



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 14.11.2006
COM(2006) 697 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**Reformas económicas e competitividade: as principais mensagens do relatório de 2006
sobre a competitividade europeia**

{SEC(2006) 1467}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Reformas económicas e competitividade: as principais mensagens do relatório de 2006 sobre a competitividade europeia

1. INTRODUÇÃO: UM NOVO RELATÓRIO PARA APOIAR A ESTRATÉGIA EUROPEIA PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO

A presente comunicação apresenta os resultados e as mensagens do relatório da Comissão de 2006 sobre a competitividade europeia¹.

Este relatório analisa designadamente questões relacionadas com os desenvolvimentos em matéria de produtividade, como indicador-chave da competitividade a longo prazo. Entende-se por competitividade um aumento sustentado dos níveis de vida de uma nação ou região e um nível tão baixo quanto possível de desemprego involuntário. Num determinado sector industrial, entende-se por competitividade a capacidade de manter e melhorar a respectiva posição no mercado global.

Dado que a Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego, agora relançada, estabelece uma distinção entre desafios macroeconómicos, microeconómicos e em matéria de emprego, o relatório sobre a competitividade foi reformulado, de forma a constituir uma base analítica sólida para o pilar microeconómico da Estratégia de Lisboa. Em consequência, a análise das questões está, no presente relatório, mais directamente relacionada com a agenda política.

A presente comunicação não visa apresentar propostas concretas nem um plano de acção; a sua ambição consiste antes em apoiar o processo de tomada de decisão, através da apresentação de um certo número de resultados pertinentes para a formulação das políticas e recomendações resultantes da análise económica.

Após um exame dos recentes desenvolvimentos em matéria de crescimento, produtividade e emprego na Europa, o relatório aborda vários aspectos referentes a três das quatro acções prioritárias do programa de reformas estabelecido pelo Conselho Europeu da Primavera de 2006: *o conhecimento e inovação, a libertação do potencial das empresas e o estabelecimento de uma política energética eficaz e integrada*. Quatro capítulos tratam, sucessivamente, da liberalização dos mercados europeus da energia, do quadro regulamentar no contexto da Estratégia Europeia para o Crescimento e o Emprego, do financiamento da inovação e do conceito de «mercados-piloto» na política de inovação. Além disso, o relatório examina a posição concorrencial de dois sectores industriais europeus de alta tecnologia: a produção de bens e serviços das tecnologias da informação e das comunicações (TIC) e a indústria farmacêutica. Por último, um anexo estatístico apresenta indicadores de competitividade a nível sectorial.

¹ Documento de trabalho da Comissão SEC(2006) 1467 de 14.11.2006, *European Competitiveness Report 2006*.

2. DESEMPENHO GLOBAL EM MATÉRIA DE COMPETITIVIDADE: SINAIS ENCORAJADORES DE QUE ESTÃO A SER TOMADAS MEDIDAS PARA SUPERAR OS RESULTADOS DECEPCIONANTES DOS ÚLTIMOS ANOS EM MATÉRIA DE MELHORIA DA COMPETITIVIDADE

Na última década, o crescimento do PIB *per capita* na UE-25 foi inferior ao dos EUA, e as taxas de crescimento do PIB real, da produtividade do trabalho e da produtividade total dos factores de produção na União Europeia abrandaram ou estagnaram no período compreendido entre 1990 e 2004. Estas tendências têm características estruturais e a tomada de consciência deste facto, partilhada pelos decisores políticos europeus, exige respostas políticas adequadas. Em 2000, o Conselho Europeu decidiu em Lisboa relançar a competitividade europeia. Em 2005, a Estratégia de Lisboa foi revista, tendo-se acentuado a tónica colocada nas políticas destinadas a criar crescimento e a melhorar o emprego, tanto quantitativa como qualitativamente. Na verdade, as vertentes principais da «Estratégia para o Crescimento e o Emprego» visam, nomeadamente, impulsionar o crescimento da produtividade através do investimento em investigação e em desenvolvimento (I&D), melhorar as infra-estruturas europeias, desenvolver o capital humano e promover a concorrência. Isto contribuiria para aproveitar melhor a globalização. Esta estratégia deve também ser vista no contexto mais amplo da exigência de desenvolvimento sustentável que as necessidades actuais têm de cumprir sem comprometerem a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.

