



Bruxelas, 14.5.2013
COM(2013) 278 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Programa Marco Polo — Resultados e perspetivas

{SWD(2013) 174 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Programa Marco Polo — Resultados e perspectivas

1. INTRODUÇÃO

O artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 1692/2006¹ prevê que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma comunicação sobre os resultados obtidos pelos programas Marco Polo no período 2003-2010.

A execução dos programas foi analisada no quadro de uma avaliação externa². Para os fins da presente comunicação, os resultados da avaliação foram subseqüentemente atualizados com dados adicionais, incluindo os dados operacionais recolhidos até novembro de 2012.

A presente comunicação traça uma panorâmica geral das etapas futuras e da abordagem a seguir no apoio a serviços inovadores e sustentáveis de transporte de mercadorias no período abrangido pelo próximo quadro financeiro plurianual (2014-2020).

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação apresenta os dados estatísticos mais importantes e analisa as questões específicas enumeradas no artigo 14.º, n.º 2A, do Regulamento (CE) n.º 1692/2006.

2. O PROGRAMA MARCO POLO ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE SERVIÇOS SUSTENTÁVEIS DE TRANSPORTE DE MERCADORIAS AO NÍVEL DA UE

O programa Marco Polo surgiu sob o impulso do Livro Branco relativo à política comum de transportes, publicado em setembro de 2001³. O Livro Branco preconizava uma utilização mais intensa dos modos marítimo de curta distância, ferroviário e fluvial (navegação interior) como elemento fundamental de promoção da intermodalidade enquanto solução prática e eficaz para racionalizar o sistema de transportes.

O Livro Branco apontava para um crescimento de cerca de 50 % do tráfego rodoviário de mercadorias no horizonte de 2010 se nada se fizesse para o limitar, acarretando despesas adicionais com a infraestrutura viária, maior número de acidentes, mais congestionamento e mais poluição local e mundial. A consequência direta seria um crescimento do tráfego rodoviário internacional (intra-UE) de mercadorias na ordem de 12 000 Mtkm⁴ por ano.

O programa Marco Polo I (2003-2006)⁵ foi instituído neste contexto, com um orçamento de 102 milhões de euros para financiar ações que contribuíssem para retirar da estrada um volume de tráfego de mercadorias de 48 000 Mtkm (correspondente ao crescimento previsto),

¹ Regulamento (CE) n.º 1692/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o segundo programa «Marco Polo» relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias («Marco Polo II») e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1382/2003, com a redação dada pelo Regulamento (CE) n.º 923/2009, JO L 328 de 24.11.2006, p. 1

² Avaliação do programa Marco Polo 2003-2010, Europe Economics, abril de 2011

³ Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções», COM(2001) 370 final, de 12 de setembro de 2001

⁴ «Tonelada-quilómetro» (tkm) é a unidade que representa o transporte de uma tonelada de carga, ou do seu equivalente em volume, na distância de um quilómetro.

⁵ Regulamento (CE) n.º 1382/2003

transferindo-o para os modos marítimo de curta distância, ferroviário e/ou fluvial, ou para combinações modais em que os trajetos rodoviários fossem o mais curtos possível.

As previsões de crescimento do tráfego de mercadorias foram revistas⁶ no quadro do lançamento do segundo programa Marco Polo⁷ (2007-2013). Concluiu-se então que, na falta de medidas, o tráfego rodoviário internacional (intra-UE) de mercadorias cresceria 20 500 Mtkm por ano entre 2007 e 2013. O objetivo do programa Marco Polo II, com um orçamento de 450 milhões de euros, era transferir para outros modos parte substancial deste volume de tráfego.

3. ELEMENTOS ESSENCIAIS DO PROGRAMA

O programa Marco Polo, instituído com o propósito de reduzir o congestionamento rodoviário e tornar o transporte de mercadorias mais eficiente e mais sustentável, é o único instrumento de financiamento criado pela UE que se define, no seu enquadramento jurídico, como uma contribuição fixa por resultado. A subvenção é normalmente calculada com base na transferência modal conseguida, expressa em Mtkm⁸, a qual se pode depois converter no valor pecuniário dos benefícios das ações Marco Polo para a proteção do ambiente, a redução do congestionamento, etc.

