



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.12.2002
COM(2002) 714 final

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

Política Industrial na Europa Alargada

RESUMO

A competitividade – a capacidade de a economia proporcionar à sua população um nível de vida cada vez melhor e uma taxa de emprego elevada, numa base sustentável – constitui a pedra de toque dos objectivos ambiciosos estabelecidos para a União Europeia durante a reunião de Lisboa do Conselho Europeu, na Primavera de 2000.

A prossecução dos referidos objectivos depende da capacidade da União Europeia para manter e desenvolver a competitividade da sua indústria transformadora. A interdependência entre indústria e serviços não pode ser ignorada e a externalização progressiva dos serviços prestados às empresas reduziu a escala aparente da indústria transformadora.

No entanto, uma indústria enérgica e dinâmica é essencial para que a Europa mantenha e aumente a sua prosperidade, sem descuidar as suas ambições sociais, ambientais e internacionais mais amplas.

A indústria europeia é moderna e apresenta, em muitos aspectos, bons resultados. No entanto, o lento crescimento da sua produtividade constitui uma séria preocupação. Assim, no dealbar do alargamento, a presente comunicação analisa a política industrial comunitária estabelecida em 1990, de modo a assegurar a sua aplicação nas condições mais vantajosas. Se tal for garantido, a União poderá recolher os benefícios do seu potencial industrial nos anos vindouros e progredir na prossecução dos seus objectivos mais amplos.

O alargamento será uma fonte importante de oportunidades para a indústria, tanto nos actuais como nos novos Estados-Membros, que deverá contribuir positivamente para a competitividade industrial global.

A competitividade da indústria transformadora é uma pedra angular da estratégia de desenvolvimento sustentável da União. A sustentabilidade possui três pilares - económico, social e ambiental. Os progressos necessários à prossecução do objectivo da competitividade implicam que a União avance de uma forma equilibrada, tendo em atenção cada um dos pilares. Negligenciar um dos pilares implicaria, seguramente, falhar o objectivo geral. Assim, a competitividade é um ingrediente necessário para o êxito da estratégia de sustentabilidade.

Três factores fundamentais da competitividade industrial merecem uma atenção particular: conhecimento, inovação e espírito empresarial.

- A Europa terá de ocupar uma posição dianteira, no que diz respeito ao conhecimento. A necessidade de mais e melhores iniciativas nos domínios do ensino, da formação profissional e da investigação, a fim de colocar esse conhecimento ao dispor da indústria, foi repetidamente assinalada. As novas tecnologias, incluindo as TIC, a biotecnologia e a nanotecnologia devem ser desenvolvidas, bem como as competências e o saber-fazer necessários à sua utilização.
- A indústria europeia terá igualmente de ser mais inovadora. Todos os sectores e actividades necessitam de criar, aperfeiçoar e melhorar constantemente os seus produtos, serviços e processos. As condições para estimular uma inovação enérgica têm que estar disponíveis.
- A Europa terá também de desenvolver a sua capacidade empresarial para assumir riscos e criar empresas novas e de maior dimensão. Os europeus parecem demasiado renitentes em

assumir riscos empresariais, contentando-se facilmente com o reduzido crescimento das empresas e mostrando-se relutantes em reconhecer e recompensar a contribuição social daqueles que assumem esses riscos.

A política industrial é por natureza horizontal e tem como objectivo assegurar condições de enquadramento favoráveis à competitividade industrial. Os seus instrumentos, que são os da política empresarial, pretendem fornecer as condições de enquadramento que permitam aos empresários e às empresas adoptar iniciativas, explorar as suas ideias e aproveitar as respectivas oportunidades.

Contudo, deverá tomar em consideração as necessidades e características específicas de cada um dos sectores. Por conseguinte, terá de ser aplicada de forma distinta consoante o sector. Por exemplo, muitos produtos como os farmacêuticos, os químicos e os veículos automóveis são objecto de regulamentação específica do sector, de acordo com as suas características intrínsecas ou utilização.

Assim, a política industrial inclui inevitavelmente uma base horizontal e diversas aplicações sectoriais.

Para garantir que a política industrial esteja em condições de responder a desafios constantemente em evolução, a Comissão deverá igualmente realizar análises exaustivas e acompanhar regularmente a situação concorrencial destes sectores. Estas "verificações na prática" permitir-lhe-iam avaliar a adequação da conjugação de políticas.

A política industrial tem também de garantir que as restantes políticas contribuam para a competitividade da indústria europeia. Consequentemente, o seu âmbito é muito vasto, sendo muitos dos instrumentos a que recorre oriundos de outros domínios políticos. A competitividade industrial depende de políticas como as de concorrência, do mercado interno, da investigação e desenvolvimento, da educação, comercial e de desenvolvimento sustentável.

Acima de tudo, é necessário que todos estes instrumentos sejam equilibrados, tendo em conta a diversidade dos respectivos objectivos e prestando especial atenção às suas consequências industriais. Ou seja, a política industrial necessita de um método de trabalho rigoroso para maximizar as interações dinâmicas entre as políticas mencionadas.

Instrumentos como a avaliação de impacto e a análise custo/eficácia, que já fazem parte da política da Comissão, estão a ser desenvolvidos e aperfeiçoados na prática para garantir que as intervenções políticas sejam correctamente ajustadas às necessidades e previsíveis relativamente aos respectivos resultados. A política industrial propriamente dita deve ser inovadora através, por exemplo, do desenvolvimento de instrumentos regulamentares novos e de carácter menos intrusivo, centrados nos resultados mais do que nos meios a utilizar, deixando margem à indústria para encontrar as suas próprias soluções técnicas e solicitando o empenho da indústria propriamente dita. A consulta pública deve promover um entendimento tão alargado quanto possível das questões e das políticas.

A presente comunicação identifica questões, indicando o caminho para soluções equilibradas e integradas. Encontrar essas soluções em circunstâncias específicas e garantir a sua correcta aplicação exige uma vigilância, uma análise e um debate contínuos.

A Comissão pretende que a presente comunicação marque o início de um processo de análise centrado na adequação e no equilíbrio com que é aplicada a sua política industrial.

- Em primeiro lugar, convida as restantes instituições comunitárias a debater a abordagem descrita na presente comunicação e a apresentar as suas reacções nessa matéria.
- Em segundo lugar, tenciona analisar a forma como as suas políticas mais importantes interagem com a competitividade da indústria.
- Em terceiro lugar, recordando que a maior parte da política industrial não se desenvolve a nível comunitário, sendo, antes, da competência dos Estados-Membros, a Comissão convida os Estados-Membros a analisar as respectivas políticas industriais à luz da presente comunicação. O método aberto de coordenação estabelecido no Conselho Europeu de Lisboa fornece um contexto em que o desempenho em matéria de política nacional poderá ser debatido, desenvolvido e aperfeiçoado.

A Comissão convida todas as partes envolvidas a contribuir para este processo. É sua intenção apresentar um relatório sobre os resultados alcançados, no final de 2003, podendo vir a lançar novas iniciativas.