Um primeiro sinal encorajador é a tendência para a subida das taxas de emprego em muitos Estados-Membros da UE. Em certa medida, este é o resultado das reformas do mercado de trabalho implementadas nos últimos anos. Não obstante, as taxas de emprego na maioria dos países permanecem abaixo dos objectivos de Lisboa.

Contudo, os recentes progressos da UE em matéria de taxas de emprego apenas foram acompanhados por pequenos aumentos na produtividade do trabalho. Este desempenho decepcionante do crescimento da produtividade do trabalho na UE pode ser explicado tanto pela falta de pujança do investimento como pela lentidão da taxa de crescimento da produtividade total dos factores. O crescimento da produtividade total dos factores continua fraco desde o abrandamento registado em meados dos anos noventa, o que demonstra a necessidade de não adiar mais as reformas, tal como preconiza a Estratégia para o Crescimento e o Emprego, que as considera prioritárias. Os ganhos de produtividade decorrentes da reorganização e reafecção da produção, da melhoria das competências da mão-de-obra e da introdução de novos produtos e processos - em especial através das TIC -, poderiam igualmente contribuir para um aumento da procura de investimento e para novos progressos na produtividade do trabalho em termos da intensidade do capital.

Desenvolvimentos mais recentes revelam uma aceleração do crescimento económico na UE, que passou de 1,7% em 2005 para 2,8% em 2006. Trata-se do melhor desempenho da EU-25 em termos de crescimento desde 2000, acompanhado por uma subida da taxa de emprego e por uma redução do desemprego. O aumento dos preços do petróleo teve claramente um impacto negativo, apesar de limitado, no crescimento europeu. Simulações de modelos ajudam a quantificar os efeitos das variações dos preços da energia a longo prazo e ilustram a sua ampla variedade em países e sectores diferentes. Apesar do aumento dos preços da energia este ano, há sinais indelévels de que a economia da UE está a recuperar de forma muito vigorosa. Juntamente com a nova governança da parceria para o crescimento e o emprego, esta é uma oportunidade única para implementar energicamente as reformas estruturais necessárias.

3. OS MOTORES DA COMPETITIVIDADE

Liberalização do mercado da energia: A forte resposta aos incentivos torna ainda mais necessária uma elaboração cautelosa das políticas

Os mercados da energia europeus têm estado a atravessar um processo de liberalização desde os princípios dos anos 90. O relatório apresenta uma avaliação de alguns dos efeitos da liberalização dos mercados europeus da electricidade e do gás e examina questões decorrentes dos processos de liberalização em geral, incluindo fora da UE.

Os resultados sugerem que a introdução da concorrência se traduziu, em geral, em operações mais rentáveis, sendo uma parte dos benefícios a favor dos consumidores. Verificou-se, porém, que os mercados grossistas da electricidade e do gás são particularmente vulneráveis ao poder do mercado, o que se deve tanto à estrutura industrial pré-existente como às características específicas destes mercados. Os operadores estabelecidos continuam a ter um forte domínio da produção, das importações e das principais infra-estruturas. Para solucionar este problema são necessários, em particular, reguladores eficientes. A concorrência nos mercados de retalho não funciona ainda correctamente na maioria dos casos. Não obstante, as directivas relativas à energia estabelecem obrigações de serviço universal e de serviço público, assim como regras específicas de defesa do consumidor.

No que respeita à I&D, os dados existentes sobre os efeitos na inovação indicam que, após a liberalização, ocorre uma mudança na composição dos esforços em matéria de I&D: as empresas deixam de colocar a tónica na inovação tecnológica (de interesse público) e centram-se mais nas tecnologias que permitem reduzir os custos e nos serviços ao consumidor. Embora a despesa total em I&D pareça ter diminuído, a importância atribuída à inovação destinada a melhorar a eficácia parece ter aumentado. Consequentemente, poderão ser necessárias medidas políticas adicionais para que a investigação fundamental no domínio da energia possa recuperar o nível anterior à liberalização.

