

Parecer do Comité das Regiões Europeu — O empreendedorismo nas ilhas — Contributo para a coesão territorial

(2017/C 306/10)

Relatora: Marie-Antoinette Maupertuis (FR-AE), membro do Conselho Executivo da Coletividade Territorial da Córsega

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU (CR)

Introdução: desafios específicos com que se confrontam as regiões insulares

1. acolhe favoravelmente o pedido da Presidência maltesa para que o Comité participe na identificação de soluções possíveis para promover o espírito empresarial e fomentar o desenvolvimento económico, social e territorial das ilhas;
2. lembra o compromisso da União Europeia de promover a coesão económica, social e territorial, em conformidade com o artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
3. lembra o disposto no artigo 174.º do TFUE, segundo o qual as regiões insulares são definidas como regiões que devem ser alvo de atenção especial por parte da União com vista à redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões no interior dos Estados-Membros e entre estes;
4. lembra que, na União Europeia, há 362 ilhas com mais de 50 habitantes, representando um total de 17,7 milhões de pessoas (das quais 3,7 milhões habitam nas regiões ultraperiféricas), sendo que, em 2010, o PIB *per capita* correspondia a aproximadamente 79,2 % da média da União, e que uma parcela significativa das mesmas continua a entrar na categoria das regiões menos desenvolvidas;
5. assinala que, segundo o estudo EUROISLAND (ESPO 2013), na grande maioria destas regiões insulares não houve nenhum processo de convergência económica nos anos de 2000 e que, desde então, a situação em muitas delas tem inclusivamente vindo a degradar-se devido à crise financeira, à crise da migração, às flutuações da frequência turística ou à falta de inovação;
6. realça que as regiões insulares, quando comparadas com as regiões continentais, apresentam características geográficas, económicas, demográficas e sociais específicas, que são comuns às diversas ilhas e colocam desafios únicos a superar no âmbito da aplicação das respetivas políticas europeias:
 - pequena dimensão (em termos de superfície, população, economia);
 - afastamento geográfico e/ou localização periférica (distância em quilómetros e distância-tempo em relação aos mercados e, nomeadamente, ao mercado interno, aos grandes centros populacionais, industriais, financeiros ou políticos);
 - vulnerabilidade (face às ameaças de ordem económica, ambiental e social);
7. insiste em que estes três parâmetros induzem desvantagens territoriais, económicas e sociais, tal como reconhecido no artigo 174.º do TFUE, que pesam sobre a integração justa das ilhas no mercado comum e a plena integração territorial dos habitantes insulares, condições estas que podem levar às seguintes situações:
 - um mercado local limitado e, no caso dos arquipélagos, fragmentado e distante;
 - custos de transporte elevados relativamente à logística, ao frete e aos seguros devido à distância, mas também a problemas de concorrência (oligopólios ou até monopólios);
 - impossibilidade de realizar economias de escala dada a pequena dimensão do mercado, o que implica elevados custos unitários tanto no funcionamento das empresas como no dos serviços públicos;

- relações interindustriais pouco desenvolvidas, tendo em conta uma forte tendência para a especialização na exploração de um recurso e na produção de um tipo de bens ou serviços;
- falta de recursos humanos qualificados, ou tendência para os trabalhadores qualificados abandonarem as ilhas em busca de emprego adequado noutra local;
- um défice de saber-fazer empresarial e a tendência dos empresários para abandonarem as ilhas e investirem em mercados mais rentáveis;
- um défice de infraestruturas e de oferta de serviços para as empresas de nível comparável às das regiões continentais, como, por exemplo, no domínio das telecomunicações, da formação ou do capital de risco;

8. congratula-se com o trabalho realizado pelo Intergrupo «Mares, rios, ilhas e zonas costeiras» do Parlamento Europeu, bem como pela Comissão das Ilhas da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa (CRPM);

Crescimento inclusivo — o contributo dos empresários insulares

9. constata que os empresários e o espírito empresarial são essenciais para criar emprego e dinamizar a economia na União Europeia, assinalando, no entanto, que o empreendedorismo nas ilhas se depara com dificuldades estruturais específicas;

