

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Programa para a Competitividade das Empresas e pequenas e médias empresas (2014-2020)

COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD)

(2012/C 181/22)

Relator: **Ronny LANNOO**

Correlator: **Brendan BURNS**

Em 13 de dezembro de 2011 e 24 de janeiro de 2012, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Programa para a Competitividade das Empresas e pequenas e médias empresas (2014-2020)

COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de março de 2012.

Na 479.ª reunião plenária de 28 e 29 de março de 2012 (sessão de 29 de março), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 142 votos a favor, com 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE subscreve os grandes objetivos do Programa para a Competitividade das Empresas e PME (Programa COSME) mas constata que ele não inclui as solicitações por si apresentadas no parecer sobre o «Small Business Act»⁽¹⁾, nomeadamente no referente ao reforço do acompanhamento e do aconselhamento às PME, à transmissão de empresas, à concertação e parceria com organizações de PME.

1.2 Apela a uma maior visibilidade para as ações concretas que se pretende executar. Dois problemas são de imediato identificáveis:

— o objetivo: o regulamento tem como objetivo melhorar a competitividade das empresas. De facto, estas têm de ser capazes de competir com os seus concorrentes nos mercados mundiais. O CESE partilha do objetivo formulado, mas insiste também na importância de atuar no sentido de assegurar a perenidade das PME nos mercados europeus, nos mercados de proximidade e nos mercados locais;

— os meios: o CESE solicita à Comissão que complete a proposta legislativa com um programa de trabalho contendo uma lista das medidas concretas que serão aplicadas para responder às necessidades de todas as categorias de PME e às suas expectativas relativamente à atual crise.

1.3 Todas as decisões quanto ao programa operacional devem ser da competência do Parlamento e do Conselho, segundo o processo de codecisão. O processo aplicado aos atos

delegados deve cingir-se à definição e aplicação dos programas anuais, a serem estabelecidos em concertação com os Estados-Membros e as organizações de PME.

1.4 O CESE solicita que o programa:

— se dirija a todas as empresas⁽²⁾;

— concentre os seus meios em prioridades essenciais: informação, acompanhamento e aconselhamento e acesso aos mercados, acesso ao financiamento, adaptação das exigências e normas europeias, cooperação, consideração das prioridades da Estratégia Europa 2020 (inovação, economia verde e emprego para os jovens);

— estabeleça, neste contexto, um quinto objetivo específico: o acompanhamento das PME e o seu acesso a aconselhamento, especialmente para pequenas e microempresas.

1.5 O CESE propõe uma quarta ação tendo em vista melhorar a legislação, nomeadamente o estabelecimento de um «office of advocacy» (serviço de assistência e representação)⁽³⁾ destinado a ter mais em conta as realidades das pequenas empresas na legislação. Será, contudo, necessário definir o papel do «office of advocacy» e a sua articulação com outros organismos existentes, como por exemplo, a rede de representantes de PME. Recorda que se opõe à generalização das isenções e preconiza a participação das organizações de PME no processo legislativo e decisório.

⁽¹⁾ JO C 376 de 22.12.2011, pp. 51-57.

⁽²⁾ Idem, nota de pé-de-página 1.

⁽³⁾ Idem, nota de pé-de-página 1.

1.6 O CESE constata que, em matéria de governação em parceria, a proposta de regulamento apresenta lacunas. Não aceita que a mesma se limite a uma mera consulta e alerta o Parlamento e o Conselho para a necessidade de criar essa governação e de reforçar a parceria com as organizações representativas de PME à semelhança de outros programas europeus⁽⁴⁾. O CESE solicita a criação de um grupo de trabalho que permita a consulta das organizações europeias de PME em todas as fases de elaboração, conceção, execução e acompanhamento do programa COSME.

