

**ESTUDO DE AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS
ADOPTADAS PELA COMISSÃO
EUROPEIA PARA APLICAÇÃO DO N.º2
DO ART. 299º DO TRATADO QUE
INSTITUI A COMUNIDADE EUROPEIA,
Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira**

Ponta Delgada, Maio de 2003

Ficha Técnica

Entidade Adjudicante: Secretaria Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento do Governo Regional dos Açores

Entidade Adjudicatária: Departamento de Economia e Gestão da Universidade dos Açores

Equipa:

Mário José Amaral Fortuna (coordenador)
Pedro Telhado Pereira
José António Cabral Vieira
Tomaz Dentinho
Rolando Lalandia Gonçalves

Índice

1 – Termos de referência	4
2 – Definição dos objectivos	6
3 - Revisão da legislação relevante.....	7
4 - Revisão da bibliografia relevante	13
5 - Revisão das políticas para a ultraperiferia.....	29
5.1. O Memorando de Cayenne	29
5.2. O Memorando das Autoridades Portuguesas	34
5.3. O relatório da Comissão (COM(2000) 147final).....	40
5.4. A Posição do Parlamento Europeu	50
5.5. A Posição do Conselho Económico e Social	52
5.6. A Posição do Comité das Regiões	54
5.7. As posições do Conselho Europeu	54
5.8. Os relatórios da Comissão	56
5.9. Uma Avaliação da Execução das Políticas Propostas.....	61
6 - Revisão estatística sobre a situação das regiões	91
7 - Metodologia para análise do impacto das políticas	Erro! Marcador não definido.
7.1. Descrição do Modelo.....	Erro! Marcador não definido.
7.2 Estimação do modelo Região Autónoma da Madeira.....	Erro! Marcador não definido.
7.3 Estimação do modelo para a Região Autónoma dos Açores	Erro! Marcador não definido.
7.4 Medição de impactos	Erro! Marcador não definido.
7.5 Algumas observações	Erro! Marcador não definido.
8 - Análise dos impactos das políticas utilizadas.....	110
9 – Conclusões.....	113
10 – Recomendações	118
ANEXOS	122

ESTUDO DE AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS ADOPTADAS PELA COMISSÃO EUROPEIA PARA APLICAÇÃO DO Nº2 DO ART. 299 DO TRATADO QUE INSTITUI A COMUNIDADE EUROPEIA

1 – Termos de referência

O Governo Regional dos Açores, através da Secretária Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento pretendeu realizar um **“Estudo de Avaliação das Medidas Adoptadas pela Comissão Europeia para Aplicação do Nº2 do Art. 299º do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira”**, enquadrado numa estratégia conjunta com as outras regiões ultraperiféricas da Europa, as Canárias e os DOMs.

No convite para a apresentação de propostas, foi referido que o objectivo do estudo (artigo 24º) é:

“... o de fornecer aos governos dos Açores e da Madeira os elementos de opinião e de reflexão sobre o balanço das medidas de aplicação do artigo 299.2 do Tratado em relação aos objectivos estabelecidos no:

Memorando de Cayenne de Março de 1999;

Memorando do Governo português de Novembro de 1999;

Relatório da Comissão Europeia de 14 de Março de 2000 (COM(2000) 147 final.

O estudo, aliás, deverá ter em conta as conclusões dos diferentes Conselhos Europeus relativas à aplicação do nº2 do artigo 299, assim como as análises que levam à melhor maneira de adaptar as políticas comuns à realidade específica das RUP inseridas nos relatórios do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social da União Europeia sobre aquele artigo. O objectivo instrumental do estudo é o de fornecer aos governos dos Açores e da Madeira ... uma base firme de reflexão que eles possam, ao mesmo tempo, apresentar ao Comité de Acompanhamento da Conferência dos presidentes das RUP, com vista a preparar a contribuição destas regiões a um novo Memorando conjunto que os seus respectivos Estados-Membros deverão apresentar posteriormente à Comissão.”

Os termos de referência apontavam ainda que o trabalho devia ser executado até ao final de Março de 2003, com o relatório preliminar apresentado até ao final de

Fevereiro de 2003. O cumprimento dos termos de referência dentro destes prazos deve ter em consideração o facto de a adjudicação do trabalho só ter sido comunicado à equipa escolhida para a sua realização a 27 de Janeiro de 2003, situação também verificada nas outras RUPs e que levou ao prolongamento dos prazos de execução dos estudos.

Tendo em consideração a proposta apresentada, o trabalho será desenvolvido nas secções seguintes. Assim, na secção 2 é precisado o objectivo do estudo, nomeadamente face à proposta apresentada pela Universidade dos Açores. Na terceira secção é revista a legislação comunitária relevante para a análise do problema da ultraperiferia. A secção 4 aborda a bibliografia que tem vindo a ser produzida ao longo dos últimos anos e que ajuda a precisar o conceito de ultraperiferia. A secção 5 revê todas as medidas implementadas a favor das regiões ultraperiféricas desde 1999, estabelecendo um quadro comparativo com as que ficaram expressas no memorando de Cayenne, as medidas reivindicadas pelas regiões autónomas e por Portugal, e as que foram enumeradas no relatório COM(2000)147 final. A secção 6 apresenta a revisão de alguns indicadores estatísticos que podem caracterizar a evolução da situação relativa dos Açores e da Madeira face à União Europeia e face às outras RUP. Na secção 7 apresenta-se uma metodologia para a medição dos impactos das políticas para a ultraperiferia. A secção 8 apresenta uma análise de resultados qualitativos e quantitativos dos impactos das políticas. Nas secções 9 e 10 destacam-se as principais conclusões e apresentam-se as recomendações da equipa de trabalho.

2 – Definição dos objectivos

Conforme apontado nos termos de referência, o presente estudo visa fornecer aos governos dos Açores e da Madeira os elementos de opinião e de reflexão sobre o balanço das medidas de aplicação do artigo 299.2 do Tratado em relação aos objectivos estabelecidos: no Memorando de Cayenne, de Março de 1999; no Memorando do Governo português de Novembro de 1999 e; no Relatório da Comissão Europeia de 14 de Março de 2000 (COM(2000) 147 final. Pretende-se, também, que sejam consideradas as conclusões dos diferentes Conselhos Europeus, desde 1999, relativas à aplicação do nº2 do artigo 299 assim como as análises inseridas nos relatórios do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social da União Europeia sobre aquele artigo.

Em concreto, pretende-se que o estudo:

- Retome os objectivos expostos no Memorando de Cayenne e faça um balanço dos resultados obtidos, analisando a sua actualidade, validade e pertinência;
- Retome as propostas contidas no Memorando do Governo português de Novembro de 1999 e que não foram incluídas no relatório da Comissão de Março de 2000, analisando a sua actualidade, validade e pertinência;
- Faça um balanço dos resultados obtidos, analisando a sua adaptação, a sua coerência e a sua utilidade em relação aos objectivos expostos pela Comissão para a aplicação do nº2 do artigo 299, no seu relatório de 14 de Março de 2000;
- Identifique as insuficiências e deficiências da política da Comissão em relação às RUP, com base nas conclusões dos diferentes Conselhos Europeus, assim como nas decisões e relatórios do Parlamento Europeu, do Comité das Regiões e do Comité Económico e Social da União Europeia;

- Apresente elementos de perspectiva sobre o futuro da acção da Comunidade a favor da ultraperiferia;
- Apresente uma análise que destaque “As produções tradicionais: agricultura e pescas” e “A reactivação económica das Regiões Ultraperiféricas, focando os instrumentos (fundos estruturais, auxílios de estado, fiscalidade e direitos aduaneiros) e os domínios estratégicos (PME, artesanato e turismo, transporte e energia, ambiente, sociedade da informação, investigação e desenvolvimento”

Estes objectivos foram revistos e reconfirmados com a entidade adjudicatária do estudo.

3 - Revisão da legislação relevante

O conceito de ultraperiferia começa a ser utilizado na União Europeia a partir de meados da década de oitenta, por iniciativa das autoridades portuguesas. Antes desta data os territórios ultramarinos da França gozavam já de um estatuto especial mas sem que a esta situação tivesse sido associado um conceito generalizável¹.

Com a entrada de Portugal² e de Espanha para a União o problema da existência de territórios consideravelmente afastados do continente europeu tornou-se um problema mais significativo por passar a afectar três países em vez de um só. Os problemas específicos destas regiões passam então a ser considerados também como um problema comunitário e não só como um problema dos respectivos países.

¹ Ver a este propósito Patrick Guillaumin. 2000. La Dimension Ultraperipherique de L’Union Europeenne. Mimeo.

² É de referir que no Acto de adesão de Portugal às Comunidades ficou consagrado em anexo uma declaração comum convidando as autoridades comunitárias a dar especial atenção às políticas de desenvolvimento das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, tendo como objectivo ultrapassar os handicaps que decorrem da sua situação de afastamento, da sua orografia particular, das graves insuficiências em infra-estruturas e do seu atraso económico.

A partir do Tratado de Maastricht, marco do reconhecimento político da ultraperiferia, as especificidades das, desde então, –designadas regiões ultraperiféricas (RUP's) passam a ter menção específica ao constarem de uma declaração anexa a este documento. Segundo esta declaração

"se é certo que as disposições do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do direito derivado se aplicam de pleno direito às regiões ultraperiféricas, é contudo possível adoptar medidas específicas a seu favor, na medida em que exista e enquanto existir uma necessidade objectiva de tomar tais medidas, tendo em vista o desenvolvimento económico e social dessas regiões. Essas medidas devem visar simultaneamente os objectivos de realização do mercado interno e de reconhecimento da realidade regional, de modo a permitir que essas regiões ultraperiféricas consigam atingir o nível económico e social médio da Comunidade."³

Tratou-se de um primeiro passo no sentido do reconhecimento, por parte dos países da União, de que existem regiões com características peculiares e distintas de todas as outras e que, por esta razão, justificam a existência de políticas específicas.

Com base nesta declaração, começando com os ~~e tirando lições dos~~ programas para os DOM, desenvolveu-se o programa genericamente designado por POSEI⁴ e que assumiu o nome de POSEIDOM para os territórios franceses (DOM), POSEICAN para as Canárias e POSEIMA para os arquipélagos portugueses da Madeira e dos Açores.

Estes programas compreendiam um conjunto de medidas temporárias, algumas com expressão financeira, outras na forma de derrogações de normas comunitárias.

Contrariamente ao que aconteceu relativamente a outras regiões, foi sendo cada vez mais evidente que as medidas específicas para as RUP's deveriam ter uma natureza

³ Tratado da União

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

diferente, com um carácter mais permanente, merecendo um compromisso mais firme por parte dos países da União.

Esta diferença viria a ganhar ~~ter~~ maior expressão na transcrição ~~–expressão na transcrição~~ para o articulado do Tratado de Amsterdão (nº2 do artigo 299º)⁵ ~~da essência do~~ do conceito de ultraperiferia, sublinhando o seu significado político, na sua expressão económica e social.⁶

~~A referência específica às regiões insulares menos favorecidas começa no artigo 158º do Tratado União~~⁷;

~~“A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social.~~

~~Em especial, a Comunidade procurará **reduzir** a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais”~~

⁴ Programme d’Options Spécifique à l’Éloignement et l’Insularité

⁵ Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 97/C340/01.

⁶ A referência específica às regiões insulares menos favorecidas começa no artigo 158º do Tratado União, “A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade procurará **reduzir** a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais”

O artigo 159º, por seu turno, clarifica que instrumentos estão disponíveis para a condução da política económica e social, admitindo que o Conselho conceba acções específicas se entender necessário. O artigo refere que

“... A formulação e a concretização das políticas e acções da Comunidade, bem como a realização do mercado interno, terão em conta os objectivos enunciados no artigo 158º e contribuirão para a sua realização. A Comunidade apoiará igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida ...

De três em três anos, a Comissão apresentará ... um relatório sobre os progressos registados na realização da coesão económica e social e sobre a forma como os vários meios previstos no presente artigo contribuíram para esses progressos; este relatório será acompanhado, se for caso disso, de propostas adequadas.

Se se verificar a necessidade de acções específicas não inseridas no âmbito dos fundos, e sem prejuízo das medidas decididas no âmbito das outras políticas da Comunidade, essas acções podem ser aprovadas pelo Conselho...”

⁷ Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 97/C340/01.

~~O artigo 159º, por seu turno, clarifica que instrumentos estão disponíveis para a condução da política económica e social, admitindo que o Conselho conceba acções específicas se entender necessário. O artigo refere que~~

~~“... A formulação e a concretização das políticas e acções da Comunidade, bem como a realização do mercado interno, terão em conta os objectivos enunciados no artigo 158º e contribuirão para a sua realização. A Comunidade apoiará igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida ...~~

~~De três em três anos, a Comissão apresentará ... um relatório sobre os progressos registados na realização da coesão económica e social e sobre a forma como os vários meios previstos no presente artigo contribuíram para esses progressos; este relatório será acompanhado, se for caso disso, de propostas adequadas.~~

~~Se se verificar a necessidade de acções específicas não inseridas no âmbito dos fundos, e sem prejuízo das medidas decididas no âmbito das outras políticas da Comunidade, essas acções podem ser aprovadas pelo Conselho...”~~

O nº 2 do Artigo 299º, dedicado às regiões ultraperiféricas, estipula que

“2. O disposto no presente Tratado é aplicável aos departamentos franceses ultramarinos, aos Açores, à Madeira e às Ilhas Canárias.

Todavia, tendo em conta a situação social e económica estrutural dos departamentos franceses ultramarinos, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, factores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho...adoptará medidas específicas destinadas,

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

em especial, a estabelecer as condições de aplicação do presente Tratado a essas regiões, incluindo políticas comuns.

O Conselho, ao adoptar as medidas pertinentes a que se refere o parágrafo anterior, terá em consideração domínios como as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da Comunidade.

O Conselho adoptará as medidas a que se refere o segundo parágrafo tendo em conta as características e os condicionalismos especiais das regiões ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade e a coerência do ordenamento jurídico comunitário, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.”

Este artigo compromete a União a prosseguir, com os países envolvidos, o desenvolvimento destas regiões através da adopção de medidas específicas adequadas.

Conforme o primeiro contributo das RUP para o futuro da coesão económica e social⁸, saído de uma reunião realizada em Las Palmas, em Fevereiro de 2002,

“A consagração no direito primeiro de um estatuto único para a ultraperiferia – uma realidade espacial, económica e política distinta e única – constitui o fundamento legal para um tratamento diferenciado destas regiões, conforme a realidade e a evolução da Europa dos fundadores.

Esta base jurídica foi a resposta dada pelos autores do Tratado ao princípio que lhe está subjacente – o princípio da proporcionalidade – isto é, a oportunidade de tratar de maneira diferente a situação distinta destes

⁸ Documento aprovado pelas RUP na reunião de 3 de Fevereiro de 2002, em Las Palmas, com o título “Première Contribution des RUP a l’Avenir de la Cohésion Economique et Social”.

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

territórios para que os cidadãos europeus que ali residem possam ver respeitado o princípio da igualdade de oportunidade” (pág.18).

Embora, entre os Estados Membros e as RUP's, haja consenso quanto à suficiência da base jurídica para a adopção de políticas específicas para as RUP, o mesmo não acontece quanto à suficiência das medidas que têm vindo a ser adoptadas, conforme se verá nas secções seguintes.

4 - Revisão da bibliografia relevante

A introdução do conceito de ultraperiferia levou a que um número considerável de investigadores se debruçasse sobre a sua definição precisa. Destacamos aqui três tipos de abordagens:

- As que constataam diferenças nos processos de desenvolvimento e integração para justificar especificações de políticas como vem explícito no Relatório COM(2000) 147 final e implícito no Tratado de Amsterdão;
- As que procuram criar e apurar indicadores para mostrar diferenças nos factores de desenvolvimento e justificar a particularização das políticas, como acontece com os trabalhos da EURISLES⁹, do consórcio Planistat Europe/Bradley Dunbar Ass.¹⁰ e das RUP/Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa¹¹;
- Finalmente, as que procuram compreender os processos de desenvolvimento e integração das regiões ultraperiféricas e explicitar instrumentos de promoção de desenvolvimento sustentável, como é o caso dos trabalhos de Dentinho¹² e Fortuna, Vieira e Dentinho.¹³

⁹Jean-Didier Hache. 1997. Statistical Indicators of Regional Disparities Generated by Insularity. Eurisles.

¹⁰ O estudo desenvolvido por este consórcio, ao abrigo do contrato 2000.CE.16.0.AT.118, reparte-se em duas componentes, uma sobre as regiões insulares continentais (*Analyse des régions insulaires de l'Union européenne: Les territoires "continentaux"*, 19 de Novembro de 2002) e a outra sobre as regiões ultraperiféricas (*Analyse des régions Ultra-périphériques de l'Union européenne*, 19 de Novembro de 2002).

¹¹ Trabalho inserido no "Première Contribution des RUP a l'Avenir de la Cohésion Economique et Social". Las Plamas, 3 de Fevereiro de 2002.

¹² Dentinho, Tomaz (1995) - Information and Communication Technologies and Regional Development: The Case of the Azores Dairy Value Chain. PhD dissertation, Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle upon Tyne.

¹³ Fortuna, Mário, José C. Vieira e Tomaz Dentinho.2000."Os Custos da Perifericidade". Documento de Trabalho, Série Política Regional (REGI 111 PT). Direcção Geral de Estudos. Parlamento Europeu.

Tratado de Amsterdão e Relatório da Comissão

Ao explicitar as regiões que cabem dentro do conceito de ultraperiferia, o Tratado de Amsterdão delimita alguns aspectos do conceito, conforme os pretende utilizar.

Para justificar intervenções específicas o Tratado começa por reconhecer que existe uma **situação social e económica estrutural** difícil. Sobre este mesmo parâmetro o relatório da Comissão¹⁴ sublinha o facto de 6 das 7 regiões em causa figurarem entre as mais pobres da Europa. A Comissão especifica ainda o nível médio do PIB muito baixo (59% da comunidade) e, na maioria dos casos, níveis de desemprego muito elevados.

É esta situação que serve de ponto de partida para uma actuação específica no campo da política económica. Para explicar o atraso em que se encontram estas regiões são explicitados diversos parâmetros. O nº2 do artigo 299 refere, de forma explícita, o **afastamento**, a **insularidade**, a **pequena superfície**, o **relevo**, o **clima** e a dependência em relação a um **pequeno número de produtos**.

O relatório da Comissão refere ainda que “..estas regiões estão muito afastadas do continente europeu, estando simultaneamente, na maioria dos casos, próximas de países terceiros menos desenvolvidos.”¹⁵

Eurisles

O estudo da EURISLES pretende encontrar indicadores que retractem as restrições ao desenvolvimento específicas de regiões ultraperiféricas. A selecção vai para indicadores de acessibilidade, construídos por referência a um centro económico relevante. O estudo da Eurisles pressupõe, na análise que realiza das RUP's, que o centro é Maastricht. Este pressuposto impõe uma restrição muito forte porquanto para os Açores o centro continua a ser o continente português que será melhor representado por Lisboa.

¹⁴ COM (2000) 147, pág. 5

¹⁵ COM (2000) 147, pág. 5

Para a Madeira poderá ser Lisboa ou uma capital do norte da Europa de onde provêm os turistas que ali afluem. Para as Canárias será Madrid ou Barcelona. Para cada um dos os DOM será Paris ou algum dos respectivos parceiros comerciais geograficamente mais próximos.

Ainda segundo este estudo, a ultraperiferia, que não se esgota no conceito de ilha ou de insularidade, é caracterizada segundo cinco factores. Dois de natureza geográfica: distância extrema do continente europeu e as restrições climatéricas. Dois de natureza político-institucional: fronteira da Europa e a especificidade institucional. Um de cariz marcadamente económico: a fragilidade sócio-económica.¹⁶

Os parâmetros estruturais do clima e da distância não são alteráveis; por outro lado, tanto podem constituir uma restrição como uma potencialidade. O clima é benéfico ao turismo das Canárias e favorável aos lacticínios dos Açores. A distância é um custo para o comércio externo mas uma protecção natural à auto- produção¹⁷.

¹⁶ Segundo a versão original do estudo

- “ultra-peripherality can be defined as the extreme distance of these territories from the European continent;
- ultra-peripherality is characterised by climatic constraints and by specifically tropical or sub-tropical productions;
- ultra-peripherality also has an additional role of EU frontier;
- ultra-peripherality is an accumulation of constraints, the result of which confers its specific originality. The various variables selected for the Study and by the Treaty clearly show a clear difference of intensity in the handicap (unemployment, income, dependence, remoteness, GDP...);
- ultra-peripherality is also marked by a different situation on the institutional level with particular status in internal and community law.

¹⁷ A este propósito, em conclusão apresentada numa conferência internacional no Funchal, em Novembro de 1984, sobre “As perspectivas de desenvolvimento da Madeira face à adesão de Portugal às Comunidades Europeias” (p.8), Rita Ferreira afirmava:

“É evidente que o nosso afastamento geográfico e as dificuldades de transporte acabarão por ter um efeito limitativo nas trocas.

Tal efeito no sentido da importação poderá, de certa forma, ser benéfico para a Região, indo proteger de uma forma indirecta, o nosso mercado de produtos similares e concorrentes; tem, todavia, um efeito maléfico no sentido da exportação, tornando mais difícil exportar com competitividade.

Porém, da conjugação destes dois efeitos, resulta claro que, de um modo geral, nenhuma região desfavorecida pode tirar benefícios das barreiras protectoras constituídas por pontos de estrangulamento e pelas insuficiências da rede de transportes, as quais limitam a utilização dos recursos e são obstáculo a uma adaptação geral ao progresso técnico.”

O parâmetro institucional tem a ver com as soluções políticas que cada país encontrou para a sua organização interna e com as situações especiais aceites pela União Europeia.

O parâmetro fronteira reporta-se a uma função também política que acaba por legitimar uma lógica não económica de intervenção nestas regiões. Apela-se, no fundo, ao interesse geo-estratégico que pode ser associado ao facto de estas regiões pertencerem à União Europeia.¹⁸

Finalmente, a fragilidade sócio-económica associada à **situação insular**¹⁹ reflecte-se também na acessibilidade, independentemente da distância às regiões centrais, uma vez que condiciona as formas de transporte de bens e pessoas.

Assim, o acesso das pessoas quer relativamente à Europa quer relativamente a zonas geográficas mais próximas faz-se invariavelmente só por via aérea. Esse facto é só por si um factor de isolamento que constitui, em muitos aspectos um condicionamento importante. As potencialidades que podem ser baseadas neste isolamento exigem a tomada de medidas estratégicas geralmente mais difíceis de implementar e de risco mais elevado.

Também o acesso das mercadorias está limitado ao transporte por via aérea e por via marítima. Estas regiões não podem, por exemplo, beneficiar das redes europeias de transportes terrestres, sejam por estrada sejam por comboio.

O acesso à informação não tem as mesmas limitações que no caso dos bens e de pessoas mas os investimentos de base necessários podem constituir uma restrição quer no

¹⁸ A atribuição desta função às RUP's exige, no nosso entender, uma clarificação dos objectivos da U.E. nesta matéria uma vez que traz implicações importantes para a lógica de funcionamento destas regiões.

¹⁹ Embora a Guiana francesa não seja uma região insular apresenta características de isolamento que são similares àquelas regiões.

processo da sua execução quer depois na sua exploração ao exigirem preços médios elevados para os utentes.²⁰

Estas limitações têm consequências não só em termos de custo dos serviços prestados mas também, e fundamentalmente, em termos de distorções no mercado desses serviços.

Consórcio Panistat Europe/Bradley Dunbar Ass

O consórcio Panistat/Bradley, apresenta dois modelos conceptuais, um para a análise de ilhas próximas do continente, outro para as regiões ultraperiféricas.

O modelo para as ilhas consideradas “territórios continentais” assenta na análise de três factores: perifericidade/distancia; pequena dimensão e; insularidade física/pequena dimensão. Por seu turno, o modelo para as regiões ultraperiféricas assenta também em três factores, um dos quais é igual, a pequena dimensão, sendo os outros ligeiramente diferentes. São eles: grande distância/isolamento; pequena dimensão e; condições naturais.

Passando do modelo para as ilhas para o modelo para a ultraperiferia, o factor perifericidade/distância é substituído pelo factor grande distância/isolamento e o factor insularidade física/condições naturais pelo factor condições naturais.

Identificadas as principais variáveis económicas, sociais e demográficas, a análise desenvolvida baseia-se na descrição e comparação dos valores assumidos para cada conjunto de regiões.

²⁰ O modelo secular de Von Tunen é aplicável também ao custo de acesso à informação Brian Ilbery (1985) - Agriculture Decision Making. Chapter 2 of Agriculture Geography, A Social and Economic Analysis. Oxford University Press, UK.

Estes trabalhos separam, claramente, a realidade ilha da realidade ultraperiferia.

Da análise realizada para o caso das regiões ultraperiféricas, o estudo conclui que

- “existe uma distinção muito clara entre a situação das RUP, por um lado, e das regiões insulares, por outro, assente essencialmente na noção de grande distância/isolamento. Assim, não se pode fazer qualquer reflexão sobre as RUP sem abordar a questão da grande distância/isolamento.
- Existe uma grande disparidade entre estas regiões, quer no plano económico como no demográfico. É possível agrupar as sete regiões em três conjuntos. As RUP francesas em retracção económica mas com uma forte dinâmica populacional, os Açores e a Madeira, que parecem abandonadas com uma emigração muito forte e um sector primário que permanece importante²¹, e as Canárias, prestes a suportar uma comparação com o continente.
- As RUP fizeram prova de um certo dinamismo económico ao longo dos últimos dez anos, aparentemente devido às políticas voluntárias da parte dos países membros mas também devido a um forte contributo da Europa. Estes esforços de desenvolvimento não permitiram, contudo, às RUP sair da sua situação que permanece degradada e, sobretudo, estagnada nos últimos cinco anos.
- As RUP têm de fazer face a uma população extremamente jovem. A situação é tão inquietante que as RUP, particularmente as francesas, devem desde já fazer face aos desafios do emprego. Este elemento é determinante para os próximos anos. Este factor deve, por isso, ser considerado como central em todas as políticas futuras.
- Se os Açores e a Madeira apresentam taxas de desemprego baixas, isto é devido a uma forte emigração. A impossibilidade de trabalhar no local é,

²¹ A forte emigração nos Açores e na Madeira são, de facto, um fenómeno do passado sem expressão no presente. Assiste-se, pelo contrário, a um surto de imigração para satisfazer carência de mão-de-obra em sectores como a construção civil. Por outro lado, o sector primário ainda mantém importância nos Açores mas não tanto na Madeira, onde as produções agrícolas têm vindo a perder peso a um ritmo acelerado, a favor de um turismo que assumiu a liderança económica deste arquipélago.

portanto, um factor que deve ser tido em consideração na implementação de novos programas.