Tanto a teoria como os dados disponíveis indicam que, nos mercados liberalizados, os preços podem flutuar mais a curto prazo e a procura pode ter de se ajustar com mais frequência do que antes da liberalização à capacidade disponível. Apesar de estas flutuações de preços serem, por vezes, consideradas indesejáveis, o aumento da importância da procura na clarificação dos mercados permite uma maior eficácia a longo prazo. Outro problema é que uma concepção inadequada do mercado pode levar a investimentos demasiado baixos para serem eficazes². É sobretudo o que se passa se os preços não reflectirem o valor real da energia, levando a taxas de rendimento inferiores ou quando uma dissociação inadequada leva os operadores de redes a favorecer, nos fornecimentos, as suas filiais. Nos mercados regulamentados (por exemplo, os das infra-estruturas), é necessário conceber mecanismos para promover investimentos eficazes, nomeadamente no que diz respeito à capacidade de transporte (transfronteiras). Factores como complicados procedimentos impostos pelas administrações públicas podem igualmente contribuir para níveis de investimento mais baixos. Um investimento insuficiente na produção de energia acarreta o risco de resultar em escassez e faltas de electricidade.

² A «concepção do mercado» abrange diversos componentes: mercados grossistas, mercados retalhistas, mercados dos combustíveis, mercados de capacidade, mecanismos de gestão de congestionamentos, mecanismos de compensação.

As constatações da análise económica incluída no relatório indicam que as respostas políticas devem concentrar-se em primeiro lugar na atribuição clara de direitos e responsabilidades aos intervenientes no mercado, nomeadamente nos períodos de escassez. Além disso, a promoção de mercados grossistas mais líquidos, nomeadamente para os contratos a prazo, ajudará os consumidores a segurarem-se contra as flutuações de preços. Para que os mercados sejam eficazes, é necessário um grau de transparência mais elevado; um mecanismo a nível da UE que permitisse observar melhor a procura e a oferta nos mercados comunitários da energia, através da identificação das deficiências prováveis em matéria de infra-estruturas, abastecimento e armazenagem, contribuiria para reforçar a transparência das questões ligadas à segurança do aprovisionamento energético na UE.

Por último, de acordo quer com os resultados teóricos quer com os empíricos, o impacto da liberalização dos mercados da electricidade no ambiente é ambíguo. Se, por um lado, a redução dos preços deveria provocar um maior consumo de energia, por outro, o maior rendimento do combustível e as mudanças na combinação de tecnologias, decorrentes do aumento da concorrência, poderiam diminuir as emissões³. Em geral, a liberalização é compatível com os objectivos ambientais. A liberalização pode também reforçar os efeitos dos instrumentos ambientais baseados no mercado, como o regime de comércio de licenças de emissão de gases.

Quadro regulamentar: adesão muito ampla aos princípios da melhoria da regulamentação, apesar de compromissos desiguais

A melhoria do quadro regulamentar das empresas, mediante a aplicação de medidas que promovam o espírito empresarial e de regras relativas à melhoria da regulamentação, é hoje um objectivo comum a toda a União Europeia. A divulgação de instrumentos destinados a melhorar a regulamentação é, por conseguinte, uma prioridade claramente enunciada na Estratégia para o Crescimento e o Emprego. É, assim, muito positivo que os programas nacionais de reforma (PNR) adoptados pelos Estados-Membros em 2005 reflectam a vontade de reformar as práticas regulamentares. Estas reformas complementam a iniciativa «Legislar Melhor» lançada a nível comunitário, que inclui um programa de simplificação da legislação existente, avaliações sistemáticas do impacto da nova legislação, uma consulta mais alargada às partes interessadas, assim como a medição e redução dos custos administrativos. Estão igualmente em curso trabalhos destinados a estabelecer objectivos quantitativos para a redução dos custos administrativos.

É muito difícil isolar os efeitos da regulamentação na economia. Não obstante, a - ainda limitada - literatura económica neste domínio mostra que a regulamentação pode ter consideráveis efeitos positivos ou negativos (se mal concebida) no desempenho económico e na inovação. O relatório sobre a competitividade analisa as várias medidas propostas, nos PNR e não só, nos 25 Estados-Membros da UE para a melhoria da regulamentação. Apesar de estas medidas variarem consideravelmente em termos de horizonte temporal, profundidade, grau de institucionalização e eficácia provável, a maioria dos Estados-Membros prevê uma ou mais actividades de primeiro plano neste domínio. Além disso, certos Estados-Membros apresentam medidas com efeitos benéficos visíveis a curto prazo, como os balcões únicos (*one-stop shops*) para o registo de empresas. Os PNR e os desenvolvimentos observados desde a publicação dos mesmos no ano passado representam, por conseguinte, um grande passo na direcção certa para o quadro regulador da UE. As grandes diferenças observadas

³ Este último efeito é sensível às condições iniciais específicas de cada país.

entre as medidas propostas pelos vários Estados-Membros reflectem frequentemente o facto de que aqueles se encontram em fases diferentes do desenvolvimento de um sistema de melhoria da regulamentação.