1.7 Quanto ao artigo 9.º relativo à melhoria do acesso aos mercados, o CESE solicita:

- a distinção entre, por um lado, o acesso aos mercados e, por outro, a informação, o aconselhamento e a formação nas PME;
- a prestação de apoio a ações já levadas a cabo nos Estados-Membros pelas organizações de PME e pelos organismos públicos;
- a revisão das missões e da organização da Rede Europeia de Empresas para que esta complemente as ações das organizações de PME e as associe às suas atividades. A rede deve ter maior visibilidade e o seu potencial deve ser plenamente aproveitado.

1.8 O CESE reconhece a existência de ambiguidades entre os instrumentos financeiros propostos, o programa Horizonte 2020 e as outras fontes de financiamento, nomeadamente as que são sugeridas nas propostas de regulamentos sobre a coesão territorial. Esta situação dificulta a ação das PME. Insta, consequentemente, a uma articulação mais clara entre os diferentes financiamentos. O CESE acolhe favoravelmente a alocação de 56 % do orçamento aos instrumentos financeiros, mas solicita à Comissão e ao Parlamento que fixem uma repartição entre os dois instrumentos, os tornem acessíveis a todas as empresas e a todos os tipos de investimento e os coordenem com outros financiamentos europeus semelhantes, para permitir às PME escolherem o instrumento mais adequado. Solicita-lhes ainda que modifiquem as normas e condições do mecanismo de garantia de empréstimo «Loan Guarantee Facility» – LGF).

1.9 Apela à revisão do texto do Anexo I sobre os indicadores, de modo a que estes sejam definidos com as organizações de PME. Há que rever igualmente a formulação do Anexo II e a Ficha Financeira Legislativa, dada a existência de contradições com o texto da proposta.

1.10 O CESE recomenda ao Parlamento e ao Conselho que, não só apoiem e reforcem o programa, mas que concedam também maior visibilidade ao seu conteúdo e medidas operacionais, bem como ao financiamento das prioridades, garantindo a parceria com as organizações europeias de PME. O seu orçamento de 2,5 mil milhões de euros afigura-se, contudo, pouco significativo à luz das suas ambições. O CESE opõe-se às

tentativas de reduzir o orçamento do programa e, pelo contrário, insta o Parlamento Europeu a atribuir-lhe maior importância. O Comité considera que são as PME que conseguirão tirar a União da crise e criar novos empregos.

1.11 O CESE considera, contudo, que o programa não é suficientemente ambicioso. A seu ver, o orçamento proposto, de 2,5 mil milhões de euros, não permitirá aplicar as disposições necessárias destinadas a apoiar as atividades e o desenvolvimento contínuo das PME, quando são elas que conseguirão tirar a União da crise e criar novos empregos. O CESE opõe-se, portanto, a toda e qualquer tentativa de reduzir o orçamento. Convida o Parlamento Europeu a reforçar o orçamento do atual Programa para a Competitividade e a Inovação com vista a aumentar, prioritariamente, os meios orçamentais destinados aos instrumentos financeiros.

1.12 O CESE solicita à Comissão Europeia que clarifique a repartição orçamental do programa (excetuando instrumentos financeiros) e inclua no mesmo uma distinção pormenorizada dos recursos financeiros alocados a cada atividade do programa.

2. Observações na generalidade

2.1 O CESE propôs, no seu parecer sobre a «Análise do «Small Business Act»⁽⁵⁾, as suas prioridades relativamente ao programa para a competitividade das PME 2014-2020. Infelizmente, a proposta de Programa COSME não tem suficientemente em conta as propostas do CESE e não atribui visibilidade às medidas práticas que deverão ser levadas a cabo. Convida a Comissão a facultar-lhe, bem como ao Parlamento e ao Conselho, um programa das ações a realizar durante o período de duração do programa.

2.2 O CESE manifesta-se surpreendido com a falta de referência ao «Small Business Act» (SBA), quando este deveria estar na base do programa. Além disso, a proposta não faz referência ao princípio «only once». O princípio «think small first» («Pensar primeiro em pequena escala») é pouco evocado e a especificidade das diferentes categorias de PME não é suficientemente tida em conta.