Marco Polo I previa três tipos de ações:

- (a) Transferência modal: transferir o maior volume possível de tráfego de mercadorias do modo rodoviário para o modo marítimo de curta distância, ferroviário e/ou fluvial;
- (b) Ações catalisadoras: alterar o *modus operandi* do transporte não-rodoviário de mercadorias na UE e vencer as barreiras estruturais presentes no mercado do transporte de mercadorias na UE, graças a conceitos pioneiros ou muito inovadores;
- (c) Aprendizagem em comum: melhorar o conhecimento da logística do transporte de mercadorias e promover métodos e procedimentos avançados de cooperação neste mercado.

Marco Polo II acrescentou-lhes outras duas:

- (d) Promoção das autoestradas do mar: serviços intermodais inovadores, de grande volume e frequência elevada, que transferem tráfego diretamente do modo rodoviário para o modo marítimo de curta distância, incluindo serviços que combinam o modo marítimo com outros modos para o transporte da carga do porto para o interior e os serviços integrados porta-a-porta, em que os trajetos rodoviários são o mais curtos possível;

⁶ Avaliação *ex ante* do programa Marco Polo II (2007-2013), Ecorys, 2004; estimativas do crescimento do tráfego de mercadorias: modelo PRIMES e dados do EUROSTAT

⁷ Instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1692/2006

⁸ Segundo as regras do programa, a subvenção corresponderá ao menor dos valores seguintes: 1) volume de tráfego transferido (em tkm); 2) perdas acumuladas no período de financiamento; 3) 35 % dos custos elegíveis (50 % no caso das ações de aprendizagem em comum). Na prática, para a maior parte das ações que envolvem a transferência modal (excluindo as ações de aprendizagem em comum e os objetivos específicos das ações catalisadoras), a subvenção limita-se ao volume máximo, em tkm, de transferência modal conseguida.

- (e) ações para evitar tráfego: ações inovadoras que integram o transporte na logística da produção a fim de limitar significativamente o transporte de mercadorias por estrada, sem afetar de forma negativa os resultados da produção ou os trabalhadores.

O orçamento global e a duração do programa foram aumentados, respetivamente, de 102 para 450 milhões de euros e de 4 para 7 anos, o âmbito geográfico foi alargado, as regras de financiamento alteraram-se para certos tipos de ações e introduziu-se uma nova definição de candidato elegível e de infraestrutura auxiliar.

O programa Marco Polo II foi revisto em 2009⁹, a fim de facilitar a participação das pequenas empresas e das microempresas e simplificar os procedimentos. A intensidade do financiamento duplicou, de 1 para 2 euros por fração de 500 tkm de tráfego retirado das estradas.

No plano da gestão, transferiu-se a execução do programa da Comissão para a Agência de Execução para a Competitividade e a Inovação (EACI) em 2008.

4. RESULTADOS DOS PROGRAMAS MARCO POLO

Entre 2003 e 2012, atribuíram-se 172 subvenções, proporcionando apoio financeiro a mais de 650 empresas.

Graças à configuração específica do programa Marco Polo, que associa a subvenção à transferência modal efetivamente conseguida pelos projetos, podem quantificar-se os resultados e avaliar, assim, as realizações concretas do programa.

– Eficácia

A eficácia do programa mede-se pelo volume de tráfego transferido/evitado¹⁰ (em tkm).

Dada a natureza distinta de cada tipo de ações, pode medir-se diretamente a eficácia das ações catalisadoras, de transferência modal, de promoção das autoestradas do mar e para evitar tráfego. Como têm elementos específicos adicionais, as primeiras são analisadas separadamente. As ações de aprendizagem em comum não têm o objetivo direto de transferência modal, pelo que não podem ser avaliadas em função do tráfego retirado das estradas.