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

Política Industrial na Europa Alargada

Índice

I.	INTRODUÇÃO	7
II.	A COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA COMUNITÁRIA	8
II.1	A Indústria como fonte da riqueza europeia	8
II.2	Breve visão da indústria europeia: algumas tendências, pontos fortes e fracos.....	10
II.2.1.	A indústria europeia é moderna e competitiva em muitos aspectos	10
II.2.2.	...mas regista um lento crescimento da produtividade	11
II.2.3	As PME, cada vez mais integradas em agrupamentos e redes de produção, desempenham um papel fundamental	13
III.	CONSEQUÊNCIAS DO ALARGAMENTO PARA A INDÚSTRIA.....	14
III.1.	O progresso já alcançado é significativo mas desigual.....	14
III.2.	Alguns domínios ainda necessitarão de atenção especial	14
III.3.	O alargamento oferece novas possibilidades para uma reorganização competitiva ..	15
IV.	DESAFIOS PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL NA EUROPA APÓS O ALARGAMENTO.....	16
IV.1.	O desafio da globalização	16
IV.2	Evolução tecnológica e organizacional.....	17
IV.3	O papel fundamental da inovação e do espírito empresarial.....	17
IV.4.	Sustentabilidade e novas exigências societais.....	18
V.	PERSPECTIVAS FUTURAS	19
V.1	Factores transversais que sustentam a competitividade e o crescimento.....	19
V.1.1	Promover a inovação, o conhecimento e a investigação.....	20
V.1.2	Espírito empresarial	22
V.1.3.	Promover uma estrutura de produção industrial sustentável.....	22
V.2.	Revisão da abordagem da União Europeia em matéria de política industrial.....	23
V.2.1.	Importância fundamental das condições de enquadramento.....	23

V.2.2.	Uma abordagem comunitária mais sistemática para melhorar as condições de enquadramento	26
V.2.3.	Melhorar a integração das políticas comunitárias que influenciam a competitividade industrial.....	28
V.2.4.	Responder às necessidades específicas da indústria dos países candidatos.....	31
V.2.5.	Melhorar a governança mundial.....	32
V.2.6.	Importância sectorial da abordagem revista.....	33
VI.	CONCLUSÃO	34
ANEXO:	36

I. INTRODUÇÃO

Os princípios gerais da actual política industrial da União Europeia foram definidos numa comunicação adoptada em 1990¹. A referida abordagem pretendia criar condições de enquadramento para as empresas, de modo a melhorar a sua competitividade e a compensá-las, quando necessário, no caso de uma deficiência de mercado, aproveitando para tal os instrumentos fornecidos por outras políticas comunitárias.

Desde então, verificaram-se alterações no contexto político. A Comunidade Europeia transformou-se na União Europeia, constituída por quinze Estados-Membros, estando outros dez em vias de adesão. Um mercado interno eficaz foi consolidado pela moeda única, tendo-se expandido ao Espaço Económico Europeu (EEE) e aos países candidatos. O "Uruguay Round" veio alargar consideravelmente as regras do sistema comercial mundial.

Ao longo dos últimos doze anos, inúmeras comunicações desenvolveram a política adoptada em 1990². Assim, a abordagem foi sendo aperfeiçoada ao longo dos anos, em particular, a fim de sublinhar o papel fundamental do conhecimento e da inovação numa economia global, apesar de os parâmetros básicos terem permanecido inalterados.

No início do corrente ano, foi publicada uma nova comunicação³ em que se chamou a atenção para o abrandamento do crescimento da produtividade na União e para o eventual prejuízo que tal causaria à prossecução do **objectivo do Conselho Europeu de Lisboa de 2000, designadamente, transformar a União, até 2010, na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social.** A importância da competitividade e a necessidade crescente de sinergia entre a política industrial, a política de I&D e o mercado único foram novamente sublinhadas pela decisão, adoptada pelos Chefes de Estado e de Governo no Conselho Europeu de Sevilha, de estabelecer para o Conselho uma nova formação que analise todas as questões relacionadas com a competitividade.

À medida que a riqueza aumenta, questões como a sustentabilidade e a segurança têm vindo a assumir cada vez mais importância para os cidadãos europeus. Tal reflectiu-se na **adopção, no Conselho Europeu de Gotemburgo, em 2001, da estratégia comunitária para o desenvolvimento sustentável,** tendo por fim a prossecução simultânea de objectivos organizados de acordo com os três pilares - económico, social e ambiental - que servem de base à referida estratégia. A aplicação eficaz da estratégia requer uma coerência integral entre as políticas relativas a cada um destes três pilares.

A política industrial tem um papel fundamental a desempenhar, no que diz respeito ao auxílio necessário para que a União atinja os objectivos de Lisboa e Gotemburgo. No

¹ "A Política Industrial num Ambiente Aberto e Concorrencial - Linhas Directrizes para uma Abordagem Comunitária" [COM(90) 556 final].

² O Livro Branco sobre o crescimento, a competitividade e o emprego, de 1993, sublinhou a importância das PME, da infra-estrutura e das novas tecnologias. A comunicação de 1994 - "Uma Política de Competitividade Industrial para a União Europeia" [COM(94) 319 final] - colocou a tónica nos investimentos incorpóreos e na cooperação industrial. A questão da globalização foi analisada na comunicação de 1999 - "Como encorajar a competitividade das empresas europeias face à mundialização" [COM(98) 718 final].

³ Produtividade: a chave para a competitividade das economias e das empresas europeias [COM(2002) 262 final].

dealbar do alargamento, que irá introduzir alterações importantes na paisagem industrial europeia e que colocará problemas específicos que afectarão a indústria nos novos Estados-Membros, é necessário rever a política neste domínio para garantir que a União Europeia possua os instrumentos para responder às exigências de uma Europa alargada. A referida revisão deverá contribuir para o desenvolvimento de sinergias entre a política industrial e as demais políticas orientadas para a prossecução dos objectivos da estratégia de Lisboa.

O desenvolvimento do potencial de crescimento da União Europeia deve continuar a ser um elemento central dos objectivos da política industrial, uma vez que permite à União reforçar a sua capacidade de atingir taxas de crescimento mais altas, proporcionar um nível de vida elevado e criar um grande número de postos de trabalho duradouros.

Para atingir este objectivo, **a base industrial da União terá de ser consolidada através de políticas específicas**. Na realidade, uma indústria dinâmica gera efeitos externos positivos na economia em geral, e aumenta o potencial de crescimento e a actividade do tecido económico, incentivando a inovação e a formação decorrentes da maior procura de competências. Nesta perspectiva, a política industrial desempenha um papel fulcral, já que se centra no desenvolvimento de estratégias, na criação de um enquadramento favorável e no apoio inequívoco aos investimentos-chave susceptíveis de gerar crescimento. Com base na abordagem horizontal destinada a criar condições de enquadramento favoráveis, deveriam ser identificadas diversas prioridades, a fim de facilitar o desenvolvimento dos domínios com um forte potencial. A abordagem mencionada deve ser rigorosamente coordenada com as demais políticas comunitárias que também poderão incentivar ou acompanhar o desenvolvimento da base industrial da União.

As empresas, por seu turno, continuarão a ser as principais responsáveis pelo esforço no sentido da competitividade, devendo, além disso, contribuir para o estabelecimento das prioridades ambientais e sociais da União, ao implantarem a responsabilidade corporativa a uma escala mais alargada.