2.3 A competitividade evolui de acordo com as regras do mercado e depende de outros fatores, como sejam as diferenças do custo de trabalho, o poder de compra, a fiscalidade, o acesso a financiamento ou a empregabilidade dos jovens. O CESE considera que a prioridade do Programa COSME deve ser o desenvolvimento duradouro das empresas e não apenas a sua competitividade.

2.4 O Programa COSME deve, por fim, prever medidas destinadas especificamente às pequenas e microempresas.

⁽⁴⁾ Artigo 5.º do regulamento geral dos fundos estruturais.

⁽⁵⁾ Idem, nota de pé-de-página 1.

2.5 Tendo em conta a análise da aplicação da definição europeia de PME em 2012, o CESE solicita que se tenha em conta a grande diversidade deste tipo de empresas. A Comissão deve ainda informar as PME das conclusões desta análise e associá-las aos trabalhos de acompanhamento.

3. Posições relativamente à proposta do regulamento

3.1 Considerandos

3.1.1 O CESE partilha das orientações do Considerando 10. O Programa COSME deve igualmente:

- simplificar a atividade das PME e reduzir os seus encargos administrativos;
- promover a aplicação das prioridades da Estratégia Europa 2020, como a inovação, a economia verde e a contratação de jovens. O CESE subscreve a inserção do Considerando 11 na proposta, que dedica especial atenção às microempresas, às empresas de artesanato e às empresas de caráter social;
- aplicar os princípios do «Small Business Act» nas políticas e nos programas europeus, nacionais e territoriais;
- ter em conta as necessidades das PME nos demais programas europeus e assegurar a coordenação e simplificação das suas normas administrativas.

3.1.2 Além da criação e do desenvolvimento de empresas, o CESE considera que o Considerando 11 deve referir também as segundas oportunidades, a transmissão e a aquisição de empresas, a empregabilidade dos jovens, a formação dos empresários e respetivos trabalhadores e o papel desempenhado pelos trabalhadores independentes e pelas profissões liberais.

3.1.3 O Considerando 12 deve mencionar que, para a grande maioria das PME, um dos problemas essenciais é o acesso a um aconselhamento adaptado. O CESE apoia o princípio da Rede Europeia de Empresas, mas entende que o seu potencial deve ser plenamente aproveitado. Muitas PME europeias parecem estar ainda pouco cientes da sua existência. Os serviços oferecidos pela Rede Europeia de Empresas devem basear-se tanto quanto possível nas verdadeiras necessidades e carências das PME. O CESE apoia a proposta de reestruturar a governação da Rede Europeia de Empresas e de envolver nesse processo todas as organizações empresariais pertinentes.

3.1.4 O poder de a Comissão adotar os seus atos segundo o processo de delegação referido no Considerando 28 deve limitar-se aos atos relativos à execução dos programas, designadamente dos programas anuais, e às regras de externalização, após consulta das partes interessadas. O programa operacional de medidas práticas e as regras específicas de participação devem ser adotados pelo Parlamento e pelo Conselho.

3.1.5 O CESE insiste em que o Regulamento COSME deve instaurar um verdadeiro sistema de governação envolvendo as organizações europeias de PME. Dever-se-á seguir a ideia de parceria proposta no artigo 5.º do regulamento, que estabelece disposições comuns relativas aos fundos estruturais⁽⁶⁾. As organizações de PME devem estar presentes em todas as fases do trabalho preparatório do programa e acompanhar a sua aplicação anual, em conformidade com o «Small Business Act».

3.1.6 O turismo representa um claro valor acrescentado para a economia da UE, pelo que as medidas de apoio no âmbito do Programa COSME devem incluir o setor do turismo. Contudo, há muitos outros setores que trazem igualmente um claro valor acrescentado. Destacar exclusivamente o turismo implica dar-lhe prioridade, o que está em contradição com a abordagem horizontal do programa e da política da UE para as PME em geral.

