aplaude as propostas avançadas pela Comissão de uma reforma geral da matéria⁽¹³⁾, baseada numa abordagem integrada que tenha em consideração os «fracassos do mercado».

1.10.1 Defende que a adopção de um novo quadro tendo em devida conta o equilíbrio entre a política das ajudas e a necessidade de desenvolvimento seja subordinada a uma revisão compreendendo a simplificação e a avaliação exaustiva do impacto das ajudas.

1.10.2 Esta revisão deverá assentar em objectivos claros, consultas amplas, informações completas, enquanto o novo quadro terá de garantir a coerência entre as políticas, a concentração das acções e, por último, a simplificação, a transparência e a certeza jurídica.

1.10.3 O quadro proposto deverá ser consentâneo com:

- os imperativos de uma abordagem integrada da competitividade, estabelecidos pelo Conselho Europeu de Novembro de 2004, para o relançamento da Agenda de Lisboa em termos de desenvolvimento económico, de crescimento do emprego e de reforço das empresas,
- a necessidade de simplificar a política comunitária que rege os auxílios estatais, cuja estratificação sucessiva só tem contribuído para aumentar a sua complexidade e a carga administrativa para os Estados-Membros, mas também para os próprios beneficiários,
- a necessidade de garantir a certeza jurídica e a transparência administrativa com regras claras, simples e previamente fixadas, de fácil compreensão e utilização por parte das empresas e dos seus consultores,
- o princípio da viabilidade económica dos auxílios destinados a remediar os fracassos do mercado, reduzindo as incertezas e garantindo aos operadores um grau suficiente de previsibilidade,
- mecanismos e procedimentos de detecção e de notificação das medidas incompatíveis com o mercado interno da Europa a 25, estes deverão dar possibilidades concretas de participação activa a todas as partes interessadas, à magistratura, ao mundo académico, às empresas e à sociedade civil.

1.10.4 Outros requisitos exigem uma atenção especial:

- às dimensões e à localização dos beneficiários dos auxílios, bem como ao montante da ajuda propriamente dito (cf. regulamento «de minimis»),

- à compatibilidade do novo quadro com a política comunitária do ambiente (novas regras para o «Regime de comércio de emissões»),
- à política de inovação, (Vade-mécum de Novembro de 2004 e nova comunicação de 2005) da investigação e do desenvolvimento tecnológico (novo quadro de apoio I&D de 2006),
- à política industrial sectorial,
- à política de coesão (revisão das orientações relativas aos auxílios com finalidade regional (RAG 2006),
- à política empresarial (regulamento «de minimis» e revisão da disciplina aplicável ao capital de risco),
- à sensibilidade dos consumidores e aos benefícios para os cidadãos europeus.

1.11 Todavia, na opinião do Comité, mais importante do que definir um quadro comum para os auxílios estatais é relançar uma política moderna que obtenha a aprovação unânime de todos os Estados-Membros, sobretudo sabendo que a globalização impõe processos de transição e de reestruturação a todas as economias europeias.

1.12 As empresas, enquanto concorrentes e destinatárias últimas dos regimes de apoio, encontram-se, juntamente com o sector público, numa posição privilegiada para avaliar a eficácia dos instrumentos existentes. Elas poderão, por isso, dar um contributo concreto para encontrar soluções adequadas a uma política europeia moderna em matéria de auxílios estatais e avançar com sugestões úteis para o estabelecimento de novas orientações.

1.12.1 Além disso, são as empresas que ficam mais directamente expostas à incerteza jurídica e a períodos longos de espera até à aprovação dos regimes de apoio e têm de arcar com as graves consequências da recuperação de auxílios considerados ilegais. São, portanto, dos actores mais interessados na difusão de um conhecimento unívoco da legislação comunitária e na superação das dificuldades e das deformações na sua interpretação e aplicação.