- As RUP sofrem de uma certa insuficiência no acesso a serviços públicos, quer no plano qualitativo quer no plano quantitativo.
- As RUP apresentam-se numa posição económica menos degradada que as regiões mais pobres, com um PIB por habitante 8 a 9 pontos percentuais a seu favor. Esta tendência será reforçada com a entrada dos novos países membros. Importa sublinhar que sem as Canárias este PIB médio ficaria ao nível das regiões mais pobres.”(pág.36).

Tendo em conta o diagnóstico realizado, o estudo enumera diversas medidas que, segundo os consultores, podem ser implementadas pela Comissão. São elas:

- “1. Parece necessário desenvolver um plano específico de acção para as RUP... um exame das políticas de concorrência deve ser levado a efeito, assim como uma reflexão sobre a política agrícola e das pescas, sendo os impactos importantes para as regiões.
2. A evolução da situação económica e social das RUP parece mostrar que se concluiu uma etapa. Estas regiões parecem necessitar de um novo fôlego a fim de prosseguirem o fenómeno da convergência conseguida no decénio precedente. Par este efeito, parece adequada uma acção principalmente orientada para a formação e melhoria da produtividade, mais do que uma acção centrada em grandes infra-estruturas. Deve encontrar-se um novo equilíbrio entre estes dois modos de agir: convergência em termos de infra-estruturas e convergência em termos de capacidade de fazer e produtividade.
3. As RUP precisam proceder à troca de boas experiências... A Comissão pode ajudar as RUP a melhor comunicarem entre si...
4. Parece igualmente útil desenvolver um fundo responsável pela difusão das novas tecnologias nestes territórios. Esta difusão passa, obrigatoriamente, por um processo de formação de disponibilização de material... Este programa pode ser

associado a um conjunto mais vasto visando desenvolver a formação contínua assim como a formação de base.

5. Um dos grandes problemas das RUP é, sem dúvida, a falta de capacidade ou de possibilidade empresarial. Um clima económico e social pouco propício aos negócios explica, sem dúvida, esta situação. Um programa de formação adequada, visando o desenvolvimento da inovação e da criação de empresas parece, portanto, indispensável para fazer eclodir novos sectores ou para permitir uma real descolagem das actividades turísticas.

RUP/Instituto Superior Técnico

O trabalho das RUPs, realizado como apoio do Instituto Superior Técnico, incluído no “Première Contribution des RUP a l’Avenir de la Cohésion Economique et Social” de Las Plamas, adopta o critério dos mercados de proximidade para analisar os problemas da ultraperiferia. Com efeito, concluem que num raio de 500km apenas quatro das sete regiões (Martinica, Canárias, Guiana e Reunião) têm um centro urbano com 100 mil habitantes e todos em regiões em vias de desenvolvimento, portanto, com pouco poder económico. Só elevando para 750 km de distância é que se passa para seis regiões com mercados de mais de 100 mil habitantes. Conclui-se que os mercados próximos das RUP são, geralmente, igualmente de pequena dimensão, subdesenvolvidos e não integrados na OCDE ou na União Europeia. Nenhuma outra região da Europa está nestas circunstâncias.

Esta análise é complementada com uma análise do PIB, no plano económico, do desemprego, no plano social e da acessibilidade, no plano territorial.

São levantadas várias dúvidas à adequação da utilização do PIB para reflectir a real actividade das RUP, tendo em consideração os custos de vida diferenciados, a concentração de valor acrescentado nas mãos de entidades não residentes e o problema

do enriquecimento estatístico por via do alargamento a novos países, em média mais pobres do que os actuais. Por esta razão é argumentado que o critério de elegibilidade das regiões de objectivo 1 deve ser revisto para permitir um tratamento adequado das RUP já que pelo menos a Madeira e as Canárias deixariam de ser elegíveis para receberem apoio.

No campo do desemprego é realçada a ainda muito elevada taxa média de desemprego nas RUP (20,1% comparado com 15,7% para as regiões de objectivo 1 e 9,4% para a EUR15, em 1999). As elevadas taxas de desemprego são ainda complementadas com a constatação de que existe um défice de conhecimentos quando é estabelecida comparação com o resto da Europa.

Na vertente da acessibilidade é realçada a situação de desvantagem das RUP face a vários grupos de ilhas. É, igualmente, sublinhado o facto de o segundo relatório sobre a coesão económica e social ter excluído as RUP do índice de acessibilidade porque para estas regiões nem é possível contemplar os meios de transporte terrestre considerados para os demais casos. Recorrendo, no entanto, aos trabalhos da CRPM, fica evidente a situação de desvantagem em que estas regiões se encontram.

A formula avançada para resolver os problemas identificados é a utilização da política regional, mantendo a elegibilidade ao Objectivo 1 por parte de todas as RUP independentemente do nível do PIB atingido. São, neste sentido, retomadas as sugestões do Memorando de Cayenne quando refere que é indispensável que a Comissão proceda, de maneira sistemática, a uma análise do impacto das suas propostas e que as instituições ao tomarem medidas de interesse geral tenham em linha de conta as condições e as características específicas das regiões ultraperiféricas, sem por em causa a integridade e a coerência da política comunitária para estas regiões.

Fortuna, Vieira e Dentinho

Os estudos que procuram compreender os processos de desenvolvimento e integração das regiões ultraperiféricas são ainda poucos. Fortuna, Vieira e Dentinho²², apresenta explicitam um modelo de avaliação de políticas de desenvolvimento da ultraperiferia.

A ultraperifericidade é apresentada como um fenómeno económico e social associado a uma estrutura geográfica caracterizada por dois atributos – dimensão e distância²³. A reduzida dimensão faz com que os recursos valiosos mas muito limitados das regiões ultraperiféricas só possam ser plenamente utilizados por mercados distantes que solicitam a sua mobilização²⁴. Há pouco espaço e solo, reduzida dimensão do mercado local ou dificuldade de mobilização de capital de risco, escassez de trabalho especializado e ausência de economias de escala na prestação de serviços públicos estandardizados.

Do ponto de vista económico, a ultraperifericidade é uma especificidade tecnológica onde existem recursos disponíveis mas, naturalmente, limitados. O que ocorre nas regiões ultraperiféricas não são funções de produção com economias de escala decrescentes mas sim processos tecnológicos, subitamente truncados, de mobilização de recursos, de produção, de distribuição e de consumo. Mas a tecnologia, mediadora entre o Homem e o mundo, resulta do ambiente social através dos processos de procura, oferta, adopção, aprendizagem, adaptação, uso e inovação²⁵. Assim, a ultraperifericidade - marcada pela procura longínqua de recursos limitados - modifica não só os processos

²² Fortuna, Mário, José C. Vieira e Tomaz Dentinho.2000."Os Custos da Perifericidade". Documento de Trabalho, Série Política Regional (REGI 111 PT). Direcção Geral de Estudos. Parlamento Europeu.

²³ Dirk Godenau (1992) - The Interaction of Population and the Economy under Conditions of Insularity. IV World Congress of RSAI, Palma de Mallorca, 26-29, May.

²⁴ Sem ligações externas as ilhas fragmentam-se entre si e dentro de si próprias, in François Doumenge (1985) - The viability of Small Intratropical Islands. pp. 70-118 of States, Microstates and Islands. Editors: Dommen, Edward & Hein, Philippe. Croom Helm, London.

técnicos mas também as estruturas organizacionais e identidades culturais dos territórios ultraperiféricos. Subjacente aos factores dimensão e acesso não existe apenas um problema de recursos limitados mas outra faceta da ultraperifericidade: uma identidade espacial compulsória²⁶. Na verdade a importância das ilhas é também cultural - cultura marcada pelas características sociais e ambientais de cada ilha. Que seria das Canárias sem o turismo e o sol? dos Açores sem o leite e o verde? e da Guadalupe sem a cana e as praias de areia branca?²⁷

Mas, se uma identidade espacial compulsória é a característica que resulta da escala e isolamento das regiões ultraperiféricas, qual será então a linha divisória face a outras situações geográficas com diferentes padrões de dimensão e acesso?

A Figura I define quatro tipos de regiões pelo cruzamento dos dois factores determinantes da ultraperifericidade - *dimensão* e *acesso* - e identifica outros tipos de situações determinados pela geografia: centralidade, perifericidade e marginalidade.

Central é a região que tem acessibilidade e dimensão. Região periférica é aquela que tem dimensão mas é pouco acessível. A região marginal tem acessibilidade mas não tem dimensão. Finalmente, região ultraperiférica, não tem dimensão nem acessibilidade.

Note-se que, em termos económicos, a dimensão se associa, normalmente, à capacidade produtiva e a acessibilidade pode ser definida em termos de possibilidades de consumo. Dado que estamos a falar de regiões, não é líquido que a capacidade produtiva resulte necessariamente em possibilidade de consumo e isto não só porque podem existir capacidades subaproveitadas mas também porque se verificam mecanismos de redistribuição espacial pelos quais, por exemplo, algumas regiões financiam rendas, os serviços públicos e obras públicas, noutras regiões menos produtivas.

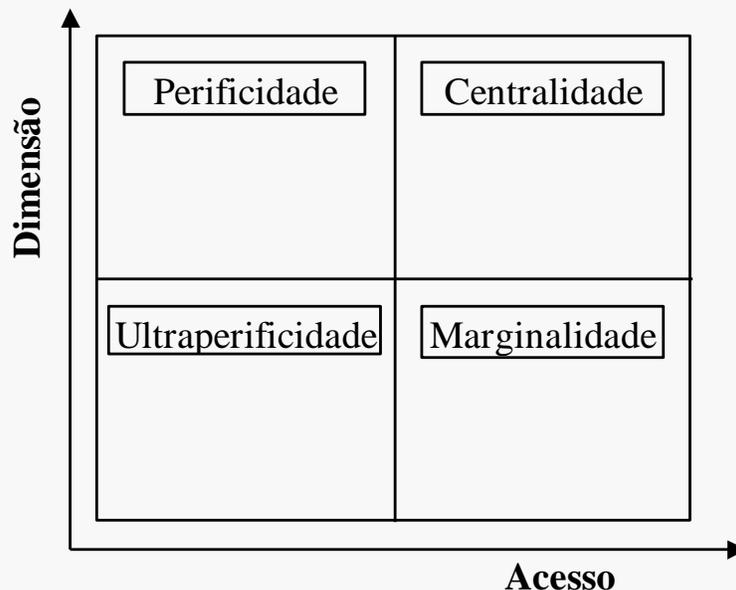
²⁵ UNCTAD (1985) - Examination of the Particular Needs and Problems of Island Developing Countries pp. 118-151 of States, Microstates and Islands. Editors: Dommen, Edward & Hein, Philippe. Croom Helm, London.

²⁶ Coddacioni-Meistersheim, Anne (1990) - L'Ile Comme Système: Quelques Réflexions Methodologiques - Meeting SIDAM, Açores 1990, Universidade dos Açores.

²⁷ Jean Didier Hache (2000) - Quel statut pour les îles d'Europe? CRPE. L'Harmatan, 2000.

Quatro corolários podem ser derivados desta tipologia: primeiro, existem diferenças significativas entre ultraperifericidade, perifericidade, marginalidade e centralidade²⁸; segundo, alterações da acessibilidade e da dimensão induzem processos de transformação regional pelos quais uma região ultraperiférica pode, do ponto de vista económico, tornar-se periférica, marginal ou mesmo central²⁹; terceiro, a ultraperifericidade tem vantagens e desvantagens ao mesmo tempo: o isolamento é inacessibilidade mas também pode ser protecção e ambiente incubador de inovação; os recursos limitados representam uma restrição tecnológica mas também uma possibilidade

Figura 1: Tipologia das Regiões



²⁸ Estas diferenças são comprovadas em trabalhos que explicitam que as economias ultraperiféricas e insulares são marcadamente diferentes das economias periféricas, in Roberto Camagni & al. (1991) - Interregional Disparities in the European Community: Structure and Performance of Objective 1 Regions in the 1980'. Paper presented to the North American Regional Science Conference, New Orleans, Novembre 6-9.

²⁹ Pode até ocorrer que, a mesma região se divida em sectores marginais e sectores periféricos gerando fenómenos de dualidade e conflitos estruturais na definição de políticas. Nos Açores os lacticínios são periféricos mas os serviços públicos são marginais. Nas Canárias e na Madeira o turismo procura alcançar centralidade mas os serviços públicos ainda dependem consideravelmente do apoio exterior.

de gerar rendas³⁰ quando existe uma boa regulação; a pequenez potencia sinergias mas estimula o aparecimento de monopólios; a especialização é um risco³¹ mas também uma potencialidade para criar vantagens competitivas³²; as deseconomias de escala dos serviços públicos³³ podem ser também melhor qualidade e inovação na sua provisão³⁴.

É patente que as políticas europeias de apoio ao desenvolvimento da ultraperiferia não têm diminuído significativamente o subdesenvolvimento relativo de algumas destas regiões. Começa assim a tornar-se claro que não basta melhorar a acessibilidade pois tal provoca processos de marginalização, mina a capacidade produtiva, orienta o investimento produtivo para actividades importadoras pouco flexíveis, aumenta a dependência do exterior e estimula ou o desemprego ou o despovoamento. É perante esta constatação que importa analisar e rever as políticas de apoio à ultraperiferia assumindo necessariamente que, embora as características geográficas da ultraperifericidade sejam permanentes, tal não implica que o atraso de desenvolvimento económico e social seja uma fatalidade.

A aplicação do modelo teórico esboçado permitiu a quantificação do impacto de cada uma das políticas para a ultraperiferia, levando à conclusão que o impacto geral na redução dos efeitos da ultraperiferia foram positivos, mesmo que modestos.

Os autores concluem, no que toca à parte do relatório relativa ao futuro, o seguinte:

³⁰ Nicolas Vernicos (1987) - The Study of Mediterranean Small Islands, Emerging Theoretical Issues. *Ekistics* 323/324 March/April - May/June, Athens.

³¹ Alison Hess (1990) - Overview. Sustainable Development and Environmental Management of Small Islands. Ed. Beller, W., d'Ayala, P. & Hein, P. UNESCO, Paris.

³² Michael Porter (1990) - The Competitive Advantage of Nations. Macmillan Press Ltd. London.

³³ F. Casabianca & M. Biggi (1987) - Iles et Dependence. Colloque Espace et Peripherie, Lisbonne. Association de Science Régionale de Langue Française.

³⁴ David Murray (1985) - Public Administration in the Microstates of the Pacific. Pp. 185-203. States, Microstates and islands. Ed. Dommen, E. & Hein, P. Croom Helm, London.

1. a Comissão inspirou-se no memorando conjunto das RUP's e respondeu, uma a uma, a todas as solicitações de medidas apresentadas pelos estados membros;
2. o relatório não parece responder, no entanto, à “Necessidade de relançar a dinâmica Comunitária”, apontada no memorando das RUP's, por comparação com a iniciativa POSEI inicial;
3. o relatório, omite referência explícita aos objectivos a seguir e metas a prosseguir, esboça, de forma confusa, a estratégia de actuação e enumera os instrumentos que se propõe utilizar quando faz a apreciação dos pedidos dos estados membros;
4. ao referir-se a cada solicitação dos estados membros, a Comissão limita-se a pronunciar-se sobre o estágio de análise de cada pedido, não avançando com uma estratégia global explícita de actuação, com objectivos e metas estabelecidas;
5. comparando o POSEI antes da entrada em vigor do disposto no Tratado de Amsterdão e o que está contido no COM(2000) 147 final, pode constatar-se que a Comissão se prepara apenas para continuar os programas conforme foram configurados no passado, não sendo perspectivadas rubricas orçamentais específicas nem o reforço das existentes (agricultura e pescas);
6. não está previsto o reforço da capacidade dos serviços afectos a estas políticas (Grupo Interserviços), conforme sugerido no memorando das RUP's;
7. as novas linhas de acção (sociedade da informação, investigação e desenvolvimento, PME's, etc.) são, segundo o relatório, conduzidas através dos programas horizontais que a Comissão se propõe adaptar para incentivar o envolvimento das RUP's.

Das conclusões da aplicação do modelo de análise proposto destacamos as seguintes:

1. O impacto dos fundos estruturais no desenvolvimento verificam-se a médio e longo prazo e, assim, os investimentos públicos tendem a possibilitar o desenvolvimento mas não a estimulá-lo;
2. Os efeitos esperados da Política de Fundos Estruturais proposta para 2000-2006 são modestos face ao objectivo da convergência;
3. As políticas orientadas para os sectores básicos subjacentes ao documento da Comissão tendem, de uma forma geral, a ser prejudiciais ao desenvolvimento das RUP's dado que nas regiões exportadoras de açúcar e banana indiciam-se soluções (revisão das OCMs) que minam a competitividade destas regiões, nas regiões exportadoras de serviços turístico não se propõem soluções que melhorem a acessibilidade do ponto

de vista do exterior e anunciam-se condicionalismos ambientais que importa estudar antes de regular e nas regiões produtoras de produtos hortícolas e de lacticínios (como é o caso dos Açores) impõem-se restrições fortes (quotas) ao desenvolvimento destas produções;

Do conjunto das conclusões apresentadas acima e do restante trabalho de análise são avançadas as seguintes recomendações:

1. que se estabeleça como objectivo operacional a convergência real do PIB/capita para a média da U.E.;
2. que se estabeleça uma meta de convergência de médio prazo (por exemplo 2 pontos percentuais acima do crescimento da U.E., avaliado de quatro em quatro anos);
3. que se adopte a estratégia de a) actuação sobre os factores chave de competitividade das economias das RUP's no sentido de eliminar insuficiências e; b)valorização da base produtiva existente e promoção de novas áreas emergentes³⁵;
4. que se avaliem todas as políticas para a periferia em função do seu contributo para a competitividade de cada região;
5. que se adopte, para todas as políticas a implementar, o princípio da adicionalidade significativa (devem todas ter um contributo positivo significativo para além do que já está previsto para as regiões de objectivo 1);
6. que se crie um novo programa, com financiamento próprio (à semelhança do REGIS), para apoiar iniciativas para além da agricultura e das pescas;
7. que se reforce o orçamento afecto à agricultura e às pescas;
8. que se revejam os critérios de acessibilidade a empréstimos do BEI ou se criem mecanismos que facilitem o acesso ao crédito por parte das PME's;
9. que se apoie uma nova fileira de actividade centrada no ensino superior/ investigação/ serviços;
10. que se crie um observatório (que pode funcionar numa Universidade ou noutra instituição similar) que acompanhe a progressão do desenvolvimento das RUP's e promova a cooperação entre estas regiões e a realização de estudos destas realidades;
11. que se dinamize um forum de debate e análise de questões da ultraperiferia que reuna regularmente, com frequência mínima anual.

³⁵ Esta abordagem é compatível com a abordagem sugerida no relatório da Comissão quando se refere às orientações dos Fundos Estruturais, referidas anteriormente

Nota final

A fundamentação da diferenciação das regiões ultraperiféricas tem assentado, conforme o estudo que aborda o tema, em diferentes factores, geralmente aferidos de forma mais ou menos subjectiva.

A distinção entre RUPs e ilhas continua, no entanto, um problema relevante que pode, ainda, ser objecto de novas análises recorrendo a técnicas estatísticas que permitam identificar grupos homogéneos ou *clusters*. Este trabalho não está feito mas poderia constituir mais um elemento, neste caso objectivo, de classificação do que é ou não é uma RUP.

5 - Revisão das políticas para a ultraperiferia

5.1. O Memorando de Cayenne

Em Março de 1999, após a publicação do Tratado de Amsterdão, tendo como preocupação a aplicação do nº2 do seu artigo 299, reuniram, em Cayenne, os governos das sete regiões ultraperiféricas, para marcar uma posição comum quanto às opções que devia seguir a Comissão. As conclusões estão transcritas para um Memorando comum que foi presente à Comissão.

Neste memorando de Cayenne, é defendida a adopção de uma política global para as RUP, assente nas suas semelhanças face à Europa mas respeitando as suas especificidades.

A estratégia defendida baseia-se no desenvolvimento das potencialidades endógenas e estratégicas destas regiões, no quadro da globalização da economia mundial e da realização da União Europeia.

No relatório, a importância estratégica das RUP é afirmada do seguinte modo:

“... certas limitações como a situação de grande afastamento da Europa e proximidade de países terceiros (principalmente ACP mas também outros pertencentes ao MERCOSUL), com os quais a União Europeia mantém relações de cooperação para o desenvolvimento, constituem outras tantas potencialidades para o futuro.

As sete Regiões Ultraperiféricas dão efectivamente uma dimensão mundial à União Europeia, tanto pela presença geográfica, como pelas relações estabelecidas com as comunidades emigradas, nomeadamente com os Estados Unidos, Venezuela, Brasil, Cuba, Haiti, África do Sul...

Na era da globalização, a União Europeia é o único espaço mundial que, não só, pode afirmar a sua presença, mas também, pode difundir os seus valores no seio do Oceano Índico, das Caraíbas, da América do Sul, ... por intermédio de territórios integrados.”(pág 10)

A importância do desenvolvimento das potencialidades endógenas é, por outro lado, expressa da seguinte forma:

“Estas regiões dispõem de zonas marítimas e de posições geo-económicas preciosas, assim como zonas de implantação privilegiadas para certas actividades de ponta e para certas pesquisas fundamentais para o futuro do planeta (ciências do mar, da atmosfera e dos espaços tropicais).

Por intermédio delas, a Europa é produtora de géneros alimentares tropicais que satisfazem a evolução dos gostos dos consumidores. Igualmente, elas afirmam a presença do Euro nas zonas geográficas dominadas actualmente pelo dólar.

As suas riquezas naturais em matéria de ambiente tornam-nas pólos de valorização duradoura e de conservação duma biodiversidade excepcional.

As suas potencialidades naturais fazem delas zonas turísticas em pleno desenvolvimento nos destinos de médio e longo curso.”(pág.10)

O desenvolvimento destas potencialidades é, segundo o memorando, limitado pelos constrangimentos específicos que advêm do seu “isolamento e grande afastamento”, para além da sua sujeição a fenómenos climatéricos intensos e riscos naturais.

A partir deste quadro são defendidos quatro grandes objectivos que, na posição das RUP, devem enformar a “*nova política comunitária para a ultraperiferia*”. Os quatro objectivos são:

1. Afirmação do **carácter único** da ultraperiferia e formulação desse critério em todas as políticas da União, especialmente por intermédio da manutenção do apoio prioritário no âmbito da política de coesão económica e social;
2. Implementação de **medidas específicas para adaptar** as políticas comunitárias à realidade regional;
3. Determinação de **condições especiais de aplicação** do Tratado quando estas disposições se revelarem necessárias para responder à necessidade do desenvolvimento económico;
4. **Tomada em consideração do meio geográfico específico** (países ACP, MERCOSUL...), nomeadamente no âmbito das políticas comercial e de cooperação.

A finalidade genérica defendida é a de

“promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento duradouro que respeite o ambiente, níveis elevados de emprego e de protecção social, a coesão económica e social e o reforço da solidariedade” (pág 28).”

O novo artigo do tratado deveria, ainda segundo o memorando,

“criar uma **nova política** comunitária para valorizar estes territórios cujas linhas de força deverão ser:

- Dar uma prioridade cada vez maior à realidade regional, ou seja adaptar os Tratados, as políticas e as acções comunitárias à realidade específica das RUP;
- Criar as condições adequadas à dinamização das actividades económicas regionais, ou seja: reforçar a acção comunitária de auxílio ao desenvolvimento económico e social destes territórios;
- Garantir os meios necessários ao desenvolvimento destas Regiões, em particular em matéria de infra-estruturas na área dos transportes e das comunicações e em matéria de educação. Por outras palavras, é preciso adoptar, sem limite temporal, medidas dotadas de meios suficientes para realizar com sucesso esta nova política.(pág 29)”

No memorando, é proposta acção centrada, por um lado, sobre os *factores-chaves do desenvolvimento duradouro no âmbito da globalização* e, por outro, na *manutenção e adaptação dos dossiers agrícola e das pescas*.

O primeiro grupo de acções propostas contempla os fundos estruturais, a fiscalidade e as ajudas de Estado, as zonas francas e a política aduaneira, medidas para os sectores produtivos – PME e artesanato e novas acções comunitárias.