3.2 Capítulo I: Objeto

3.2.1 O CESE solicita que os termos «microempresas», «empresas de artesanato», «trabalhadores independentes» e «profissões liberais» sejam aditados ao artigo 1.º.

3.2.2 O CESE subscreve os objetivos gerais referidos no artigo 2.º. Entende, porém, que se deverá acrescentar o desenvolvimento duradouro das PME e a promoção da transmissão de empresas.

3.2.3 O artigo 2.º deve ser completado com um quarto objetivo geral, designadamente, a aplicação dos princípios do «Small Business Act» e suas prioridades nas políticas e nos programas europeus.

3.3 Capítulo II: Objetivos específicos e domínios de ação

3.3.1 Os quatro objetivos específicos do artigo 3.º são essenciais. No entanto, o CESE solicita que sejam aditados os seguintes elementos:

— no número 1, alínea d): a melhoria do acesso aos mercados de proximidade, promovendo, em particular, a adaptação das exigências e normas europeias às necessidades e realidades das pequenas e microempresas;

— um quinto objetivo específico: favorecer o acompanhamento das PME e o seu acesso a aconselhamento.

3.3.2 O CESE solicita ao Parlamento e ao Conselho que introduzam um novo artigo sobre a governação através da criação de um grupo de trabalho consultivo que reúna as organizações europeias representativas das diferentes categorias de PME para a conceção, a aplicação e o acompanhamento do programa e das suas versões anuais.

⁽⁶⁾ Idem, nota de pé-de-página 1.

3.3.3 O CESE sublinha a necessidade de inserir no artigo 6.º propostas específicas para:

- favorecer os processos de análise do impacto e criar um sistema de «office of advocacy» (serviço de assistência e representação), após uma clara definição das suas funções e competências;
- aplicar os princípios «think small first» e «only once» do «Small Business Act» durante o processo legislativo e a execução da Estratégia Europa 2020;
- assegurar uma conceção da legislação em conjunto com as organizações de PME.

3.3.4 O CESE reitera que se opõe à generalização das isenções para as microempresas⁽⁷⁾. Preconiza a participação das organizações de PME tendo em vista adaptar as legislações às realidades destas microempresas.

3.3.5 Solicita a introdução no artigo 7.º de ações destinadas a promover a transmissão e a aquisição de empresas. Trata-se, em particular, da formação de futuros retomadores e da prestação de informação e formação a jovens estudantes sobre o mundo das PME e suas oportunidades.

3.3.6 No quadro do artigo 9.º, convém fazer uma distinção entre, por um lado, as ações que visam melhorar o acesso ao mercado e, por outro, as ações de informação, aconselhamento e acompanhamento das empresas. Assim, o CESE solicita que o artigo 9.º seja dividido em dois artigos distintos, da seguinte forma:

3.3.6.1 Artigo 9.º: Ações para melhorar o acesso aos mercados

O novo artigo retomaria os números 2, 3 e 4 e acrescentaria ao n.º 2 a clarificação de que o Programa COSME apoiará, em particular, medidas a favor da participação das PME e das microempresas no processo de elaboração e adaptação das normas e exigências europeias e na respetiva aplicação nas empresas.

3.3.6.2 Artigo 9.º-A: Ações de informação, aconselhamento e acompanhamento das empresas

- O CESE sublinha que uma das prioridades deve ser a de garantir que todas as PME acedam à informação, aconselhamento e acompanhamento. Assim, o Regulamento COSME deve permitir:
 - tornar os programas europeus mais acessíveis às organizações de PME e prever ações de assistência técnica em matéria de informação e aconselhamento às PME. As organizações de PME devem desempenhar um papel mais importante neste contexto;

— reforçar o papel do balcão único das organizações de PME a nível nacional e territorial.