10. lembra que várias economias insulares aplicaram estratégias de crescimento, tirando partido das vantagens económicas, sociais, culturais e naturais, tais como:

- uma economia de subsistência capaz de assegurar às populações um certo bem-estar, sobretudo em tempos de crise;
- a exportação de produtos de nicho, assegurando, assim, a presença da ilha em mercados de forte valor acrescentado;
- o turismo, sob diversas formas, e não apenas o turismo de massas;
- as iniciativas no domínio das energias verdes, que demonstram a capacidade das pequenas comunidades insulares de seguir uma trajetória de transição energética;
- a exploração de vantagens «geoestratégicas» não sujeitas a restrições de pequena dimensão ou afastamento geográfico (observatório científico, etc.);
- o desenvolvimento de novos setores da economia «verde» e «azul», acompanhado da criação de novos conteúdos curriculares, que disponibilizem a formação necessária nestes domínios;

11. salienta que estas estratégias, que identificam e exploram ativos económicos específicos, são, muitas vezes, o resultado da criatividade, da assunção de riscos e da capacidade de resistência dos empresários insulares; solicita que se considere a necessidade de flexibilidade na elaboração de políticas públicas a favor do empreendedorismo insular;

12. observa que as economias insulares se caracterizam por uma estrutura económica pouco diversificada com predominância de PME, e mesmo de microempresas, e um número significativo de empresários que apostam em várias atividades, assinalando que este ecossistema coexiste com algumas grandes empresas monopolistas em setores especializados (turismo, transportes, indústria extrativa, pescas, etc.);

13. exorta as instituições europeias e os Estados-Membros a velarem mais atentamente pela manutenção de um mercado livre nos diferentes setores nas regiões insulares, corrigindo, ao mesmo tempo, as deficiências do mercado;

14. lembra que os produtos insulares — incluindo as matérias-primas — podem ser escoados a um preço elevado para nichos de mercado formados por uma clientela específica; a diferenciação do produto permite manter margens de lucro suficientemente importantes para assegurar a sustentabilidade da atividade na ilha. Em particular, a valorização do produto é feita através do reconhecimento de sinais de qualidade e de referências culturais no espaço global dos bens e serviços;

15. insiste, porém, em que os diferentes tipos de custos adicionais suportados pelos empresários insulares se devem precisamente à condição de insularidade (matérias-primas, fornecimentos de serviços, logística, etc.) que, em última análise, é um fator que pesa sobre a competitividade dos produtos e dos serviços;

16. sublinha que, mesmo quando os produtos são competitivos e de boa qualidade, os empresários são confrontados com a falta de capacidades de I&D, de tecnologias adaptadas às zonas insulares, de dispositivos de financiamento adequados às suas atividades e de recursos humanos qualificados, devido a uma forte emigração, nomeadamente quando a população residente é escassa;

17. congratula-se, por conseguinte, com as ações realizadas ao nível da União Europeia nestes domínios, mas apela para que sejam adotadas medidas destinadas a melhorar as condições de base para que as ilhas possam contribuir para um crescimento inclusivo na UE. Tal implica que qualquer política da União Europeia que vise promover o empreendedorismo, para ser justa e eficaz, deve atender às características e aos desafios específicos das ilhas;

Recomendações políticas para reforçar a coesão territorial na união europeia

18. reconhece a importância crucial da política de coesão para um desenvolvimento regional equilibrado na União Europeia, dado que representa a política mais adequada para fazer face às disparidades de desenvolvimento entre as ilhas e outras regiões europeias; salienta, no entanto, que a política de coesão, tal como está configurada, não confere às regiões insulares um estatuto específico;

19. recorda, além disso, as características específicas das regiões ultraperiféricas, oito das quais são ilhas, que se deparam com dificuldades agravadas por condicionalismos específicos reconhecidos no direito primário, os quais pelo facto de condicionarem fortemente o seu desenvolvimento económico e social devem ser tidos em conta;