A presente comunicação marca o início de um processo que se insere no contexto mais amplo das questões analisadas em Lisboa e Gotemburgo. A Comissão gostaria que este processo constituísse igualmente um incentivo a um debate mais abrangente sobre a forma de melhorar a contribuição da política industrial para a competitividade da indústria e de aperfeiçoar a integração entre os vários instrumentos políticos comunitários com impacto na competitividade industrial.

II. A COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA COMUNITÁRIA⁴

II.1 A Indústria como fonte da riqueza europeia

Uma economia enérgica e competitiva é essencial para que a Europa mantenha e aumente a sua prosperidade, sem descurar as suas ambições sociais, ambientais e internacionais mais amplas.

Nos últimos anos, a estrutura da produção na Europa tem vindo a registar alterações importantes. A parte do sector dos serviços na produção da União aumentou de 52%, em

⁴ A análise apresentada no presente ponto é complementada por um anexo estatístico (SEC(2002) 1430) em separado, que contém os quadros e gráficos referidos no texto.

1970, para 71%, em 2001, enquanto o sector da transformação diminuiu de 30% para 18% durante o mesmo período⁵. Como resultado desta "terciarização", os decisores políticos não dedicaram uma atenção suficientemente forte ao sector da transformação, confortados pela **noção amplamente divulgada mas errónea de que, numa economia baseada no conhecimento e nas sociedades da informação e dos serviços, a indústria transformadora já não desempenharia um papel de destaque**. Esta tendência estatística espelha o impacto de duas forças: em primeiro lugar, o elevado crescimento da produtividade no sector da transformação relativamente ao dos serviços e, em segundo lugar, o conseqüente aumento de riqueza, que ocasionou aumentos superiores aos proporcionais, no que diz respeito à procura de serviços prestados às famílias e de serviços pessoais.⁶ Paralelamente, devido aos ganhos de produtividade, o preço relativo dos produtos transformados tem vindo a baixar ao longo dos anos.

A interdependência entre o sector dos serviços e o sector industrial aumentou igualmente ao longo do tempo, como mostram os dados sobre entradas e saídas. As estatísticas sobre os agregados das contas nacionais escondem o facto de as empresas transformadoras terem começado a externalizar funções que, na sua opinião, não são centrais relativamente à actividade que desenvolvem e que, anteriormente, constavam no sector transformador. O crescimento da procura de serviços por parte da indústria transformadora contribuiu para o aumento da produção dos serviços prestados às empresas que, em 2000, representava 48,3% do PIB da EU15 (cf. gráfico 1.3)⁷.

Esta evolução está relacionada com a importância da qualidade e da quantidade de conhecimentos de que dependem as actividades económicas. O conhecimento e a capacidade de a economia o transformar em aplicações tecnológicas e comerciais estão na base dos aumentos de produtividade e do desafio de competitividade que deles resultam. O capital humano disponível e a respectiva taxa de acumulação desempenham um papel crucial. **A complexidade crescente do conhecimento, subjacente à tendência de externalização, conduziu a uma especialização cada vez maior da indústria**, afectando particularmente os serviços relacionados com as TIC e outros serviços que façam uso intensivo do conhecimento, que funcionam como fontes de inovação e de diferenciação dos produtos e contribuem para o crescimento da produtividade.

Contudo, **a interligação entre a indústria transformadora e os serviços ultrapassa largamente a externalização**, tendo-se desenvolvido uma imensa panóplia de serviços associados ou interligados com produtos. Os referidos serviços, na sua maior parte prestados por empresas de serviços especializadas, estão dependentes da indústria transformadora. As inovações verificadas na indústria transformadora abrem igualmente o caminho a conceitos de serviços totalmente novos, como no caso das tecnologia das telecomunicações e da informação. A competitividade industrial, por seu lado, depende da qualidade e da relação custo/eficácia dos serviços de transportes, financeiros e dos prestados às empresas. No entanto, em última instância, é na indústria transformadora que a maior parte das novas aplicações tecnológicas é introduzida e produz resultados de valor económico. Além disso, as

⁵ O sector dos serviços engloba o comércio por grosso e a retalho; restaurantes e hotéis; operações de transporte e armazenagem; comunicação; finanças; seguros; serviços imobiliários; serviços prestados às empresas; e serviços colectivos, sociais e pessoais. A última entrada inclui administração pública, saúde, educação, defesa, bem como outros "serviços colectivos, sociais e pessoais."

⁶ À medida que os rendimentos sobem, a procura de produção de serviços aumenta de forma superior à proporcional, ou seja, a elasticidade do rendimento da procura de serviços é superior a um.

⁷ Esta definição abrangente de serviços prestados às empresas inclui todo o sector dos serviços, excepto os serviços colectivos, sociais e pessoais.

inovações científicas e baseadas no conhecimento apenas dão origem a novos produtos se existir uma base transformadora eficaz para proceder à sua produção.

Tendo em conta a importância dos desenvolvimentos mencionados, o âmbito da presente comunicação reflecte a interdependência entre a indústria transformadora e os serviços.

II.2 Breve visão da indústria europeia: algumas tendências, pontos fortes e fracos

II.2.1. A indústria europeia é moderna e competitiva em muitos aspectos

Confrontados com a crescente concorrência global, **a maior parte dos sectores industriais europeus envidou esforços substanciais para aperfeiçoar as suas infra-estruturas de produção e integrar novas formas de organização.** Através de investimentos em equipamento indispensável, de actividades de investigação interna ou de contactos com a comunidade científica, o conhecimento de ponta foi já integrado pelas indústrias têxtil, de alimentação, do mobiliário, agrícola e das pescas, da distribuição, da engenharia e química. Todos os sectores mencionados, considerados como sendo de média ou baixa tecnologia utilizam na sua produção, actualmente, processos inovadores de base tecnológica.

Esta evolução originou uma **subida do nível de especialização dos postos de trabalho** que, mais do que a quota crescente dos sectores de alta tecnologia na produção total, explica o aumento da procura de trabalho altamente especializado. A alteração verificada na indústria, no sentido de exigir níveis de escolaridade mais elevados, o que significa que a competitividade da indústria dependerá cada vez mais do nível qualitativo do capital humano, foi acompanhada a par e passo por uma subida contínua na escolaridade média da população trabalhadora na União Europeia. Contudo, com respectivamente 87% e 90% dos valores registados nos EUA e no Japão, a União está ainda muito aquém dos seus concorrentes (cf. gráfico 6.1). A despesa pública em ensino e formação, em percentagem do PIB, embora a um nível relativamente elevado, tem vindo igualmente a diminuir constantemente de 5,7%, em 1990, para 5%, em 2001. Tal está em contradição com os objectivos estabelecidos em Lisboa, nomeadamente, um aumento substancial do investimento *per capita* em recursos humanos. O nível de investimento privado em ensino, aprendizagem ao longo da vida e em investigação científica é também bastante mais baixo do que o atingido pelos nossos principais parceiros comerciais. Além disso, a eficácia dos investimentos em ensino e formação suscita igualmente algumas preocupações.