2. Para um quadro equilibrado de reforma dos auxílios estatais

2.1 O Comité está persuadido de que as propostas de reforma da Comissão são uma oportunidade a não perder para fundir numa síntese equilibrada:

- a necessidade de desenvolvimento de todos os Estados-Membros dentro dos critérios de uma economia sustentável, baseada no conhecimento, em mais e melhores empregos e numa qualidade de vida elevada,
- as condicionantes da globalização, no pleno respeito das regras da OMC,
- a igualdade de condições, no vasto mercado comum da Europa alargada, para as empresas, os consumidores, os contribuintes e a sociedade civil no seu todo.

⁽¹²⁾ SEC(2005) 795, de 7.6.2005.

⁽¹³⁾ COM(2004) 293 final, de 20.4.2004.

2.2 O Comité concorda plenamente com o princípio inspirador da reforma «menos auxílios estatais e mais orientados para alvos precisos», visto reconhecer nele o objectivo de reforçar a competitividade das empresas nos mercados nacionais e internacionais e de criar condições para premiar as empresas mais eficientes.

2.3 O Comité não tem dúvidas em subscrever a via traçada pela Comissão no sentido de simplificar as regras garantindo maior certeza jurídica aos operadores e aligeirando a carga administrativa dos Estados. O Comité está, com efeito, persuadido de que as dúvidas quanto à natureza lícita ou ilícita de uma ajuda do Estado poderão pôr em causa a legitimidade do controlo dos auxílios estatais a cargo da Comissão.

2.4 Na opinião do Comité, o projecto de reforma da disciplina comunitária dos auxílios estatais deveria permitir essencialmente:

- um maior envolvimento institucional das várias partes interessadas, a começar pelas empresas, nos processos de decisão e de aplicação das políticas,
- uma adaptação das regras vigentes aos novos desafios para estribar os objectivos da estratégia de Lisboa e aumentar os benefícios para os cidadãos,
- a criação de instrumentos específicos para estimular o aumento da dimensão das empresas através de incentivos apropriados,
- a adopção de novas regras para os auxílios estatais à inovação e à I&D,
- condições mais claras para a atribuição de incentivos fiscais, revendo os enquadramentos das medidas de apoio através da «fiscalidade vantajosa» que garante igualdade de tratamento às zonas desfavorecidas, graças a um instrumento atraente, simples e de impacto limitado na concorrência,
- a introdução de mecanismos de avaliação *ex post* e de monitorização da viabilidade económica das medidas adoptadas, que verifiquem se são consentâneas com o funcionamento do mercado interno,
- uma maior cooperação internacional para ser possível coordenar a política comunitária com a dos países terceiros, especialmente daqueles cujos ordenamentos jurídicos não prevêem qualquer limite para os auxílios estatais.

2.5 A política em matéria de auxílios estatais é parte integrante da política da concorrência e, como tal, é uma das políticas com mais influência no andamento da economia. Na opinião do Comité, essa política deve ser utilizada de uma forma mais concreta para garantir a qualidade do desenvolvimento e a coerência com os objectivos do processo de Lisboa, agindo como uma força motriz capaz de gerar dinâmicas saudáveis de desenvolvimento da economia e do emprego.

2.6 A competitividade é medida pela capacidade do mercado em criar bens e serviços de valor num mundo globalizado com

o fito de melhorar o nível de vida da sociedade e assegurar um elevado índice de emprego. Temos, contudo, de admitir que falhou a nossa tentativa de promover a evolução das empresas europeias e dos recursos humanos para níveis mais qualificados de investigação tecnológica, de inovação, de formação e de internacionalização, conforme tinha admitido a estratégia de Lisboa.