20. recomenda, por conseguinte, que as ilhas sejam alvo de especial atenção no âmbito da política de coesão após 2020, nos termos dos artigos 174.º e 175.º do TFUE. Um primeiro passo para a realização desse objetivo seria integrar as ilhas, como uma categoria adicional, na proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 no que respeita às tipologias territoriais (Tercet);

21. recomenda a criação, na Comissão Europeia, nomeadamente na Direção-Geral da Política Regional e Urbana, de um «balcão único» para as ilhas (*Island Desk*), como sugerido pelo Parlamento Europeu na sua resolução de 4 de fevereiro de 2016, já que, atualmente, os intervenientes insulares — empresas e órgãos de poder local e regional — têm uma noção limitada dos instrumentos e oportunidades de financiamento da UE, que se encontram dispersos por várias direções-gerais e são objeto de múltiplos regulamentos;

22. congratula-se com a iniciativa «Ações Urbanas Inovadoras» e propõe, de acordo com este exemplo, a criação de um sítio *web* e a adoção de medidas europeias para a ligação em rede das ilhas da UE, de modo a permitir o intercâmbio de experiências e a partilha de boas práticas administrativas e de inovação;

23. salienta a importância de utilizar, na medida do possível, as sinergias entre o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) e os outros instrumentos da União (nomeadamente os FEEL), a fim de compensar os efeitos económicos das desvantagens naturais com que se deparam as ilhas;

24. observa, porém, que, devido à pequena dimensão de muitos dos projetos levados a cabo nas ilhas, o financiamento através do FEIE e dos empréstimos do BEI parece ser, na prática, inacessível às microempresas e aos órgãos de poder local insulares; recomenda, por conseguinte, a criação de programas de assistência técnica especificamente concebidos para as ilhas, a fim de divulgar e promover o acesso aos instrumentos de financiamento da UE;

25. solicita à Comissão Europeia e ao BEI que averiguem se a assistência técnica disponibilizada através da iniciativa Jaspers poderia ser alargada às ilhas e adaptada a projetos de pequena dimensão;

26. sublinha a utilidade e as vantagens do Regulamento AECT (n.º 1302/2013) para os órgãos de poder local e regional e para as ilhas europeias, pelo facto de permitir às ilhas de diferentes Estados-Membros e países terceiros criar uma entidade jurídica comum que lhes permita perseguir uma ambição conjunta e ter acesso aos financiamentos da UE, simplificando, ao mesmo tempo, os encargos administrativos que uma tal cooperação normalmente implicaria;