Os investimentos substanciais em protecção do ambiente⁸, tecnologias limpas e processos de produção favoráveis ao ambiente **permitiram igualmente à indústria europeia integrar a dimensão de desenvolvimento sustentável** e quebrar o elo entre produção e emissões de poluentes atmosféricos⁹.

Devido, em parte, à importância crescente do mercado interno e à introdução do euro mas, também, como reflexo das tendências mundiais de consolidação e de reestruturação, registou-se uma actividade significativa, no que diz respeito a fusões e aquisições na indústria comunitária durante a segunda metade dos anos noventa. Enquanto objectivo comunitário no período após 1995, este tipo de actividade aumentou claramente no sector dos serviços, sendo

⁸ A despesa total relativa à protecção do ambiente aumentou para 2% do valor acrescentado industrial total.

⁹ Por exemplo, apesar de um aumento de 30% na produção industrial desde 1985, as emissões de dióxido de carbono diminuíram 11% e as emissões de gases ácidos cerca de 50%, durante o mesmo período (Relatório da Comissão sobre a Competitividade em 2002).

menos intensa na restante economia. As principais razões subjacentes foram a liberalização tardia do sector dos serviços (em comparação com o resto da economia) e, também, a diminuição dos entraves ao funcionamento dos monopólios estatais. A actividade de fusões e aquisições na União atingiu o seu ponto culminante em 2000, com 16 750 operações, tendo em seguida abrandado. À medida que a dispersão das participações aumenta, é possível que este tipo de actividade venha de novo a aumentar, no futuro¹⁰.

A indústria europeia continua a ser uma força dominante no comércio internacional. A forte presença de novos parceiros comerciais nos mercados mundiais causou uma diminuição na quota da União nas exportações mundiais. Contudo, trata-se de uma tendência que é menos acentuada na União do que nos EUA e no Japão. A quota da União desceu de uma média de 19,3%, durante o período entre 1990 e 1995 para 18,4%, em 2002. No mesmo período, a quota dos EUA decresceu de 15,1% para 12,1% e a do Japão de 12,2% para 8,2% (cf. quadro 2.1 e gráfico 2.3). Além disso, em alguns sectores importantes como o dos veículos a motor, da aeronáutica e em algumas categorias de equipamento de telecomunicações, as empresas da União atingiram a liderança global. A balança comercial de mercadorias - que registou um saldo positivo de entre 1 e 2% do PIB em nove dos últimos dez anos - e a tendência no sentido da alta do rácio de exportações de mercadorias no PIB da União confirmam a posição competitiva sólida da indústria comunitária no comércio global (cf. gráficos 2.1 e 2.2).

II.2.2. ...mas regista um lento crescimento da produtividade

Nos anos noventa, apesar de alguns países comunitários de menor dimensão terem registado melhorias de produtividade assinaláveis, **o crescimento da produtividade na indústria transformadora europeia ficou aquém dos níveis registados nos EUA** (cf. quadro 4.2). Na segunda metade da década, a disparidade surge claramente, com a União a registar uma taxa de 3,2%, em comparação com 5,5% verificados nos EUA, durante o período de 1996 a 2000. Apesar das possíveis dificuldades relativamente à medição exacta da produtividade, os dados reflectem uma aceleração da taxa de crescimento da produtividade laboral dos EUA, particularmente em comparação com a situação existente na segunda metade dos anos oitenta. No que diz respeito à economia total da União, o crescimento da taxa de produtividade é mais baixo do que no caso da indústria transformadora, considerada individualmente, reflectindo os resultados relativamente mais fracos do sector dos serviços, e regista um mercado abrandamento: de uma média de 1,9% na primeira metade dos anos noventa para 1,2%, entre 1995 e 2002. No seu conjunto, **estes valores pressupõem uma deterioração perigosa do potencial de crescimento da União** e representam um risco óbvio para a competitividade da sua indústria. Os relatórios da Comissão sobre a competitividade europeia em 2001 e 2002 identificaram uma insuficiência da actividade inovadora e uma fraca difusão de TIC, como factores determinantes do baixo crescimento da produtividade europeia.

Actualmente, a ligação entre a adopção de TIC e o crescimento da produtividade é amplamente reconhecida. O volume de despesa em TIC na União tem vindo a crescer gradualmente durante os últimos anos (de 5,4% do PIB, em 1996, para 7,1% do PIB, em 2001), até praticamente eliminar a diferença que o separava dos valores registados nos EUA, que sofreram uma descida considerável em 2001. Contudo, **o aumento da despesa em TIC durante os últimos anos não se traduziu ainda em ganhos de produtividade.**

Por outro lado, embora algumas empresas comunitárias sejam inovadoras à escala mundial, a distância que, em matéria de patentes e actividades de I&D, separa a União dos seus

¹⁰ Cf. "Mergers and Acquisitions", European Economy, Supplement A, n.º 12, Dezembro de 2001.

principais concorrentes indica que, no seu conjunto, o **desempenho europeu em termos de inovação continua a ser demasiado fraco**. O Painel Europeu da Inovação 2001 mostra que, enquanto os países da União com melhores resultados ultrapassam os EUA e o Japão, o conjunto da União continua aquém destes países, no que diz respeito à maior parte dos 17 indicadores de inovação. O investimento em investigação na União - correspondente a 1,9% do PIB, em 2000, por oposição aos 2,7% registados nos EUA e 3%, no Japão - continua a ser demasiado reduzido, sendo a diferença ainda maior se se considerar apenas a investigação do sector privado (o sector privado, em separado, é responsável por 84% da diferença entre a União e os EUA). Essa diferença reflecte-se no número de patentes europeias de alta tecnologia (28 por milhão de habitantes), uma cifra particularmente reveladora quando comparada com a dos países europeus com melhores resultados como a Finlândia (138), a Suécia (95) ou os Países Baixos (58). Um outro indicador significativo é o número de investigadores¹¹.

Os factos referidos explicam os resultados menos encorajadores da União Europeia, em matéria de competitividade, nalguns dos segmentos da economia de maior valor acrescentado. As indústrias "electrónica" e de "máquinas de escritório e de equipamento para o tratamento automático da informação" são dois exemplos claros de sectores de utilização intensiva de conhecimento, em que a União deverá melhorar os seus resultados. Em 2000, a percentagem da União no total das exportações da OCDE em ambos os sectores foi 16,4% e 12,3%, respectivamente, em comparação com 23,7% e 24% nos EUA¹². As diferentes vantagens comparativas revelam que a **União tende a especializar-se nas altas tecnologias de nível médio e nas indústrias de capital intensivo já estabelecidas** (cf. secção 2). **Embora seja essencial consolidar os pontos fortes destes sectores**, que representam uma percentagem maior do total da produção e do emprego, **a União Europeia deverá reforçar a sua posição relativamente a tecnologias habilitantes** como as TIC, a electrónica, a biotecnologia ou a nanotecnologia, nas quais frequentemente se situa aquém dos seus principais concorrentes. As indústrias de base tecnológica não só constituem uma fonte de transmissões casuais de conhecimento e tecnologia para toda a economia, como são igualmente as que registam maior crescimento da produtividade (cf. gráfico 4.1). A relativa debilidade da indústria europeia nestes domínios, bem como a sua fraca quota no conjunto da economia pesam negativamente no desempenho da União Europeia, em termos de crescimento e de produtividade. Além disso, o ritmo relativamente lento das alterações na estrutura produtiva europeia dificultou uma redistribuição rápida dos recursos às novas oportunidades de mercado¹³.