Para os fundos estruturais foi solicitado:

1. uma concentração da intervenção comunitária no âmbito do objectivo 1 para as RUP por intermédio da utilização do critério comunitário da ultraperiferia para a repartição indicativa das ajudas. Em concreto o critério da prosperidade do Estado-membro não deveria ser contabilizado e as dotações (calculadas por ano e por habitante em Euro constante)

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

deveriam ser, pelo menos, equivalentes às concedidas entre 1994 e 1999 (REGIS II inclusive);

2. uma modulação das taxas de financiamento comunitário para ter em conta, por um lado, os sobrecustos decorrentes do grande afastamento e, por outro lado, o apoio ao eixo de desenvolvimento das PME:
 - aumentar para 55% do custo total elegível a contribuição dos fundos na área de infra-estruturas de transporte e de energia geradoras de receitas (estas receitas são, neste caso, pagas pelos utilizadores sob forma dum sobrecusto);
 - elevar a 50% a contribuição máxima dos fundos estruturais para os investimentos nas empresas;
 - aumentar para 85% a taxa máxima de ajudas para o conjunto das RUP.
3. uma maior flexibilidade dos sectores prioritários. A Comissão deverá ter em conta o contexto específico das RUP, apreciando região por região, quando definir os seus eixos prioritários, nomeadamente para ter em conta o atraso em matéria de infra-estruturas de base.
4. criação dum eixo específico no INTERREG III para a implementação de projectos de cooperação entre as RUP e os países não europeus das suas zonas geográficas.

No campo da fiscalidade e ajudas de Estado são apresentados dois eixos de intervenção: ajudas de Estado com finalidade regional e; fiscalidade. No primeiro caso pretendia-se continuar as ajudas de Estado às PME e à criação e manutenção de emprego. Pretendia-se, igualmente, manter a diferenciação dos impostos específicos cobrados nas RUP, manter os dispositivos concedidos à Madeira para as empresas sediadas registadas, até 2011 e manter fora do campo da fiscalidade indirecta os impostos sobre consumos específicos ou futuros impostos entre as RUP e o continente europeu, incluindo a tributação sobre carburantes fósseis.

No que concerne as zonas francas e a política aduaneira, foi solicitada a manutenção dos regimes concedidos à Madeira e aos Açores e o seu alargamento a outras regiões, a melhoria, para as RUP, da configuração das relações com países ACP e a realização sistemática de estudos de impacto das políticas comerciais em produtos sensíveis das RUP.

Nas medidas para os sectores produtivos (PME e artesanato), foi defendida a criação de uma linha orçamental para a criação de fundos de garantia e capital de risco, a implementação de uma política de promoção dos produtos artesanais e industriais, uma acção de demonstração para a transferência de novas tecnologias para as empresas de pequena dimensão e apoio à inovação, o alargamento aos sectores sensíveis a diferença de tributação nos produtos importados (APIM e *octroi de mer*) na base duma análise por produto e o aumento para 49% (em vez de 25%) do critério de independência utilizado na definição comunitária de PME.

Finalmente, as novas acções comunitárias deveriam incidir sobre: a I&D, criando uma discriminação positiva, dentro dos programas horizontais, que favorecesse a participação de equipas das RUP e o estudo de problemas destas regiões; a sociedade da informação; o ambiente; os transportes e redes transeuropeias, mantendo-se as regras de serviço público; a cooperação regional, abrangendo o programa INTERREG III; os programas horizontais, garantindo um acesso privilegiado aos agentes baseados nas RUP e; a energia, retomando-se o programa implementado nos Açores e na Madeira em 1991-1992.

Para os sectores tradicionais da agricultura e das pescas foi defendida a manutenção de um sector agrícola baseado num sistema de pequenas explorações, como forma de garantir mais empregos, de assegurar um melhor ambiente, de assegurar o abastecimento regular dos mercados locais e fortalecer os sectores tradicionais. Pede-se, neste contexto, a supressão do limite temporal de certas ajudas, dado que as medidas visam resolver problemas estruturais e permanentes e não conjunturais. As medidas

concretas defendidas agrupam-se: num **regime específico de abastecimento**, com vista a assegurar as ajudas e melhorar a contabilização dos custos; em medidas a favor das produções regionais, modificando-se as existentes no sentido do seu prolongamento, da sua simplificação, do seu alargamento a novas situações e da manutenção do diferencial entre os produtos tropicais das RUP e os dos países terceiros tendo por base a situação de referência de 1989; em medidas a favor das **produções tradicionais** (banana e sector açucareiro); em derrogações na política socio-estrutural agrícola; em medidas veterinárias e fitossanitárias; em medidas para as florestas e medidas para as pescas.

O método de implementação das medidas propostas assentaria em duas linhas directoras de orientação:

1ª linha: Velar para que as iniciativas políticas gerais tenham em consideração o novo n.º 2 do artigo 299.º quando estas propostas forem susceptíveis de ter um impacto no desenvolvimento das RUP;

2ª linha: Substituir tanto quanto possível a limitação à priori das medidas no tempo por um princípio de não limitação, embora acompanhado por uma avaliação periódica à posteriori que permita uma evolução contínua destas medidas.

5.2. O Memorando das Autoridades Portuguesas

O memorando das autoridades portuguesas parte do pressuposto de que o que se pretende é garantir a igualdade de oportunidades no aproveitamento das vantagens que decorrem da integração europeia e não aproveitar fragilidades para fundamentar situações de privilégio.

Este memorando reafirma o acordo das autoridades portuguesas à posição das sete RUP constante do memorando de Cayenne, segundo o qual o que se pretende é “promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um

crescimento duradouro que respeite o ambiente, níveis elevados de emprego e de protecção social, a coesão económica e social e o reforço da solidariedade”(pág.2)³⁶.

As medidas propostas por Portugal assentam nos sete princípios seguintes:

1. Permanência dos apoios para handicaps permanentes;
2. Garantia de meios;
3. Sustentabilidade;
4. Adaptação legislativa;
5. Coerência;
6. Igualdade de Oportunidades e;
7. Parceria.

Dentro destes princípios, são apresentados três conjuntos de medidas: um de medidas gerais; um de medidas a favor dos Açores e; um de medidas a favor da Madeira.

5.2.1. Medidas Gerais

Para as **medidas gerais** é defendido um **acesso mais facilitado aos programas horizontais** da União Europeia em vários domínios, incluindo a I&D, o ambiente, a energia, turismo, entre outros e novas iniciativas no âmbito dos **fundos estruturais**.

Propõe-se, concretamente, que o financiamento no âmbito do Programa-quadro de I&D seja majorado em 20% para projectos onde os Açores e a Madeira sejam proponentes ou parceiros.

No caso dos fundos estruturais, Portugal manifestou a sua insatisfação face à interrupção da iniciativa comunitária REGIS e a certas regras de acesso e gestão dos fundos no novo programa para 2000-2006. Defendeu que a Comissão deve, na regulamentação das novas iniciativas comunitárias, tomar em consideração os aspectos

³⁶ Memorando das Autoridades Portuguesas Sobre as Regiões Ultraperiféricas dos Açores e da Madeira.

particulares destas regiões, no sentido de lhes permitir o melhor e mais amplo acesso às várias iniciativas.

5.2.2. Medidas para os Açores

As medidas defendidas para os Açores visaram reforçar alguns sectores essenciais ao desenvolvimento sustentado da Região, nomeadamente nas áreas: dos **transportes; infra-estruturas; energia; agricultura e desenvolvimento rural; pesca e, ambiente.**

A importância colocada nos transportes deriva de serem imprescindíveis para a acessibilidade quer quando se trata de mercadorias como quando se trata de pessoas. Neste último caso é, em particular, realçada a importância das subvenções destinadas à manutenção de um serviço público mínimo que garanta ligações regulares e acessíveis para os residentes.

No campo das infra-estruturas é realçada a importância dos sistemas de portos e aeroportos comerciais já que a Região não beneficia de ligação às redes transeuropeias. Igualmente importante serão os apoios às vias terrestres também elas ainda num nível de desenvolvimento insuficiente.

Para a energia são defendidos apoios à renovação dos sistemas produtores de ilha e em particular ao projecto geotérmico da ilha Terceira.

Nos sectores sociais, é dado relevo ao sistema de saúde, considerado seriamente deficiente quando comparado com o padrão do continente, e ao sector da educação desde os níveis mais baixos até à Universidade.

Na agricultura e desenvolvimento rural, a agricultura é considerada “o sector produtivo mais importante da economia regional, quer pelo emprego que suporta, quer pela sua contribuição para o desenvolvimento regional” (pág.11). Para além da sua

importância económica, o sector agrícola apresenta uma importância primordial para a gestão e utilização do território, permitindo manter o espaço rural equilibrado e humanizado.

Considera-se que o POSEIMA Agricultura – Regulamento (CEE)nº1600/92, deu um contributo essencial quer para a diversificação da produção agrícola quer para a sustentabilidade das explorações agrícolas regionais, bem como na transformação. Nesta perspectiva seria uma medida a continuar.

Na pesca os principais problemas apontados para resolução são os investimentos ainda necessários em equipamentos e em marketing.

No ambiente as preocupações concentram-se na pressão causada pelo crescimento das zonas urbanas e dos respectivos resíduos.

As preocupações e pretensões referidas acima são transpostas para um conjunto de medidas enumeradas no quadro apresentado no anexo 1. Para cada medida, é indicada a respectiva designação, o balanço da sua aplicação até 1999, no caso das medidas já em aplicação, e propostas de adaptação para o futuro, feitas em 1999. É, igualmente, feito o enquadramento nas propostas do COM(2000) 147 final, um balanço da sua aplicação em 2003 e apresentadas propostas de adaptação para além de 2003.

A avaliação dos impactos de cada medida ou de conjuntos de medidas será analisado mais adiante.

5.2.3. Medidas para a Madeira

A Madeira elegeu como principais linhas de força para as suas propostas o *transporte e energia*, a *agricultura e desenvolvimento rural*, a *pesca*, a *fiscalidade*, os *auxílios de Estado*, a *indústria e artesanato*, a *zona franca* e o *ambiente*.

Nos transportes e energia, foi solicitado para a Madeira, a revisão e alargamento do regime específico de abastecimento por forma a cobrir os sobrecustos de abastecimento, a continuidade da ajuda comunitária ao aprovisionamento de produtos petrolíferos, uma ajuda comunitária destinada a financiar a ligação marítima por *ferry* entre a Madeira e o Porto Santo; uma ajuda comunitária às exportações de produtos regionais com designação de “marca”.

No capítulo da agricultura e desenvolvimento, é realçado o papel da agricultura na manutenção da paisagem e do ambiente, factores importantes para o desenvolvimento de outros sectores. A cultura da banana é, neste sentido, de primordial importância, razão pela qual é defendido que se assegure a compensação ao rendimento dos produtores, como forma de manter a actividade em presença na ilha.

É defendido, ainda, que as medidas do POSEIMA devem ser permanentes dada a natureza estrutural dos handicaps. Neste contexto, é defendida a recuperação de derrogações de carácter estrutural outrora consagradas no POSEIMA, relativas ao desenvolvimento rural.

Para as pescas, defende-se a continuidade, sem limite temporal, das ajudas existentes à transformação e escoamento de pescado da Madeira bem como a sua extensão par o atum importado de países terceiros para transformação.

Na fiscalidade, é defendida, por um lado, a manutenção da taxa reduzida do IVA e, por outro, a introdução de uma redução superior a 50% aplicável ao rum produzido na Região, uma redução superior a 50% aplicável a todos os licores produzidos a partir de frutos subtropicais, incluindo a Ponche e a Macia e a manutenção da aplicação da taxa reduzida do imposto especial sobre o fuelóleo consumido na Região.

No que respeita os auxílios de estado, pretendeu-se para a Madeira, que a Comissão fixasse limites de intensidade máxima mais elevados e aprovasse uma derrogação à proibição geral de auxílios ao funcionamento que visasse compensar os custos adicionais do exercício da actividade económica evitando a degressividade dos auxílios e a sua limitação temporal.

Para a indústria e artesanato foi defendido um conjunto de medidas incluindo a criação de um programa adequado ao tecido empresarial das RUP nos moldes da Iniciativa Comunitária PME (ICPME), a adopção de um programa de apoio ao artesanato regional, uma ajuda à transformação e comercialização dos produtos regionais de qualidade, com o objectivo de melhorar a sua competitividade externa e a extensão do símbolo gráfico aos produtos industriais e de artesanato, de qualidade.

Para a zona franca é defendido a manutenção do regime vigente como forma de manter o interesse dos empresários. Para a plena afirmação do projecto é ainda reivindicado: a manutenção do actual regime até pelo menos 2011, e a aplicação dum regime semelhante após aquela data; que seja assegurada a continuidade dos benefícios em matéria aduaneira e o alargamento do seu âmbito.

Finalmente, para o ambiente, apela-se à União Europeia para envidar todos os esforços no sentido de encontrar soluções que permitam à região superar os constrangimentos no sentido da observância do normativo comunitário na matéria. Para este efeito propõe-se a adopção de um programa que, na esteira da medida ambiente do POSEIMA, permita o financiamento de acções na área da gestão dos recursos hídricos, conservação da natureza e da paisagem, resíduos, educação ambiental, apoio às PME's e facilite implementação do Plano de Política de Ambiente.

As preocupações e pretensões referidas acima são transpostas para um conjunto de medidas enumeradas no quadro apresentado no anexo 1. Para cada medida, é indicada a respectiva designação, o balanço da sua aplicação até 1999, no caso das medidas já em

aplicação, e propostas de adaptação para o futuro, feitas em 1999. É, igualmente, feito o enquadramento nas propostas do COM(2000) 147 final, um balanço da sua aplicação em 2003 e apresentadas propostas de adaptação para além de 2003.

A avaliação dos impactos de cada medida ou de conjuntos de medidas será analisado noutra secção mais adiante.

5.3. O relatório da Comissão (COM(2000) 147final)³⁷

O relatório COM (2000) 147 final, da Comissão, divide-se em duas partes. A primeira parte (o balanço), descreve a acção desenvolvida pela Comunidade até à data e os seus efeitos sobre o desenvolvimento destas regiões, concluindo que a acção foi eficaz, mas que deve ser prosseguida devido à subsistência das desvantagens da ultraperiferia. A sua segunda parte (o futuro), esboça “as medidas destinadas, graças ao nº 2 do artigo 299º, a prosseguir e a reforçar a acção empreendida”³⁸.

Tratando-se de um relatório sobre as medidas específicas para a ultraperiferia seria de esperar que, neste documento, fossem isoladas apenas estas medidas e o seu efeito em função dos objectivos estabelecidos. Não é isto, no entanto, que acontece. Na primeira parte do relatório são abordadas todas as políticas comunitárias com incidência nas RUP's.

Para analisar o impacto de uma determinada política é necessário isolá-la de outras que possam contribuir para o mesmo objectivo. Se o conceito de ultraperiferia não fosse adoptado e se não se tomassem medidas específicas em função da adopção do princípio de que a ultraperiferia justificava medidas adicionais, as regiões envolvidas continuariam a poder gozar dos programas destinados às regiões Objectivo 1 e poderiam

³⁷ Esta secção baseia-se na apreciação feita nos estudo de periferia executado pelos autores para o Parlamento Europeu.

³⁸ COM (2000) 147, págs. 6-7.

aceder também aos programas horizontais da comunidade. Na avaliação a fazer não se pode também deixar de considerar o esforço nacional dirigido a cada uma destas regiões na forma de ajudas directas dos Estados Membros.

Nesta perspectiva, na análise da evolução do PIB per capita não pode deixar de ter em conta o somatório de efeitos complementares das diversas políticas seguidas. Assim, a evolução positiva do PIB per capita relativo, apresentado no relatório da Comissão³⁹ é o resultado do somatório dos impactos de todas as políticas nacionais e comunitárias assim como da iniciativa privada que actua mesmo sem intervenção pública.

Não será aqui revisto o balanço feito no relatório pela Comissão⁴⁰. Focam-se, apenas, as propostas avançadas para o futuro. Estas propostas são abordadas em três partes: a estratégia; os instrumentos e; os domínios estratégicos e a cooperação.

5.3.1. A estratégia

A segunda parte do relatório da Comissão “esboça as medidas destinadas, graças ao nº 2 do artigo 299º, a prosseguir e a reforçar a acção empreendida”⁴¹. Ainda segundo o relatório, o nº 2 do artigo 299º “Confirma e reforça a abordagem desenvolvida pela União Europeia, a partir de 1989, por intermédio dos programas POSEI”⁴².

Implícito nesta forma de colocar a questão está uma interpretação do referido artigo do Tratado. Esta interpretação é não só de que a União Europeia deve actuar nas RUP's, no sentido de compensar as suas características negativas reconhecidas, o que não nos oferece qualquer dúvida, como também de que a estratégia a adoptar deve seguir o figurino dos programas POSEI, o que já deriva de uma opção implícita da Comissão mas não de uma imposição ou sequer orientação do Tratado.

³⁹ COM (2000) 147, pág. 28.

⁴⁰ Ver a este propósito Fortuna, Vieira e Dentinho (2000), op.cit.

⁴¹ COM (2000) 147, pág. 7.

⁴² COM (2000) 147, pág. 31.

A Comissão, propõe, então, “Uma estratégia de desenvolvimento sustentável para as regiões ultraperiféricas”. Esta estratégia baseia-se, segundo o relatório, na apreciação das diversas medidas dos programas POSEI e na interpretação de que o novo artigo implica que deve ser adoptada uma “estratégia global para a ultraperiferia”⁴³ que vise o desenvolvimento sustentável destas regiões.

No parecer da Comissão, a estratégia deve incluir três vertentes principais:

- 1 – a continuidade do apoio às **actividades económicas tradicionais**;
- 2 – o **relançamento pela diversificação da actividade económica** e;
- 3 – a **cooperação regional**.

É sob este esqueleto que a Comissão prossegue na apresentação das suas perspectivas quanto às reivindicações dos países membros, apresentadas em diversos memorandos. Deve referir-se que, neste relatório, a Comissão segue de perto as sugestões das RUP’s quanto às políticas a implementar.

5.3.2. Os Instrumentos

Para a implementação da estratégia proposta, a Comissão propõe-se mobilizar o seguinte conjunto de instrumentos: Fundos estruturais; Empréstimos do BEI; Auxílios estatais; Fiscalidade e; Alfândegas (política aduaneira).

5.3.2.1. Fundos estruturais

A Comissão aponta o facto de todas as RUP’s estarem incluídas no Objectivo 1 e, por conseguinte, verem reforçados os fundos que lhes são atribuídos⁴⁴. Ainda a este propósito, a Comissão “propõe-se reflectir na melhor maneira de traduzir a situação

⁴³ COM (2000) 147, pág. 31.

⁴⁴ Recorde-se que no grupo das regiões Objectivo 1, estão incluídas muitas regiões continentais com características muito diferentes das RUP’s. Para além desta diferença e por causa dela, justifica-se que as

especial destas regiões ... na elegibilidade para os fundos estruturais”⁴⁵. Em concreto, a Comissão propõe-se **reflectir** sobre o aumento de 35% para 50% da participação dos fundos para investimento nas PME's e sobre o alargamento aos DOMs das taxas máximas de intervenção de 85%, em vez dos actuais 75%.

Não são apontadas quaisquer intenções de reforçar as dotações orçamentais dos fundos afectos às RUP's, para além do que foi anteriormente negociado para as regiões Objectivo 1, para o período 2000-2006.

De facto, o orçamento para 2000 representa, globalmente, na rubrica agricultura, uma quebra relativamente ao que havia sido orçamentado em 1999, uma redução prevista da ordem 4 milhões de euros.

Contrariamente ao que aconteceu em períodos anteriores, não é feita qualquer referencia à criação de uma nova linha orçamental do género do REGIS.

5.3.2.2. Empréstimos do BEI

No que toca aos **empréstimos do BEI** a Comissão não vai além de reconhecer que a sua utilização é reduzida, que dois terços da sua actividade é dirigida a regiões menos favorecidas, que os empréstimos são atribuídos a pedido e que, em 1998, emprestou aos países ACP da região das Caraíbas 34 milhões de euros contra zero dos DOM da região.

Não é, no entanto, feito qualquer esforço para explicar o porquê desta situação. Só assim se poderia tomar as medidas necessárias para que este instrumento tivesse a utilização desejada.

medidas específicas sejam vistas como tendo um carácter de adicionalidade relativamente aos programas já aprovados. Se assim não for, não nenhuma diferenciação.

⁴⁵ COM(2000) 147 final, pág. 37.

5.3.2.3. Auxílios de estado

Ao tratar os **auxílios de estado**, a Comissão distingue entre os que se destinam à agricultura, os que se destinam às pescas, os que se destinam aos transportes e os que se destinam a outras actividades.

Nos auxílios estatais, com finalidade regional, a sectores que não a agricultura, as pescas e os transportes, a Comissão mostra disponibilidade para autorizar a concessão de auxílios ao funcionamento não degressivos e não limitados no tempo.

No que concerne os sectores agrícola e das pescas, a Comissão remete os pedidos para enquadramento nos regulamentos já aprovados e em vigor.

No que se refere aos transportes, a Comissão alerta para o facto de a construção de algumas infra-estruturas começar a levantar problemas associados ao aparecimento de operadores privados neste sector. Mantém no entanto uma abertura grande nesta matéria, tendo em conta o impacto que estes investimentos podem ter na atenuação dos custos suplementares de transporte para os residentes das RUP's. É reconhecido que “As deficiências estruturais permanentes das regiões ultraperiféricas necessitam de uma abordagem coerente e global dos auxílios ao transporte, com destino, em proveniência e no interior destas regiões... Relativamente a este aspecto, a Comissão examina a possibilidade de um enquadramento sectorial específico para as regiões ultraperiféricas”⁴⁶.

5.3.2.4. Fiscalidade

Na **fiscalidade** indirecta, a Comissão reconhece a viabilidade de utilização deste instrumento mas remete para cada caso a análise da sua aplicação.

⁴⁶ COM(2000) 147 final, pág. 41.

Quanto à duração das derrogações, mostra alguma abertura para a autorização de períodos mais longos mas com relatórios periódicos de avaliação do impacto das medidas, remetendo para os estados membros a justificação de cada pedido. É manifestada abertura para a análise de todas as propostas apresentadas pelos estados membros, sem que seja explicitada uma política específica relativamente a esta matéria.

5.3.2.5. Alfândegas

Nas **política aduaneira**, a Comissão mostra abertura às solicitações dos países membros excepto no que de refere a isenções pautais permanentes uma vez que esta medida “prejudicaria a coerência do direito comunitário e do mercado interno...”⁴⁷. Como noutros casos, é solicitado aos países membros a fundamentação dos respectivos pedidos.

Como resposta às dificuldades de competição dos DOM com os parceiros vizinhos, a Comissão mostra-se aberta a autorizar determinadas medidas, para aplicação nos DOM, sugerindo que estas regiões procedam à criação de zonas francas.

5.3.3. Os Domínios Estratégicos

A Comissão considera como domínios estratégicos para a sua actuação o *apoio às PME, ao artesanato e ao turismo, os transportes, a energia, o ambiente, a sociedade da informação e a investigação e desenvolvimento*.

A actuação da Comissão nestes domínios, no entanto, está remetida, na generalidade dos casos, para programas horizontais nos quais poderão vir a ser feitas referências especiais às RUP's e para os *fundos* estruturais já distribuídos para o período 2000/2006. Não se vislumbra, portanto, uma actuação específica mais significativa para as RUP's.

⁴⁷ COM(2000) 147 final, pág. 45.

5.3.4. A Cooperação Regional

Na estratégia de intervenção da Comissão nas RUP's está incluída uma política de cooperação com os países ACP e os PTU. É reconhecido que os acordos preferenciais estabelecidos com estes países prejudicam estas regiões por as tornar ainda mais vulneráveis a uma concorrência externa privilegiada por políticas da própria U.E. Por isso a Comissão não só defende que as RUP's sejam agentes activos da cooperação com estes países como também admite ajudas compensatórias para os prejuízos que advenham dos privilégios dados aos países envolvidos na cooperação.

5.3.5. O Calendário Indicativo

A forma como foram apresentadas as medidas para a ultraperiferia no relatório COM(2000) 147 final não satisfaz totalmente os países membros. A pedido de Portugal a Comissão elaborou um "Programa de trabalhos da Comissão", com calendário indicativo para por em prática a "Estratégia de Desenvolvimento Duradouro para as Regiões Ultraperiféricas (RUP)" – SEC(2000)1027/2.

Neste documento, a Comissão enumera cada uma das políticas explicitadas no relatório COM(2000) 147 final e dá uma indicação do prazo previsto para a tomada de decisão ou, em alguns casos, refere que aguarda informações adicionais dos países membros.

Este documento, por conseguinte, não acrescenta nada ao relatório a não ser um calendário indicativo e informação sobre a entidade a quem cabe tomar o próximo passo relativamente a cada medida.

5.3.6. Uma Apreciação das Propostas da Comissão

O relatório da Comissão, COM(2000) 147 final, surge em resposta às insistências dos estados-membros que têm RUP's, baseando-se em memorandos individuais de cada país e no memorando conjunto das RUP's, apresentado em Março de 1999 e intitulado "As Nossas Diferenças são Semelhantes ... Unem-nos".

Os memorandos dos estados membros enumeram as medidas concretas pretendidas para cada região.

O memorando conjunto, das RUP's, realça as especificidades destas regiões, faz um balanço positivo dos programas POSEI e sugere uma política global e coerente⁴⁸. São apresentados os princípios a que deve obedecer a política, apontada uma estratégia e sugeridos os instrumentos a utilizar.

O relatório COM(2000) 147 final inspira-se no memorando das RUP's e responde, uma a uma, a cada solicitação dos estados membros. Não parece responder, no entanto, à "Necessidade de relançar a dinâmica Comunitária", apontada no memorando, por comparação com a iniciativa POSEI inicial, construída no final da década de oitenta e princípio da década de noventa. Com efeito, o relatório, na parte referente ao futuro, omite referência explícita aos objectivos a seguir e metas a prosseguir, esboça, de forma confusa, a estratégia de actuação e enumera os instrumentos que se propõe utilizar quando faz a apreciação dos pedidos dos estados membros. Ao referir-se a cada solicitação a Comissão limita-se a pronunciar-se sobre o estágio de análise de cada pedido, não avançando com uma estratégia global explícita de actuação, com objectivos e metas estabelecidas.