É de notar, neste contexto, que ter em vigor um sistema para a melhoria da regulamentação não implica necessariamente uma redução substancial da regulamentação. Entre os sete Estados-Membros que, em função dos indicadores existentes, foram classificados como tendo quadros reguladores relativamente restritivos, segundo a classificação da OCDE, dois apresentam nos seus PNR um conjunto de medidas abrangendo todos ou quase todos os elementos da agenda da iniciativa «Legislar Melhor», e a maioria dos outros está a adoptar medidas em pelo menos dois domínios. Assim, alguns dos oito Estados-Membros que foram considerados como tendo quadros reguladores menos restritivos encontram-se igualmente entre os países que tomaram medidas em todas ou quase todas as vertentes da agenda da iniciativa «Legislar Melhor».

Um número crescente de países (18) está já a aplicar, ou prevê aplicar, os seus próprios sistemas de avaliação do impacto (AI), reflectindo aquilo que acontece já na Comissão e num número reduzido de outros Estados-Membros. Tal deverá contribuir para garantir uma melhor qualidade da regulamentação futura em matérias relevantes para a competitividade nacional e europeia. Todavia, os progressos realizados até agora têm sido bastantes lentos e há que ter presente que pode levar alguns anos até que as vantagens da aplicação de um sistema de AI se façam sentir. Além disso, é de recear que, em alguns casos, as restrições em matéria de recursos possam constituir um obstáculo importante. Se este problema da reafectação de recursos não for superado, a nova legislação poderá não beneficiar da melhoria da qualidade que resulta das avaliações do impacto que sistematicamente avaliam as repercussões económicas, sociais e ambientais enquanto elementos de um processo integrado.

Todos os Estados-Membros deverão ter como objectivo de médio a longo prazo a criação de um sistema completo de melhoria da regulamentação. É evidente que são necessárias medidas urgentes para criar as bases desse sistema. Essa criação, se for feita de forma sustentada, permitirá dispor de melhores condições para o empreendedorismo, reduzir os encargos administrativos – que são particularmente elevados em alguns sectores – e os entraves à entrada no mercado e contribuir para aumentar a concorrência e promover a inovação e, em última análise, o crescimento económico. O processo geral de melhoria da regulamentação está ainda a dar os primeiros passos; o seu êxito final será influenciado por muitos factores que não podem facilmente ser previstos. A seriedade com a qual as propostas existentes serão aplicadas desempenharão igualmente um papel importante.

Esta análise sugere que já se realizaram progressos na UE e que todos os Estados-Membros estão a tomar medidas para a melhoria da regulamentação e, de forma mais geral, para a melhoria do enquadramento das empresas, mas continuam ainda por superar desafios sérios. Naturalmente, os países que até agora colocaram menos ênfase nas políticas para a melhoria da regulamentação têm maior urgência – e mais vantagens potenciais – em avançar mais energicamente com esta agenda do que os países que já alcançaram uma fase mais adiantada. Os Estados-Membros com uma posição de partida menos positiva devem fazer maiores esforços no sentido de criarem sistemas de melhor regulamentação completamente desenvolvidos.

O financiamento da inovação recebe a atenção que merece, mas mantêm-se algumas lacunas a nível das políticas

O relatório debruça-se primeiramente sobre determinados problemas relacionados com o financiamento da inovação e as ferramentas políticas apropriadas para os remediar. O apoio público pode revestir várias formas: medidas directas, tais como subsídios e empréstimos, medidas indirectas, como garantias, ou incentivos fiscais à I&D e medidas de capital de risco. O relatório examina as boas práticas em matéria de apoio governamental, apoiadas pela teoria económica, e apresenta conclusões determinantes para a elaboração das políticas. Estas conclusões são complementadas com a revisão das medidas de financiamento da inovação descritas pelos Estados-Membros nos respectivos programas nacionais de reforma publicados em Outubro de 2005.