Por último, **o fraco crescimento da produtividade europeia, bem como a sua taxa de emprego relativamente baixa podem também estar relacionados com a persistência de problemas estruturais**, tais como a fragmentação de certos serviços e mercados de produtos e - apesar dos progressos alcançados na década de noventa - os entraves subsistentes à mobilidade geográfica, além da insuficiência de formação patente ainda em muitas categorias de trabalhadores.

¹¹ A quota de investigadores no total da mão-de-obra é 5,1 por mil na União Europeia. A referida quota é 7,4 nos EUA e 8,9 no Japão. No que diz respeito aos investigadores do sector privado, em separado, a mesma quota é 2,5 por mil na União, 7,0 nos EUA e 6,3 no Japão.

¹² OCDE - principais indicadores no domínio da ciência e da tecnologia.

¹³ A alteração estrutural está relacionada com a capacidade da economia para redistribuir rapidamente os recursos a fim de beneficiar de novas oportunidades, aproveitando simultaneamente os seus pontos fortes. O Relatório da Comissão sobre a Competitividade em 1999 identificou uma ligação entre a velocidade das alterações estruturais e o crescimento da produção e da exportação.

II.2.3 As PME, cada vez mais integradas em agrupamentos e redes de produção, desempenham um papel fundamental

As PME são a pedra angular da indústria europeia (cf. quadro 7.1)¹⁴. São responsáveis por cerca de dois terços do emprego e 60% do valor acrescentado total. Estimulam as forças competitivas da economia, obrigando as empresas de grande dimensão a aumentar a sua eficácia e a inovar. Além disso, muitas PME europeias intervêm, à escala mundial, em nichos de mercado. As suas exportações atingem 13% do respectivo volume de negócios.

Os novos padrões de organização, segundo os quais o funcionamento das empresas de grande dimensão assenta frequentemente em redes de produção e de subcontratação a nível comunitário, contribuíram igualmente para reforçar a importância das PME. As TIC permitem a estas empresas gerir redes de fornecedores extremamente vastas, que podem integrar centenas de PME. Os resultados das empresas de grande dimensão dependem cada vez mais da competitividade dos seus pequenos e médios fornecedores que, por sua vez, dependem da situação económica dos seus parceiros de maior dimensão.

Embora a competitividade dos agrupamentos inovadores dependa de fontes regionais, a sua participação em redes de conhecimento e de produção supranacionais é cada vez maior. **As empresas que integram estes agrupamentos, na sua maior parte PME, estão a transformar-se no segmento mais dinâmico da paisagem industrial europeia e numa fonte de ideias inovadoras.** Alguns agrupamentos europeus ocupam uma posição de destaque a nível mundial como, por exemplo, no domínio da biotecnologia, os situados em Munique e Estocolmo - em que as empresas participantes são frequentemente empresas derivadas das universidades - ou, no domínio dos têxteis, os situados no norte de Itália¹⁵.

O alargamento das redes de fornecedores veio multiplicar as ligações entre sectores da economia que, aparentemente, não estariam relacionados, bem como entre as várias regiões e os diferentes países da União Europeia. Por exemplo, as empresas de engenharia - incluindo PME - localizadas nos países da Europa Central sem acesso ao mar dependem da procura de motores e de outros componentes, de empresas de construção naval situadas noutros locais. Do mesmo modo, as PME do sector do vestuário dependem da qualidade, da disponibilidade e do custo das fibras sintéticas produzidas por fabricantes que utilizam matérias-primas desenvolvidas pela indústria química.

A tendência das empresas de grande dimensão para externalizar e reduzir a sua dimensão, apesar de poder ocasionar problemas de adaptação temporários, criou também novas oportunidades e novos incentivos para o trabalho por conta própria. Contudo, **são ainda demasiado poucos os europeus que desejam trabalhar por conta própria** (cf. gráfico 7.3). Acresce que **são relativamente poucas as pequenas e microempresas europeias que atingem a dimensão crítica necessária** para competir eficazmente com as empresas dominantes de grande dimensão ou para penetrar nos mercados estrangeiros.

¹⁴ "Observatory of European SMEs 2002", n.º 2. Os dados correspondem a uma definição de PME mais lata, que inclui microempresas.

¹⁵ Os agrupamentos regionais europeus foram analisados em "Observatory of European SMEs 2002", n.º 3.

III. CONSEQUÊNCIAS DO ALARGAMENTO PARA A INDÚSTRIA¹⁶

III.1. O progresso já alcançado é significativo mas desigual

Os países candidatos desenvolveram **esforços consideráveis para proceder à reforma estrutural**, alcançando um nível elevado de estabilidade macroeconómica e de integração económica com a União Europeia. A nível microeconómico, a liberalização do mercados e a privatização têm sido acompanhadas por uma reestruturação industrial significativa. Modernizaram igualmente o seu enquadramento institucional, legal e administrativo.

Contudo, **continuam a existir diferenças assinaláveis entre os actuais e os futuros Estados-Membros, no que diz respeito à estrutura da indústria transformadora**. Nestes últimos, a indústria é menos especializada e ainda muito centrada nos sectores de baixa tecnologia como alimentação e bebidas, têxteis, produtos de madeira ou nas indústrias metalúrgicas. No entanto, esta situação está a mudar e, nos países mais desenvolvidos, assiste-se a uma transferência da produção para os sectores mais sofisticados. Quanto à produtividade laboral, embora se situe ainda, em todos os casos, em cerca ou abaixo de 50% da média comunitária, está em franco crescimento. Com o aumento do investimento estrangeiro e as transferências financeiras públicas, sob a forma de ajudas de pré-adesão, todos os países candidatos beneficiaram de importantes transferências tecnológicas e organizacionais, assim como de uma aprendizagem institucional. Em 2001, os fluxos acumulados de investimento directo estrangeiro, por si só, oscilaram entre 521 euros *per capita*, na Eslováquia e 2 284 euros, na República Checa¹⁷. Estas tendências traduziram-se por **provas crescentes de recuperação e de convergência gradual com os padrões industriais que prevalecem na União**.

Nos actuais Estados-Membros, a indústria beneficiou também, em grande medida, com a perspectiva do alargamento, aproveitando as novas oportunidades de investimento nos países candidatos e a possibilidade de recorrer a contingentes de mão de obra altamente especializada, a um custo relativamente baixo. Simultaneamente, a liberalização do comércio de produtos industriais, nos termos dos acordos europeus e a aplicação progressiva do acervo comunitário na maior parte dos sectores dotaram a indústria da União de uma vasta base de clientes adicionais (aproximadamente 110 milhões se incluirmos a Bulgária e a Roménia).