3. A reforma e a estratégia de Lisboa (Menos auxílios estatais e mais orientados)

3.1 O Comité declara o seu apoio incondicional a um novo quadro geral comunitário para os auxílios estatais inspirado por uma política de auxílios:

- mais concentrada e selectiva,
- coerente, e perfeitamente integrada, com a estratégia de Lisboa, com a concretização do mercado único e com as restantes políticas comunitárias,
- assente na simplificação, transparência e certeza jurídica processual e regulamentar,
- marcada por um maior envolvimento institucional das empresas e do mundo laboral nos processos de decisão e de aplicação, bem como nas fases de avaliação e de controlo da eficácia,
- baseada na responsabilidade partilhada através da entrada em acção de níveis nacionais de coordenação,
- conjugada com as políticas das instâncias internacionais e dos principais parceiros nos mercados globais,
- respeitadora das regras do mercado interno,
- que assegure a compatibilidade dos auxílios estatais da União Europeia.

3.2 Assim sendo, o Comité estima que a política comunitária de auxílios estatais deve contribuir activamente para tornar a Europa mais atraente para o investimento e o emprego, para reforçar a competitividade das empresas e a coesão social, estimular a propensão à investigação e à inovação e, por último, promover a criação e a disseminação de novos conhecimentos e a qualificação dos recursos humanos.

3.3 O quadro comunitário de isenção relativo às ajudas, à formação e ao emprego deveria, na opinião do CESE, ser ampliado e simplificado mediante um regulamento geral da isenção por categoria que privilegiasse medidas de apoio mais transparentes e centradas em objectivos precisos a identificar em estreita consulta com as empresas e os parceiros sociais que, enquanto destinatários dos regimes de apoio, se encontram na situação ideal para avaliar a eficácia dos instrumentos propostos.

3.4 No que se refere aos auxílios estatais com finalidade regional programados para 2007-2013, o Comité comunga da vontade de relançar o desenvolvimento das regiões desfavorecidas (regiões NUTS II afectadas pelo «efeito estatístico», regiões NUTS II «em crescimento económico», regiões NUTS III «com baixa densidade populacional») bem como das zonas insulares e de montanha territorialmente marginais, pondo fim à dependência dos subsídios, reduzindo a intensidade dos auxílios, impedindo que o diferencial entre as categorias extremas de regiões com atraso de desenvolvimento ultrapasse os 10 % e contrariando os fenómenos de deslocalização causados por diferenciais de ajuda desproporcionados (não superiores a 20 % para as regiões NUTS III) entre as regiões raianas.

3.4.1 O Comité concorda com a tese da Comissão sobre a intensidade dos auxílios com finalidade regional para diversos tipos de empresas, mas considera que é preciso evitar por todos os meios refrear o aumento da dimensão das empresas mais pequenas assegurando uma majoração única (20 %) tanto para as empresas pequenas como para as médias. Os limiares propostos para o apoio ao investimento das grandes empresas, nas regiões ao abrigo das novas derrogações deveriam, ter em conta a nova classificação das empresas dada na recomendação da Comissão de 2003 ⁽¹⁴⁾.

3.5 Justamente nos auxílios de montante menos elevado, o Comité é favorável ao aumento do tecto previsto pelo regulamento «de minimis», tendo em vista uma maior concentração e simplificação da acção comunitária.

3.6 Na opinião do Comité, a Comissão deveria concentrar-se nos exames dos auxílios estatais com um impacto significativo nas trocas comerciais em vez de desperdiçar os seus recursos na verificação de casos múltiplos com interesse preponderantemente local, lançando luz sobre o significado e a interpretação do conceito de «local concern».

3.7 O Comité considera que importa garantir um controlo dos auxílios estatais proporcionado e eficaz e evitar procedimentos de notificação complexos nos casos com um significado económico marginal para a concorrência na Comunidade.

3.8 O Comité apoia vivamente a proposta sobre os auxílios estatais de montante menos elevado apresentada oportunamente pela Comissão (Fevereiro de 2004), visto garantir aos Estados-Membros maior flexibilidade na sua concessão e procedimentos mais simples, bem como uma margem de manobra suficiente para as medidas de apoio para alcançar os objectivos da estratégia de Lisboa, procurando salvaguardar sempre a possibilidade de controlo por parte da Comissão.