No quadro do Marco Polo I, o volume de transferência modal esperada dos projetos selecionados cifrava-se em 47 700 Mtkm, um valor aproximadamente igual ao objetivo global definido para o programa (48 000 Mtkm). Os projetos acabariam por gerar uma transferência modal de 21 900 Mtkm, valor que representa cerca de 46 % do objetivo global e equivale a cerca de 1 200 000 trajetos de camião, com uma carga média de 18 toneladas, na distância de 1000 km.

No quadro do Marco Polo II, o volume de transferência modal esperada dos projetos selecionados nos convites publicados entre 2007 e 2012 cifra-se em 87 700 Mtkm, ou seja, 17 540 Mtkm em média por ano. Em novembro de 2012, estes projetos tinham conseguido 19 500 Mtkm (cerca de 5000 Mtkm/ano em média nos quatro anos para que há dados). Estes valores irão aumentar ao longo do ciclo de vida do programa¹¹, uma vez que este continua em curso.

⁹ Regulamento (CE) n.º 923/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 266 de 9.10.2009, p. 1

¹⁰ A unidade utilizada para avaliar o volume de tráfego evitado é vkm (veículo-quilómetro), e não tkm. Pode converter-se em tkm aplicando a fórmula: 1vkm = 20 tkm.

¹¹ Prevê-se que os últimos projetos Marco Polo II durem até 2020.

Como respeitam a serviços comerciais, os projetos Marco Polo são sensíveis às condições de mercado e à situação económica. A desaceleração económica observada desde 2008¹² teve, assim, impacto negativo na execução e eficácia do programa e na viabilidade dos projetos¹³.

Além da transferência modal, as ações catalisadoras visam identificar, e vencer, os obstáculos à inovação no transporte não-rodoviário de mercadorias. Esses obstáculos, de natureza técnica ou – em alguns casos – «psicológica», são específicos de cada projeto. Com exceção dos decorrentes da transferência modal, é difícil, portanto, determinar os resultados coletivos diretos das ações catalisadoras em termos de benefícios gerados.

A eficácia das ações de aprendizagem em comum foi avaliada projeto a projeto (p. ex., se se realizou o número de palestras previstas ou se conseguiu o número de participantes esperado). Este método de avaliação resulta do facto de os objetivos das várias ações serem diferentes e não haver uma base comum para congregar os resultados. Estas ações foram relativamente bem sucedidas na prossecução dos objetivos previstos, e alguns projetos obtiveram mesmo uma taxa de êxito de 100 %. O impacto a longo prazo das ações nas práticas das empresas de logística e na transferência modal é mais difícil de avaliar.

– Benefícios ambientais

Um dos objetivos centrais do programa Marco Polo é melhorar o desempenho ambiental do transporte de mercadorias. O volume de transferência modal conseguida, expresso em tkm, é convertido no valor pecuniário dos benefícios para a proteção do ambiente, a redução do congestionamento e outros benefícios, usando um calculador de externalidades¹⁴. O calculador produz uma valoração económica para os vários modos e submodos de transporte, com base nos coeficientes das externalidades¹⁵ para os impactos ambientais (qualidade do ar, ruído, alterações climáticas) e sócioeconómicos (acidentes, congestionamento).

Os benefícios ambientais estimados¹⁶ com base no volume da transferência modal conseguida pelos projetos Marco Polo I cifram-se em 434 milhões de euros. Comparando este valor com os fundos disponibilizados aos projetos com objetivos de transferência modal (32 600 000 EUR), conclui-se que cada euro investido nestas ações gerou, em média, 13,3 euros de benefícios para o ambiente e a redução de externalidades, designadamente emissões de CO₂ evitadas no tráfego rodoviário no valor de 1,5 milhões de toneladas.

Para o Marco Polo II não há ainda resultados finais, uma vez que o programa continua em curso. Os dados intermédios (novembro de 2012) indicam, todavia, que este programa já gerou benefícios ambientais no valor de 405 milhões de euros.