A Comissão propõe-se actuar segundo três vertentes principais: a continuidade do apoio às **actividades económicas tradicionais**; o **relançamento pela diversificação da actividade económica** e; a **cooperação regional**. Não parece, no entanto, que este

esqueleto configure uma verdadeira estratégia para as RUP's. Trata-se antes de uma sistematização de áreas de actuação.

É preciso, em primeiro lugar, escolher um objectivo operacional. Só depois se escolhe a estratégia e os instrumentos de actuação a adoptar para atingir determinadas metas que conduzam a este objectivo. O objectivo operacional não é explicitado.

Pode, de vários pontos do relatório, concluir-se que se pretende um desenvolvimento sustentável⁴⁹. Não são, no entanto, referidos quais os critérios para medição deste desenvolvimento. Será o crescimento do PIB a uma taxa anual positiva? Será a redução do desemprego? Para que nível? Será o nível médio de rendimento disponível por família? Será o crescimento do PIB a uma taxa anual acima da média da União? Quantos pontos acima?

Parece natural que o objectivo operacional a prosseguir seja a obtenção da convergência real das economias das RUP's para os níveis da U.E., por ser o que assenta na base real de cada uma das economias.

Este objectivo exige uma actuação directa sobre as economias em causa e pode ser atingido através de uma estratégia de promoção da sua competitividade, obtida num ambiente concorrencial que varia num espectro entre o totalmente aberto e o totalmente controlado.

No passado, a estratégia adoptada privilegiou soluções de mercado, recorrendo, no entanto, a excepções quando entendido necessário. Esta abordagem parece-nos correcta não devendo o objectivo de soluções de mercado ser descorado por ser aquele que melhores garantias dá de utilização eficiente dos recursos.

⁴⁸ "As Nossas Diferenças...", pág. 31.

⁴⁹ COM (2000) 147, pág. 37.

Neste sentido são de sublinhar as “orientações” referidas no relatório da Comissão⁵⁰ quando aborda o instrumento Fundos Estruturais, na secção sobre “O relançamento económico das regiões ultraperiféricas”⁵¹. Estas orientações, que configuram mais adequadamente uma estratégia de desenvolvimento, estariam melhor colocadas no início da secção sobre “O Futuro”, uma vez que se aplicam por igual a todos os sectores, incluindo a agricultura e as pescas, são as seguintes:

- a procura de uma competitividade elevada, como condição de crescimento e desenvolvimento;
- a procura de um desenvolvimento agrícola e rural sustentável;
- a procura de um equilíbrio entre a preservação do ambiente e o esforço de utilização dos recursos de cada região;
- a adaptação de uma política de emprego e de recursos humanos adaptada às necessidades de cada região;
- o apoio às PME's como células fundamentais do desenvolvimento destes espaços;
- a inserção das RUP's nas respectivas zonas geográficas.

Para actuar sobre a competitividade de uma economia é necessário saber com que parceiros os seus agentes fazem trocas e quais os factores que se podem manipular no sentido de manter e ou ampliar a competitividade no curto, no médio e no longo prazo.

Colocado desta forma o problema pode ser caracterizado em duas dimensões: a geográfica e a temporal. A geográfica por ter em linha de conta o espaço económico com o qual cada economia se relaciona. O temporal porque tem em atenção não só o curto como também o médio e o longo prazo.

⁵⁰ COM(2000) 147 final, pág.37-38.

⁵¹ Em rigor não se trata de um relançamento económico das RUP's porque, nos tempos mais recentes, estas regiões não conheceram níveis de melhores de desenvolvimento. Trata-se, antes, do lançamento económico para novos patamares de desenvolvimento.

A dimensão geográfica permite identificar o posicionamento regional da concorrência e a sua competitividade relativa num determinado ponto no tempo. A dimensão temporal permite analisar, de forma dinâmica, o que acontecerá à economia.

É nessa perspectiva que se deve falar na estrutura da economia num determinado ponto no tempo e no que se pretende venha a ser esta economia no futuro. Os sectores tradicionais representam a economia no momento actual, devendo perspectivar-se a economia para o futuro, em função de tendências que se considerem previsíveis e que podem continuar a incluir estes sectores, com um peso significativo.

Como preocupação horizontal aparece a sustentabilidade das opções de desenvolvimento com as consequentes questões ambientais.

Porque estamos num contexto europeu, a qualificação dos recursos humanos e a incorporação de tecnologia (“nova” e “antiga”) em todos os processos produtivos, reveste-se da maior importância não só no curto como também no médio e no longo prazo. Não será possível que as economias das RUP’s se aproximem das médias de desenvolvimento da Europa se não estiverem ao seu nível de competências e de incorporação de tecnologias avançadas. É importante, neste sentido, ter presente que a tarefa de valorização de recursos humanos e de incorporação de tecnologia nos processos tem de ser executada num contexto de contínuo progresso dos espaços de referência, razão pela qual a tarefa se torna muito mais difícil.

5.4. A Posição do Parlamento Europeu

Com base no Relatório A5-0285/2000, de 12 de Outubro de 2000, da autoria da deputada Margie Sudre, o Parlamento Europeu adoptou, a 25 de Outubro do mesmo ano, uma resolução, na qual “Reitera o seu total apoio à abordagem adoptada pela União Europeia, que permitiu desenvolver um quadro de intervenção comum às regiões ultraperiféricas, assente no duplo princípio de pertença à União e de reconhecimento das realidades regionais”, marcando ainda posições agrupadas nos seguintes subtítulos: “Uma

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

estratégia global e coerente”; “Aplicação do nº2 do artigo 299º”; “Agricultura”; “Pescas”; “Política regional e auxílios estatais”; “Regimes fiscais e aduaneiros”; “Transportes, energia ambiente”; “Igualdade de oportunidades”; “Imigração ilegal” e; “Parceria”.

Na generalidade, o relatório do Parlamento sublinha as políticas reivindicadas pelas RUP, na posição de Cayenne, e critica a Comissão pelo facto de não ser muito específica nas medidas a implementar e de não se comprometer numa estratégia plurianual, com medidas permanentes. Concretamente, e a título de exemplo, realçam-se as seguintes posições:

“É de opinião que a aplicação do nº2 do artigo 299º deverá, ..., traduzir-se na definição duma estratégia global e coerente com vista ao desenvolvimento sustentável da ultraperiferia através de medidas consentâneas com a sua situação única...”;

“Lamenta que todas as questões abordadas pelas regiões ultraperiféricas e respectivas autoridades nacionais no sentido de concretizar a nova base jurídica numa estratégia de acção, permitindo assim um verdadeiro salto qualitativo, não tenham sido até ao momento tratadas de forma satisfatória no relatório da Comissão; convida, em consequência, esta última a fornecer com a maior brevidade possível as respostas aguardadas.”;

“Sustenta que o nº2 do artigo 299º constitui uma base jurídica para adoptar medidas apropriadas a favor das regiões ultraperiféricas e, neste contexto, propõe que as medidas derogatórias concedidas às regiões ultraperiféricas sejam duradouras, enquanto a persistência e a conjugação das desvantagens se verificarem.”;

“Considera essencial que, ..., sejam desenvolvidas adaptações específicas das políticas comuns sempre que as regiões ultraperiféricas estejam fortemente dependentes de um número limitado de actividades económicas, ou mesmo de uma única actividade económica.”;

“Considera indispensável que os efectivos do Grupo Interserviços sejam rapidamente reforçados...”;

“É de opinião que uma política global e sustentável da ultraperiferia deve centrar-se, por um lado, no apoio ao sector produtivo e ao desenvolvimento das empresas e serviços ... e, por outro, no nivelamento destas regiões nos domínios estratégicos que a sociedade da informação, o ambiente, os transportes, a energia e as novas tecnologias constituem hoje em dia.”;

“Chama a atenção da Comissão para as consequências financeiras relacionadas com o alargamento e propõe que a elegibilidade para o Objectivo 1 dos Fundos Estruturais deixe de ser determinada apenas pelo critério do PIB, passando a assentar em elementos geográficos, demográficos e indicadores sociais.”;

“Lamenta que os instrumentos comunitários (programas horizontais, iniciativas comunitárias, etc.) sejam unicamente configurados para as regiões que pertencem ao continente europeu, sem ter em consideração o contexto específico das regiões ultraperiféricas.”

“Solicita que, no que se refere aos auxílios estatais, as regiões ultraperiféricas possam beneficiar da derrogação prevista na alínea a) do nº3 do artigo 87º do Tratado, nos termos das propostas constantes dos Memorandos das regiões,...”

No essencial, o Parlamento apoia as políticas reivindicadas pelas RUP, criticando a Comissão, sobretudo, pelos reduzidos avanços conseguidos na configuração das políticas e em particular pela falta de compromisso em assegurar políticas específicas e uma organização adequada dos serviços de acompanhamento.

5.5. A Posição do Conselho Económico e Social

Em 29 de Maio de 2002, o Comité Económico e Social, reunido em sessão plenária, aprovou um parecer sobre a “Estratégia de futuro para as regiões ultraperiféricas da União Europeia”. Este parecer organiza-se em várias secções, incluindo uma de *enquadramento jurídico e administrativo das acções comunitárias nas regiões ultraperiféricas*, uma sobre *razões para a adopção de medidas concretas*, uma sobre *observações na especialidade* e uma final com *propostas e recomendações*.

O parecer é fortemente crítico da acção da Comissão relativamente ao nº2 do artigo 299º, sublinhando a ideia de que este artigo constitui base legal bastante para uma actuação muito mais visível deste órgão de governo, recomendando um vasto conjunto de medidas que devem ser adoptadas, nos diversos domínios.

Alguns dos principais aspectos deste parecer do Comité Económico e Social são apresentadas em caixa, de seguida.

Caixa I : Parecer do Comité Económico e Social sobre “Estratégia de futuro para as regiões ultraperiféricas da União Europeia” (29 de Maio de 2002)

2- Enquadramento jurídico e administrativo das acções comunitárias nas regiões ultraperiféricas

2.1. A UE reconheceu, desde o início, a natureza especial da ultraperiferia, consolidada com a sua integração no nº 2 do artigo 299º do Tratado de Amesterdão.

2.5. A Comissão Europeia reconhece que, face às alterações significativas que se avizinhm em virtude do alargamento e do fenómeno da globalização, a acção da Comunidade a favor das regiões ultraperiféricas deve ser mais específica, flexível e eficaz.

3. Razões para a adopção de medidas concretas

3.1. A natureza ultraperiférica está incluída no Tratado através do nº 2 do seu artigo 299º e a Comissão Europeia, no seu relatório de Março de 2000, reconhece que este artigo proporciona uma base jurídica única e comum para as medidas destinadas às regiões ultraperiféricas.

3.2. A dimensão estrutural e persistente da ultraperifericidade exige a adaptação das políticas comuns às regiões ultraperiféricas e o nº 2 do artigo 299º constitui a base jurídica adequada para a prossecução desse objectivo. Esta base jurídica deverá levar à instituição de um regime específico, sem com isso prejudicar a coerência do direito comunitário e do mercado interno.

3.4.1. ... em termos do futuro e mais concretamente face ao alargamento, a acção comunitária a favor das regiões ultraperiféricas não só deve prosseguir, como deve ser intensificada, dado que estas regiões continuarão a sofrer as desvantagens inerentes à sua perifericidade

4. Observações na especialidade

4.2. O Comité considera que, tendo em vista a elegibilidade para os fundos estruturais após 2006, o nº 2 do artigo 299º constitui uma base jurídica suficientemente sólida, permitindo a utilização de critérios mais adequados à natureza da ultraperifericidade destas regiões do que o critério meramente estatístico do PIB per capita.

4.5. O Comité considera que, longe de ser uma disposição residual, o nº 2 do artigo 299º constitui uma base jurídica específica para as regiões ultraperiféricas, cujo objectivo principal é o desenvolvimento dessas regiões

5. Propostas e recomendações

5.1. O Comité considera que a Comissão Europeia deve cumprir os compromissos assumidos no seu relatório de Março de 2000, dando ao nº 2 do artigo 299º o âmbito que ele merece enquanto base jurídica adequada para estabelecer excepções ao direito comunitário geral, tendo em vista compensar as desvantagens inerentes à ultraperiferia e possibilitar, desta forma, o desenvolvimento das regiões ultraperiféricas.

5.2. O Comité considera que:

- é imperioso que a UE elabore uma **estratégia global para a ultraperiferia**, com uma definição dos seus princípios, objectivos e meios disponíveis e com um calendário de medidas a adoptar;
- essa necessidade é ainda mais premente quando se tem em conta o actual contexto mundial, caracterizado pelo fenómeno da globalização, bem como o desafio do alargamento, que deslocará o centro das atenções da UE para o Leste;
- há que abrir uma nova etapa na abordagem comunitária para as regiões ultraperiféricas, que pressuponha um salto qualitativo em relação à abordagem tradicional, proporcione uma base jurídica adequada para permitir excepções e ajustamentos ao direito comunitário geral a favor das regiões ultraperiféricas e possibilite criar as bases de uma verdadeira política comunitária para a ultraperiferia;
- o critério da ultraperifericidade deve ser incluído em todos os níveis de execução das políticas comunitárias.

5.6. A Posição do Comité das Regiões

No seu parecer, de 13 de Dezembro de 2000, sobre “A problemática das regiões ultraperiféricas no contexto da aplicação do artigo 299º” (COM(2000) 147 final), o Comité das Regiões “declara-se a favor do desenvolvimento de uma política global e sustentável em prol da ultraperiferia, que vise, por um lado, reforçar o apoio ao sector produtivo e ao desenvolvimento das empresas e dos serviços e, por outro, melhorar o desempenho destas regiões nos domínios estratégicos actuais e futuros: sociedade da informação, ambiente, investigação e novas tecnologias”. Observa, contudo, “... que o relatório da Comissão não fornece todas as respostas esperadas pelas regiões ultraperiféricas e susceptíveis de traduzir a nova base jurídica em estratégia de acção”.

Face à avaliação feita, o Comité sugere que a Comissão elabore um programa de trabalho anual, acompanhado do respectivo calendário indicativo, capaz de recuperar os atrasos identificados. Sugere ainda que sejam criados instrumentos que permitam a avaliação contínua do impacto das novas regulamentações comunitárias nas regiões ultraperiféricas, para que não só não comprometam o crescimento das actividades económicas das duas regiões, mas também as promovam de forma duradoura, nomeadamente tirando partido das vantagens comparativas das suas produções básicas”. Considera também ser importante reforçar a capacidade do Grupo Interserviços que acompanha a política para a ultraperiferia.

5.7. As posições do Conselho Europeu

Desde a publicação do COM(2000) 147 final, o Conselho Europeu pronunciou-se várias vezes sobre as questões da ultraperiferia. As posições estão transcritas em caixa, no final desta secção.

Da análise das sucessivas posições do Conselho Europeu pode concluir-se que a Comissão tem sido, sistematicamente exortada a fazer mais no campo da política para a ultraperiferia. O Conselho Europeu é, neste sentido, acompanhado, em coro, pelas RUP, Pelo Parlamento Europeu, pelos Estados Membros e pelo Comité das Regiões.

Caixa I : Posições do Conselho Europeu sobre a Aplicação do 299.2

Colónia (Junho de 1999)

“O Conselho Europeu solicita à Comissão que, antes do final de 1999, apresente ao Conselho um relatório que identifique um conjunto de medidas tendo em vista a aplicação do disposto no nº 2 do artigo 299º do Tratado CE no que diz respeito às regiões ultraperiféricas.”

Lisboa (Março de 2000)

“O Conselho Europeu regista a evolução dos trabalhos da Conferência bem como a intenção da Presidência de apresentar um relatório da sua própria responsabilidade ao Conselho da Feira”

Santa Maria da Feira (Junho de 2000)

“O Conselho Europeu tomou nota do programa de trabalho da Comissão para concretizar as medidas destinadas a dar aplicação ao nº2 do artigo 299º do Tratado, relativo às regiões ultraperiféricas, e convida-a a estudar os elementos fornecidos ou a fornecer pelos Estados-membros com vista a tomar as medidas que são da sua competência e a apresentar o mais rapidamente possível ao Conselho as propostas adequadas, que deverão ser aprovadas com a maior brevidade...”

Nice (Dezembro de 2000)

“O Conselho Europeu tomou conhecimento do programa de trabalho actualizado da Comissão com vista a dar pleno cumprimento às disposições do Tratado relativas às regiões ultraperiféricas, bem como às propostas apresentadas em favor destas regiões, e convida o Conselho a analisar rapidamente essas propostas. O Conselho Europeu fará o ponto da situação dos trabalhos realizados sobre todo o *dossier* na sua reunião de Junho em Goteborg.

O Conselho Europeu regista o relatório da Comissão sobre o POSEIMA, bem como as medidas anunciadas para permitir o desenvolvimento da economia dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Tendo em conta a importância económica e social de que o sector leiteiro se reveste para estas regiões ultraperiféricas, a Comissão propôs subtrair, em determinadas condições, o consumo de lacticínios dos Açores do cálculo nacional da imposição suplementar por um período de quatro anos a contar de 1999/2000.”

Goteborg (Junho de 2001)

“O Conselho Europeu tomou nota das decisões adoptadas pelo Conselho em conformidade, nomeadamente, com o disposto no artigo 299º do Tratado no que diz respeito às regiões ultraperiféricas nos sectores agrícola e estrutural”

Sevilha (Junho 2002)

“O Conselho Europeu convida o Conselho e a Comissão a aprofundar a aplicação do nº2 do artigo 299º do tratado, que reconhece a especificidade das regiões ultraperiféricas, e a apresentar as propostas adequadas para que as suas necessidades próprias sejam tidas em conta nas várias políticas comuns, nomeadamente as dos transportes, bem como por ocasião da reforma de algumas dessas políticas, em particular da política regional. A este respeito, o Conselho Europeu regista a intenção da Comissão de apresentar um novo relatório sobre estas regiões inspirado por

5.8. Os relatórios da Comissão

Desde a adopção do Relatório da Comissão de 14 de Março de 2000 (COM(2000) 147 final), a Comissão dirige semestralmente ao Conselho Europeu um relatório sobre o balanço e as perspectivas das medidas que é necessário adoptar para compensar as condicionantes da ultraperiferia.

Estas medidas, segundo o último destes relatórios (2002 (COM(2002) 723 final de 19 de Dezembro), “..continuam a ser indispensáveis, devido aos atrasos de desenvolvimento que continuam a existir nas regiões ultraperiféricas, mesmo se essas medidas contribuíram, de forma incontestável, para recuperar esses atrasos.”

A Comissão dá conta dos trabalhos que tem em curso no sentido de responder ao convite do Conselho Europeu de Sevilha. Aponta, nomeadamente, o início dos trabalhos preparativos do relatório de balanço a apresentar em finais de 2003, prosseguindo as relações de parceria instituídas com as RUP e tomando medidas destinadas a garantir a continuação da coordenação interna das suas iniciativas nos seus serviços.

Em cada um dos capítulos das medidas para a ultraperiferia é feito um balanço das acções já desenvolvidas.

Nas produções tradicionais, a Comissão expressa a sua intenção de tomar em linha de conta as especificidades da ultraperiferia na revisão intercalar da PAC e faz referência às reformas dos regulamentos POSEI publicados em 2001 para todas as regiões, reformas estas já aplicadas em 2001 e 2002. Novas alterações poderão ser apresentadas no relatório de 2003.

No que diz respeito às derrogações estruturais, são apontadas as alterações aos limites máximos de ajuda para determinados programas e para as PME.

Para o sector das pescas, decorrem ainda os trabalhos preparativos da reforma da política. O propósito é que a reforma leve a uma política capaz de assegurar o desenvolvimento sustentável do sector, tanto no plano ambiental como em matéria económica e social e através da adopção de medidas que garantam actividades responsáveis, a viabilidade económica e a competitividade. Em pontos específicos a Comissão refere a continuação da política face a ajudas nacionais e o regime de compensação ao escoamento de produtos da pesca dos Açores, da Madeira e de outras RUP.

No que concerne os instrumentos de apoio ao desenvolvimento económico, a Comissão aponta o facto de ter incluído um critério qualitativo no regulamento (CE) nº2012/2002 do Conselho, que institui o Fundo de Solidariedade da União Europeia, para tratar de forma específica as RUP. É dada conta da realização de um estudo consagrado à situação socioeconómica das regiões insulares e, em especial, das regiões ultraperiféricas (estudo da Planistat Europe/Bradley) e da intenção de se realizarem outros estudos, se for caso disso, para efeitos do relatório a elaborar em 2003.

No domínio dos auxílios estatais, a Comissão recorda que a noção de ultraperifericidade foi introduzida em 2000 pela Alteração das orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (JO C 258 de 9.9.2000, p.5.), tornando possível, a concessão de ajudas ao funcionamento que não sejam, ao mesmo tempo, degressivas e limitadas temporalmente (derrogação ao nº3, alíneas a) e c), do artigo 87º do Tratado).

No domínio da fiscalidade, foi adoptada, em 2002, uma decisão autorizando Portugal a reduzir a taxa do imposto especial de consumo aplicada ao rum e aos licores produzidos e consumidos na Madeira e aos licores e aguardentes produzidas e consumidas nos Açores.

No capítulo das alfândegas, as medidas são concentradas na promoção das zonas francas e na importação, sem direitos aduaneiros, de certos produtos. Só a Madeira beneficiou de uns e de outros.

Nos domínios estratégicos, a Comissão dá conta do que fez ou pensa fazer nas diferentes vertentes.

Na política para as PME refere a existência de diversos programas financiados na programação 2000/2006 dos Fundos Estruturais. No entanto, cita as dificuldades recentes do sector do turismo em certas regiões para defender a consideração de novas medidas tendentes, por um lado, a facilitar o acesso das PME aos meios financeiros e ao crédito e, por outro, ao apoio mais amplo aos programas de formação profissional nesses sectores.

Nos transportes aponta o facto de os portos das RUP terem sido, na Decisão 1346/2001/CE, reconhecidos como de interesse comum e integrados na rede transeuropeia. Isto torna-os elegíveis para o financiamento do orçamento RTE e para o Fundo de Coesão. Além disso a Comissão fez também uma proposta (em discussão no Parlamento e no Conselho) que considera como prioritário o desenvolvimento das infra-estruturas que permitem ligar entre si as regiões ultraperiféricas e as regiões centrais da União. No geral “a Comissão considera que os transportes constituem um elemento estratégico do desenvolvimento das regiões ultraperiféricas, como sublinhado nas conclusões do Conselho Europeu de Sevilha e na recente declaração dos Presidentes das regiões ultraperiféricas, adoptada em La Palma, em 15 de Outubro de 2002.” Por esta razão, avança que os transportes serão objecto de uma reflexão exaustiva, devendo ser criado um grupo de trabalho sobre os transportes, no grupo inter-serviços da Comissão.

No campo da energia é realçada a proposta da Comissão, em discussão no Parlamento, que introduz nas orientações comunitárias da RTE-Energia a interligação das

regiões periféricas e ultraperiféricas⁵². São identificados dois projectos de interesse comum, neste contexto: por um lado o desenvolvimento das redes eléctricas nestas regiões, por outro, a introdução do gás natural e a criação de redes de gás nas mesmas regiões.

No âmbito do programa “Energia inteligente para a Europa” para 2003-2006, proposto pela Comissão, é incentivada a participação pelas RUP, abrangidas pelas vertentes eficácia energética e energias renováveis e pela possibilidade de lançar acções chave, a especificar no âmbito do programa de trabalho da Comissão, destinadas a estas regiões.

Ainda no campo da energia, no que concerne a compensação dos sobrecustos de transporte de energia, a Comissão considera necessário realizar uma reflexão conjunta com as RUP e os Estados-Membros.

No domínio do ambiente, a Comissão considera que os interesses das RUP estão devidamente integrados no Sexto Programa comunitário para esta área estando, no entanto, atenta à revisão intercalar da programação dos Fundos Estruturais.

Para a Sociedade da Informação, a Comissão refere a aplicação, a partir de 2003, do pacote regulamentar, extensível às RUP. Para este efeito “A Comissão estabelecerá os contactos adequados com as autoridades nacionais, chamando-lhes a atenção para uma aplicação que tenha em conta as necessidades das RUP.”

A Comissão, nesta matéria, finaliza dizendo que “...velará também pela aplicação do 6º Programa-quadro de investigação e pela aplicação do Espaço Europeu de Investigação, a fim de assegurar que as RUP tiram o melhor partido dele, em especial da realização das prioridades relativas às tecnologias da sociedade da informação. Para esse

⁵² Esta proposta fica muito aquém das pretensões das RUP já que as taxas de financiamento propostas são iguais às das demais regiões da Europa, ficando-se pelos 10%.

efeito, convém favorecer uma abordagem dinâmica e inovadora, destinada a assegurar um desenvolvimento sustentável, como sublinharam os Presidentes das regiões ultraperiféricas, nas conclusões da Conferência da La Palma, em Outubro de 2002”.

No domínio da I&D a Comissão mandou elaborar um estudo que foi apresentado na conferência de La Palma, em Outubro de 2002, propondo-se, em concertação com as RUP, avaliar as recomendações para que seja possível efectuar acções no plano comunitário, nacional e regional, destinadas a melhor integrar as actividades de investigação das RUP.

Na cooperação regional, a Comissão aponta o facto de ter lançado um estudo sobre o impacto dos novos acordos de comércio nas RUP e de ter aprovado três programas INTERREG III B específicos para as RUP, disponibilizando instrumentos financeiros adicionais.

Finalizando, a Comissão apresenta o programa de trabalho para 2003, marcado pelas “relações de parceria com as regiões ultraperiféricas”, pela consideração de novos problemas como a imigração e o destino institucional do nº2 do artigo 299º no futuro Tratado, prosseguindo uma estratégia global a aplicar relativamente a estas regiões.