III.2. Alguns domínios ainda necessitarão de atenção especial

Apesar de **a indústria nos futuros Estados-Membros estar preparada, em termos globais, para competir** numa União alargada, o reforço da integração irá inevitavelmente originar alguns **problemas localizados**. **Será necessário prosseguir a reestruturação**, em particular do sector do aço, onde persistem problemas de sobrecapacidade. Noutros sectores tradicionais, as empresas de grande dimensão, que ainda não foram privatizadas, enfrentam com dificuldade o aumento da concorrência. Além disso, em diversos domínios ou sectores, o **custo da conformidade com o acervo comunitário**, em especial no que diz respeito à legislação ambiental, pode ter, a curto prazo, implicações negativas para a estrutura de custos das empresas. No entanto, os períodos de transição deverão ajudar a reduzir essa desvantagem e os países candidatos poderão aceder mais facilmente às tecnologias sustentáveis dos actuais Estados-Membros.

¹⁶ O impacto do alargamento na indústria será novamente analisado num documento futuro, a publicar pelos serviços da Comissão.

¹⁷ Fonte: Eurostat, a partir das fontes nacionais. Roménia e Bulgária não incluídas. Não existem dados disponíveis sobre Malta, Chipre e Turquia.

O espírito empresarial e as PME desenvolveram-se lentamente nos países candidatos. Entre os factores que explicam a referida situação estão a ausência de saber-fazer empresarial, organizacional e tecnológico, o acesso difícil ao financiamento, a escassez de instituições de apoio e as dificuldades de integração nas redes de produção. Em alguns países, o enquadramento empresarial continua a dificultar o funcionamento das pequenas empresas. O apoio, em particular às PME, no sentido de as auxiliar a enfrentar os desafios colocados pelas exigências societárias e ambientais contemporâneas seria crucial para garantir que também estes países possam beneficiar integralmente das vantagens de um enquadramento empresarial estável, reconhecido e previsível.

Nos actuais Estados-Membros, os eventuais riscos para as empresas surgirão sobretudo no âmbito das **PME em regiões fronteiriças**, especialmente nos sectores que necessitem de mão-de-obra intensiva, que irão eventualmente enfrentar uma concorrência salarial. No entanto, à excepção de poucos sectores, como o dos têxteis, os produtos industriais dos países candidatos gozam já, desde 1995, de um acesso virtualmente livre à União, pelo que **a maior parte dos ajustamentos foi já efectuada**. Acresce que serão igualmente as empresas das regiões fronteiriças que beneficiarão da maior parte das novas oportunidades, uma vez que em muitos sectores da indústria e dos serviços ainda detêm vantagens comparativas em relação aos países candidatos.

III.3. O alargamento oferece novas possibilidades para uma reorganização competitiva

Tendo em conta o aumento da heterogeneidade das estruturas salariais e das competências tecnológicas na União após o alargamento, a indústria disporá de melhores oportunidades para uma reorganização competitiva. Durante o período de transição, os países candidatos tenderam para a especialização na produção de baixo custo – o que se traduziu por um número limitado de transferências de produção dos actuais Estados-Membros para os países candidatos. Consequentemente, foi possível manter na Europa actividades que, de outro modo, poderiam ter sido transferidas para fora do território europeu.

Contudo, **muitas empresas adoptaram uma estratégia que vai além do aperfeiçoamento passivo da produção de baixo custo, remodelando as suas cadeias de valor e integrando empresas dos países candidatos, com base no contributo e nas competências tecnológicas locais**. À medida que os fornecedores e as subsidiárias locais ascendem na cadeia de valor, beneficiam, por seu turno, de maiores transmissões casuais de conhecimento tecnológico. A indústria automóvel é um dos exemplos.

Em termos gerais, o alargamento é já uma realidade para a indústria, tendo criado inúmeras oportunidades. O desafio nos países candidatos é criar as competências, bem como o enquadramento institucional e empresarial, que reforçarão a possibilidade de as empresas locais se integrarem com êxito nas redes de produção internacionais. A política industrial deverá procurar propiciar e facilitar essa evolução, de modo a que os novos Estados-Membros realizem todo o seu potencial de convergência económica. Ao mesmo tempo, os instrumentos da política industrial terão também que ser utilizados de forma a ter em conta as necessidades específicas dos países candidatos.

IV. DESAFIOS PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL NA EUROPA APÓS O ALARGAMENTO

IV.1. O desafio da globalização

Em 1990, a globalização, enquanto questão política, começava a ganhar os primeiros contornos. Hoje em dia, é reconhecidamente um dos factores de mudança fundamentais das sociedades e dos sistemas económicos contemporâneos. A Comissão analisou já o seu impacto na competitividade da União Europeia, tendo identificado oportunidades, desafios e respostas políticas¹⁸.

A maior parte do mundo, incluindo China e Rússia, participa actualmente na economia internacional de mercado. Tal abre **novos mercados aos produtos e serviços da União**: como acima referido, as empresas comunitárias estão a escoar uma parte cada vez maior dos seus produtos para mercados estrangeiros. Simultaneamente, aumenta a concorrência das importações, podendo conduzir a uma realocação das actividades produtivas para países com factores de custos menos elevados. Uma vez que a Europa não pode competir apoiando-se exclusivamente nos custos, **o conhecimento desempenha um papel crucial**, permitindo que a indústria se ajuste à pressão da globalização em todos os sectores - independentemente de serem ou não de alta tecnologia. Neste contexto, é essencial incentivar a inovação e reter, desenvolver e/ou atrair capital humano altamente especializado, para que a União possa manter as actividades de valor acrescentado elevado, baseadas no conhecimento, dentro das suas fronteiras. Paradoxalmente, numa economia globalizada, a localização continua a ser um factor fundamental para a investigação e a inovação¹⁹. Assim, **é mais importante que nunca desenvolver a capacidade de atracção da União enquanto localização produtiva**. A este propósito, a União deveria averiguar se elementos como o custo de factores de produção como a energia não exercerão uma influência negativa neste contexto. Do mesmo modo, numa economia crescentemente em rede, a formação de agrupamentos inovadores torna-se uma prioridade fundamental.

Além disso, num mundo mais integrado, a instabilidade pode alastrar rapidamente como ficou demonstrado, por exemplo, pela imediata expansão, nos últimos anos, de sucessivas crises financeiras entre as economias emergentes. **Ou seja, a globalização exige que a política industrial seja capaz de responder rapidamente a desenvolvimentos imprevistos.**

Apesar de **a globalização exigir um aumento da convergência relativamente às questões regulamentares**, as diferenças de abordagem entre a União e os seus concorrentes podem criar desafios nesta matéria. Por exemplo, a União utiliza geralmente uma abordagem pro-activa para fazer face aos riscos associados aos produtos industriais (nomeadamente, questões ambientais, de segurança e de saúde), por exemplo através de regulamentação. Nos Estados Unidos da América, cabe geralmente ao sector privado agir relativamente a esses riscos, com base nos resultados de litígios - essencialmente, uma abordagem *ex-post*. O desafio consiste em estabelecer uma cooperação entre os sistemas baseados em requisitos públicos e os sistemas baseados em litígios. Estas dificuldades de conciliação colocam-se igualmente noutros domínios, como o das normas e dos regulamentos técnicos.

¹⁸ Cf. nota de rodapé 2.

¹⁹ Tal deve-se à importância do "conhecimento tácito" que, ao contrário da informação ou "conhecimento codificado", não é formalizado e apenas pode ser transmitido através de uma interacção social. Esta distinção foi assinalada por R.Nelson e S.G.Winter (1982), "An evolutionary theory of economic change".