Além dos benefícios ambientais indicados, podem igualmente considerar-se outros impactos indiretos importantes, por exemplo os efeitos da diminuição do tráfego em zonas naturais protegidas e em zonas vulneráveis, como os Alpes ou os Pirenéus, ou a disseminação de conhecimentos e a criação de redes informais em resultado da colaboração entre entidades envolvidas no programa Marco Polo.

¹² No setor do transporte de mercadorias houve um decréscimo geral do volume de tráfego. Para mais elementos, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação.

¹³ No quadro do MPI (convites de 2003-2006), 11 projetos não se iniciaram ou terminaram e, até agora, no quadro do MP II (convites 2007-2010), 30 projetos não se iniciaram ou terminaram.

¹⁴ Sobre o calculador Marco Polo, consultar: http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index_en.htm.

¹⁵ Os coeficientes e a metodologia utilizados no calculador têm sido ajustados ao longo do tempo. As versões recentes têm por base o «Handbook on estimation of external costs in the transport sector» (IMPACT 2008).

¹⁶ Os valores dados pelo calculador são apenas indicativos.

– Eficiência

A eficiência é dada pela relação entre os resultados obtidos (volume de transferência modal conseguida, expresso em tkm, para projetos com este objetivo) e os fundos investidos (verbas autorizadas ou pagas).

Relativamente aos projetos Marco Polo I de transferência modal (excluindo as ações de aprendizagem em comum e as ações catalisadoras), e considerando as verbas transferidas para os beneficiários, cada euro investido gerou um volume de transferência de 597 tkm, a comparar com a eficiência média de 743 tkm por euro de subvenção¹⁷ esperada dos projetos selecionados no âmbito dos convites anuais para apresentação de propostas¹⁸.

Relativamente ao Marco Polo II, a eficiência esperada¹⁹ dos projetos com objetivos de transferência modal selecionados²⁰ cifrava-se em 438 tkm/euro (novembro de 2012). Estando o programa ainda em curso, não há dados fidedignos quanto à eficiência realmente conseguida.

O descréscimo de eficiência observado no quadro da execução do Marco Polo II pode explicar-se pela alteração das regras aplicáveis aos projetos, em particular a duplicação da intensidade de financiamento a partir do convite de 2009 (de 1 para 2 euros por 500 tkm) e a nova definição de carga²¹.

– Utilização das verbas

Do orçamento de 102 milhões de euros atribuído ao programa Marco Polo I, o montante autorizado ficou-se por 73,8 milhões. A razão desta diferença reside no limitado número de projetos propostos que satisfaziam os critérios e condições estabelecidos no programa (265 propostas apresentadas e 55 contratos assinados), o que levou a um nível de execução do programa inferior ao desejado.

Da verba autorizada, foram pagos 41,8 milhões de euros. A subordinação dos pagamentos aos beneficiários à obtenção dos resultados é um aspeto importante do programa, demonstrativo da afetação eficiente de fundos públicos. Significa, contudo, que, se o volume da transferência modal efetivamente conseguida for inferior ao calculado inicialmente pelo beneficiário, por exemplo devido aos efeitos negativos da crise financeira, o orçamento do programa não é integralmente mobilizado.

A mesma tendência se deverá verificar no quadro do programa Marco Polo II, em curso.

Regra geral, as verbas atribuídas a um projeto não podem exceder as perdas totais sofridas em todo o período de financiamento (*vide* nota 8). Assim, se um projeto gerar lucro ou atingir o limiar de rendibilidade mais cedo do que previsto na proposta, a subvenção poderá ser, respetivamente, cancelada ou reduzida. Foi este o caso com vários projetos Marco Polo, o que também contribuiu para a mobilização inferior ao previsto das verbas afetadas.

¹⁷ A eficiência esperada dos projetos selecionados é calculada antes de se efetuarem pagamentos, pelo que se baseia nas verbas afetadas.

¹⁸ 2003, 2004, 2005 e 2006

¹⁹ Com base nas verbas autorizadas.