3.9 No atinente às ajudas sectoriais, na via apontada pela Comissão para as isenções em bloco por categoria, importa assegurar a coerência entre as políticas sectoriais da UE e os

regimes de apoio nos sectores dos transportes, da energia, da informação e da comunicação. A estratégia de Lisboa indica objectivos precisos no sector cultural, audiovisual, cinematográfico e desportivo, onde há grandes potencialidades de inovação, de crescimento e de criação de empregos.

3.10 O quadro comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente vigora até 2007. Também neste caso é fundamental perseguir os objectivos estabelecidos pela estratégia de Lisboa, facilitando a realização do regime de comércio de direitos de emissão de CO₂ (ETS – Planos nacionais de atribuição de licenças de emissão), em sintonia com os objectivos do Protocolo de Quioto.

3.11 Ajudas à inovação, conforme a definição do Livro Verde ⁽¹⁵⁾. O Comité pensa que seria conveniente alargar o quadro actual a tipos de ajuda dirigidos para actividades inovadoras ainda não cobertas pelas orientações em vigor e definir critérios de compatibilidade claros e gerais, que deixem uma margem de intervenção mais ampla aos Estados-Membros sem os obrigar a qualquer notificação.

3.11.1 Para haver melhorias neste âmbito, o Comité solicita à Comissão que especifique melhor, com recurso ao Eurostat, as actividades de produção e de serviços que é possível definir actualmente como inovadoras. Seria, de facto, extremamente útil dispor de orientações neste sector tão sensível.

3.11.2 Nesta óptica, o Comité saúda a apresentação, em 21 de Setembro de 2005, da comunicação da Comunicação sobre o regime de auxílios estatais que se propõe oferecer um enquadramento comunitário a este sector crucial e detectar, por um lado, as situações mais evidentes de fracasso do mercado e, por outro, definir as intervenções pontuais nos casos que é possível sanar.

3.12 É igualmente imperioso enunciar claramente os critérios predefinidos para se saber que deficiências do mercado poderão impedir a optimização das medidas e dos instrumentos de inovação na aplicação da estratégia de Lisboa. Convém, contudo, deixar simultaneamente aos Estados-Membros e às suas regiões uma margem de manobra suficiente para modular as intervenções proporcionais e adequadas capazes de transformar a investigação pré-competitiva em inovação comercial e de mercado.

3.13 No atinente aos auxílios pensados para incentivar os investimentos em projectos inovadores das PME, deverá haver teses para promover o desenvolvimento, também dimensional, das empresas prevendo em particular:

— o apoio às redes de inovação regionais e transregionais,

— a promoção da política dos distritos e dos parques tecnológicos industriais,

⁽¹⁴⁾ JO L 124 de 20.5.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(1995) 688.

- o recurso a investidores informais (*business angels*) e a intermediários de serviços, entre os quais fornecedores de tecnologia de empresa «*venture technologists*», corretores e consultores em matéria de patentes,
- a criação de centros de transferência de tecnologias e de capital de risco,
- a formação e a admissão de pessoal técnico qualificado.

3.14 O novo regime regulamentar deveria ter igualmente em conta todos os factores de carácter ambiental com influência no processo de inovação, a saber:

- a cultura empresarial orientada para a inovação,
- o sistema de relações e de inter-relações com outras empresas, organismos e instâncias públicas, essenciais para a criação e a disseminação dos conhecimentos e da inovação,
- o quadro normativo e regulamentar de referência, especialmente em matéria de propriedade intelectual,
- o acesso ao mercado de capitais, sobretudo ao capital de risco e ao apoio ao arranque (revisão da comunicação sobre capital e investimento),
- os serviços de educação e de formação e as relações entre o mundo académico e científico, por um lado, e as empresas, por outro,
- a estrutura de apoio (como os centros de incubação, as redes distritais, os parques industriais e tecnológicos) e de intermediação para a inovação.