Anteriormente a este relatório, também sob o título “Nº2 do Artigo 299º - Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para as Regiões Ultraperiféricas”, a Comissão apresentou um em Junho de 2002, em Sevilha (SEC(2002) 692 e outro em Novembro de 2001, em Laeken (SEC(2001) 2004). Em Junho de 2001, a Comissão havia apresentado, também sob o mesmo título, um “Programa de trabalhos da Comissão, com calendário indicativo (SEC(2001) 963), documento que actualiza outro, com a mesma designação, apresentado em Dezembro de 2000 (SEC(2000)2192).

5.9. Uma Avaliação da Execução das Políticas Propostas⁵³

5.9.1. Apreciação Geral

Sintetizando o essencial das diversas posições relativas à aplicação da política da Comissão a favor das RUP, ao abrigo do nº2 do artigo 299, conclui-se que, de um modo geral as instituições apoiam a estratégia reivindicada em Cayenne pelas RUP e seguida pela Comissão, mas criticam a acção da Comissão por não ter levado suficientemente longe a interpretação do artigo do Tratado e por não ter implementado as políticas nos moldes considerados necessários para a efectiva supressão das desvantagens destas regiões, nomeadamente as que impedem uma convergência adequada.

Com efeito, a própria Comissão, no relatório COM(2002) 723 final de 19 de Dezembro de 2002, constata que os indicadores socioeconómicos evidenciam uma situação de fraco crescimento, de estagnação, ou mesmo de regressão, para as RUP, exceptuando a Madeira e as Canárias. O PIB per capita da Madeira⁵⁴ e das Canárias sobe, de 1995 para 1999, de 63 para 71% e de 75 para 79%, respectivamente. Nas demais regiões, os Açores melhoram três pontos percentuais, de 50 para 53%, a Martinica passa de 63 para 65%, Guadalupe mantém-se nos 56%, e a Reunião e Guiana caem, respectivamente, de 53 para 48% e 59 para 52%. Do conjunto, os dois casos mais bem sucedidos são as regiões onde o crescimento foi mais puxado pelo turismo, uma área que não tem assumido um papel central na política da Comissão.

No mercado de trabalho, por outro lado, mantêm-se as taxas de desemprego elevadas para todas as regiões com excepção dos Açores e da Madeira. Também neste

⁵³ Esta secção compreende uma revisão das políticas que foram implementadas para a ultraperiferia, estabelecendo, quando conveniente, comparação com as promessas da Comissão. Recorre-se, com frequência, a informação dos serviços competentes, incluindo em anexos as análises mais detalhadas produzidas pelas diversas entidades envolvidas.

⁵⁴ No caso da Madeira, a região que maior convergência evidencia, são colocadas algumas dúvidas quanto à forma como o Centro Internacional de Negócios está a influir o cálculo do PIB, suspeitando-se da presença de estimativas exageradas.

indicador a evolução não é satisfatória. Nos DOM, as taxas de desemprego continuam a ser as mais elevadas com 33,3% para a Reunião, 29% para Guadalupe, 26,3% para a Martinica, e 20,5% para a Guiana. As Canárias, por seu turno registam uma taxa de 13,1% e os Açores e Madeira 2,2 e 2,8%, respectivamente⁵⁵.

Registados estes resultados, começa a tornar-se mais evidente que, sendo a estratégia global de intervenção nas RUP consensual, o enfoque das políticas carece de ser alterado para que se melhore a probabilidade de sucesso na redução do desemprego e das disparidades do nível do produto per capita.

A Comissão evidencia disponibilidade, atitude particularmente evidente no último relatório apresentado, para estabelecer diálogo com as RUP, apresentando-se sensível às propostas que estas regiões têm avançado.

Desde o seu início, na década de noventa, as políticas para a ultraperiferia tiveram a sua maior expressão no apoio a sectores tradicionais de actividade, particularmente a agricultura e as pescas. Actualmente, mantém-se, no essencial, este figurino dado que as novas linhas de política, nas quais se inclui o turismo, a sociedade da informação, os transportes, o ambiente e a I&D, têm tido uma expressão quase insignificante⁵⁶. Até ao momento a Comissão tem-se concentrado na realização de estudos diversos e na preparação de adaptações às suas políticas horizontais, particularmente nas novas áreas de intervenção.

⁵⁵ No caso da Madeira e particularmente no dos Açores há a registar, no entanto, baixas taxas de participação no mercado de trabalho. Com taxas de participação iguais às nacionais, a taxa de desemprego seria bastante mais elevada para estas regiões, como se verá em exercício apresentado no capítulo 6.

⁵⁶ Sublinhe-se, no entanto, que a acção das políticas europeias, no âmbito dos fundos estruturais e de PICs, têm tido um impacto muito positivo e têm sido executadas de forma exemplar. A ultraperiferia, no entanto, necessita de algo mais do que as políticas para as regiões do Objectivo 1.

Na apreciação do COM(2000) 147 final feita por Fortuna, Vieira e Dentinho⁵⁷, é apontada a necessidade de acentuar novas linhas de força de apoio da política para a ultraperiferia, nomeadamente os transportes e as actividades de I&D.

Cappelen et al.⁵⁸, por outro lado, estudaram o impacto dos apoios comunitários sobre a convergência das regiões. Concluíram que a política regional da União tem promovido a convergência entre diversos países da Europa mas não dentro dos países, identificando-se alguns factores de divergência. O trabalho conclui que o crescimento das regiões mais pobres é fortemente prejudicado por estruturas industriais desfavoráveis, dominadas por indústrias tradicionais e pela agricultura, e pela falta de investimento adequado em I&D. Daí a sugestão dos autores de que para se obter os melhores resultados dos apoios, são necessárias políticas que facilitem as mudanças estruturais e incrementem a capacidade de I&D das regiões mais pobres, políticas estas que são, necessariamente, de natureza de longo prazo.

Algumas inflexões da Comissão permitem antever uma aceitação desta nova abordagem, faltando acertar, contudo a intensidade com que estas novas políticas terão de ser prosseguidas para que tenham o efeito desejado de promoção da convergência.

Não basta que as políticas tenham o impacto qualitativo desejado, é necessário que o impacto seja também suficiente, o que implica que o doseamento dos apoios é uma questão relevante.

5.9.2. As Produções Tradicionais

A política da Comissão para as produções tradicionais não sofreu alterações significativas. A publicação do Regulamento (CE) N°1453/2001 do Conselho e

⁵⁷ Fortuna, Vieira e Dentinho (2000) op.cit.

subsequentes peças de implementação constituiu, no essencial, uma actualização da política que já vinha sendo seguida neste grupo de actividades.

A manutenção destas políticas é importante num processo de adaptação estrutural em que a agricultura e as pescas vão perdendo peso relativo mas continuam a contribuir para a diversificação da base produtiva, importante para o abastecimento local e para a manutenção de postos de trabalho no meio rural e em estratos da população que dificilmente se integrariam noutros sectores.

No caso dos Açores, a agricultura e as pescas assumem uma importância acrescida devido às exportações que proporcionam e ao seu contributo para a manutenção de tradições e do meio ambiente, constituindo uma fonte importante de geração de riqueza e ampliação de mercados. O mesmo acontece com o caso da Madeira embora que de forma menos acentuada.

Nas secções seguintes, com base em informações recolhidas dos serviços de cada uma das regiões, apresentam-se avaliações detalhadas de cada medida dentro das designadas produções tradicionais.

5.9.2.1. Agricultura

Assentando as economias das RUPs portuguesas em perfis de especialização produtiva pouco diversificados, importa preservar as actividades que podem contribuir para a manutenção de alguma variedade de oportunidades e para a exploração da complementaridade ente alguns sectores. Esta complementaridade pode ser encontrada quando se consideram os sectores agrícola e do turismo.

⁵⁸ Cappelen, Aadne, Fulvio Castellacci, Jan Fagerberg e Bart Verspagen. 2003. *The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*. Trabalho apresentado nas conferências do Departamento de Economia do ISEG. Lisboa.

No caso dos Açores, o principal sector de actividade é, ainda, o agrícola. Para além do seu contributo inquestionável para a geração directa de emprego e riqueza, pesam também os seus contributos a montante e a jusante. Para os Açores, mais do que para a Madeira, a boa saúde do sector agrícola é fundamental para uma evolução positiva da economia. Para a Madeira, no entanto, o sector agrícola é uma complementaridade essencial para o turismo, realçando a tradição da produção do vinho e das flores ou as espectaculares levadas.

Este facto foi reconhecido nas políticas específicas dirigidas aos Açores e à Madeira, primeiro incluídas no Regulamento (CEE) nº1600/92 do Conselho de 15 de Junho, alterado com a publicação do Regulamento (CEE) nº1453/2001 do Conselho de 28 de Junho. Estas alterações surgem na sequência das reivindicações das RUP, expressas, nomeadamente, através do Memorando de Cayenne e do Memorando das Português (1999), bem como dos compromissos assumidos pela Comissão no relatório COM(2000) 147final.

A avaliação do cumprimento do que havia sido aceite é feita separando

- o Regime Específico de Abastecimento(REA),
- as medidas a favor das produções dos Açores⁵⁹ e da Madeira⁶⁰ e
- as medidas derogatórias de carácter estrutural.

Regime Específico de Abastecimento (REA)

Para o REA, o ano de 2001 foi um ano de grandes alterações regulamentares, materializadas na aprovação do Regulamento (CE) n.º 1453/2001 do Conselho de 28 de Junho de 2001 que veio alterar o quadro legislativo relativo ao regime. Foram, também, aprovados o Regulamento (CE) n.º 20/2002 da Comissão de 28 de Dezembro de 2001

⁵⁹ Para uma apreciação detalhada das autoridades dos Açores com competência sobre esta matéria (IAMA-Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas, da Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, do Governo da Região Autónoma dos Açores), ver o documento completo no Anexo A-2.1.

que estabeleceu as regras de execução do REA e o Regulamento (CE) n.º 21/2002 da Comissão que fixou os balanços de abastecimento. Este último regulamento já foi entretanto revisto relativamente à sua aplicação para o ano de 2003, através da publicação do Regulamento (CE) n.º 98/2003 da Comissão.

As grandes alterações ao nível do regime prendem-se essencialmente com o facto do princípio da ajuda mínima ter ficado consagrado no novo regulamento, registando-se ainda a introdução de alguns novos produtos na lista de produtos beneficiários da ajuda. Refira-se, ainda que, no caso do POSEIMA, o comércio de produtos transformados entre as duas regiões abrangidas pelo programa não é sujeito à definição de correntes tradicionais⁶¹.

Como pontos ainda a corrigir no futuro são apontados os seguintes:

- no cálculo da ajuda mínima, a Comissão tem de rever os seus cálculos, por forma a que compense integralmente os sobrecustos de transporte, devendo desenvolver um parceria activo com as regiões nessa definição, nomeadamente na escolha das variáveis e da metodologia;
- a Comissão deve proceder ao ajustamento do balanço de abastecimento às necessidades efectivas das Regiões, não criando entraves ao reforço anual dos balanços quando tal se justifique em função da evolução das necessidades reais.

De um modo geral à elaboração dos regulamentos de aplicação dos POSEI, e em particular do REA, deverá estar associada toda a flexibilidade necessária, que não colocando em causa a correcta atribuição das ajudas, respeite a prossecução de uma eficaz resposta operacional aos constrangimentos efectivos com que se debatem as RUP.

⁶⁰ Para um tratamento mais detalhado do caso da Madeira ver o Anexo A-3.

⁶¹ Esta é uma pretensão das autoridades portuguesas que têm vindo, repetidamente, a pedir à Comissão Europeia a alteração da legislação no sentido desta possibilidade ficar restrita aos produtos transformados.

Esta necessidade ficou claramente demonstrada, por exemplo, na recente revisão do Regulamento (CE) n.º 21/2002, da Comissão de 28 de Dezembro. O regulamento que o revogou - Regulamento (CE) n.º 98/2003, da Comissão de 20 de Janeiro – ignorou o facto dos níveis mínimos forfetários das ajudas fixados ficarem muito aquém dos custos adicionais efectivos, não tendo sido considerados “os custos adicionais específicos de transporte e de ruptura de cargas...” ou “os custos específicos resultantes da transformação local dadas as dimensões do mercado, da necessidade de garantir a segurança dos abastecimentos e das exigências de qualidade das mercadorias” (Reg. 20/2002). Esta é uma situação que deve ser reavaliada e corrigida.

Medidas a Favor das Produções dos Açores e Madeira

As medidas a favor das produções dos Açores e da Madeira, foram contempladas no Regulamento (CE) n.º 1453/2001 do Conselho de 28 de Junho de 2001, que veio alterar o quadro legislativo relativo ao programa POSEIMA.

Segue-se uma análise das alterações implementadas pelo Regulamento (CE) n.º 1453/2001 do Conselho de 28 de Junho, comparando-as com as medidas constantes do Regulamento (CEE) n.º 1600/92, do Conselho de 15 de Junho.

As medidas a favor das produções locais subdividem-se em três categorias: medidas comuns às duas regiões, medidas a favor das produções da Madeira e medidas a favor das produções dos Açores.

Nas medidas comuns, ficam incluídas:

- *a pecuária*, abrangendo ajudas ao fornecimento de animais de raças puras ou comerciais e de produtos;

Neste momento, a porta está aberta a todos “os produtos abrangidos pelo regime específico de abastecimento...” (artigo 3º, nº5 do Reg. 1453/2001)

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

- *as frutas, produtos hortícolas, plantas e flores*, sendo concedida uma ajuda aos artigos colhidos ou produzidos localmente e destinados ao abastecimento dos mercados das respectivas regiões de produção (exclui a banana da Madeira);
- *o vinho*, para o qual é concedida uma ajuda forfetária por hectare para a manutenção da cultura da vinha orientada para a produção nas zonas de produção tradicional;
- *o símbolo gráfico*, para melhorar o conhecimento e aumentar o consumo de produtos agrícolas de qualidade.

As medidas a favor das produções da Madeira incluíram:

- *a pecuária e produtos lácteos*, prevendo ajudas destinadas a apoiar as actividades tradicionais e a melhoria da qualitativa da produção de carne de bovino;
- *a batata*, incluindo uma ajuda por hectare;
- *a cana-açúcar-rum*, incluindo uma ajuda por hectare aos produtores de cana-de-açúcar e uma ajuda à transformação de cana em mel e em rum agrícola;
- *ao vinho*, incluindo ajudas ao fabrico e à compra de componentes;
- *ao vime*, contemplado uma ajuda por hectare de produção.

As ajudas para a Madeira podem ser consideradas consentâneas com a necessidade de redução de custos da ultraperiferia.

As medidas a favor dos Açores podem ser vistas em três grupos: agricultura; transformação e; produção animal.

As medidas para a **agricultura** são as seguintes:

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

- *frutas, legumes e Programa de Iniciativas*, para as quais se conclui que a Comissão aceitou a maioria dos pedidos que haviam sido formulados, salientando-se a alteração no caso das ajudas à comercialização das flores no mercado exterior, que deixou de estar subordinada à celebração de contratos de campanha, avançando-se ainda com a proposta de que a Comissão flexibilize a aplicação do artigo 63º do Regulamento (CE) n.º 43/2003, já que isso não sucedendo as ajudas serão penalizadas porque a maioria das parcelas são de reduzida dimensão;
- *beterraba*, para a qual foi aceite o pedido de aumento da comparticipação para 800€/ha, aguardando-se o resultado desta medida, já que a produção vinha a cair;
- *tabaco*, para a qual não foi contemplada a alteração da ajuda de 0,2 para 0,35€/kg, mantendo-se este pedido, uma vez que esta cultura contribui para a diversificação mas tem sido abandonada a favor do resgate;
- *batata de consumo*, para a qual não foi contemplada a proposta, que se mantém, de inclusão deste produto nos contratos de campanha para a comercialização no exterior da Região, pese embora a ajuda de 100€/tonelada contemplada no Regulamento (CE)nº43/2003 da Comissão;
- *ananás*, para a qual se mantêm as ajudas anteriores, não tendo sido feitas novas propostas;
- *batata de semente*, para a qual se mantêm as ajudas anteriores, não tendo sido feitas novas propostas;
- *chicória*, para o qual se mantêm as ajudas anteriores, pese embora o desaparecimento desta cultura, não tendo sido feitas novas propostas;
- *chá*, para a qual foi aprovada uma ajuda de 800€/ha (havam sido solicitados 1000€/ha), não havendo novas propostas;
- *vinha*, para a qual foi aprovada uma ajuda de 650€/ha e o aumento da área elegível;

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

- *estudo económico de análise e estimativa do sector dos frutos e produtos hortícolas transformados*, trabalho que não tinha sido solicitado mas que foi previsto no Regulamento (CE) nº1453/2001, que possibilita que sejam feitos estudos separados para os Açores e para a Madeira, dos quais se esperam conclusões que levem a novas propostas da Comissão;
- *continuidade de acção de reestruturação e reconversão dos híbridos*, garantida até 31 de Dezembro de 2006, mas solicitada para além desta data, possibilitando a reestruturação das vinhas plantadas com variedades híbridas com o acesso ao programa “VITIS”;
- *contratos de campanha*, para os quais foi aprovado o Regulamento de execução (Regulamento (CE) nº43/2003 da Comissão).

As medidas para a **transformação** são:

- *óleos vegetais*, para os quais foi aprovada uma ajuda à importação de sementes, de soja e de girassol, para transformação, diminuindo os custos com a matéria prima;
- *envelhecimento do vinho verde dos Açores*, para o qual foi viabilizada uma nova ajuda (tinha sido solicitado 0,08€/hl/dia, para um máximo de 4000hl e um período ≥ 3 anos), com a aprovação do regulamento de execução (Regulamento (CE) nº43/2003);
- *ajudas à transformação de beterraba sacarina nos Açores*, para o que foi aprovada a continuidade da ajuda, considerando-se necessário ainda que sejam levantadas as restrições à comercialização deste produto fora dos Açores.

Está a decorrer no Tribunal de Justiça um processo (C-282/00) que visa contrariar a proibição de exportação de açúcar dos Açores produzido com apoios. Dependendo do acórdão que resultar deste processo, poderá justificar-se uma proposta que permita a expedição de açúcar de beterraba para fora da Região.

Considera-se que a sobrevivência da fábrica de açúcar existente nos Açores assume uma importância estratégica por ser a única via pela qual se pode viabilizar a manutenção da produção de beterraba sacarina na ilha de São Miguel. Num contexto económico produtivo caracterizado pela pobreza de alternativas de emprego e de produção à agro-pecuária predominante na Região, importa preservar quer a fábrica açúcareira quer o cultivo da beterraba sacarina quer o abastecimento por este meio do açúcar aos consumidores açorianos.

As autoridades dos Açores propõem que a solução para este problema seja encontrada em estreita articulação com a Comissão. Uma hipótese avançada passaria pela suspensão da aplicação do considerando 13 do Regulamento (CE) n.º 20/2002, da Comissão de 28 de Dezembro de 2001, por um período que permita uma avaliação do resultado da implementação da medida do POSEIMA relativa à ajuda fixa por hectare ao desenvolvimento da produção de beterraba sacarina, traduzida num aumento para os 800 €/ha.

As medidas para a **produção animal** são:

- *vacas leiteiras*, para o que foi dada continuidade, pelo Regulamento (CE) nº1453/2001, aos apoios a um máximo de 78.000 animais (tinha sido solicitado um limite de 90.000), sendo reivindicado, agora, a introdução, no regulamento de execução, de um período de retenção de seis meses, por analogia com o verificado no prémio às vacas aleitantes da OCM carne de bovino e uniformização das regras de controlo com as do Sistema Integrado de Gestão e Controlo, por forma a que as penalizações sejam mais justas;
- *bovinos machos*, para o que foi estabelecido um limite regional de 40.000 direitos ao prémio (medida bastante positiva, dado que dessa forma os produtores regionais evitaram o rateio ao prémio verificado na última campanha a nível nacional recebendo integralmente o prémio em função

dos animais elegíveis que constavam das suas candidaturas) sendo reivindicado ainda que, caso a proposta de revisão intercalar da PAC seja aprovada, se convertam os 40.000 direitos ao prémio em envelope financeiro a ser atribuído segundo critérios a definir regionalmente, salvaguardando dessa forma a possibilidade de crescimento de um sector de acordo com o previsto na recente negociação do POSEIMA (Regulamento (CE) n.º 1453/2001 de 28 de Junho);

- *vacas aleitantes*, para a qual foi mantida a política anterior, sendo reivindicado agora, como antes, definição de um “plafond” regional de prémio à vaca aleitante (Doc. SN 2591/01 REGIO/POSEIMA) ou então, em alternativa, se a proposta de revisão intercalar da PAC for aprovada, se converta esse “plafond” regional em envelope financeiro a ser atribuído segundo critérios a definir regionalmente;
- *ovinos*, para a qual não houve continuidade no novo regulamento do POSEIMA, reivindicando-se a sua recuperação de acordo com o previsto no POSEICAN para este sector;
- *ajuda ao escoamento dos jovens bovinos machos*, para a qual o Regulamento (CE) n.º 1453/2001 de 28 de Junho prevê uma ajuda ao escoamento de jovens bovinos machos nascidos nos Açores para outra região da comunidade, no valor de 40 € por cabeça e até ao limite de 20.000 animais;
- *complemento prémio ao abate*, para o qual a definição de um limite regional ao prémio de 33.000 direitos e o valor do complemento de 25 € por cabeça, se revelou bastante interessante para os produtores regionais, permitindo um reforço do prémio base em cerca de 24% no que respeita ao prémio ao abate de bovinos adultos;
- *ajuda à armazenagem privada de queijo de fabrico tradicional*, que foi continuada, tendo incidência na ilha de S. Jorge, propondo-se que sejam

criados novos mecanismos de controlo do armazenamento por períodos mínimos;

- *programa global de apoio às actividades de produção e comercialização de produtos locais no sector pecuário e dos produtos lácteos nos Açores, incluído no Regulamento (CE) nº1453/2001, num programa em três fileiras (carne bovina, leite e produtos lácteos e acções pluri-sectoriais), aguardando-se a dimensão do envelope financeiro e da sua implementação.*

Medidas Derrogatórias de Carácter Estrutural

A aprovação do Regulamento (CE) n.º 1453/2001 de 28 de Junho possibilitou que:

- as explorações que respeitem o previsto na legislação em vigor podem beneficiar das medidas derrogatórias de carácter estrutural, que vão até os 75% de despesa pública;
- fossem alterados os complementos de programação do PRODESA e assim elevados os montantes de apoio aos projectos da transformação e comercialização.

De um modo geral, as propostas de derrogações estruturais que constavam no memorando português foram aceites pela Comissão, tendo o Regulamento (CE) n.º 1453/2001 de 28 de Junho, lhes dado enquadramento legislativo através do artigo 33º.

5.9.2.2. Pescas

Nos Açores⁶², como na Madeira⁶³, as pescas são consideradas um actividade estratégica quer porque ajudam à diversificação da base económica quer porque asseguram ainda a exploração das águas territoriais quer, pelo menos no caso dos Açores, porque proporcionam um volume de exportações muito significativo. A actividade da pesca difere de região para região devendo, por essa razão, merecer atenção específica em cada uma.

No âmbito dos trabalhos preparatórios da reforma da Política Comum das Pescas, a especificidade das regiões ultraperiféricas foi sempre tomada em consideração, devido à importância que o sector reveste nessas regiões. Esta abordagem foi explicitamente formulada no documento apresentado pela Comissão ao Conselho Europeu de Sevilha, relativo à aplicação do nº 2 do artigo 299º do Tratado CE.

As principais ocorrências no âmbito da política das pescas são revistas de seguida em função dos instrumentos utilizados.

Derrogações Estruturais

O Conselho adoptou, em 28 de Junho de 2001, uma alteração ao Regulamento (CE) nº2792/99, do Conselho, que define os critérios e condições das acções estruturais no sector das pescas afim de ajustar os limites aplicáveis ao Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas, para ter em conta as dificuldades específicas das regiões ultraperiféricas - Regulamento (CE) nº1451/2001, de 28 de Junho.

⁶² Para uma apreciação detalhada das autoridades dos Açores com competência sobre esta matéria (Direcção Regional das Pescas, da Secretaria Regional da Agricultura e Pescas, do Governo da Região Autónoma dos Açores), ver o documento completo no Anexo A-2.1.

⁶³ Para uma apreciação mais detalhada do caso da Madeira ver o Anexo A-3.

Compensação dos Custos Suplementares

Relativamente ao regime de compensação dos custos suplementares, e de forma a evitar qualquer interrupção entre o actual regime (que terminava a 31 de Dezembro de 2001) e o novo, a Comissão transmitiu ao Conselho, uma proposta de prolongamento do regime até 31.12.2002 – Regulamento (CE) nº579/2002, do Conselho, de 25 de Março.

A Comissão finalizou os trabalhos para o relatório de avaliação relativo à sua aplicação e para a preparação de uma proposta adequada para este regime, a partir de 1 de Janeiro de 2003.

Auxílios Estatais

No período de 2000 a 2002, ao abrigo do artigo 19º do Regulamento (CE) nº2792/99, de 17 de Dezembro, as Regiões autónomas procederam à notificação e obtiveram aprovação para diversos regimes de apoio que configuravam ajudas de estado⁶⁴.

Neste campo a Comissão demonstrou uma abertura considerável.

⁶⁴ A título de exemplo, todos os pedidos apresentados pelos Açores foram aprovados. A lista recente de auxílios de estado aprovados, financiados ao abrigo do PRODESA, inclui: *Regime de apoio à Transformação e Comercialização dos Produtos da Pesca e da Aquicultura; Regime de apoio à Cessação definitiva da actividade das embarcações por demolição, transferência para um país terceiro ou afectação a outros fins; Regime de apoio à Constituição de Sociedades Mistas; Regime de apoio à Cessação Temporária da Actividade da Pesca do Atum; Regime de apoio à Renovação da Frota; Regime de apoio à Modernização da Frota; Regime de apoio à Modernização dos Equipamentos dos Portos de Pesca; Regime de apoio à Medidas de Carácter Sócio Económico; Regime de apoio à Pequena Pesca Costeira; Regime de apoio à Promoção e Prospecção de Novos Mercados; Regime de apoio às Acções Desenvolvidas por Profissionais, Projectos pilotos e Acções Inovadoras*

5.9.3. Os Instrumentos

Tal como na apreciação feita no que diz respeito às produções tradicionais, não houve alterações dignas de registo nos instrumentos utilizados pela Comissão para apoiar os Açores e a Madeira. Mantiveram-se os mesmos instrumentos que já eram utilizados anteriormente⁶⁵.