- O CESE lamenta que não haja mais PME, sobretudo pequenas e microempresas, a beneficiar da rede *Entreprise Europe* (EEN) e que todas as organizações de PME não sejam associadas ao processo. Para que todas as PME tenham acesso à informação, é preciso que a rede EEN esteja implantada em todas as organizações. É necessário apoiar a sua ação, procurando não criar novas estruturas intermédias. O modelo de consórcios regionais deu provas da sua eficiência em muitos Estados-Membros e regiões, mas, muito provavelmente, convirá adaptá-lo para que todas as organizações de PME possam aderir. O CESE considera que a rede EEN deveria destinar-se prioritariamente às organizações de PME representativas que já tenham mostrado ser capazes de se estruturar e de fornecer a essas empresas serviços de informação, assistência e acompanhamento. Recomenda que a atividade da rede seja definida em concertação com as organizações europeias representativas das PME e que elas possam ser consultadas quando for elaborado o caderno de encargos relativo às atividades da futura rede.

3.4 Capítulo III: Execução do programa

3.4.1 O artigo 10.º prevê que o programa anual seja adotado em concertação com um Comité composto por representantes dos Estados-Membros. O CESE estima que as organizações europeias representativas de PME devam ser consultadas previamente, no quadro do grupo de trabalho que o CESE gostaria de ver criado (ponto 3.3.2). A monitorização da execução e da gestão do programa prevista no artigo 12.º deve ser posta em prática em cooperação com este grupo.

3.4.2 O artigo 11.º prevê «medidas de apoio» que consistem sobretudo em estudos e análises. Também a este respeito, o CESE solicita à Comissão que apresente um programa claro de estudos e análises, a ser concebido com as organizações representativas de PME para cumprir as expectativas das empresas.

3.5 Capítulo V: Comitologia e disposições finais

3.5.1 No artigo 16.º dever-se-á precisar que a Comissão deve ser assistida, não só por um Comité composto por representantes dos Estados-Membros, mas também pelo grupo de parceiros proposto pelo CESE (ponto 3.3.2).

3.5.2 Se, por um lado, o CESE aceita o princípio dos atos delegados para as medidas de execução, por outro, considera que as propostas constantes do artigo 17.º, n.º 2, se inscrevem no processo de decisão da competência do Parlamento e do Conselho, na medida em que se trata de modificações de um objetivo específico do programa. Apela ao Parlamento e ao Conselho para que rejeitem o artigo 17.º, n.º 2.

⁽⁷⁾ Idem, nota de pé-de-página 1.

3.5.3 No que diz respeito ao artigo 18.º, os atos delegados devem ser estabelecidos em cooperação com o grupo de trabalho específico composto por parceiros, conforme proposto no ponto 3.3.2. O mesmo se aplica ao artigo 19.º sobre o procedimento de urgência.

3.6 Anexo I: Indicadores gerais e específicos

3.6.1 O CESE recomenda à Comissão que defina os indicadores com as organizações de PME, levando em conta os indicadores já existentes nos Estados-Membros.

3.6.2 O CESE propõe que se reconsiderem os critérios aplicados na avaliação da competitividade. O arranque de uma empresa, conforme mencionado no Anexo 1 do projeto de regulamento, é apenas um dos indicadores para aferir a competitividade da economia. Até o Programa COSME estabelece o objetivo a médio prazo (resultado) de adotar até 2017 «cerca de 7 medidas de simplificação por ano». Assim, o CESE propõe a especificação de setores prioritários para a redução da carga administrativa que sejam de particular relevância para a competitividade das PME, como o pedido de licença de construção, o pedido de ligação à rede elétrica, o registo de propriedade, a obtenção de crédito, os impostos, a execução de contratos, etc.

3.7 Anexo II: Ações destinadas a melhorar o acesso das PME ao financiamento

3.7.1 O CESE aprova os instrumentos financeiros e solicita que o Parlamento e o Conselho os reforcem. Para a grande maioria de PME, a garantia de empréstimos é um dos instrumentos mais eficazes.