3.14.1 Em termos mais gerais, considera que no processo de revisão das orientações relativas aos auxílios estatais horizontais com incidência na investigação, na inovação, no ambiente e no capital humano, seria oportuno:

- realçar a intensidade prevista actualmente nas disciplinas horizontais,
- manter as majorações territoriais para as intervenções em zonas com atraso de desenvolvimento,
- prever para as zonas não elegíveis ou que deixaram de ser classificadas ao abrigo da alínea c) do artigo 83.º uma «majoração de coesão» para intervenções co-financiadas pelos fundos estruturais.

3.15 Quanto ao regime de apoio no sector dos serviços de interesse económico geral, cumpre sublinhar que estes são uma componente fundamental da coesão social e territorial. É, pois,

indispensável que, em conformidade com os critérios estabelecidos pelo acórdão Altmark⁽¹⁶⁾ e a decisão da Comissão de 13 de Julho de 2005 sobre a matéria, seja esclarecida a referência ao conceito de «empresa média, bem gerida» e garantida a certeza jurídica nas compensações atribuídas a título de missão de serviço público, que são auxílios estatais compatíveis com o Tratado.

3.16 Na opinião do Comité, a futura regulamentação deveria ter presente que cabe às instituições com legitimidade democrática na matéria, aos níveis nacional, regional e local, a responsabilidade de definir os serviços de interesse económico geral⁽¹⁷⁾.

4. Simplificação e transparência dos procedimentos

4.1 O Comité tem para si que é possível avançar a passos largos para uma maior simplificação e transparência, bastando para isso reforçar a acção iniciada pela Comissão para uma política comunitária de apoio mais concentrada nos elementos susceptíveis de gerar relevantes distorções da concorrência.

4.2 É igualmente fundamental obviar às demoras no tratamento dos vários casos, melhorando e acelerando os trâmites administrativos e compenetrando os Estados-Membros de que são responsáveis pela transparência e pela eficácia.

4.3 Também a elaboração de códigos de boas práticas com a plena participação de todas as partes interessadas, em particular das empresas enquanto destinatárias das medidas de apoio, parece bastante conveniente ao Comité.

5. A reforma e a Europa a 25

5.1 Os novos cenários de alargamento exigem que se adapte a política de auxílios estatais por forma a dotar todas as regiões da Europa do mesmo poder de atracção que incentive à implantação de novas empresas e a novos investimentos e assegure uma concorrência leal entre as regiões confinantes.

5.2 Actualmente, os dez novos Estados-Membros da UE concedem às empresas, a título de auxílios estatais, montantes nitidamente mais elevados – em percentagem do seu PIB – do que os previstos para a Europa a 15, mas dá a impressão de que esta relação tende a reequilibrar-se progressivamente. Com efeito, no período de 2000-2003, a média dos auxílios estatais nos novos Estados-Membros representaram 1,42 % do PIB em comparação com uma média de 0,4 % na UE a 15.

⁽¹⁶⁾ Processo C-280/2000, Altmark Trans eMagdeburg – Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) CJCE I-7747.

⁽¹⁷⁾ A isenção das compensações por serviços públicos, nos termos do n.º 2 do artigo 86.º, deveria ser suficientemente elevada para permitir uma flexibilidade e uma dinâmica adequadas, bem como uma carga administrativa mínima.

5.3 A estratégia de Lisboa previu a utilização das ajudas para alcançar os objectivos horizontais. Em 2002, estas eram na UE a 15 de 73 % ao passo que nos novos Estados-Membros não passavam de 22 % ⁽¹⁸⁾.

5.4 Por outro lado, devemos reconhecer que os novos Estados-Membros souberam adaptar-se muito bem à economia de mercado. Mas a Europa alargada terá de dar ainda passos importantes para conseguir reduzir o nível geral dos auxílios e favorecer a competitividade, o desenvolvimento sustentável e coeso e a nova economia europeia do conhecimento.

6. Participação das partes interessadas: empresas e sociedade civil

6.1 O Comité vê a conveniência de melhorar a gestão das práticas e dos procedimentos no sector dos auxílios estatais envolvendo mais as partes directamente interessadas. Entre estas, ocupam um lugar de destaque as empresas e a sociedade civil que ficam mais directamente expostas à incerteza jurídica e a períodos longos de espera até à aprovação dos regimes de apoio e têm de arcar com as graves consequências da recuperação de auxílios considerados inadmissíveis ou ilegais.