A alteração mais significativa situa-se na aplicação de algumas derrogações que passaram a ser admitidas sem limite temporal.

Para além de se considerar instrumentos novos importaria reforçar a utilização daqueles que já existem.

No que concerne os fundos estruturais, não houve alterações significativas a registar já que o quadro para o período 2000-2006 estava fixado e não houve nenhuma evolução nas linhas orçamentais no âmbito do POSEIMA. Os fundos estruturais têm vindo a ser utilizados em projectos da mais diversa natureza, alguns ao abrigo de derrogações solicitadas à Comissão.

A Comissão Europeia fez, em cada semestre, do período: 2000-2002, o ponto de situação dos trabalhos de concretização da sua estratégia de actuação delineados no COM(2000) 147 final. Ao longo deste período só foram referidos⁶⁶:

⁶⁵ Os fundos estruturais, no seu conjunto, contribuíram com apoios muito significativos. Nos Açores, estes apoios representaram, para o período entre 1994 e 2000, mais de 17% do PIB por ano. Para a Madeira, para o mesmo período, o peso varia entre 4 e 7% do PIB.

⁶⁶ Ver o anexo A-2.2 para um tratamento mais detalhado por parte da Direcção Regional dos Assuntos Europeus do Governo da Região Autónoma dos Açores.

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

- o aumento da participação dos fundos de investimento nas PME de 35 para 50 % (e o alargamento) aos DOM das taxas máximas de intervenção. Em 28 de Junho de 2001, o Conselho adoptou propostas de modificação do regulamento do Conselho nesse sentido⁶⁷;
- o processo de reflexão sobre novos critérios de elegibilidade que reflectissem melhor a situação das RUP (iniciado a partir da apresentação do segundo relatório sobre a coesão em 31 de Janeiro de 2001), incluindo a realização de um estudo sobre a situação económica das RUP.

No último destes relatórios, no COM (2002) 723 final, era referida a preocupação da Comissão com o reconhecimento das condicionantes específicas das RUP que se tinham traduzido na inclusão de um critério qualitativo no regulamento do Fundo de Solidariedade da União Europeia. Essa especificidade teria, aliás, sido reconhecida recentemente no estudo sócio económico já referido atrás.

No que concerne os empréstimos do BEI, nada há, de significativo, a registar.

No âmbito dos auxílios de Estado⁶⁸, no período 2000-2002, a Comissão Europeia fez, o seguinte balanço:

- orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional - Em Setembro de 2000, estas orientações foram alteradas⁶⁹ de forma a tornar possível a autorização da concessão de auxílios, não degressivos e não limitados no tempo, ao funcionamento, destinados a compensar os custos adicionais do exercício da actividade económica nas RUP;

⁶⁷ As derrogações estruturais decididas englobavam alterações nos regulamentos agrícolas assentes nos POSEI e no IFOP

⁶⁸ Ver o anexo A-2.2 para um tratamento mais detalhado por parte da Direcção Regional dos Assuntos Europeus do Governo da Região Autónoma dos Açores.

⁶⁹ JO C 258 de 9.9.2000

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

- *auxílios estatais para a agricultura* - Os regulamentos do Conselho relativos aos POSEI, que vieram a ser adoptados em Junho de 2001⁷⁰, incluem disposições específicas em matéria de Auxílios de Estado como, um artigo sobre a concessão de auxílios ao funcionamento destinados a compensar as dificuldades particulares das RUP, disposições em matéria estrutural que prevêem o aumento dos níveis máximos das ajudas ao investimento co-financiadas pelo FEOGA-O para certos tipos de explorações agrícolas e empresas dos sectores da transformação e comercialização de produtos agrícolas;
- *auxílios estatais ao sector da pesca* - Em Janeiro de 2001, a Comissão adoptou uma revisão das linhas directrizes⁷¹, onde incluiu um ponto específico relativo à análise da compatibilidade dos auxílios às RUP, a qual terá em conta as disposições do artigo 299 do Tratado, tendo o regulamento do Conselho adoptado em Julho de 2001⁷² (altera o Regulamento (CE) 2792/99), incluído disposições específicas a favor das RUP, prevendo o aumento dos níveis máximos das ajudas ao investimento co-financiadas pelo IFOP, para certos tipos de embarcações e empresas do sector;
- *auxílios estatais a favor do ambiente* - O novo enquadramento comunitário destes auxílios, adoptado em Fevereiro de 2001⁷³, remete, em matéria de auxílios ao investimento, para as orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional, que têm em conta as especificidades das RUP (níveis de ajuda mais elevados).

⁷⁰ Para o caso do POSEIMA, Regulamento (CE) 1453/2001, de 28.06.01, publicado no JO L 198, de 21.7.2001

⁷¹ JO C 19 de 20.1.2001

⁷² Regulamento (CE) 1451/2001, de 28.06.01, publicado no JO L 198, de 21.7.2001

⁷³ JO C 37 de 03.02.2001

Considera-se que, de um modo geral, os Auxílios de Estado têm vindo a ter um tratamento positivo por parte da Comissão, tratamento este que, não obstante, pode ainda ser aprofundado.

Importa sublinhar que, não obstante os auxílios de Estado constituírem um instrumento importantíssimo para compensar e reduzir os handicaps permanentes e estruturais das RUP, constituem, igualmente, um instrumento fortemente associado a grandes necessidades de recursos financeiros (regionais, nacionais e comunitários). Os auxílios de Estado podem ser potencialmente muito úteis para a resolução de problemas mas ineficazes quando aplicados com poucos recursos.

Finalmente, no que toca a Fiscalidade e Alfândegas⁷⁴, o balanço que se faz aponta, no âmbito restrito da fiscalidade, a redução das taxas de IEC sobre bebidas alcoólicas produzidas e consumidas nos Açores e na Madeira (Decisão do Conselho de 18 de Fevereiro de 2002) e a prorrogação da possibilidade de continuar a aplicar uma taxa reduzida do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais ao fuel consumido, no caso da Madeira⁷⁵. No âmbito aduaneiro, há a apontar apenas a prorrogação ou extensão das medidas de isenção de direitos da Pauta Aduaneira Comum para os equipamentos das zonas francas dos Açores e da Madeira.

Da parte dos Açores, perspectiva-se a apresentação de uma proposta de alteração ao artigo 4º da Directiva nº92/83/CEE do Conselho de 15 de Outubro de 1992, com o intuito de permitir que as pequenas cervejeiras regionais possam beneficiar das taxas reduzidas do imposto especial sobre o consumo da cerveja produzida e consumida nos Açores. Perspectiva-se, igualmente, pedir a extensão aos Açores de uma disposição já pedida pela Madeira, semelhante ao existente nas Canárias⁷⁶, consistindo na suspensão

⁷⁴ Ver o anexo A-2.3 para um tratamento mais detalhado deste tema, por parte da Direcção Regional do Comércio, Indústria e Energia da Secretaria Regional da Economia do Governo da Região Autónoma dos Açores.

⁷⁵ Decisão do Conselho nº224/2001, de 12 de Março.

⁷⁶ Regulamento (CE) nº704/2002 do Conselho, de 25 de Março de 2002.

dos “direitos autónomos da Pauta Aduaneira Comum à importação de bens de equipamento para utilização comercial e industrial e de matérias-primas, peças e componentes para manutenção e transformação industrial, bem como de determinados produtos da pesca”.

Registe-se, ainda, que a Comissão aceitou a redução fiscal, em sede de IRC, aprovada nos Açores, para todas as empresas excepto as do sector financeiro. A não aceitação da redução para as empresas é, neste momento, objecto de debate, devendo merecer aprofundamento.

5.9.4. Os Domínios Estratégicos

Os domínios estratégicos, PME, artesanato, turismo, ambiente, transportes, sociedade da informação e I&D, constituiriam a via privilegiada para a introdução de inovações significativas na política para a ultraperiferia.

Na prática, no entanto, ainda não se sentiu o efeito desta nova estratégia.

Conforme havia sido anunciado pela Comissão, as novas políticas aconteceriam no âmbito das políticas horizontais, assumindo a forma de modulações das regras gerais da sua aplicação. Volvidos dois anos desde o anúncio da política pouco ou nada é identificável, estudos à parte, como acção significativa da Comissão. Os muitos críticos da abordagem da modelação de políticas horizontais continuam a manter a sua posição relativa à importância de uma linha orçamental própria. Revê-se de seguida as acções em cada um dos domínios seleccionados.

PME, Artesanato e Turismo⁷⁷

A acção da Comissão a favor das PME, do artesanato e do turismo resumiu-se às acções de informação para a entrada em vigor do Euro, à fixação dos limites máximos de apoios no âmbito de programas financiados por fundos estruturais na programação 2000-2006 e à emissão de recomendações com vista à promoção do turismo sustentável em zonas abrangidas pela rede Natura 2000.

Pode, facilmente, concluir-se que os domínios estratégicos PME, artesanato e turismo não foram objecto de uma atenção significativa por parte da Comissão ficando as acções remetidas para a programação nacional da aplicação dos fundos comunitários, já anteriormente decidida por Portugal.

Sendo as PME o elemento fundamental da estrutura empresarial dos Açores e da Madeira e sendo o turismo de crucial importância para as duas regiões, uma pelas perspectivas de crescimento e diversificação que oferece a outra pela necessidade da sua sustentabilidade, a ausência de acções significativas só pode levar a uma avaliação claramente insatisfatória para estas áreas.

Nos pontos de situação, da Comissão Europeia, dos trabalhos de concretização da sua estratégia de actuação delineados no COM(2000) 147 final, as referências à área, das PME, não foram efectivamente muito substantivas. Ao longo do período só foram sendo referidos (mas nunca concretizados):

- um exercício de avaliação comparativa “benchmarking” em proveito das RUP no domínio das técnicas e aos programas de engenharia financeira (nomeadamente através dos fundos estruturais);

⁷⁷ Para uma apreciação da situação da Madeira ver o Anexo A-3. Para uma apreciação detalhada das autoridades dos Açores com competência sobre esta matéria (Direcção Regional do Comércio, Indústria e Energia da Secretaria Regional da Economia do Governo da Região Autónoma dos Açores), ver o documento completo no anexo A-2.3.

- a organização de um fórum para dar conhecimento às PME das RUP dos diferentes programas comunitários a que poderiam ter acesso.

As PME foram, no entanto, beneficiadas por diversos apoios, uns na forma de *auxílios de Estado* e outros na forma de *reduções fiscais*, ao abrigo dos programas implementados em cada região.

Nos Açores, nos auxílios de Estado incluem-se:

- os auxílios ao transporte de produtos açorianos para o exterior, visando facilitar o escoamento de produtos originários dos Açores, (candidatáveis ao PRODESA);
- a modificação do regime de auxílios à promoção de produtos regionais, visando apoiar as empresas regionais na promoção dos seus produtos no exterior (candidatáveis ao PRODESA);
- o SIDER- Sistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores, visando apoiar investimentos regionais (funcionando em complementaridade ao POE – Programa Operacional de Economia).

Na fiscalidade incluem-se a redução do Imposto Especial sobre o Consumo para bebidas alcoólicas. Mantêm-se as reduções no tabaco.

No que concerne o artesanato, inventariado no COM(2000) 147 final como um domínio estratégico para o relançamento das RUP, a referência ao sector queda-se apenas pelo título⁷⁸.

⁷⁸ Para uma apreciação detalhada das autoridades dos Açores com competência sobre esta matéria (Centro Regional do Artesanato da Secretaria Regional da Economia do Governo da Região Autónoma dos Açores), ver o documento completo no anexo A-2.3.

Independentemente da ausência de medidas específicas, têm sido desenvolvidas iniciativas no âmbito da formação, financiadas pelo Fundo Social Europeu, no âmbito do REGIS II (já finalizado), no âmbito do LEADER + e no âmbito do INTERREG IIIB.

Para o turismo, como para o artesanato, não foi registada nenhuma iniciativa específica no âmbito das medidas a favor das RUP. As PME's do sector beneficiaram, no entanto, de programas apoiados pelo FSE e pelo PRODESA, programa que é também financiado pela União Europeia.

Pode concluir-se que, no âmbito das PME's, artesanato e turismo, nada de específico e significativo pode ser registado como medida específica a favor dos Açores e da Madeira.

Os programas de apoio que existem são parcialmente financiados por fundos comunitários atribuídos ao país enquanto enquadrado nas regiões Objectivo 1. Não estão associados, portanto, e no seu essencial, a medidas específicas a favor de uma RUP. As excepções mais significativas serão os auxílios de Estado que em nada reforçam o apoio financeiro Comunitário.

Ambiente⁷⁹

No ambiente, as intervenções são remetidas, também, para a programação dos fundos comunitários onde as RUP estão, na perspectiva da Comissão, integradas com prioridade.

⁷⁹ Para uma apreciação detalhada das autoridades dos Açores com competência sobre esta matéria (Direcção Regional do Ambiente da Secretaria Regional da Agricultura e Pescas do Governo da Região Autónoma dos Açores), ver o documento completo no anexo A-2.3, de onde são retiradas algumas das conclusões aqui reflectidas.

Nos relatórios semestrais elaborados pela Comissão sobre a execução das medidas previstas no relatório da Comissão de 14 de Março de 2000 (COM(2000) 147 final), a Comissão limita-se a referir que as questões ambientais estão integradas nas políticas e programas de desenvolvimento económico aplicados nas RUP e que as respectivas acções são financiadas pelos fundos estruturais no período de 2000-2006.

No último relatório, de 19 de Dezembro de 2002, a Comissão mantém que, no âmbito da revisão intercalar da programação dos fundos estruturais, as necessidades das RUP em matéria de infra-estruturas de ambiente serão tidas em conta e que o sexto programa comunitário para o ambiente já inclui algumas das questões cruciais para as RUP (mudanças climáticas, protecção da biodiversidade, gestão das zonas costeiras, o ambiente marinho, ou ainda a protecção civil).

A actuação da política ambiental nos Açores e na Madeira tem contado, no que se refere ao investimento, com o concurso financeiros dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, fora portanto, do âmbito das medidas para a ultraperiferia. Esse concurso tem sido absolutamente fundamental no colmatar do défice infra-estrutural com que a Região se debatia nesta área. Mas é, também, inegável que isso não tem bastado para atenuar de modo adequado os sobrecustos e a intensidade relativa muito maior do esforço da actuação da política do ambiente (com um nível de exigência europeia) em regiões ultraperiféricas e arquipelágicas.

No domínio do ambiente não é previsto qualquer tratamento específico para a situação ultraperiférica pelo que respeita ao cumprimento do normativo comunitário. Acresce que, objectivamente, é imputada só à responsabilidade das autoridades regionais, a gestão e conservação de um património natural muito rico que, sendo nacional e regional, é também europeu.

Aqui, como noutras situações, onde se coloca a questão de operacionalizar de modo adequado o disposto no Artigo 299º 2 do Tratado da Comunidade Europeia,

considera-se que existe um défice de reflexão sobre o que uma correcta parceria entre a Comissão Europeia, os Estados Membros e as RUP, deveria e poderia fazer.

O sobrecusto da actuação da política do ambiente e do cumprimento da legislação europeia do ambiente, nas regiões ultraperiféricas, é um problema que tenderá a agravar-se com o tempo.

Transportes⁸⁰

Nos transportes, foram mantidas derrogações que permitem ajudas de Estado ao transporte de passageiros e a equiparação de determinadas rotas a circuitos internacionais, para efeitos de aplicação do IVA.

Como novidade apresenta-se a integração de alguns portos das RUP na rede transeuropeia de transportes.

A Comissão Europeia foi muito sucinta, no que respeita aos transportes, nos balanços semestrais que efectuou ao longo deste período sobre a operacionalização do Artigo 299.º 2. As tomadas de posição ou as decisões sobre as RUP foram as seguintes:

- integração de um número significativo de portos das RUP nas RTE-T tornando-os automaticamente elegíveis para o financiamento do orçamento RTE e pelo Fundo de Coesão⁸¹.
- priorização do estabelecimento e do desenvolvimento de infra-estruturas permitindo ligar as RUP às regiões centrais da Comunidade⁸².

⁸⁰ Para uma apreciação detalhada das autoridades dos Açores com competência sobre esta matéria (Direcção Regional dos Transportes da Secretaria Regional da Economia do Governo da Região Autónoma dos Açores), ver o documento completo no anexo A-2.3.

⁸¹ Sob proposta da Comissão, foi adoptada, em 22 de Maio de 2001, a Decisão 1346/2001/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

- autorização para que as RUP participem nas acções do programa Marco Polo⁸³.

No domínio dos transportes (como em outros) está-se longe de ter uma resposta global e coerente por parte das instâncias comunitárias, que a própria Comissão reconhece ser necessária, e de uma concretização adequada do princípio da continuidade territorial. Continua a existir um défice de análise e de concretização de medidas neste domínio. A Política Comum dos Transportes não tem conseguido dar a devida atenção às peculiaridades das RUP. Aguarda-se que a ênfase dada a este domínio estratégico na decisão do Conselho Europeu de Sevilha dê os seus frutos.

Chama-se a atenção para a necessidade de, nomeadamente, na área das obrigações de serviço público, ser definido um enquadramento sectorial específico que:

- favoreça o desenvolvimento de ligações inter-ilhas e consagre o conceito de “cabotagem intra-insular”;
- liberalize o mercado sem criar situações de monopólio ou de ruptura de abastecimento;
- garanta a fiabilidade das soluções encontradas, a sua regularidade e continuidade;
- enquadre os auxílios estatais atribuídos como compensação das obrigações de serviço público;
- contemple a possibilidade dos prazos de concessões de serviços públicos serem mais alargados;

⁸² Em 6 de Novembro de 2001, a Comissão apresentou uma proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, para modificar a Decisão 1692/96/CE (orientações comunitárias para o desenvolvimento das RTE-T).

⁸³ Em 5 de Fevereiro de 2002, a Comissão transmitiu ao Conselho e ao Parlamento uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à concessão de um contributo financeiro comunitário destinado a melhorar os desempenhos ambientais do sistema de transportes de mercadorias - programa Marco Polo. No entanto, para além do facto do Programa Marco Polo não estar conformado às necessidades na área da intermodalidade que as RUP têm (isso já foi comunicado aos serviços da Comissão), note-se que a RTE-T quer esse programa envolverem taxas de comparticipação comunitária que são inferiores àquelas que são definidas para os Açores enquanto região enquadrada no “Objectivo 1”.

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

- assegure a existência de tarifários coadunáveis com a realidade económica da comunidade local;
- encoraje a planificação e a gestão adequada dos sistemas de transporte;
- consagre a oportunidade de serem criadas ligações aéreas ou marítimas com os diversos Estados-Membros e as outras regiões ultraperiféricas e não apenas com o Continente Português.

Outra área que exigirá atenção e um tratamento diferenciado é a tarifação das infra-estruturas de transporte.

Os programas referidos acima e todos aqueles que suportam a Política Comum de Transportes devem ser sujeitos às adaptações que lhes permitam sustentar intervenções eficazes nas regiões ultraperiféricas.

Sociedade da Informação (SI)⁸⁴

No domínio da SI, a Comissão mandou realizar um estudo das necessidades das RUP. Com base nos resultados deste estudo, está, em colaboração com as RUP, a preparar acções novas.

Nesta área, o contributo comunitário tem sido instrumental no apoio ao esforço feito a nível regional no domínio do desenvolvimento da Sociedade de Informação. No entanto, esse apoio, totalmente veiculado através dos Fundos Estruturais, é aquele que qualquer região do Objectivo 1, pelo menos em termos de modalidade do tipo de apoio, poderia esperar receber. A dimensão ultraperiférica neste domínio estratégico não teve

⁸⁴ Para uma apreciação detalhada das autoridades dos Açores com competência sobre esta matéria (Direcção Regional da Ciência e Tecnologia da Presidência do Governo da Região Autónoma dos Açores), ver o documento no anexo A-2.3.

qualquer tratamento específico. As dificuldades e as necessidades peculiares das RUP não foram contempladas⁸⁵.

I&D⁸⁶

No campo da I&D, a Comissão mandou realizar um estudo para conhecer melhor o lugar que a investigação e o desenvolvimento tecnológico ocupam nas regiões. As conclusões do estudo foram apresentadas em Junho de 2002. As acções neste âmbito, no entanto, resumiram-se à realização deste estudo, tendo sido manifestada a intenção de introduzir modulações favoráveis às RUP no regulamento de aplicação do programa horizontal para o sector, sem que, até ao momento, tenha sido consagrado qualquer benefício.

A propósito da I&D, recorda-se a conclusão, apresentada em caixa no fim desta secção, do painel sobre “Desenvolvimento Sócio-Económico e Insularidade” da conferência “As Regiões Ultraperiféricas no espaço Europeu de Investigação”, promovida pela presidência espanhola da União, em Junho de 2002. Esta conclusão aponta para a necessidade de ser reforçado o contributo financeiro e melhorada a regulamentação para esta área, na sua aplicação às RUP.

Em termos estratégicos, tudo indica que, para se obterem melhores resultados no futuro, a política para a ultraperiferia, sem prejuízo de contribuir para a manutenção ou transição gradual dos sectores tradicionais, tem de concretizar uma aposta mais forte nos novos sectores emergentes e, em particular, no desenvolvimento das capacidades

⁸⁵ Note-se, no entanto, que as regiões, no âmbito da sua política de desenvolvimento, financiada por verbas próprias e por verbas do III QCA, implementaram projectos de apoio à dinamização das novas tecnologias da informação. Mais uma vez, o contributo da EU está presente através dos fundos estruturais utilizados no financiamento mas não se manifesta no âmbito das medidas específicas.

⁸⁶ Para uma apreciação detalhada das autoridades dos Açores com competência sobre esta matéria (Direcção Regional da Ciência e Tecnologia da Presidência do Governo da Região Autónoma dos Açores), ver o documento no anexo A-2.3.

humanas de cada região, sendo a I&D uma face visível destas capacidades. Para este efeito, nunca será demais reforçar a política de apoio à formação profissional e universitária como base indispensável para a inovação e a I&D.

Nesta área, como na sociedade da informação, o contributo comunitário tem sido instrumental no apoio ao esforço feito a nível regional no domínio do desenvolvimento da Sociedade de Informação. No entanto, esse apoio, totalmente veiculado através dos Fundos Estruturais, é, novamente, aquele que teria qualquer região do Objectivo 1. A dimensão ultraperiférica, também neste domínio estratégico, não teve qualquer tratamento específico. As dificuldades e as necessidades peculiares das RUP, não foram contempladas.

**Caixa II: O Espaço Europeu de Investigação e
«Desenvolvimento Sócio-Económico e Insularidade»**

RESUMO

Considerando que as RUPs estão relativamente atrasadas em infraestruturas e capacidades humanas de I&D, em áreas de elevado interesse directo para o seu desenvolvimento sócio-económico, considerando que está ainda insipiente o estudo da relação entre o desenvolvimento sócio-económico e a ultraperiferia, considerando o interesse de melhorar o contributo da I&D associado a problemas das RUP para o seu desenvolvimento, em todas as fases, incluindo a da realização dos estudos, considerando o nº2 do artigo 299º do Tratado, considerando a esperada entrada em vigor do VI Programa Quadro (VI PQ), considerando o interesse em promover o acesso das RUPs aos benefícios das actividades de I&D, no que concerne o desenvolvimento sócio-económico e a insularidade, considerando o potencial de apoio do VI PQ para o desenvolvimento das RUP,

traz-se à atenção das autoridades a necessidade de, nos diversos eixos prioritários do VI PQ, contemplar uma discriminação positiva a favor das RUP, seja majorando os benefícios para projectos orientados para a resolução de problemas destas regiões ou que integrem investigadores nelas residentes, seja através da opção por iniciativas direccionadas para as RUPs.

Traz-se também à atenção das autoridades a necessidade eventual de se criarem linhas de apoio próprias para endereçar problemas específicos das RUPs.

Em particular, entende-se que, no âmbito do desenvolvimento sócio-económico, se justifica, ainda, medidas de atracção de investigadores, através de programas de mobilidade, e apoio à valorização de recursos humanos através de formação avançada (mestrados e doutoramentos, com impacto significativo sobre a investigação) em áreas estratégicas como a das políticas e questões públicas e as do planeamento regional e urbano. Justifica-se, igualmente, um esforço considerável no apoio a trabalhos conducentes, através da elaboração de modelos adequados, económicos e de gestão de espaços, ao aparecimento de instrumentos de análise de políticas que incidem sobre as RUPs, nomeadamente as comunitárias. Importante será também valorizar o interface com o tecido empresarial, estudando, nomeadamente, medidas de melhoria da competitividade para o que se recomenda igualmente a criação de um observatório da competitividade nas RUPs. Suprir-se-ia, assim, uma lacuna importante na compreensão da eficácia das políticas aplicadas nas RUPs.

Realça-se, em particular, os modelos de análise dos impactos económicos e os modelos de análise da ocupação do território por actividades concorrentes.

Entende-se, ainda, que a maior eficácia dos esforços necessários será conseguida se se promover a criação de redes de investigação que beneficiem das sinergias que se podem obter da conjugação de experiências diferentes de realidades similares e a integração em redes de excelência nacionais e internacionais.