²⁰ Trata-se dos projetos selecionados no âmbito dos convites de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.

²¹ Que inclui a tara dos veículos rodoviários utilizados nas operações de transporte intermodal.

– Sustentabilidade

A sustentabilidade reside na longevidade do projeto para além do período de financiamento. Segundo as avaliações dos programas efetuadas²², prevê-se a continuação da maior parte dos serviços objeto das convenções de subvenção depois de estas cessarem. Tal previsão indica que o financiamento de curto prazo pode ter induzido mudanças a longo prazo, mesmo nas instáveis condições de mercado atuais. Os programas poderão, assim, gerar benefícios adicionais, em termos de transferência modal, de tráfego evitado e de redução de externalidades, depois de concluído o ciclo contratual, mas estes benefícios não podem ser incluídos na quantificação dos impactos do programa por não estarem disponíveis os dados necessários.

– Concorrência

O programa Marco Polo atribui a empresas de transporte subvenções destinadas a financiar o arranque de ações tendentes a retirar tráfego de mercadorias das estradas. A tónica posta nos serviços de transporte novos (ou na modernização dos existentes) e o nível de saturação de algumas rotas de transporte intermodal podem em alguns casos suscitar preocupações quanto à concorrência, embora existam salvaguardas (análise da concorrência no processo de avaliação das propostas e possibilidade de pôr termo aos contratos ou restringir o seu âmbito em caso de distorção comprovada da concorrência) para obviar a distorções que possam prejudicar o interesse comum.

Na prática, não há elementos concretos que apontem para efeitos negativos na concorrência, embora tenha havido denúncias de concorrentes de beneficiários dos programas Marco Polo por alegada distorção da concorrência²³.

– Gestão

Com a sua capacidade de mobilizar mais recursos humanos, a AECI provou que acrescenta valor ao processo de execução do programa Marco Polo. A externalização permitiu reforçar o esforço de comunicação, melhorar a promoção do programa e o controlo da execução e proporcionar mais assistência aos candidatos.

– Procedimentos

Os procedimentos do programa baseiam-se no princípio da boa gestão financeira e foram desenhados com o propósito de assegurar a igualdade de tratamento e um equilíbrio adequado entre a fiscalização administrativa do uso dado aos fundos públicos e as necessidades das empresas. Vista, contudo, a natureza eminentemente operacional do programa, estes procedimentos podem considerar-se complexos em alguns casos e poderão não ser inteiramente compatíveis com as práticas quotidianas das empresas privadas, particularmente no contexto de um clima caracterizado pela evolução constante do risco financeiro.

Outros fatores importantes

- (a) O nível de execução do programa Marco Polo não é inteiramente satisfatório, e a duplicação da intensidade do financiamento em 2009 só resolveu o problema parcialmente. Esta situação pode explicar-se por fatores externos, como o grupo-alvo limitado, as condições instáveis do mercado e o clima económico adverso predominante desde 2008, mas também por fatores internos como a

²² Avaliação do programa Marco Polo 2003-2006, Ecorys, 2007; Avaliação do programa Marco Polo 2003-2010, Europe Economics, 2011.

²³ As denúncias foram devidamente investigadas pela Comissão e a EACI e redundaram no reforço do processo interno de avaliação, no que respeito ao aspeto da concorrência, a partir do convite de 2011.

configuração do programa, o qual, para proteger os fundos públicos, transfere para os beneficiários os principais riscos operacionais;