IV.2 Evolução tecnológica e organizacional

A globalização foi acompanhada e reforçada pela evolução tecnológica, com maior destaque para as tecnologias da informação e das comunicações. **As TIC são tecnologias de âmbito geral** que podem aumentar a produtividade em todas as indústrias e influenciar a concepção, a produção, a distribuição e o *marketing* da maior parte dos produtos e serviços. Facilitaram igualmente as novas formas de organização, nomeadamente a externalização, e a estreita interligação entre indústria e serviços sublinhada na análise supra, afectando o crescimento de muitos outros sectores que não apenas o da produção de TIC.

É a combinação entre TIC, novas técnicas de gestão e de organização e uma mão-de-obra especializada que permite obter melhorias significativas de competitividade. Por conseguinte, a evolução tecnológica e organizacional deve ser acompanhada por uma melhoria constante do nível de especialização da mão-de-obra, incluindo nos postos de trabalho tradicionalmente considerados pouco qualificados, o que determina a importância da aprendizagem ao longo da vida. Na realidade, toda a organização laboral deve ser orientada para a gestão positiva da mudança, incluindo a existência de incentivos suficientes para a mão-de-obra se adaptar às novas exigências.

Um dos principais desafios para a União é **garantir a adopção generalizada e a utilização eficaz de TIC** em todas as indústrias, incluindo as consideradas tradicionais. A estratégia de Lisboa pretende melhorar as condições de divulgação das TIC, sendo essa a razão pela qual é tão importante encontrar uma solução para as principais questões analisadas durante o processo de Lisboa.

A evolução tecnológica não abrange apenas as TIC. Estão a surgir outras tecnologias promissoras, com um enorme potencial para melhorar a competitividade industrial. Incluem a biotecnologia, a nanotecnologia, as tecnologias de energia limpa, tendo-se verificado avanços decisivos no domínio dos novos materiais. Por conseguinte, estão a surgir novas oportunidades de mercado que apenas poderão ser aproveitadas se a indústria comunitária melhorar a sua capacidade de adaptação, de modo a que os recursos possam ser redistribuídos rapidamente em resposta aos novos desenvolvimentos tecnológicos.

IV.3 O papel fundamental da inovação e do espírito empresarial

Uma característica específica das economias desenvolvidas é o papel crucial do espírito empresarial e das inovações enquanto motores impulsionadores do crescimento.

Empresários motivados, prontos para assumir riscos, criam novas empresas que são uma das maiores fontes de emprego. Particularmente numa época de rápido progresso tecnológico, **a criação contínua de novas empresas e o crescimento das já existentes é fundamental para a adaptação às novas oportunidades do mercado e para garantir o crescimento da inovação e da produtividade.**

A competitividade e o crescimento económico assentam cada vez com mais frequência na inovação, ou seja, no desenvolvimento e na exploração comercial de produtos e serviços novos ou aperfeiçoados, bem como na optimização dos procedimentos empresariais. A inovação redefine continuamente os mercados e abre novos sectores de actividade económica e social, abrangendo todos os sectores industriais, tanto os antigos como os novos.

O conhecimento é o principal ingrediente da actividade inovadora. A inovação é, em grande medida, o resultado de processos complexos e interactivos, através dos quais as

empresas aproveitam os conhecimentos complementares de outras organizações e instituições. Acresce que as inovações se baseiam, frequentemente, em métodos de gestão e de organização novos assentes nas TIC, e no investimento em equipamento e competências novos. Outras formas de inovação relacionadas com as técnicas de comercialização e *marketing* (inovação em matéria de apresentação) assumiram também maior importância na criação de valor económico.

A Comissão sublinhou recentemente que a Europa está a despende menos em I&D relativamente ao PIB do que os seus principais concorrentes²⁰. A fragmentação do esforço de I&D, os sistemas de investigação nacionais fechados e isolados, a insuficiência das ligações entre indústria e investigação e as disparidades entre os diferentes quadros jurídicos e administrativos estão a prejudicar o investimento em I&D e na criação de conhecimento. Além disso, a "produtividade" do investimento europeu em investigação é baixa: **o sistema de inovação comunitário não tem capacidade suficiente para transformar os novos conhecimentos em produtos, serviços e processos - novos ou aperfeiçoados - criadores de valor.**

IV.4. Sustentabilidade e novas exigências sociais

A subida do nível de vida europeu criou um número maior de exigências em matéria de protecção do ambiente, qualidade de trabalho, responsabilidade social das empresas, defesa do consumidor e de protecção da saúde pública.

Cabe às instituições públicas responder às preocupações da sociedade, o que se reflectiu na decisão tomada durante o Conselho Europeu de Gotemburgo, em 2001, de eleger o desenvolvimento sustentável como objectivo político prioritário. O desenvolvimento sustentável possui três pilares: económico, social e ambiental. Trata-se de um desafio para a política industrial, que terá de responder a **exigências sociais e ambientais cada vez maiores. As empresas, por seu lado, têm igualmente um papel a desempenhar nesta matéria**, sendo este o aspecto em que se centra o debate sobre a responsabilidade social das empresas.

Os progressos encorajadores já registados para dissociar as tendências da produção industrial comunitária de algumas emissões poluentes mostraram que **a indústria pode aumentar a sua competitividade e garantir a protecção do ambiente, com o apoio de uma conjugação de políticas apropriada.**

A procura crescente em termos de segurança, saúde, defesa do consumidor e protecção social reflecte, em parte, as preocupações dos cidadãos relativamente às implicações ambientais, de saúde pública ou éticas de algumas tecnologias novas. Pode igualmente reflectir o temor de que a globalização conduza à destruição da identidade cultural e ao aumento da concorrência dos países com custos de produção baixos ou prejudique as estruturas económicas. Espelha uma escolha legítima da sociedade, no que diz respeito à utilização de uma maior prosperidade. Quanto à procura em termos de responsabilidade social das empresas, ela reflecte a necessidade de rever a forma como as empresas são dirigidas, controladas e geridas.

As exigências da sociedade também podem criar novas oportunidades empresariais. Assim, a especial atenção dedicada à protecção ambiental não só permitiu que as empresas comunitárias ocupem uma posição de liderança em matéria de tecnologias ambientais, como as

²⁰ Na sua comunicação "Mais investigação na Europa - Objectivo: 3% do PIB" [COM(2002) 499 final].

incentivou a desenvolver uma produção sustentável baseada na análise do ciclo de vida. A procura de uma maior qualidade de vida abriu os mercados relacionados com os tempos livres. Simultaneamente, a atenção dedicada às preocupações dos consumidores e, especialmente, à qualidade e à segurança dos alimentos criou novos nichos de mercado. Contudo, as novas procuras podem também gerar custos de oportunidade adicionais.

Por conseguinte, as políticas devem procurar o equilíbrio adequado para que os objectivos ambiciosos de Lisboa e Gotemburgo possam ser atingidos. O forte crescimento económico proporciona os recursos necessários para responder a exigências ambientais e sociais cada vez mais elevadas, particularmente num contexto em que o envelhecimento da população europeia está a criar importantes exigências sociais adicionais.