Nos últimos anos, um número crescente de países utilizou incentivos fiscais para encorajar a I&D e, em muitos deles, foram aumentados os benefícios fiscais. Os programas nacionais de reforma publicados pelos Estados-Membros em Outubro de 2005 confirmam esta tendência e reflectem igualmente a importância crescente, para as administrações públicas, de ter uma indústria de capital de risco sólida; com efeito, quase todos os Estados-Membros declaram ter acções em curso, reforçadas ou novas, com uma tónica especial nos investimentos na fase de arranque. Um grupo importante de países anuncia igualmente acções relativas aos *business angels*. Contudo, de maneira geral, é ainda prestada pouca atenção à promoção da mobilidade transfronteiriça do capital de risco. O mesmo acontece com o financiamento através de empréstimos de projectos inovadores, havendo apenas um pequeno número de Estados-Membros que anuncia medidas a este respeito.

A ampla variedade de programas e instrumentos, bem como a intenção, frequentemente anunciada, de os inspecionar e reestruturar, indicam que há muitas experiências em curso. Há claramente margem para a aprendizagem mútua e para o intercâmbio de melhores práticas, que seriam muito mais fáceis se as avaliações das medidas existentes fossem mais frequentes, mais sistemáticas e mais comparáveis. Além disso, por vezes existe, num mesmo país, uma grande variedade de instrumentos, o que requer esforços mais sistemáticos para informar os potenciais utilizadores mas também para tornar os instrumentos existentes mais simples e acessíveis.

Em conclusão, tudo indica que há que envidar mais esforços para facilitar a disponibilização transfronteiras de capital de risco e o financiamento através de empréstimos de projectos inovadores. Muitos países estão a tomar medidas relativas à disponibilização de capital de risco na fase de arranque; contudo, este é claramente um domínio no qual há ainda muito a fazer. Além disso, a avaliação e a simplificação dos programas existentes deverão ser levadas a cabo de forma mais sistemática e a aprendizagem mútua em matéria de políticas deverá ser continuada.

Todavia, deve ficar claro que, embora estes esforços sejam necessários, não são certamente suficientes para atingir o objectivo mais geral de transformar a economia europeia numa economia mais dinâmica e baseada no conhecimento. Para que isso aconteça, é igualmente necessário, para além de definir políticas abrangentes em matéria de investigação, desenvolvimento e inovação, implementar reformas susceptíveis de reforçar a actividade económica em geral, particularmente no que diz respeito ao quadro regulamentar das empresas, à concorrência, ao comércio externo, ao ensino e aos mercados de trabalho.

A abordagem do mercado-piloto pode contribuir para políticas de inovação susceptíveis de antecipar necessidades globais

O relatório contém uma análise da literatura relativa à abordagem do **mercado-piloto**, um conceito útil para melhor compreender os factores que subjazem ao êxito mundial das inovações e das novas tecnologias, nomeadamente no caso de designs inovativos concorrentes.

Embora a abordagem do mercado-piloto seja pertinente essencialmente para as empresas, pode também ajudar os poderes públicos a conceber políticas tecnológicas mais eficazes, que contribuam para o êxito mundial das actividades de inovação das empresas. Com esta finalidade, podem ser aplicados alguns critérios genéricos para a concepção de várias partes da política de inovação (desde o financiamento de programas e os contratos públicos até à regulamentação e à definição de normas): tomar em consideração as necessidades do mercado global e as preferências dos clientes no estrangeiro; transferir para o estrangeiro as preferências do mercado interno; colocar a ênfase na redução dos custos de produção; permitir a concorrência entre designs inovativos diferentes; e ter em conta as tendências globais (embora este último aspecto requeira esforços particulares, uma vez que é difícil perceber se uma determinada mudança constitui ou não uma tendência global).

É, assim, crucial que qualquer política que tente fomentar o aparecimento de um mercado-piloto preveja as tendências dos mercados globais, desenvolva um design inovativo que responda a essas necessidades globais e introduza vantagens em termos de custos suficientemente importantes para persuadir os outros países a segui-la, sem interferir com as forças concorrentes.