Por último, importa valorizar a inserção da I&D nos objectivos das populações e projectar as vantagens conseguidas com o saber na cooperação com os países vizinhos das RUPs

6 - Revisão estatística sobre a situação das regiões

Nesta secção apresenta-se uma revisão estatística do PIB e do emprego na Região Autónoma dos Açores e na Região Autónoma da Madeira. Pretende-se com as estatísticas seleccionadas situar o nível de desenvolvimento destas regiões relativamente ao todo nacional e, acima de tudo, contribuir para a aferição dos resultados das estratégias de desenvolvimento escolhidas para as mesmas.

De acordo com os resultados incluídos na Tabela 6.1, o Produto Interno Bruto da Região Autónoma dos Açores situa-se entre 1,7% e 1,8% do valor nacional, entre 1995 e 2000. Para a Região Autónoma da Madeira, os valores situam-se entre 2,4% e 2,6%.

Tabela 6.1 – Produto Interno Bruto

A - Produto Interno Bruto (milhões de euros)						
Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Açores	1442	1541	1609	1741	1917	2046
Madeira	1950	2070	2337	2630	2824	3014
Portugal	80827	86230	93014	100962	108030	115042
B - Contribuição para o PIB nacional (%)						
Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Açores	1,78	1,79	1,73	1,72	1,77	1,78
Madeira	2,41	2,40	2,51	2,60	2,61	2,62

Fonte: INE (para PIB 1995-1999) e Eurostat Statistics in Focus, *Gross Domestic Product in the European Union 2000* (para PIB 2000)

Os valores do PIB per capita encontram-se na Tabela 6.2. Como se pode verificar, este indicador ultrapassa na Região Autónoma da Madeira, o valor correspondente à média nacional, devendo atingir cerca de 110,7% dessa média em 2000. Como os dados indicam, o processo de crescimento desta Região tem sido bastante rápido quando comparado com o País.

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

No que respeita à Região Autónoma dos Açores, o PIB per capita situa-se em cerca de 70% da média nacional entre 1995 e 1999. Estes valores devem, no entanto, ser vistos com algum cuidado na medida em que, a avaliar pelos valores obtidos no Recenseamento Geral da População de 2001, a população da Região obtida no âmbito do Inquérito ao Emprego e utilizada para obter o PIB per capita estava ligeiramente sobrestimada⁸⁷. Assim sendo, o valor de 76,2% obtido para 2000 com base na população dos Censos 2001 não pode ser visto como um acréscimo significativo relativamente aos anos anteriores, na medida em que tal se deve necessariamente à correcção em baixa da população residente com base nos Recenseamento Geral da População, realizado em 2001. De qualquer modo, os valores indicam que esta região ainda se encontra bastante afastada da média nacional e, conseqüentemente, da média da União Europeia.

Tabela 6.2 – Produto Interno Bruto por habitante

A - Produto Interno Bruto por habitante (euros)						
Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Açores	5711	5966	6310	7003	7482	8462
Madeira	7828	8347	9460	10685	11506	12302
Portugal	8155	8704	9352	10126	10774	11099
B – Comparação com o todo nacional (%)						
Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Açores	70,0%	68,5%	67,5%	69,2%	69,4%	76,2
Madeira	96,0	95,9	101,1	105,5	106,8	110,7

Fonte: SREA e DREM (para PIB 1995-1999).

Eurostat, (2003) Statistics in Focus, *Gross Domestic Product in the European Union 2000* (para o PIB de 2000). A fim de calcular a PIB per capita de 2000 utilizou-se a população estimada nos Censos 2001.

As Tabelas 6.3 e 6.4 incluem valores relativos à população total, população activa, população desempregada, taxa de actividade e taxa de desemprego na Região Autónoma dos Açores e na Região Autónoma da Madeira.

⁸⁷ Se se considerar uma população de 241,8 milhares de indivíduos apurada em 2001, como uma aproximação da população de 1999 o PIB per capita dos Açores seria nesse ano 7.928 euros correspondendo a 73,4% da média nacional, ou seja ligeiramente superior ao que se encontra na Tabela 6.1, que foi com base numa população (denominador) superior.

Dos dados aí apresentados destaca-se o facto de a taxa de actividade nacional (aí designada como taxa de actividade simulada) ser superior à verificada nas Regiões Autónomas, sendo que no caso da Região Autónoma dos Açores a diferença ascende a cerca de 10 pontos percentuais. Tal deve-se, em parte, a uma menor taxa de actividade masculina naquelas regiões, devido talvez a um maior peso da economia de subsistência, mas sobretudo a uma muito menor taxa de actividade feminina.

No que respeita às taxas de desemprego, as mesmas são inferiores nos Açores e na Madeira, quando comparadas com a média nacional. Importa, no entanto, referir que a menores taxas de desemprego estão associadas também, tal como foi anteriormente mencionado, menores taxas de actividade. Assim sendo estamos a comparar universos bastante distintos, sendo que se a taxa de actividade nas Regiões Autónomas fosse superior as taxas de desemprego tenderiam muito naturalmente a aumentar.

Nas Tabelas 6.3 e 6.4 faz-se um pequeno exercício de análise contrafactual que por um lado tende a avaliar o aumento de activos se as Regiões Autónomas tivessem a taxa de actividade nacional e, por outro lado, a quantificar qual seria o montante de desemprego registado, considerando que a capacidade de absorção de empregos da economia é dada, em cada ano, pelo montante de emprego registado. Como se pode verificar, neste cenário contrafactual as taxas de desemprego seriam bastante superiores na Madeira (15% em 2001) e nos Açores (19,7% em 2001), com especial destaque para o desemprego feminino (19,5% na Madeira e 35,8% nos Açores).

Este cenário permite-nos afirmar que a promoção do crescimento deve passar, além do aumento da produtividade, pela promoção de sectores que permitam absorver mais mão-de-obra à medida que o número de activos vai aumentando (em especial sectores com capacidade de absorção de mão-de-obra feminina, como é o caso do turismo).

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

Tabela 6.3 - População e Emprego na Região Autónoma dos Açores

	1994	1996	1998	2001
VALORES PUBLICADOS: ¹⁾				
População (10 ³)	236,3	238,6	244,5	239,8
Homens	116,3	117,0	120,1	118,5
Mulheres	120,0	121,6	124,4	121,3
Taxa de Actividade (%)	39,9	39,8	40,5	42,4
Homens	53,4	52,6	53,4	54,8
Mulheres	26,8	27,5	28,1	30,4
População Activa (10 ³)	94,3	95,0	99,1	101,8
Homens	62,1	61,5	64,1	64,9
Mulheres	32,2	33,5	35,0	36,9
População Desempregada (10 ³)	6,2	6,0	4,4	2,5
Homens	2,6	2,3	1,4	0,9
Mulheres	3,6	3,7	3,0	1,5
Taxa de Desemprego (%)	6,5	6,3	4,5	2,5
Homens	4,2	3,6	2,2	1,5
Mulheres	11,0	11,3	8,6	4,1
VALORES SIMULADOS: ²⁾				
Taxa de Actividade Simulada (%)	48,5	48,5	50,0	51,6
Homens	55,7	55,4	57,0	58,1
Mulheres	41,9	42,2	43,6	45,4
População Activa Simulada	114,6	115,7	122,3	123,6
Homens	64,8	64,8	68,5	68,9
Mulheres	50,3	51,3	54,2	55,1
População Desempregada Simulada	26,5	26,7	27,6	24,4
Homens	5,3	5,6	5,8	4,9
Mulheres	21,7	21,5	22,2	19,7
Taxa de Desemprego Simulada	23,1	23,1	22,5	19,7
Homens	8,1	8,7	8,4	7,2
Mulheres	43,1	41,9	41,0	35,8

¹⁾Fontes: INE, Anuário Estatístico de Portugal (vários anos) e SREA, Inquérito ao Emprego (médias dos valores publicados para 2001). A decomposição da taxa de desemprego por sexos para o ano de 2001 foi feita pelos autores do trabalho, com base nos dados publicados para a população activa e a população empregada.

²⁾ Os valores simulados têm como referência a taxa de actividade nacional e pressupõem que a procura de trabalho se mantém inalterada.

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

Tabela 6.4 - População e Emprego na Região Autónoma da Madeira

	1994	1996	1998	2001
VALORES PUBLICADOS: ¹⁾				
População (10 ³)	252,9	254,9	260,1	247,0
Homens	121,3	117,9	121,6	116,1
Mulheres	131,6	137,0	138,5	130,9
Taxa de Actividade (%)	45,4	43,5	46,9	45,0
Homens	52,2	50,8	54,1	53,1
Mulheres	39,2	37,3	40,6	37,8
População Activa (10 ³)	114,9	111,0	122,0	111,2
Homens	63,3	59,8	65,8	61,7
Mulheres	51,6	51,2	56,2	49,5
População Desempregada (10 ³)	5,4	5,6	4,3	2,9
Homens	2,2	2,7	1,7	1,3
Mulheres	3,2	2,9	2,6	1,6
Taxa de Desemprego (%)	4,7	5,1	3,5	2,6
Homens	3,4	4,5	2,7	2,1
Mulheres	6,3	5,7	4,4	3,2
VALORES SIMULADOS: ²⁾				
Taxa de Actividade Simulada (%)	48,5	48,5	50,0	51,6
Homens	55,7	55,4	57,0	58,1
Mulheres	41,9	42,2	43,6	45,4
População Activa Simulada	122,7	123,6	130,1	127,4
Homens	67,6	65,3	69,3	67,5
Mulheres	55,1	57,8	60,4	59,5
População Desempregada Simulada	13,2	18,2	12,4	19,1
Homens	6,5	8,2	5,2	7,1
Mulheres	6,7	9,5	6,8	11,6
Taxa de Desemprego Simulada	10,7	14,7	9,5	15,0
Homens	9,6	12,6	7,5	10,5
Mulheres	12,2	16,5	11,2	19,5

¹⁾ Fontes: INE, Anuário Estatístico de Portugal (vários anos) e DREM. A decomposição da taxa de desemprego por sexos para o ano de 2001 foi feita pelos autores do trabalho, com base nos dados publicados para a população activa e a população empregada.

²⁾ Os valores simulados têm como referência a taxa de actividade nacional e pressupõem que a procura de trabalho se mantém inalterada.

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

Os indicadores acima apresentados não são neutros em relação à estrutura da população, nomeadamente a estrutura etária. Em particular, taxas de actividade mais baixas podem estar associadas populações mais envelhecidas ou mais jovens. Contudo, os valores incluídos na Tabela 6.5 sugerem que os resultados apresentados não devem sofrer de qualquer enviesamento significativo.

Como se pode verificar, o rácio entre a população activa e a população e a população entre os 15 e os 65 anos, confirma a participação no mercado de trabalho daquele grupo da população, com um destaque para a participação feminina, é mais baixa nos Açores e na Madeira do que em Portugal. No caso concreto dos Açores, a diferença é bastante significativa.

Tabela 6.5 – População Activa *versus* População 15-65 anos

	Unid:10 ³			
Ano 2002	Açores	Madeira	Continente	Portugal
(1) População Activa (HM)	103,60	117,70	5.167,70	5.389,00
Homens	65,60	64,60	2.779,40	2.909,60
Mulheres	38,00	53,10	2.388,20	2.479,30
(2) População 15-65 (HM)	158,70	164,50	6.682,80	7.006,00
Homens	80,00	78,70	3.285,70	3.444,40
Mulheres	78,70	85,90	3.397,00	3.561,60
(3) Rácio (2/3) (HM)	0,65	0,72	0,77	0,77
Homens	0,82	0,82	0,85	0,84
Mulheres	0,48	0,62	0,70	0,70
Ano 2000				
(1) População Activa (HM)	101,50	119,60	4.892,00	5.113,10
Homens	66,10	65,10	2.651,50	2.782,70
Mulheres	35,40	54,50	2.240,60	2.330,50
(2) População 15-65 (HM)	156,50	164,70	6.619,50	6.940,70
Homens	78,80	78,60	3.249,80	3.407,20
Mulheres	77,70	86,10	3.369,70	3.533,50
(3) Rácio (2/3) (HM)	0,65	0,73	0,74	0,74
Homens	0,84	0,83	0,82	0,82
Mulheres	0,46	0,63	0,66	0,66

7 - Metodologia para análise do impacto das políticas

A medição dos impactos das políticas sobre indicadores de referência que aferem o grau de obtenção de objectivos, é um exercício essencial para, por um lado, estimar a eficácia de cada instrumento e, por outro, para separar os contributos de cada uma das políticas encetadas quando tal é possível e se justifica.

No caso das políticas para a ultraperiferia, torna-se cada vez mais necessário dispor de um instrumento que consiga separar o contributo de cada uma das políticas implementadas uma vez que podem estar em causa vários agentes e que importa saber quais as políticas mais eficazes. Avaliar, neste momento, o impacto das políticas a favor das RUP é um exercício meramente qualitativo na medida em que não se pode separar os impactos das políticas nacionais das políticas europeias nem tão pouco aferir o contributo da política agrícola versus a política das pescas ou qualquer outra política.

O exercício que se segue pretende constituir um primeiro passo, mesmo que pequeno, no sentido de ultrapassar estas limitações. Muito mais trabalho necessita ser feito nesta área até que possamos, com um elevado grau de segurança e de detalhe, poder antever qual será o impacto de cada medida ou de conjuntos de medidas.

7.1. Descrição do Modelo

Apresenta-se, nesta secção, um modelo econométrico com vista a analisar o impacto económico das medidas adoptadas no âmbito do nº2 do artigo 299 do Tratado de Amsterdão. O modelo pretende servir como um instrumento de análise do impacto ao nível de algumas variáveis macro-económicas, tais como do produto (PIBpm) e o nível do emprego.

A medição do impacto sobre o produto e o emprego pode ser feita, entre outras técnicas, através da utilização de modelos input-output, através de modelos económicos, como o da base económica de exportação, ou através de modelos econométricos.

Dadas as limitações e complexidade dos dois primeiros tipos de modelos, assim como a inexistência de elementos necessários para o desenvolvimento de uma análise de tipo input-output, optamos por desenvolver, de forma simplificada, um modelo econométrico regional. Modelos econométricos que têm sido desenvolvidos para a análise e previsão de um conjunto de variáveis económicas no âmbito de áreas geograficamente pequenas (regiões).⁸⁸

O modelo inicial de Glickman (1971)⁸⁹ para a área metropolitana de Filadélfia continua a servir, em muitos casos, como protótipo para a modelização econométrica de pequenas economias (áreas). Esse modelo é formado por 26 equações, usa dados anuais e é recursivo por blocos. O mesmo foi melhorado, na sua versão Los Angeles, desenvolvida por Hall e Licari (1974)⁹⁰ ficando, além de outras alterações, completamente simultâneo. Outras versões deste tipo de modelos podem ser, por exemplo, encontradas em Ballard e Glickman (1977)⁹¹, Duobinis (1981)⁹², Rubin e Erickson (1980)⁹³ e Baird (1983)⁹⁴.

⁸⁸ Este modelo parte de um raciocínio semelhante aos modelos da base económica de exportação. Em particular, analisa-se o impacto no PIB dos sectores motores que são os sectores exportadores (turismo e laticínios) e as transferências e apoios vindos do exterior, entre os quais se incluem os apoios provenientes da União Europeia.

⁸⁹ Glickman, N. (1971) "An Econometric Forecasting Model for the Philadelphia Region", *Journal of Regional Science*, 11, 15-32.

⁹⁰ Hall, O. P. and Licari, J. A. (1974) "Building Small Region Econometric Models: extension of Glickman's Structure to Los Angeles" *Journal of Regional Science*, 14, 337-353.

⁹¹ Ballard, K. and Glickman, N. (1977) "A Multiregional Econometric Forecasting System: A Model for the Delaware Valley", *Journal of Regional Science*, 17, 161-177.

⁹² Duobinis, S. (1981) "An Econometric Model of the Chicago Standard Metropolitan Statistical Area", *Journal of Regional Science*, 21, 293-317.

⁹³ Rubin, B. and Erickson, R. (1980) "Specification and Performance Improvements in Regional Econometric Forecasting Models: A Model for the Milwaukee Metropolitan Area", *Journal of Regional Science*, 20, 11-35.

É de realçar desde já que, apesar do reconhecimento da grande utilidade da existência de modelos econométricos regionais, estes deparam-se também com alguns problemas e, talvez por isso, o seu uso não se encontra ainda generalizado. Em primeiro lugar, a escassez de fontes estatísticas a nível regional tem constituído um obstáculo ao uso generalizado daqueles modelos. Em segundo lugar, a modelização das relações entre variáveis ao nível regional parece não estar ainda devidamente desenvolvida. Finalmente, existem, por vezes, limitações no que respeita às técnicas de estimação.

O modelo que se segue inclui apenas duas equações que têm como variáveis endógenas o emprego e o produto (PIB). As equações usadas aqui são blocos recursivos e, assim sendo, um sistema desta natureza é facilmente estimado usando, recursivamente, o método dos Mínimos Quadrados Ordinários.

No que respeita ao emprego, assume-se que este é gerado através de uma função do tipo

$$\ln E_{(t)} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_{(t)} + \beta_2 \ln T_{(t)} + u_t \quad (1)$$

Esta forma generalizada de uma equação para o emprego corresponde a uma função de produção inversa (labour demand function). A variável T indica o tempo e pretende funcionar como uma *proxy* para simular o stock de capital existente na economia.⁹⁵

No que respeita ao produto (PIBpm), assume-se que a sua evolução é determinada através de uma equação do tipo

⁹⁴ Baird, C. (1983) "A Multiregional Econometric Model of Ohio", *Journal of Regional Science*, 23, 501-515.

⁹⁵ De notar que de acordo com a teoria económica o nível de emprego deve depender do nível do output e do preço dos inputs (nomeadamente dos salários). Tal tratamento introduziria, contudo, alguma complexidade ao modelo, nomeadamente através da geração de relações de simultaneidade.

$$\ln Y_{(t)} = \gamma_0 + \gamma_1 \ln G_{(t)} + \gamma_2 \ln TU_{(t)} + \gamma_3 \ln PEC_{(t)} + \gamma_4 \ln Y_{C(t)} + v_t \quad (2)$$

onde,

G - indica a despesa pública,

TU - corresponde um indicador da actividade turística (tal como o número de dormidas ou o número de turistas),

PEC – é uma medida da actividade pecuária, como o leite entregue nas fábricas (só relevante para a Região Autónoma dos açores),

Y_C - indica o PIBpm em Portugal.

A equação (2) reflecte a sensibilidade (elasticidade) do Produto Interno Bruto da região a elementos tais como a variação na despesa pública regional, a variação na actividade turística, a variação nos lacticínios e o crescimento verificado no continente português.

Elasticidades

Com base nas equações anteriores, os impactos (elasticidades) da variação do turismo sobre o PIBpm e sobre o emprego são dados por

$$\frac{\partial \ln Y}{\partial \ln TU} = \gamma_2 \quad (\text{efeito sobre o PIB}) \quad (3)$$

$$\frac{\partial \ln E}{\ln Y} \frac{\partial \ln Y}{\partial \ln TU} = \beta_1 \gamma_2 \quad (\text{efeito sobre o emprego}) \quad (4)$$

No que respeita aos impactos (elasticidades) dos lacticínios temos

$$\frac{\partial \ln Y}{\partial \ln PEC} = \gamma_3 \quad (\text{efeito sobre o PIB}) \quad (5)$$

$$\frac{\partial \ln E}{\ln \ln Y} \frac{\partial \ln Y}{\partial \ln PEC} = \beta_1 \gamma_3 \quad (\text{efeito sobre o emprego}) \quad (6)$$

Impactos (elasticidades) que envolvam transferências (aumento da despesa pública) podem ser facilmente aferidas através da variável G, tais como

$$\frac{\partial \ln Y}{\partial \ln G} = \gamma_1 \quad (\text{efeito sobre o PIB}) \quad (7)$$

$$\frac{\partial \ln E}{\partial \ln Y} \frac{\partial \ln Y}{\partial \ln G} = \beta_1 \gamma_1 \quad (\text{efeito sobre o emprego}) \quad (8)$$

Variações absolutas

Com base nas equações a estimar podem-se determinar os seguintes impactos absolutos sobre o PIBpm

$$dY = \left(\gamma_2 \frac{Y}{TU}\right) \times dTU \quad (\text{impacto do aumento do turismo}) \quad (9)$$

$$dY = \left(\gamma_3 \frac{Y}{PEC}\right) \times dPEC \quad (\text{impacto do aumento dos lacticínios}) \quad (10)$$

$$dY = \left(\gamma_1 \frac{Y}{G}\right) \times dG \quad (\text{impacto do aumento da despesa pública}) \quad (11)$$

Um exercício similar pode ser feito no que respeita ao emprego. Sabendo os impactos dados pelas equações (9) a (11), então

$$dE = \left(\beta_1 \frac{E}{Y}\right) \times dY \quad (\text{impacto sobre o emprego}) \quad (12)$$

onde (E/Y) indica o emprego por unidade de PIBpm (medido por exemplo em milhões de euros), ou seja o inverso da produtividade média do trabalho.

7.2 Estimação do modelo Região Autónoma da Madeira

Interessa desde já referir que a escassez de informação estatística impõe algumas limitações no que respeita à estimação do respectivo modelo.⁹⁶ Sublinhada esta limitação, os resultados de estimação dos impactos no PIB encontram-se na Tabela 7.1. Como se pode verificar, a despesa pública, a actividade turística, e a evolução da economia nacional têm um efeito positivo sobre o PIBpm da Região.⁹⁷ A evolução da economia nacional tem uma influência bastante significativa sobre a economia da Madeira. De acordo com os resultados, o aumento de 1% no PIBpm nacional traduz-se num aumento de 1,12% do PIBpm da Madeira. Por outro lado, 1% de aumento na despesa do governo ou 1% de aumento no número de dormidas na hotelaria traduzem-se em aumentos de 0,167% e 0,271% no PIB regional, respectivamente⁹⁸. A variável artificial (ano ≥ 1993) foi introduzida pelo facto de haver uma quebra de estrutura nas séries, devido a diferentes metodologias de cálculo utilizadas pela Direcção Regional de Estatística da Madeira e pelo INE. Em média esta alteração conduz a uma diferença de cerca de 34% entre as duas séries. Pressupõe-se, no entanto, que as tendências não se alteram.

⁹⁶ Em particular, a falta de séries estatísticas longas e harmonizadas para o PIB impõe algumas limitações.

⁹⁷ A actividade turística é aqui medida pelo número de dormidas na hotelaria. Foi também utilizado como alternativa o número de hóspedes. Contudo, apesar de ser positivo, o coeficiente não se revelou estatisticamente diferente de zero a 5% de significância.

⁹⁸ Foi também incluído na equação a variável $\ln G_{(t-1)}$, mas esta não se revelou estatisticamente significativa.

No que respeita à equação do emprego, a inexistência de uma serie temporal longa, relativamente ao volume de emprego, levou-nos a estimá-la utilizando dados das séries longas da economia portuguesa. Da estimação da equação, retirou-se que $\hat{\beta}_1 = 0,212$ ($t = 11,7$). Tal significa que um aumento de 1% no PIBpm traduz-se num aumento de 0,21% no nível de emprego.

Tabela 7.1 - Resultados da Estimação da Equação (2) para a RAM
(variável dependente $\ln Y$)

Regressão	parâmetro	estatística – t
Constante	-2,55	-7,77
ano \geq 1993	0,342	14,8
\ln (# de dormidas na hotelaria)	0,271	2,53
\ln (gastos públicos)	0,167	3,73
\ln (PIBpm em Portugal)	1,12	8,64
R ² ajustado	0,968	
s.e.	0,039	
F	300	
N	17	

7.3 Estimação do modelo para a Região Autónoma dos Açores

Os valores estimados para a Região Autónoma dos Açores referentes aos impactos no PIBpm encontram-se na Tabela 7.2. Como se pode verificar, os gastos públicos e o PIB do continente português exercem uma influência positiva sobre o andamento do PIB da Região. Em particular, um aumento de 1% nos gastos públicos contribui para aumentar o PIB regional em cerca de 0,12%. Da mesma forma, o

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

crescimento de 1% da economia nacional contribui para um aumento de 0,80% do PIB dos Açores (valor inferior ao estimado para a Madeira).

Surpreendentemente, embora os sinais dos coeficientes sejam positivos como seria de esperar, o montante de leite entregue nas fábricas e a actividade turística não se mostram estatisticamente significativos, depois de expurgadas as influências dos factores acima referidos. Este facto leva-nos a pensar que o modelo pode conter algumas limitações, nomeadamente associadas à dimensão da amostra, ou de medição das próprias variáveis.

Tabela 7.1 - Resultados da Estimação da Equação (2) para a RAA
(variável dependente $\ln Y$)

Regressão	parâmetro	estatística – t
Constante	0,108	0,440
ano \geq 1990	0,373	14,03
\ln (# de dormidas na hotelaria)	0,039	0,538
\ln (leite entregue nas fábricas)	0,014	0,082
\ln (gastos públicos)	0,123	1,98
\ln (PIBpm em Portugal)	0,804	7,01
R ² ajustado	0,999	
s.e.	0,021	
F	2533	
N	16	

7.4 Medição de impactos

Os valores incluídos no Painel A da Tabela 7.3 mostram as elasticidades associadas ao aumento de 1% na despesa pública. Este aumento pode ser, por exemplo, entendido como sendo derivado de apoios vindos do exterior, nomeadamente ao abrigo do estatuto de ultraperiferia. Com se pode verificar, o aumento de 1% na despesa pública provoca, via aumento da despesa, um aumento de 0,123% e 0,169% no PIB nos Açores e na Madeira, respectivamente. Os impactos daí derivados sobre o emprego, calculados com base na equação (8), são de 0,026% nos Açores e 0,036% na Madeira.