3.7.2 Relativamente ao ponto 3 deste anexo, o CESE assinala que a ligação entre o programa Horizonte 2020 – que presta apoio exclusivamente aos investimentos em investigação e inovação – e os instrumentos financeiros da mesma natureza – que as regiões podem utilizar no quadro dos fundos estruturais – não é evidente. O CESE insta a Comissão a precisar claramente a articulação entre instrumentos aparentemente semelhantes e a prever procedimentos de acesso idênticos.

3.7.3 O CESE apela à inserção de um novo artigo 2.º-A estipulando: «O LGF aplica-se a todas as fases do ciclo de vida de uma empresa, designadamente, à respetiva criação, ao desenvolvimento e à transmissão, independentemente da atividade que desenvolva ou da dimensão do mercado em que atue. Este mecanismo incide sobre todos os tipos de investimento, incluindo os investimentos incorpóreos.»

3.7.4 A proposta especifica que o LGF garante empréstimos até 150 000 euros.

3.7.4.1 O CESE solicita à Comissão que especifique os critérios que serviram de base para a fixação deste valor, uma vez

que o Programa para a Competitividade e a Inovação (CIP) não estabeleceu limites. O CESE nota que o montante proposto diz respeito aos empréstimos. No entanto, o montante dos empréstimos para a criação, o investimento e a transmissão de empresas são frequentemente maiores. Consequentemente, os empréstimos de montantes superiores seriam garantidos no quadro do Programa Horizonte 2020, embora este financie apenas projetos de inovação.

3.7.4.2 O CESE apela, assim, a que se retome o sistema anterior do Programa CIP, que não impunha um limite. Solicita que o limite de 150 000 euros se aplique, por definição, ao montante da contragarantia e não ao do empréstimo. Quanto à transmissão e aquisição, que impõem custos frequentemente mais elevados do que a pura criação de empresas, o CESE insta a que o montante da contragarantia não seja limitado.

3.7.5 O mesmo ponto evoca a elaboração de relatórios sobre as «PME inovadoras apoiadas». O LGF deve poder beneficiar todas as empresas, inovadoras ou não. O CESE reitera as suas dúvidas quanto à utilidade destes relatórios, considerando que estes se devem cingir a informações diretamente utilizáveis, sem prejudicarem os orçamentos afetados ao financiamento de empresas.

3.7.6 O CESE reivindica que todas as medidas ligadas à definição e aplicação de instrumentos financeiros sejam adaptadas em plena concertação com as organizações europeias de PME e seus parceiros financeiros.

3.8 Ficha Financeira Legislativa

3.8.1 Relativamente ao ponto 1.4.1 sobre os objetivos estratégicos plurianuais, solicita-se que o programa promova a transmissão e a aquisição de empresas e não apenas a sua criação e desenvolvimento.

3.8.2 No ponto 1.5.4, terceiro parágrafo, salienta-se que «o novo programa seria centrado nas fases de crescimento e internacionalização das PME». Esta restrição é contrária ao resto do texto e aos princípios do «Small Business Act»: o novo programa deve dirigir-se a todas as atividades de PME, independentemente do tipo de mercado em que atuam.

3.8.3 O CESE nota que a última frase do terceiro parágrafo contradiz o texto do regulamento, pelo que defende a sua supressão.

3.8.4 A última frase do quinto parágrafo do ponto 1.5.4 refere a criação de um balcão único. O CESE insta a que se tenham em conta os balcões e serviços já existentes, se respeitem as práticas e os modelos de organização de cada Estado-Membro e se atue em concertação com as organizações das PME.

3.8.5 O CESE solicita que o ponto 2.1 relativo às «Disposições em matéria de monitorização e prestação de informações» preveja a realização de uma avaliação intercalar visando a adaptação do Programa COSME numa segunda fase. Estas avaliações devem ser realizadas em tempo útil por um organismo externo independente e apresentadas ao Parlamento e ao Conselho.

Bruxelas, 29 de março de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