- (b) A introdução de certificados de auditoria complementares, a partir de 2010, facilitou a verificação do volume de mercadorias transportadas no quadro dos projetos Marco Polo e reduziu o risco de cálculo erróneo e fraude, mas também aumentou o fardo administrativo que pesa sobre os beneficiários;
- (c) A focalização do programa na transferência modal (as subvenções são atribuídas quase exclusivamente com base no volume de transferência modal conseguida ou de tráfego rodoviário evitado²⁴) é uma das razões pelas quais os beneficiários se confrontam com dificuldades para financiar a infraestrutura auxiliar²⁵, muito embora as despesas incorridas com este tipo de infraestrutura possam também beneficiar de apoio financeiro²⁶;
- (d) Esta estratégia de transferência modal não tem grande interesse para alguns Estados-Membros insulares, uma vez que o transporte de mercadorias entre as ilhas e o continente e também entre as próprias ilhas se faz principalmente por via marítima. São, assim, limitadas as possibilidades de gerar os volumes de transferência modal ou de tráfego evitado preconizados pelo programa;
- (e) De acordo com um número limitado de beneficiários do programa Marco Polo inquiridos²⁷, não se pode excluir que haja alguma ineficácia no programa, no sentido de que parte dos projetos subvencionados teria avançado mesmo sem os fundos Marco Polo. Por outro lado, a ajuda ao arranque proporcionada pelas subvenções da UE poderá ter mitigado o risco comercial do lançamento destas operações intermodais e ajudado alguns projetos a atingirem o limiar de rentabilidade mais cedo do que teria sido possível sem o financiamento. É igualmente provável que um projeto em grande escala tenha sido viabilizado graças à subvenção. É difícil, todavia, quantificar este fator de ineficácia;
- (f) Embora a participação de pequenas e média empresas não seja objetivo direto do programa, estima-se que elas representem cerca de 24 %²⁸ do universo de beneficiários.

Os dados concretos da execução dos programas Marco Polo figuram no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação.

5. CONCLUSÕES SOBRE OS RESULTADOS OBTIDOS

Os programas Marco Polo são instrumentos de financiamento instituídos com o objetivo de reduzir o congestionamento rodoviário e melhorar o desempenho ambiental do transporte de mercadorias. São suas características importantes a transparência, a precisão com que se podem medir os resultados e a relação direta entre estes e o financiamento concedido pela UE.

²⁴ Vide nota 8

²⁵ Trata-se da infraestrutura necessária e suficiente para se realizarem os objetivos das ações e inclui as instalações de mercadorias-passageiros.

²⁶ Apenas a fração das amortizações da infraestrutura correspondente à duração da ação e a taxa de utilização efetiva a título da ação podem ser tidas em conta para efeitos dos custos elegíveis. Os custos elegíveis das infraestruturas auxiliares não podem ser superiores a 20 % dos custos elegíveis totais da ação.

²⁷ Vide nota 22

²⁸ Esta percentagem refere-se apenas às PME autónomas (isto é, não associadas a outras empresas); fonte: dados da EACI.

O Marco Polo I, já concluído, gerou cerca de 434 milhões de euros de benefícios ambientais, ao retirar das estradas europeias um volume de tráfego de mercadorias equivalente a 21 900 milhões tkm. Do Marco Polo II, em curso, espera-se também um volume significativo de transferência modal e importantes benefícios conexos.

Não se conseguiu, todavia, realizar integralmente os ambiciosos objetivos de transferência modal estabelecidos pelo legislador (Marco Polo I ficou-se por 46 % do volume de transferência modal previsto). Os programas são, aliás, considerados bastante complexos e a sua utilização pelas empresas europeias nem sempre é fácil.

Importa assinalar, não obstante, que o programa Marco Polo assenta em resultados quantificáveis e que as subvenções são atribuídas quase exclusivamente com base no volume de transferência modal realmente conseguida, ao que acresce a importância das condições de mercado e da situação económica para o sucesso dos projetos. Sendo as soluções intermodais de transporte mais complexas e mais difíceis de executar que as operações de transporte rodoviário, o programa tem-se mostrado particularmente sensível aos efeitos da crise económica. Ainda assim, embora não se tenham realizado integralmente os objetivos do programa nem mobilizado a totalidade do orçamento afetado, o programa Marco Polo é um bom exemplo de utilização eficiente dos fundos da UE.

O financiamento público direto do mercado suscitou também alguma preocupação com a questão da concorrência, ao longo do ciclo de vida do programa. Não há, por outro lado, indícios concretos de efeitos negativos dos projetos financiados na concorrência.