A fim de tornar o conceito de mercado-piloto operacional a nível europeu, a Comissão propôs, na sua recente comunicação sobre inovação⁴, que se consultem em primeiro lugar as partes interessadas, em especial as Plataformas Europeias de Tecnologia e os painéis de inovação da iniciativa Europe INNOVA, para identificar as áreas em que a associação de medidas dirigidas à oferta e à procura poderia contribuir para a emergência de mercados favoráveis à inovação e, em segundo lugar, para lançar em 2007 iniciativas de mercados-piloto nas áreas mais promissoras. Com base nesta experiência, a Comissão irá preparar uma estratégia alargada sobre os mercados-piloto.

4. A COMPETITIVIDADE AO NÍVEL SECTORIAL

Para além de examinar a reforma económica (liberalização da energia, quadro regulador) e as políticas destinadas a melhorar o desempenho em matéria de inovação, o relatório analisa a posição concorrencial de dois importantes sectores de alta tecnologia em fase de crescimento rápido: a indústria dos bens e serviços das tecnologias da informação e das comunicações (TIC) e a indústria farmacêutica.

⁴ Comunicação da Comissão COM(2006) 502, de 13.9.2006, «O conhecimento em acção: uma estratégia alargada para a UE no domínio da inovação».

As indústrias das TIC precisam de mais I&D e de políticas que facilitem a mudança

No que se refere às TIC, o relatório conclui que a UE tem vantagens comparativas nos produtos diferenciados de maior qualidade, vendidos a preços mais elevados. O aumento do comércio de produtos intermédios, que se processa sobretudo entre as empresas, indica que certas importações são utilizadas como produtos intermédios para a produção de produtos acabados mais complexos e de valor mais elevado.

A globalização multiplicou as possibilidades de fragmentar o processo de produção e de localizar a produção de componentes de acordo com as vantagens comparativas dos diferentes locais. Consequentemente, os circuitos integrados são concebidos na Europa, mas produzidos em massa no Sudeste Asiático; o software é desenvolvido em laboratórios europeus, mas a sua codificação é feita na Índia. A proximidade dos clientes de produtos especializados, como software personalizado, é outro argumento a favor da localização na UE. Os dados disponíveis sugerem que a produção com utilização intensiva de conhecimentos, o desenvolvimento de produtos e a I&D estratégica estão ainda localizados na Europa, ao passo que a produção com forte intensidade de mão-de-obra dos produtos normalizados maduros tem agora lugar na Ásia. No entanto, o crescimento dos investimentos de I&D na China e na Índia podem ameaçar esta situação no futuro.

Todavia, os produtores de TIC dos novos Estados-Membros mostraram que é ainda possível ser competitivo na UE com uma produção a baixo custo e numa escala intensiva, tal como acontece com o fio isolado, os receptores de rádio e de TV e outros artigos electrónicos de grande consumo, assim como com os computadores. É, contudo, improvável que este tipo de produção continue a ser competitivo por muito mais tempo. Assim, é necessário reforçar as ligações entre os sistemas de inovação no seio da Europa, a fim de explorar plenamente o potencial da mão-de-obra relativamente qualificada da UE-10.

A UE é particularmente especializada na produção de serviços de comunicação, assim como em serviços de TI e na produção de software. No que diz respeito ao fabrico das TIC, as vantagens comparativas da UE encontram-se na produção de instrumentos científicos, produtos electrónicos e equipamento de telecomunicações de alta qualidade. Para superar o desafio constituído pelos produtores de baixo custo, há que aumentar a qualidade e garantir um fluxo rápido de novos produtos inovadores que satisfaçam a crescente procura de produtos e serviços mais sofisticados. Será mais fácil alcançar este objectivo se estiverem em vigor as políticas microeconómicas sectoriais e gerais certas.

Em comparação com outros sectores, o sector das TIC na UE faz uma utilização intensiva de I&D. Contudo, devido ao atraso do sector relativamente aos seus principais concorrentes, será crucial reforçar o investimento em I&D para assegurar a sua competitividade futura. Esta necessidade é mais premente para as pequenas empresas e para as empresas em fase de arranque do que para as grandes empresas do sector na UE. Assim se constata a existência de uma deficiência mais sistemática na realização - e no financiamento - da investigação em pequenas empresas inovadoras, que não pode ser debelada apenas por medidas sectoriais; há que adoptar, além disso, as respostas políticas horizontais analisadas a propósito do financiamento da inovação. Além do mais, este é claramente um sector no qual o conceito de mercado-piloto é pertinente quando se analisam políticas específicas.