6.2 As empresas, como são destinatárias dos regimes de auxílio e simultaneamente concorrentes, encontram-se na posição privilegiada para:

- avaliar, graças à sua bagagem de conhecimentos e de experiências directas, a eficácia dos instrumentos utilizados, controlar as soluções adoptadas e definir as «boas práticas» possíveis,
- favorecer a disseminação da legislação comunitária de uma forma clara, transparente e facilmente acessível para os utentes, tanto aqueles que concedem os auxílios como aqueles que deles beneficiam,
- contribuir para superar as dificuldades e incertezas na interpretação e na aplicação que ameaçam pôr em causa a legitimidade do controlo dos auxílios estatais,
- concretizar formas de aplicação individual facilitando o respeito e a plena aplicação da legislação europeia.

⁽¹⁸⁾ A nível da UE, cerca de 73 % dos auxílios totais (menos a agricultura, as pescas e os transportes) em 2002 foram concedidos para objectivos horizontais, incluindo a investigação e o desenvolvimento, as pequenas e médias empresas, o ambiente e o desenvolvimento económico regional. Os restantes 27 % consistiram em auxílios destinados a sectores específicos (principalmente aos sectores transformador, do carvão e dos serviços financeiros), incluindo os auxílios de emergência e à reestruturação de empresas. A parte dos auxílios concedida para objectivos horizontais aumentou 7 pontos percentuais no período entre 1998-2000 e 2000-2002. Tal deveu-se em grande medida a aumentos significativos dos auxílios ao ambiente (+7 pontos) e à investigação e desenvolvimento (+4 pontos). Esta tendência positiva foi observada, em graus variáveis, na maioria dos Estados-Membros. Na realidade, em vários Estados-Membros – Bélgica, Dinamarca, Grécia, Itália, Países Baixos, Áustria e Finlândia – praticamente todos os auxílios concedidos em 2002 foram atribuídos a objectivos horizontais (COM(2004) 256 final).

6.3 Na opinião do Comité, será, portanto, necessário:

- um maior envolvimento institucional das empresas nos processos de decisão e de aplicação das políticas,
- a introdução de mecanismos de avaliação *ex post* e de monitorização da viabilidade económica das medidas adoptadas,
- o acesso integral via Internet às decisões da Comissão não só na língua do Estado-Membro interessado, mas também em uma das línguas de trabalho desta instituição,
- informar regularmente as empresas sobre os processos de notificação em curso que lhes permita verificar se as regras de facilitação aprovadas ao nível nacional ou local são conformes com as regras substanciais e os procedimentos comunitários em matéria de auxílios e interagir com as autoridades, aos vários níveis, para melhorar a aplicação da política da UE neste âmbito,
- um controlo proactivo da aplicação da legislação que preveja a participação do mundo empresarial e das organizações da sociedade civil na análise económica dos fracassos do mercado e das deficiências no desempenho de um sector ou de uma indústria,
- a introdução de mecanismos sistemáticos e partilhados, assentes em critérios definidos e transparentes, de identificação das carências do mercado (*market failure watch*) e das medidas de apoio sem incidência significativa na concorrência do mercado interno e consentâneas com a estratégia de Lisboa.

7. Para uma política de auxílios estatais entendida como instrumento de crescimento e como reflexo de uma visão comum de desenvolvimento económico integrado e coeso com 25-27 Estados-Membros e gerador de novos empregos e de novas empresas

7.1 Na opinião do Comité, importa dar uma visão clara do valor acrescentado que os auxílios estatais representam para o futuro da União Europeia, no âmbito dos objectivos de desenvolvimento competitivo, sustentável e coeso dos Estados-Membros subscritos em Lisboa e reafirmados reiteradamente – desde 2000 até aos dias de hoje – em diversas cimeiras europeias.