27. propõe a criação de um sistema de ajudas ao funcionamento das empresas insulares com o objetivo de compensar os custos adicionais de transporte; no âmbito das orientações relativas aos auxílios regionais e do Regulamento geral de isenção por categoria (RGIC), esses auxílios devem ser autorizados e isentos, à semelhança do que acontece em relação às regiões ultraperiféricas e às zonas com fraca densidade populacional;
28. propõe que se tire maior partido do potencial da economia da partilha, inclusive na ótica da resolução dos problemas relacionados com o isolamento geográfico das regiões insulares;
29. reitera a importância de aumentar a taxa de intervenção pública em projetos realizados no âmbito de programas comunitários e de tornar a intervenção privada mais atrativa, quando esses projetos contribuem para a criação de emprego e riqueza na ilha e são ambientalmente sustentáveis;
30. salienta que muitos obstáculos específicos ao desenvolvimento das ilhas não podem ser avaliados recorrendo ao PIB *per capita* enquanto indicador; propõe, por conseguinte, alargar o leque de indicadores complementares utilizados no âmbito da política de coesão, a fim de poder diagnosticar de forma mais eficaz a situação socioeconómica das ilhas, mas também a sua atratividade;
31. sugere, como indicadores suscetíveis de serem utilizados, o índice de competitividade regional e o índice de acessibilidade, mas recomenda que se prossigam os trabalhos no sentido de procurar outros indicadores que permitam ilustrar cabalmente os custos adicionais decorrentes das características da insularidade; considera que a Comissão deve realizar estudos comparativos do desempenho das empresas insulares em relação às suas congéneres continentais, sendo consideradas também continentais as que se situam num Estado-Membro unicamente insular;
32. apela para que, ao avaliar a situação socioeconómica dos habitantes das regiões insulares e ao determinar a atratividade económica destas regiões, se tenham em conta aspetos não financeiros e dificilmente mensuráveis, como o ambiente natural (a sua qualidade e acessibilidade);
33. reconhece a utilidade do relatório anual sobre as PME europeias da Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME; considera, no entanto, que os futuros relatórios devem incluir dados territoriais que permitam compreender melhor os desafios com que se confrontam as PME insulares, bem como as suas taxas de êxito/insucesso em relação às suas congéneres continentais;
34. reconhece a utilidade de instrumentos como a avaliação do impacto territorial para a avaliação do impacto das políticas europeias nas regiões insulares, e propõe a aplicação de uma cláusula de «insularidade» no método de avaliação de impacto da Comissão Europeia, a fim de prever as consequências potencialmente graves destas políticas para as ilhas;
35. assinala que, embora a utilização de estratégias de especialização inteligente como condição *ex ante* para a atribuição dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) possa contribuir para o desenvolvimento de estratégias a nível nacional e regional, a especificidade das economias insulares exige soluções à medida; a este respeito, uma excessiva dependência em relação a um setor específico ou a uma única atividade pode acarretar um elevado risco de monocultura económica e os efeitos económicos negativos daí resultantes (a chamada «Doença Holandesa»);
36. considera que as iniciativas de diversificação ou de reconversão inteligentes, como, por exemplo, a transição de um turismo de massas para um turismo sustentável, o desenvolvimento das indústrias criativas, a integração das tecnologias da informação e comunicação nas atividades tradicionais e o marketing de valorização dos recursos insulares, merecem uma atenção especial por parte da Comissão;
37. apela para o reforço das políticas destinadas a sensibilizar os cidadãos dos Estados-Membros para as possibilidades que a União oferece no plano turístico, e preconiza a criação de uma rede mais forte de ligações entre os territórios da UE que permita aos habitantes das zonas metropolitanas ficar alojados em regiões insulares de interesse do ponto de vista natural;
38. sublinha a importância do princípio de parceria, tal como previsto no artigo 5.º do Regulamento que estabelece disposições comuns, a fim de definir, com vista ao planeamento estratégico da política de coesão, as necessidades dos territórios (abordagem orientada da base para o topo). Nesse sentido, solicita à Comissão Europeia que inclua como condição *ex ante*, na sua proposta legislativa relativa à política de coesão após 2020, a aplicação efetiva do código de conduta europeu sobre parcerias;

39. insta os Estados-Membros a assegurarem a aplicação plena do princípio de parceria, de modo que as necessidades específicas das regiões insulares sejam tidas em conta nos acordos de parceria e nos programas operacionais;

40. insiste na necessidade de envolver os órgãos de poder local e regional no processo de definição das políticas nacionais e europeias que lhes digam respeito, para que os quadros regulamentares de intervenção sejam articulados com as necessidades concretas dos territórios insulares, em conformidade com o princípio da subsidiariedade;

41. congratula-se com as possibilidades de financiamento oferecidas pelo Mecanismo Interligar a Europa (MIE), na medida em que se podem aplicar às ilhas; observa, no entanto, que a dotação financeira destinada às autoestradas do mar, pelo facto de se centrar nas redes centrais e globais, pode resultar na negligência das ligações entre as ilhas e os centros regionais ou entre as próprias ilhas; propõe, por conseguinte, que as dotações globais atribuídas às autoestradas do mar prevejam um financiamento específico para as ilhas;

42. reconhece os esforços envidados pela Comissão para apoiar os empresários através de programas como o COSME e o InnovFin, no âmbito do Plano de Ação «Empreendedorismo 2020» ou do Programa Horizonte 2020 no domínio da inovação, bem como o trabalho em prol da União dos Mercados de Capitais. No entanto, o Comité considera essencial integrar a dimensão territorial (nomeadamente a insularidade) nestes programas e planos, tendo em vista:

— a participação bem-sucedida dos empresários insulares;

— a promoção da formação profissional e a melhoria das competências das empresas situadas nas ilhas;

— a melhoria do acesso das empresas a capital, incluindo a capital de alto risco;

— a integração das ilhas nas redes europeias e mundiais de criação e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, o que lhes permitirá retirar benefícios em termos da produção mercantil e do bem-estar social;

43. insta a Comissão a criar um programa que vise o estímulo do processo de inovação nas economias insulares, a valorização dos recursos locais, o apoio à utilização de energias renováveis, o tratamento dos resíduos, a gestão da água, a promoção do património cultural e natural e a continuação do desenvolvimento de uma economia circular; neste contexto, o termo «inovação» abrange a inovação tecnológica, organizacional, social e ambiental;

44. frisa a importância dos auxílios estatais para fazer face aos desafios resultantes da pequena dimensão, do afastamento geográfico e do isolamento das regiões insulares da União Europeia. Estas condições naturais e permanentes afetam a eficácia e a organização de vários setores estratégicos nas ilhas, como os transportes, a energia e a conectividade digital;

45. lembra que as infraestruturas e a organização de transportes internos e externos, fiáveis e comparáveis em termos de custo aos do continente, são condições necessárias para o desenvolvimento económico e a competitividade das ilhas;

46. propõe que os critérios de elegibilidade das ajudas concedidas às infraestruturas e aos sistemas de transporte (construção, modernização, equipamento) sejam menos rigorosos para as ilhas, a fim de permitir, da forma mais eficaz possível, uma interligação ao sistema de transporte continental e uma integração no espaço e no mercado da UE;

47. solicita que tais auxílios facilitem as ligações entre as ilhas, no caso de arquipélagos, ou as ligações internas, no caso de ilhas de relevo montanhoso, e incentivem o investimento em meios de transporte com baixo teor de carbono [navios movidos a gás natural liquefeito (GNL), terminais para automóveis elétricos, etc.];

48. salienta que, devido ao facto de os mercados insulares serem frequentemente de pequena dimensão e remotos, o fornecimento de produtos ou serviços é pouco atrativo para as empresas continentais, o que impede, de facto, os consumidores e as empresas insulares de tirar partido das vantagens concorrenciais do mercado único. Este aspeto é especialmente válido para as ligações de transporte e o fornecimento de energia, setores que são essenciais para a competitividade das empresas insulares; recomenda, por conseguinte, que os mesmos possam beneficiar de isenções em matéria de auxílios estatais quando se trate de ilhas;

49. propõe ainda, no mesmo espírito, que o Regulamento *de minimis* permita às ilhas beneficiarem de maior flexibilidade e de requisitos menos rígidos em matéria de contratos públicos, visto que, em muitos casos, não é possível obter mais do que uma proposta na aplicação dos procedimentos de consulta;
50. congratula-se com a flexibilidade aplicada atualmente a regimes que permitam às regiões insulares beneficiar de incentivos fiscais específicos ou de uma redução da taxa do imposto sobre as sociedades como forma de compensar os custos adicionais da insularidade, e espera que essa flexibilidade se mantenha; preconiza o recurso a um sistema de incentivos à inovação e ao investimento que tenha por objetivo estimular a produção e promover, para além do consumo local, as exportações;
51. felicita a Comissão Europeia pela sua intenção de incluir um capítulo sobre as ilhas no próximo relatório sobre a coesão, instando-a veementemente a indicar nesse capítulo de que modo as recomendações formuladas no presente parecer serão postas em prática;
52. convida a Presidência maltesa a dar seguimento a estas recomendações políticas e a colaborar estreitamente com o Comité das Regiões na sua execução.

Bruxelas, 12 de maio de 2017.

*O Presidente
do Comité das Regiões Europeu*

Markku MARKKULA