Em resumo, os mercados das TIC podem evoluir muito rapidamente e a inovação é um factor primordial para a competitividade a mais longo prazo. Para além das condições políticas

sectoriais que podem favorecer o desenvolvimento desta indústria, o quadro regulamentar das empresas de maneira mais geral e, especialmente, a regulamentação do mercado e o sistema de inovação são fundamentais para facilitar a adaptação à mudança.

Produtos farmacêuticos: deficiências sistémicas travam uma indústria crescente

O sector farmacêutico europeu está a crescer, tanto em termos de produção e de emprego como em termos da sua quota nas exportações mundiais. Este bom desempenho deve-se parcialmente à deslocalização da produção dos EUA para a Europa, mas também ao aumento da competitividade europeia em termos de custos.

No entanto, o quadro geral é preocupante. A indústria farmacêutica europeia tem um atraso considerável em relação aos EUA no que toca à produtividade da mão-de-obra, atraso esse muito mais importante do que o da indústria transformadora em geral. O crescimento da produtividade nos EUA foi essencialmente resultado do reforço da intensidade do capital, ao passo que o componente mais importante na Europa foi o crescimento da produtividade total dos factores de produção (PTF). O reforço da intensidade do capital na Europa aumentou a um ritmo modesto.

Desde 2000, os EUA consolidaram o seu papel enquanto centro de gravidade da inovação em matéria de produtos farmacêuticos. As empresas americanas detêm a maioria das patentes biofarmacêuticas e este predomínio continua a acentuar-se. Além disso, essas empresas desempenham um papel fundamental na divisão mundial do trabalho de inovação em produtos farmacêuticos, tal como o demonstram as suas quotas de patentes relativas a co-invenções a nível internacional. Estas tendências são confirmadas pelos dados sobre as citações de patentes. A estrutura interna do sistema de inovação nacional dos EUA é uma fonte considerável de vantagens competitivas e de liderança industrial. Em particular, o sector das biotecnologias é vital para integrar a exploração das novas oportunidades de investigação com os desenvolvimentos clínicos e comerciais.

O mercado americano dos produtos farmacêuticos é mais concentrado e mais volátil do que os mercados europeus. Por outras palavras, a maior concentração do mercado americano não significa que este seja menos competitivo, muito pelo contrário: a renovação dos produtos é muito mais rápida do que na UE ou no Japão e a concorrência dos produtores de medicamentos genéricos é substancial. O comportamento do mercado dos EUA caracteriza-se por uma concorrência schumpeteriana; os inovadores podem nele obter temporariamente lucros de quase-monopólio, o que estimula os seus concorrentes a aumentar os esforços em matéria de inovação, que levam rapidamente a produtos mais inovadores e a uma grande variação das quotas de mercado. A concorrência dinâmica é menos evidente no conjunto da UE, nomeadamente em certos países da Europa continental.

A Europa fica atrás dos EUA no que diz respeito à capacidade de gerar, organizar e manter processos de inovação e o crescimento da produtividade no sector farmacêutico. Além disso, uma parte desproporcionada da I&D neste sector é realizada nos EUA, o que tem consequências negativas para o emprego de elevado valor acrescentado e para os investimentos complementares em investigação clínica.

As políticas de custos dos organismos europeus de segurança social podem explicar, até certo ponto, a diferente dinâmica que caracteriza a indústria farmacêutica da UE e a dos EUA. Contudo, estas diferenças não podem ser inteiramente explicadas por factores sectoriais; são igualmente consequência da relativa falta de dinamismo da Europa em levar avante as

necessárias reformas dos mercados de trabalho e de capitais, dos sistemas de educação, da despesa pública e dos regimes de regulamentação do mercado. A relativa falta de dinamismo das jovens empresas tecnológicas para gerar e desenvolver projectos de I&D, por exemplo, ilustra bem este fenómeno.

Perante as insuficiências da competitividade europeia, atribuídas - pelo menos em parte - às distorções criadas pelas políticas de preços e de reembolsos em vigor, a Comissão tomou a iniciativa de tentar resolver algumas das questões prementes neste âmbito com a criação do Fórum Farmacêutico. Instituído em Junho de 2005, o Fórum reúne, pela primeira vez, altos responsáveis dos Estados-Membros, da indústria e de outras partes interessadas e, com base em trabalhos anteriores (o processo «G10 Medicamentos»), ir-se-á debruçar sobre os tópicos seguintes: informação aos pacientes, eficácia relativa dos medicamentos e preços/reembolsos.