7.1.1 Os sectores-chave identificados por esta estratégia requerem esforços financeiros consistentes e certos que deverão poder exprimir-se plenamente nas políticas orçamentais e estruturais dos Estados-Membros, tudo isto num âmbito de coerência e de compatibilidade das políticas, definido previamente, que deve ser referido e aceite por todas as componentes, inclusivamente a política comunitária da concorrência.

7.2 A concretização de um mercado único europeu à altura de concorrer em pé de igualdade com os outros parceiros do mercado mundial exige, no entender do Comité, uma forte modernização não só dos comportamentos como das concepções das políticas económicas europeias e, em particular, dos auxílios estatais. Isto impõe-se igualmente para possibilitar a realização das grandes infra-estruturas e dos grandes investimentos imateriais indispensáveis a um mercado eficiente, tecnologicamente avançado e competitivo.

7.3 É, a seu ver, necessário incitar os Estados-Membros e as regiões a adoptar, através da definição de critérios de compatibilidade geral, políticas de apoio inspiradas no objectivo de uma economia competitiva e respeitadora das regras da livre concorrência.

7.4 Quando o mercado se mostra incapaz de tornar competitivas as empresas europeias e de reforçar a sua capacidade de inovação tecnológica, de formação e de internacionalização, a política europeia dos auxílios estatais deverá facilitar e não entrar em conflito com as políticas e as intervenções com o fito de estimular o crescimento das empresas e aumentar a capacidade de atrair à Europa novos investimentos, novos cérebros e novos capitais.

8. Recomendações finais

8.1 O Comité dá o seu aval à modernização da política europeia dos auxílios estatais assente numa nova abordagem proactiva e num novo enquadramento geral comunitário. Recomenda especialmente neste contexto:

- uma política que dê respostas adequadas e remedeie ou neutralize os fracassos do mercado,
- uma política que contribua convincentemente para a plena realização do mercado interno, sem provocar distorções da concorrência,
- uma política mais coerente e integrada que favoreça a realização dos vários aspectos da estratégia de Lisboa, para tornar as empresas mais competitivas e avançadas ao nível mundial e aumentar a qualidade de vida e de trabalho dos cidadãos,
- o reforço do tecido da indústria e dos serviços mercê do crescimento das empresas e da adequação do mundo empresarial e laboral aos novos objectivos da política industrial e às novas exigências colocadas pela globalização,
- um forte apoio à inovação, em todas as suas vertentes, dos produtos e dos processos ⁽¹⁹⁾,
- uma orientação proactiva que torne a Europa mais atraente para o investimento e mais capaz de criar empregos, de reforçar a competitividade das empresas, estimular a propensão à investigação e à inovação e, por último, promover a criação e a disseminação de novos conhecimentos e a qualificação dos recursos humanos,
- maior concentração nos factores que distorcem realmente a concorrência nos mercados interno e internacional em vez de perder-se em práticas burocráticas supérfluas e onerosas com fenómenos de carácter restrito, local e sem qualquer efeito relevante de distorção,
- uma abordagem inspirada na simplificação, na transparência e na certeza dos procedimentos e regras a par de uma acção baseada em critérios seguros e não discricionários e compatíveis com a Agenda de Lisboa em termos de desenvolvimento harmonioso, coeso e competitivo ao nível mundial,
- um maior envolvimento institucional das empresas nos processos de decisão e de aplicação, bem como nas fases de avaliação e de controlo da eficácia e da execução,
- uma ligação mais estreita da regulamentação europeia com a das instâncias internacionais (OMC) e dos principais parceiros da Europa nos mercados mundiais,
- a definição de uma visão comum através de um exercício de previsão participativa que envolva todos os actores e instâncias políticas, económicas e sociais a fim de verificarem preventivamente que compatibilidades de desenvolvimento e intervenção existem realmente.

Bruxelas, 14 de Dezembro de 2005.

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

⁽¹⁹⁾ Conforme preconiza o Livro Verde sobre a Inovação (1995).