Marco Polo é, atualmente, o único instrumento europeu de financiamento centrado na melhoria da eficiência do transporte de mercadorias. Dar-lhe continuidade é, pois, útil e oportuno. Todavia, qualquer novo programa de apoio a serviços sustentáveis de transporte de mercadorias terá de refletir os ensinamentos adquiridos com os programas precedentes.

6. PRÓXIMAS ETAPAS

– Política de transportes

Em março de 2011, a Comissão lançou uma estratégia de promoção de um sistema de transporte competitivo que irá melhorar a mobilidade e a acessibilidade, eliminar barreiras importantes existentes em domínios cruciais e contribuir para um maior crescimento e emprego²⁹. Entre os alvos principais da política de transportes da UE destacam-se a utilização de combustíveis ecológicos, a otimização das cadeias logísticas multimodais e a utilização acrescida dos modos de transporte menos energívoros, o aumento da eficiência do transporte e da utilização das infraestruturas e a criação de sistemas de informação e de incentivos de mercado. As novas orientações para a rede transeuropeia de transportes (RTE-T)³⁰, adotadas pela Comissão em outubro de 2011, constituirão o quadro principal para a realização dos objetivos da política de transportes especificados no Livro Branco.

Para o quadro financeiro plurianual (2014-2020), a Comissão propôs dois pilares de apoio financeiro da UE no âmbito da política de transportes.

²⁹ Livro Branco «Roteiro do espaço único europeu dos transportes – rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos, COM(2011) 144

³⁰ Proposta de regulamento relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, COM(2011) 650/3

O pilar «infraestrutura» será coberto pelo Mecanismo Interligar a Europa (MIE)³¹. No âmbito da sua componente «transportes», o MIE irá apoiar a modernização da infraestrutura europeia de transportes, a construção de elos em falta e a eliminação de estrangulamentos. Como se concentrará nos modos de transporte menos poluentes, na implantação das aplicações telemáticas e na utilização de tecnologias inovadoras, o financiamento irá incentivar o sistema europeu de transportes a tornar-se mais sustentável.

O pilar «inovação» será executado no quadro das partes pertinentes do novo programa de investigação e inovação (Horizonte 2020)³².

– **Promoção de serviços inovadores e sustentáveis de transporte de mercadorias – estratégia política**

A Comissão propôs uma nova estratégia de apoio aos serviços de transporte de mercadorias para o período 2014-2020, com o objetivo de promover a eficiência e a sustentabilidade da logística e do transporte de mercadorias na Europa.

Tendo em conta os resultados obtidos e a evolução do contexto político, pôr-se-á termo ao programa Marco Polo II na sua configuração atual. O programa continuará, todavia, enquanto componente do programa revisto para a RTE-T e será executado com recurso aos instrumentos de financiamento do MIE.

Esta estratégia possibilitará a execução harmonizada e coordenada da política de transportes europeia. Neste contexto, a componente Marco Polo contribuirá, em particular, para a gestão e utilização eficientes da infraestrutura de transportes, possibilitando a criação de serviços inovadores e sustentáveis de transporte de mercadorias no âmbito da rede multimodal principal, cujo propósito é servir os fluxos de tráfego europeus mais importantes.

Estes serviços deverão ir ao encontro das necessidades dos utilizadores, ter eficiência económica, contribuir para os objetivos de reduzir as emissões carbónicas, promover o transporte ecológico e assegurar a segurança do abastecimento de combustível e a proteção do ambiente, ser seguros e ter um alto nível de qualidade. Deverão também promover conceitos tecnológicos e operacionais avançados e contribuir para melhorar a acessibilidade na União. Deverão ainda ter um papel importante na condução da economia europeia rumo a um crescimento sustentável, tornando o setor da logística e do transporte de mercadorias num dos motores do crescimento da Europa, incrementando as trocas comerciais e a mobilidade das pessoas, criando riqueza e emprego e preservando a competitividade das empresas europeias.