Os dois últimos temas, em particular, têm provocado distorções no mercado único dos produtos farmacêuticos, uma vez que diferentes decisões nacionais relativas aos preços/reembolsos e os requisitos divergentes aplicados para medir a eficácia relativa tiveram consequências indesejadas noutros Estados-Membros com sistemas diferentes, tendo frequentemente tido repercussões imprevistas no conjunto do mercado comunitário.

O objectivo do Fórum consiste em conciliar o objectivo de saúde pública que é garantir o acesso dos pacientes aos novos medicamentos a custos acessíveis com a necessidade de criar um quadro previsível para as empresas que recompense economicamente as que forem inovadoras. Encontrar o justo equilíbrio entre estes dois imperativos e criar um ambiente propício à inovação irá favorecer a competitividade da indústria. Com base nas deliberações efectuadas neste âmbito, haverá que implementar acções concretas a nível da UE e, especialmente, a nível dos Estados-Membros, para que a Europa possa voltar a ser um centro mundial de inovação farmacêutica.

5. SÍNTESE

Melhorar a competitividade das economias europeias é uma tarefa de longo prazo e multifacetada. O relatório de 2006 sobre a competitividade europeia examinou algumas reformas relativas às condições gerais (acesso ao financiamento da inovação, melhoria da regulamentação) e o mercado de um recurso particularmente importante, a energia. Identificou igualmente a contribuição que o conceito de mercado-piloto poderá ter para a concepção de políticas de inovação mais previdentes. Além disso, analisou as tendências recentes e os desafios em matéria de competitividade de dois sectores de alta tecnologia em plena expansão, as TIC e a indústria farmacêutica.

Em conformidade com a sua missão de apoio do pilar microeconómico da Estratégia de Lisboa, o relatório identifica os domínios em que poderão ser necessários esforços adicionais, por exemplo, no caso das reformas do mercado da energia, no que diz respeito às vantagens para o consumidor resultantes dos ganhos de eficiência e de reguladores eficazes, ao investimento na investigação fundamental de longo prazo e nas infra-estruturas, à fiabilidade e aos efeitos ambientais. Quanto ao quadro regulamentar das empresas, o relatório sugere que todos os Estados-Membros estão a tomar medidas para melhorar a regulamentação e, mais geralmente, o quadro regulamentar das empresas, mas que aqueles que se encontram numa posição de partida menos favorável terão de envidar esforços suplementares para criar sistemas completos de melhoria da regulamentação.

Quanto à política da inovação, o relatório salientou a necessidade de apoiar o fornecimento de capital de risco às empresas em fase de arranque e de facilitar as operações transfronteiriças envolvendo capital de risco, e destacou a relativa falta de atenção prestada ao financiamento da inovação através de empréstimos. Além disso, identificou os factores susceptíveis de contribuir para a definição de uma política de inovação orientada para os mercados-piloto: tomar em consideração as necessidades dos mercados globais e as preferências dos clientes no estrangeiro; transferir para o estrangeiro as preferências do mercado interno; colocar a ênfase na redução dos custos de produção; permitir a concorrência entre designs inovativos diferentes; e ter em conta as tendências globais.

A indústria das TIC e a indústria farmacêutica têm pouco em comum, excepto serem ambas sectores de alta tecnologia. As tendências da primeira são principalmente determinadas pela tecnologia, ao passo que na indústria farmacêutica as políticas relativas aos custos da saúde desempenham um papel importante. Contudo, as duas partilham algumas insuficiências, como um défice marcado em termos de intensidade de I&D e a falta relativa de jovens empresas inovadoras. Por outro lado, é evidente que, para além das medidas sectoriais - que são necessárias e levadas a cabo em fóruns específicos -, a competitividade de ambas as indústrias poderia ser substancialmente melhorada com as reformas horizontais preconizadas na Agenda de Lisboa, designadamente em matéria de financiamento da inovação, quadro regulamentar das empresas, investigação, ensino e funcionamento dos mercados de trabalho.