No Painel B da Tabela apresentam-se os impactos em termos absolutos sobre o PIB, determinados com base na equação (11). Considerando um valor de aproximadamente 2 para o rácio (Y/G) estima-se que cada 25 milhões de euros de aumento despesa pública gera um adicional de 8,35 milhões do PIBpm na Madeira e 6,15 milhões nos Açores.⁹⁹ Este desfasamento entre o montante da despesa e o impacto sobre o PIB deve-se muito naturalmente a uma elevada dependência relativamente ao exterior (importação), o que parece natural em pequenas economias insulares. O impacto deste aumento da despesa sobre o emprego implica a criação de cerca de 63 empregos em cada uma das economias.¹⁰⁰

De referir, contudo, que este efeito sobre o emprego pode estar subestimado, uma vez não tem em consideração efeitos da expansão das actividades. Por exemplo, os apoios à actividade pecuária têm um efeito sobre o PIB via aumento da despesa pública e,

⁹⁹ Ou seja a despesa pública é cerca de 26% menos produtiva nos Açores do que na Madeira, o que parece razoável atendendo à dispersão primeiro arquipélago, a pequenez dos mercados e, consequentemente, o não acesso a economias de escala e de aglomeração.

¹⁰⁰ Para efeitos de cálculo, os valores do rácio (E/Y) foi fixado em 48 e 36 para os Açores e a Madeira, respectivamente. O valor estimado para β_1 é igual a 0,212.

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

eventualmente, também, um efeito devido à expansão da actividade. Este último efeito seria calculado com recurso às equações (10) e (12). O facto de não ser possível obter, por limitações de dados estatísticos, informação sobre o termo dPEC da equação (19) impede, por enquanto, o cálculo destes efeitos.

Tabela 7.3 – Cálculo de Impactos

	PIB	Emprego
A - Elasticidades (%)		
Região Autónoma dos Açores	0,123	0,026
Região Autónoma da Madeira	0,169	0,036
B – Por cada 25 milhões de euros de despesa pública		
Região Autónoma dos Açores	6,15 milhões de aumento do PIBpm	63 empregos
Região Autónoma da Madeira	8,45 milhões de aumento do PIBpm	64 empregos

Com base nestas estimativas de impactos e utilizando despesas efectuadas ao abrigo das políticas a favor das RUPs portuguesas, é possível chegar a valores de impacto no PIB e no emprego.

A título de exemplo, os apoios do POSEIMA à actividade agrícola e pecuária na Região Autónoma dos Açores geraram uma despesa no montante de 125,86 milhões de euros no período 1996-2002, distribuídos de acordo com a discriminação apresentada na Tabela 7.4.

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

De acordo com a metodologia aqui apresentada, tal despesa terá contribuído para gerar um aumento de aproximadamente 31 milhões de euros no PIB e para a criação de pelo menos 315 empregos, sendo o impacto total necessariamente superior a este valor. Uma vez mais importa referir que este é um efeito parcial, o qual tem apenas em consideração o aumento da despesa. Considerando que o PIB dos Açores era, em 2000, de cerca de 2.046 milhões de euros, estamos a falar de 1,5% do valor do PIB neste ano. Também para os Açores, a população activa, neste ano, era cerca de 100 mil pessoas, resultando que o contributo deste programa seria estimado em 0,3% do total.

Tabela 7.4 - Execução Financeira das medidas do POSEIMA

Medida	10⁶ euros
Regime Específico de abastecimento	40,63
Ajuda à comercialização no mercado exterior	1,71
Complemento bovinos machos	8,79
Complemento prémio às vacas aleitantes	2,48
Prémio especial à manutenção efectivo vacas leiteiras	52,35
Ajuda à armazenagem privada de queijo	0,84
Ajuda fixa por hectare à beterraba sacarina	1,26
Ajuda à transformação em açúcar de beterraba	1,22
Ajuda complementar para a colheita de tabaco	0,29
Ajuda à produção de batata de semente	0,10
Ajuda à comercialização de batata de semente	0,00
Ajuda à produção de chicória	0,15
Ajuda fixa por hectare à manutenção vinha VQPRD	0,48
Ajuda à produção de ananás	15,56
Total	125,86

Fonte: Cálculos com base em informação fornecida pelo IAMA.

Exemplificando para o caso da Região Autónoma da Madeira, foi possível obter informação do Instituto Regional de Emprego sobre o montantes envolvidos no âmbito da medida de “auxílios de Estado aos investimentos privados (geral)”. Estes montantes, assim como o impacto estimado sobre o emprego, determinado com base na estimativa

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

do Instituto dos postos de trabalho efectivamente criados com as candidaturas aprovadas, encontram-se na Tabela 7.5.

Tabela 7.5 Auxílios de Estado aos Investimentos Privados

Ano	Montante(milhões euros)	Impacto sobre o emprego
2002	0,463	68
2001	0,533	94
2000	0,490	119
1999	0,746	93
1998	0,385	66
1997	0,497	105
1996	0,431	87
Total	3,543	632

Observações: Estes dados referem-se apenas a elementos do Instituto Regional de Emprego (IRE). De notar que entre os programas de emprego promovidos IRE e que podem ser incluídos nesta medida, ainda que indirectamente, são os programas que apoiam a criação de postos de trabalho e que se traduzem na realização de investimento (Iniciativas Locais de Emprego; Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de das Prestações de Desemprego e Apoio à Criação do Próprio Emprego). De referir ainda que a metodologia empregue na estimativa do emprego criado tem por base o somatório dos postos de trabalho efectivamente criado com as candidaturas aprovadas.

Fonte: Informação fornecida pelo Governo Regional (Secretaria Regional dos Recursos Humanos).

Utilizando a equação (11) estima-se que o apoio incluído na Tabela 7.5 tenha contribuído para gerar, via aumento da despesa pública, um PIB no montante de 1,2 milhões de euros entre 1996 e 2002. Obviamente que o impacto global sobre o PIB será superior a este uma vez que estes investimentos contribuiriam para aumentar a capacidade produtiva e, conseqüentemente, o PIB da Região. Este efeito não pode, contudo ser medido, dadas as limitações estatísticas, as quais limitam também a amplitude do modelo. Um modelo com discriminação sectorial poderia ultrapassar esta limitação.

No que respeita ao impacto sobre o emprego estima-se que, para além dos 632 postos de trabalho criados directamente, segundo estimativa dos serviços, se tenham

criado outros 9 por via do efeito global da despesa, ascendendo a criação de empregos a cerca de 641 postos de trabalho.

7.5 Algumas observações

O modelo aqui apresentado constituiu uma tentativa de avaliar o impacto das medidas de apoio à ultraperiferia sobre o emprego e o PIB. O modelo pode ser facilmente expandido para incluir os impactos sobre outras variáveis ou variáveis menos agregadas como por exemplo os salários ou o PIB gerado em cada sector.

Na aplicação e desenvolvimento do modelo foi fácil constatar que a inexistência de séries estatísticas das principais variáveis macroeconómicas nos Açores e na Madeira, impõe grandes limitações à utilização de modelos desta natureza. Considera-se, no entanto, que os mesmos podem ser de grande utilidade e que a construção de séries estatísticas longas para estas duas economias seria bastante importante para futuras avaliações.

8 - Análise dos impactos das políticas utilizadas

O impacto das políticas europeias para a ultraperiferia tem vindo a ser avaliado numa perspectiva meramente qualitativa ou numa perspectiva quantitativa que se fica pelos impactos imediatos da despesa. Com efeito, na ausência de modelos econométricos que possam quantificar as consequências da implementação de determinadas medidas, pouco mais se pode fazer do que esperar que as políticas surtam os seus efeitos para, *a posteriori* se analisar indicadores como o PIB ou o emprego.

No passado foi isto que aconteceu. Em 2000 a Comissão fez um balanço do que acontecera desde a implementação dos programas POSEI. Um balanço similar mas muito mais reduzido foi novamente feito em finais de 2002. Os desfasamentos de análise são longos, permanecendo incompletos por serem incapazes de isolar efeitos.

Se em alguns casos as economias evoluíram de forma positiva, noutras a evolução é claramente insatisfatória. A eficácia das políticas implementadas fica, assim, por analisar, não se podendo, de imediato, indicar que factores predominaram ou que contributo é atribuível a políticas da UE e que contributo é imputável a outras políticas.

O facto é que, nos últimos anos, as regiões das Canárias e da Madeira evidenciaram uma evolução radicalmente diferente da das demais RUPs. Começa a ficar claro que alguns regiões, sem prejuízo da manutenção das características gerais das RUP, carecem de uma atenção especial. Seria importante estudar as razões que levaram a que algumas regiões crescessem de forma satisfatória enquanto outras cresceram pouco, estagnaram ou mesmo regrediram. Alguns estudos aplicados a outras realidades sugerem que a aposta nas actividades primárias tradicionais está associada a um desempenho inferior no crescimento do PIB.

O crescimento de sectores novos, como o turismo, nas regiões de maior crescimento pode sugerir que na fuga dos sectores tradicionais está o segredo do crescimento. Isto implicaria a necessidade da inflexão da política comunitária para atribuir mais peso a sectores para além da agricultura e das pescas. Mesmo nestes sectores, é de se questionar até que ponto são aconselháveis as restrições administrativas impostas, como por exemplo as quotas leiteiras nos Açores. Algumas linhas de pensamento questionam também o próprio efeito do protecçãoismo sistemático no desempenho económico. Há ainda muitas questões associada à política a favor da ultraperiferia que requerem mais estudo.

No presente trabalho, podemos analisar o impacto das políticas para a ultraperiferia por duas vias: uma qualitativa, baseada na apreciação do impacto previsível de cada medida e nos valores de despesa associados e; uma quantitativa, baseada em modelos econométricos que proporcionam estimativas dos impactos sobre o emprego e sobre o PIB.

Da análise qualitativa, como seria de esperar, pode concluir-se que cada uma das medidas implementadas teve um impacto positivo mesmo que, em alguns casos, diminuto. Excluindo as situações em que há implicações orçamentais directas, não foi possível medir o impacto das medidas implementadas. Trata-se de um trabalho muito útil que deveria ser feito, estabelecendo-se valores equivalentes das políticas que não envolvem dispêndio directo de verbas.

De um modo geral as apreciações feitas às políticas a favor da ultraperiferia são positivas centrando-se as críticas, fundamentalmente, no facto de a Comissão não ter prosseguido determinadas linhas de apoio até aos limites solicitados pelas Regiões. Invariavelmente as apreciações demonstram alguma frustração face às expectativas que foram criadas aquando da aprovação do nº2 do artigo 299º do TUE.

A análise dos resultados finais do conjunto das políticas executadas nas RUP é aferível através da evolução do PIB e do emprego. Os resultados são, no que concerne a convergência, insatisfatórios para cinco (as quatro francesas e os Açores)¹⁰¹ das sete regiões. Continua, no entanto, a não ser possível determinar qual o impacto exacto que tiveram as políticas da UE neste desfecho, por ausência de metodologia adequada devidamente testada.

Num tentativa de ultrapassagem da limitação apontada, o presente estudo recorre a modelos econométricos muito simples para medir o impacto da despesa pública no emprego e no PIB. Pressupondo que os impactos da despesa pública são iguais, independentemente da área em que esta ocorre (naturalmente também da origem dos fundos) calculam-se os impactos nos indicadores seleccionados, quando se conhecem as verbas envolvidas. Seria muito útil, conforme já referido, fazer o mesmo exercício alargado a situações em que não há dispêndio de verbas directas mas há efeitos equivalentes. Seria igualmente importante aperfeiçoar os modelos utilizados no sentido de explicitar melhor cada um dos sectores mais relevantes e medir impactos sector a sector em vez de o fazer de forma agregada. Fica a recomendação para que as autoridades competentes invistam na criação de um instrumento desta natureza.

Realçadas as limitações, a aplicação dos modelos econométricos apresentados na secção anterior leva-nos a concluir que, em 2000, por exemplo, as políticas comunitárias a favor da ultraperiferia tiveram um contributo de cerca de ...% para a formação d PIB dos Açores e de cerca de ...% para o PIB da Madeira.

Para contribuir com um ponto percentual para o PIB dos Açores e da Madeira, é necessário um volume de despesa pública de cerca de ... e ... €. respectivamente. Uma

¹⁰¹ Registe-se, no entanto, que o crescimento dos Açores tem sido sempre positivo. Pode parecer estranho que tendo os Açores beneficiado mais do que a Madeira, em valores per capita, de apoios externos, não tenha crescido na mesma medida. Recorde-se, no entanto, que os investimentos em infraestruturas e na reconstrução nos Açores têm um efeito reprodutivo baixo, evidenciado no coeficiente de impacto da despesa pública no PIB.

variação de um ponto percentual no PIB está associado à criação de cerca de ... postos de trabalho nos Açores e ... na Madeira.

9 – Conclusões

As regiões ultraperiféricas receberam com grande expectativa a aprovação do nº2 do artigo 299º do Tratado.

O reforço legal do compromisso da EU fazia antever o reforço do esforço de promoção do desenvolvimento das RUP, para além do que já estava previsto para estas regiões enquanto enquadradas dentro do conjunto das regiões Objectivo 1.

Atempadamente, as RUP concertaram as suas posições e apresentaram à Comissão as suas perspectivas quanto à evolução da política comunitária ao abrigo do novo artigo do Tratado e tendo em consideração os factores persistentes que aconselhavam uma política reforçada a seu favor. Com efeito confirma-se que, salvo duas excepções, Madeira e Canárias, os ganhos de convergência foram, nos últimos anos, insuficientes e, em alguns casos, mesmo negativos.

A concentração de esforços suplementares nos sectores tradicionais tem o mérito de permitir um ajustamento gradual destes sectores mas não constituiu um suporte de relançamento das economias das RUP, como evidenciam os dados mais recentes relativos aos principais indicadores económicos e sociais. O PIB per capita continua baixo e o desemprego elevado, conduzindo a economias altamente dependentes de transferências do exterior. Uma análise mais cuidada aos casos de desemprego baixo dos Açores e da Madeira leva-nos a concluir que estes valores são reduzidos devido à emigração do passado e a uma taxa de actividade muito mais baixa do que a do resto do país. Corrigindo os dados, a situação nestas regiões fica também preocupante.

A opção, desde 2000, por acentuar novos domínios estratégicos resulta da constatação que não será apenas com base nos sectores tradicionais que se conseguirá levar as RUP a convergir para as médias europeias, nos indicadores de referência. As duas regiões onde o sucesso foi mais marcante, progrediram num sector que, directamente, recebeu muito pouca atenção política – o turismo.

Se por um lado acentuar novos domínios estratégicos constituiu uma decisão acertada, que a Comissão aceitou e seguiu, por outro não está a ser satisfatória a rapidez e intensidade com que as políticas estão a ser prosseguidas, nestes domínios. Com efeito, a apreciação geral é de que a mera modelação das políticas horizontais não será suficiente para permitir que as RUP tirem o necessário partido destas políticas. A convicção de muitos analistas é mesmo que estas políticas não terão, seguramente, o impacto desejado e necessário no sentido de esbater as desvantagens das RUP nos diversos domínios. Seria necessária uma reserva de recursos financeiros para aplicação expressa nas RUP.

Esta a apreciação feita pelas RUP não colide com a opinião do Conselho Europeu, do Parlamento Europeu e de outras instituições que têm exortado a Comissão a aprofundar a aplicação do nº2 do artigo 299º. Este aprofundamento torna-se tanto mais necessário quanto é certo que, dentro em breve, na Europa a 25, os desafios serão ainda maiores quer para as RUP quer para as próprias autoridades europeias que terão de lidar com novos problemas e verão os orçamentos sob maior pressão.

A Comissão, pese embora a aceitação das sugestões estratégicas das RUP, tem-se ficado por uma acção insuficiente, reflectida na estagnação dos principais indicadores de referência.

Um elemento novo de preocupação para as Canárias e para a Madeira é a perspectiva de, face ao facto de atingirem já o PIB per capita médio da União, deixarem de ser elegíveis para receberem apoios por perderem o estatuto de regiões do Objectivo 1. Uma análise cuidada das causas do desenvolvimento destas regiões leva-nos, no entanto,

facilmente, à conclusão de que sem alguns dos apoios actuais o desenvolvimento conseguido será rapidamente perdido. Isto é, se se retirar alguns dos benefícios actualmente existentes perde-se a sustentabilidade de alguns sectores e os ganhos de convergência entretanto obtidos. O caso da Madeira pode servir para ilustrar este efeito. Ao Centro Internacional de Negócios da Madeira é imputável um contributo muito apreciável valor acrescentado que só serão sustentáveis se forem mantidos os respectivos apoios. A supressão destes apoios levaria a Madeira, imediatamente, a sair fora do limite dos 75% do PIB per capita da União e a evidenciar um desempenho mais frágil¹⁰². Este caso serve para realçar a necessidade urgente de se redefinir as condições de acesso aos fundos por forma a não excluir regiões de estrutura económica frágil, como as RUP.

Um outro aspecto merecedor de reflexão é a forma como são agrupadas as medidas a favor das regiões ultraperiféricas. Actualmente as acções estão ordenadas em função dos sectores tradicionais, dos instrumentos e dos domínios estratégicos. Esta forma de apresentar as medidas não parece a mais adequada para realçar a necessidade de actuação sobre factores críticos de competitividade ou sobre factores estratégicos de natureza sectorial.

As medidas consideradas podem ser separadas em dois grandes grupos: as medidas de impacto horizontal, que afectam todos os sectores, e as medidas sectoriais.

¹⁰² Na estrutura do VAB, de 1999, o sector financeiro representa 6,5% para o continente, 4,1% para os Açores e 10,2% para a Madeira. Só com uma vantagem evidente é que a Madeira pode justificar os quase 4 pontos percentuais a mais do que o continente e os 6,1 pontos a mais do que os Açores. Seria de esperar que a Madeira, em circunstâncias similares, tivesse um peso do sector financeiro mais próximo do dos Açores. Pode estimar-se que o contributo do centro de negócios, só pela via dos serviços financeiros rondará os 5 pontos percentuais do VAB. Invulgarmente elevado é também o peso das actividades imobiliárias, alugueres e outros serviços às empresas (13,6% para o continente, 9% para os Açores e 18,5% para a Madeira). Se bem que parte desta diferença possa ser atribuída ao dinamismo da economia da Madeira em geral, é provável que parte seja também atribuível aos serviços do Centro Internacional de Negócios. Conjugando os dois efeitos, não será de excluir que, no contexto actual, cerca de 6% do VAB da Madeira esteja associado a este centro. A eliminação desta componente do PIB teria um impacto muito expressivo sobre a convergência desta Região.

Este contributo para o VAB não tem paralelo no contributo para o emprego já que, no sector financeiro, já que este emprega apenas 1,1% da população, contra os 1,6% nos Açores e 2,4% no continente. A mesma discrepância pode ser identificada no caso do sector imobiliário, de aluguer e serviços às empresas onde a Madeira regista apenas 5,7% do emprego contra os 6,6 do continente e 3,3% dos Açores.

Para cada uma destas medidas podem ser utilizados instrumentos de natureza diferente, de forma independente ou em conjugação.

São medidas de cariz horizontal as que afectam os transportes, as PME, o ambiente a sociedade da informação e a I&D, devido ao impacto generalizado que podem ter. São medidas de impacto sectorial aquelas que se destinam exclusivamente ao sector agrícola, ao sector das pescas, ao artesanato e ao turismo. É importante manter separadas as políticas que visam melhorar a competitividade geral da economia daquelas que visam melhorar a competitividade específica de alguns sectores. É importante também separar as medidas dos instrumentos que são utilizados em cada caso.

Dada a sensibilidade dos progressos económicos à competitividade seria imprescindível estudar melhor a situação destas regiões e manter uma observação permanente através da recolha de informação que permitisse, inclusivamente, avaliar o impacto de cada uma das medidas postas em prática.

Volvidos mais de doze anos desde a implementação das primeiras políticas a favor das RUPs, pode concluir-se que foram obtidos alguns resultados positivos (as economias evidenciaram um crescimento positivo e melhorias generalizadas nas condições de vida) mas que, para a generalidade dos casos, a situação de atraso económico, aferido pela situação relativa ao resto da Europa, e os problemas de desemprego mantêm-se.

Este diagnóstico aconselha a que se revejam alguns dos paradigmas que estiveram subjacentes às políticas específicas a favor das RUP e se altere ou intensifique as políticas adoptadas no passado e que, comprovadamente, não foram capazes de suplantar os *handicaps* identificados, que se revelaram ter efeitos permanentes.

10 – Recomendações

O trabalho desenvolvido nas secções anteriores sugere que devem ser revistas, em profundidade, algumas orientações encetadas no passado para a resolução dos problemas da ultraperiferia. A resolução destes problemas não passa apenas pelos contributos da UE mas estes são, sem dúvida, muito importantes. Sem descorar os sectores tradicionais, cuja evolução garante ainda muitos postos de trabalho e, pelo menos no caso dos Açores, assumem ainda importância estratégica, é necessário seleccionar novas vias de desenvolvimento que aproveitem novas actividades no sector dos serviços.

Assim, feita a análise das secções anteriores, considera-se recomendável que

- se mantenham, como orientação para a política futura para a ultraperiferia, os princípios enunciados no Memorando de Cayenne, nomeadamente os da parceria, da igualdade de oportunidades, sustentabilidade, garantia de meios e permanência dos apoios para *handicaps* permanentes,
- se mantenha a estratégia de desenvolvimento de novos sectores estratégicos, mantendo o apoio aos sectores tradicionais, mas actuando sobre factores fundamentais à competitividade geral de cada RUP,
- se implementem políticas que sejam não só adequadas mas também suficientes para que se atinjam os objectivos pretendidos,
- se alerte as autoridades europeias para a necessidade de se reverem os critérios de elegibilidade para o acesso a apoios, para ter em conta a fragilidade da sustentabilidade dos ganhos obtidos, sem prejuízo de uma discriminação positiva a favor das RUP menos desenvolvidas,
- se reforcem as medidas de efeito permanente,
- se proponha que as medidas sejam reagrupadas e analisadas, em função da abrangência do seu impacto, em medidas de impacto horizontal e medidas sectoriais, para melhor se compreender os efeitos que cada uma terá sobre a competitividade da economia ou de cada sector,

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

- se mande elaborar modelos susceptíveis de proporcionarem a quantificação dos impactos de cada medida nos objectivos pretendidos,
- se estudem as opções estratégicas de desenvolvimento dos Açores e da Madeira e os factores críticos de competitividade para o sucesso destas estratégias.

Em concreto, tendo em consideração o diálogo encetado a partir de 1999, importa recuperar terreno relativamente a algumas acções cuja concretização ficou aquém das expectativas das autoridades regionais.

Assim, recomenda-se, para as políticas de impacto horizontal, o seguinte:

- Transportes -
 - que sejam reforçadas as medidas tendentes a alargar as RT-transportes às RUP,
 - que sejam reforçados os apoios aos à redução custos de transporte de passageiros, mercadorias e informação, através, nomeadamente, de derrogações que permitam ajudas de Estado e à manutenção da obrigação da prestação de serviço público,
 - que sejam apoiados os projectos de acessibilidades marítimas, aéreas e terrestres;
- Energia -
 - que sejam reforçadas as medidas tendentes a alargar as RT-energia às RUP,
 - que sejam reforçados os apoios tendentes à equiparação dos custos de energia aos conseguidos nas regiões continentais,
 - que sejam incentivadas as energias alternativas e os programas de conservação de energia,

Avaliação das medidas adoptadas para aplicação do nº2 do artigo 299º

- que seja incentivado o uso de energias mais limpas;
- PME's -
 - que seja implementado um programa de apoio à melhoria dos factores de competitividade das PME em geral;
- Ambiente -
 - que seja reforçado o apoio às medidas de conservação do ambiente nas RUP, tendo em consideração a fragilidade dos ecossistemas insulares;
- Sociedade da Informação -
 - que sejam reforçadas as políticas de apoio ao alargamento do uso dos instrumentos da sociedade da informação nas RUP;
- I&D -
 - que seja adoptada uma verdadeira política de I&D para as RUP, com base no desenvolvimento do ensino Universitário de graduação e de pós graduação, com apoio de programas próprios para as RUP, sem prejuízo da discriminação positiva no âmbito dos programas horizontais da União;
- Fiscalidade -
 - que seja admitida a diferenciação da fiscalidade para todas as empresas que desenvolvam a sua actividade nas RUP, incluindo as financeiras,
 - que sejam mantidas as reduções fiscais para diversos produtos como bebidas, tabaco e combustíveis;

No âmbito das políticas sectoriais propõe-se que:

- Agrícola -

- sejam eliminadas as quotas leiteiras para os Açores ou fixadas quotas consentâneas com a capacidade produtiva desta região e
- sejam incentivadas as actividades de diversificação das explorações agrícolas através de culturas industriais e de outras que contribuam para diversificar a ocupação nas zonas rurais;
- Pescas -
 - seja limitado o acesso às ZEEs dos Açores e da Madeira por forma a proteger os stocks de peixe já ameaçados e, simultaneamente, assegurar melhores condições aos locais para o exercício destas actividades e
 - seja apoiada a modernização das frotas por forma a melhorar a produtividade e a segurança;
- Turismo e artesanato -
 - seja implementado um programa de apoio à criação de capacidade e excelência nos serviços de turismo,
 - seja implementado um programa de apoio às actividades complementares do turismo, como o artesanato, tendente a valorizar a oferta de serviços e
 - sejam incentivados estudos estratégicos de posicionamento mundial dos destinos ultraperiféricos.

Depois de mais de uma década de aplicação de políticas regionais e políticas específicas a favor das RUPs seria recomendável dar um passo qualitativo no sentido de melhorar os instrumentos de análise utilizados para a análise destas políticas e questionar se as políticas que se justificaram no passado ainda se justificam ou se se deve avançar por novos rumos mais eficazes na obtenção dos objectivos da convergência com modelos sustentáveis. A boa prática nas políticas públicas a isso obriga. O alargamento da União a isso aconselha.

ANEXOS

ANEXO 1 – Quadro de Análise das Políticas da EU para a Ultraperiferia

ANEXO 2 - Análises da Execução das Medidas para a Ultraperiferia - Açores

ANEXO 3 - Análises da Execução das Medidas para a Ultraperiferia - Açores