Consequentemente, conforme propõe a Comissão no artigo 38.º das novas orientações para a RTE-T, a nova estratégia deverá compreender³³:

- (a) Promoção da utilização sustentável da infraestrutura de transportes, incluindo a sua gestão eficiente;
- (b) Promoção da implantação de serviços de transporte inovadores ou de novas combinações de serviços de transportes já existentes e com provas dadas, designadamente através da implementação de sistemas inteligentes para os transportes e do estabelecimento das estruturas de governação necessárias;

³¹ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Mecanismo Interligar a Europa, COM(2011) 665/2

³² Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020), COM(2011) 809

³³ As orientações para a RTE-E, incluindo este artigo, são atualmente objeto do processo legislativo, pelo que o texto poderá vir a ser alterado.

- (c) Facilitação das operações de transporte multimodal e reforço da cooperação entre prestadores de serviços de transporte;
- (d) Incentivo à eficiência na utilização dos recursos e no ciclo do carbono, nomeadamente nos domínios da tração dos veículos, da condução/propulsão, do planeamento de sistemas e de operações, da partilha de recursos e da cooperação;
- (e) Análise, fornecimento de informações e acompanhamento da evolução dos mercados, das características e do desempenho das frotas, dos requisitos administrativos e dos recursos humanos.

Neste contexto, dar-se-á atenção às medidas de apoio à interconetividade e à interoperabilidade dos sistemas de informação dos vários modos de transporte para o transporte de mercadorias e de promoção dos serviços baseados nas autoestradas do mar.

Estas medidas conduzirão a um financiamento bem focado, firmemente ancorado nas orientações traçadas para a política e a infraestrutura de transportes, que incentive as empresas a optarem por soluções mais inovadoras e sustentáveis e as ajude a reduzir os riscos conexos e que contribua para a resolução dos principais problemas que afetam o setor do transporte de mercadorias, designadamente o baixo nível de inovação, as dificuldades de interligação dos vários modos de transporte, as dificuldades de acesso ao crédito, a internalização insuficiente dos custos externos, a utilização ineficiente dos recursos e a falta de cooperação no mercado.

A nova estratégia deverá melhorar a eficácia e eficiência do apoio financeiro da UE. A configuração do instrumento vigente irá, portanto, ser revista quanto ao tipo de ações a apoiar, à estrutura de gestão e aos processos de execução. Será também necessário assegurar a ligação coerente com as estruturas operacionais do MIE.

Para tanto, ter-se-á possivelmente de abandonar o modelo de apoio assente fundamentalmente na transferência modal, que é o elemento fundamental do atual programa Marco Polo.

– Medidas e execução

No âmbito do MIE, o financiamento de serviços sustentáveis de transporte de mercadorias poderá assumir a forma de instrumentos financeiros ou de subvenções, não podendo o financiamento concedido pela União exceder 20 % dos custos elegíveis totais. Esta taxa máxima de financiamento será ajustada para que o programa possa suscitar o interesse do mercado e para assegurar o efeito desejado de alavanca dos recursos públicos atribuídos ao programa³⁴.

No que respeita às subvenções, as propostas deverão ser selecionadas no âmbito de convites para apresentação de propostas que fixem condições de financiamento e critérios de elegibilidade, seleção e atribuição consentâneos com os objetivos e prioridades definidos no Regulamento MIE e nas orientações para a RTE-T.

Os objetivos operacionais, os indicadores pertinentes e os mecanismos de apoio da UE terão em conta, quando se justifique, os resultados da auditoria em curso do Tribunal de Contas Europeu ao programa Marco Polo.

³⁴ Conforme se explica na nota 8, as subvenções atribuídas pelo Marco Polo II são calculadas com base no volume de tráfego transferido (em tkm), nas perdas acumuladas no período de financiamento e nos custos elegíveis. Os dados relativos aos projetos subvencionados mostram que a atual taxa de financiamento do programa não excede 10 % dos custos elegíveis totais.