Alguns destes casos só poderão ser satisfatoriamente resolvidos no **âmbito de um enquadramento institucional global**. Este tipo de estrutura e de regras está já praticamente criado, no caso do comércio de mercadorias. Noutros domínios como, por exemplo, no da concorrência, registou-se um progresso substancial no reforço da cooperação internacional, no que diz respeito à formulação e aplicação de regras processuais e materiais. Contudo, quanto às questões ambientais e sociais, continuam a existir sérias lacunas no enquadramento global. É frequente a governança global carecer de uma efectiva aplicação ou ser prejudicada pelo facto de os principais intervenientes não participarem. Os progressos neste domínio poderão não só **contribuir para evitar que as empresas comunitárias estejam sujeitas a custos ou a outras limitações que não afectem os seus principais concorrentes como, simultaneamente, constituir uma participação positiva na prossecução dos objectivos mais importantes das políticas da União Europeia**, permitindo assim que a indústria possa competir no respeito pelos requisitos societários e políticos do mercado europeu.

V. PERSPECTIVAS FUTURAS

A política industrial continuará a depender dos diversos factores que sustentam a competitividade e o crescimento. Para além das vantagens tradicionais aliadas, por exemplo, a um enquadramento macroeconómico estável, convém salientar a importância fundamental da inovação e do conhecimento, do espírito empresarial e da sustentabilidade.

Neste contexto, o presente capítulo recorda a abordagem da União Europeia em matéria de política industrial.

V.1 Factores transversais que sustentam a competitividade e o crescimento

A Europa conta com diversos factores positivos que sustentam o desenvolvimento competitivo e o crescimento das suas empresas. Entre estes encontram-se, designadamente:

- um enquadramento político e macroeconómico estável, com uma legislação adequada, que dá às empresas a possibilidade de melhor planear o seu futuro, investir e crescer;
- um mercado único;
- um nível elevado de coesão social e uma força de trabalho adaptável, devidamente qualificada e com um nível de instrução elevado que, embora necessite de aperfeiçoamento constante, nomeadamente através da aprendizagem ao longo da vida e da formação contínua, constitui um aspecto fulcral da economia baseada no conhecimento;

- uma prática, há muito instituída, de diálogo a todos os níveis entre os parceiros sociais, que tem por objectivo a modernização em conformidade com as preocupações de empregadores e trabalhadores;
- serviços de utilidade pública que contribuem para a competitividade das indústrias utilizadoras através da prestação de serviços de qualidade seguros e da salvaguarda do serviço universal a preços competitivos. O Livro Verde sobre serviços de utilidade pública, que será publicado no início de 2003, promoverá o debate sobre a melhoria da sua capacidade de resposta às necessidades das empresas, em termos de infra-estruturas, educação ou formação;
- sectores de energia, dos transportes e de redes de telecomunicações altamente desenvolvidos. as infra-estruturas terão, contudo, de ser consideravelmente reforçadas²¹, em particular nos novos Estados-Membros.

Embora seja necessário continuar a envidar esforços para manter e melhorar continuamente estes factores-chave subjacentes, existe já uma base sólida.

Em conformidade com a estratégia de Lisboa, as políticas devem também dar maior ênfase aos factores que impulsionam directamente o crescimento e a produtividade da indústria europeia. Juntamente com a difusão generalizada das TIC, os trabalhos empreendidos recentemente pela OCDE e pela Comissão²² puseram em destaque o papel fulcral da inovação e do espírito empresarial como motores fundamentais do crescimento e da produtividade. O desenvolvimento sustentável está, cada vez mais, a tornar-se num motor de crescimento e de produtividade da economia comunitária. A política industrial deverá prestar especial atenção à promoção destes pontos fortes.

V.1.1 Promover a inovação, o conhecimento e a investigação

A União Europeia deve envidar esforços especiais no sentido de melhorar o seu desempenho em matéria de inovação, incidindo, para o efeito, em alguns factores críticos de inovação que não estão ainda suficientemente desenvolvidos.

Na sequência do objectivo estabelecido no Conselho Europeu de Barcelona, designadamente, aumentar os **investimentos em I&D** na União, tendo como objectivo aproximar-se dos 3% do PIB até 2010, a Comissão²³ salientou numa comunicação recente a necessidade de, por um lado, instituir condições de enquadramento que sejam mais propícias ao investimento privado em I&D e, por outro, garantir que o financiamento público da investigação industrial seja mais bem utilizado. A Comissão lançou também a iniciativa **Espaço Europeu da Investigação**, no intuito de solucionar o problema da fragmentação das actividades de investigação na Europa²⁴.

A política de I&D é um instrumento fundamental para aumentar o potencial de crescimento da União. O conhecimento e a inovação constituem a base para o desenvolvimento de

²¹ Neste contexto, melhorar a disponibilidade das infra-estruturas de telecomunicações de banda larga e desenvolver redes transeuropeias constituem prioridades fundamentais.

²² Em especial o projecto da OCDE sobre o crescimento, de 2001, e os relatórios da Comissão sobre a competitividade.

²³ Comunicação da Comissão - Mais investigação na Europa - Objectivo: 3% do PIB, COM(2002) 499 final.

²⁴ Na sua Comunicação "Rumo a um Espaço Europeu da Investigação", COM(2002) 565 final.

indústrias de valor acrescentado, como as TIC, a biotecnologia e as nanotecnologias. Do mesmo modo, a política industrial e a política de I&D devem criar as condições adequadas para incentivar a inovação, em conformidade com o plano de acção para a I&D, que será apresentado antes do Conselho Europeu da Primavera.

As **plataformas tecnológicas** poderão, eventualmente, ser utilizadas como meio de promoção dos mercados, facilitando a cooperação entre partes interessadas e permitindo delinear um plano estratégico a longo prazo no domínio da I&D para tecnologias específicas, que contemple desafios de ordem económica ou societal, por exemplo, o advento do hidrogénio como nova fonte de energia. Estas plataformas garantiriam as sinergias entre entidades públicas, utilizadores, entidades reguladoras, indústria, consumidores e pólos de excelência, considerados como locais onde as actividades fundamentais de investigação e de transferência de tecnologia estão estreitamente relacionadas. Convém que se estabeleça a devida coerência entre a investigação que pode criar novas oportunidades e o enquadramento regulamentar a jusante, no âmbito do qual estas tecnologias são desenvolvidas e comercializadas.

Por outro lado, deve também incentivar-se o investimento em **activos incorpóreos** e **capital humano**, a fim de utilizar o conhecimento existente da forma mais eficiente possível e maximizar a sua difusão. Tomar melhor em consideração as necessidades dos sectores de serviços que fazem uso intensivo do conhecimento poderá também contribuir para este objectivo²⁵. Por fim, outra prioridade fundamental consistirá em incentivar e facilitar a criação de **agrupamentos e redes de inovação**²⁶. Neste contexto, a Comissão reconheceu já a utilidade de orientar a despesa pública para a acumulação de capital humano, a investigação e o desenvolvimento, em conformidade com os requisitos fixados na estratégia de Lisboa²⁷.

As políticas que definem o quadro regulamentar das empresas (concorrência, DPI), os incentivos fiscais (tratamento fiscal favorável da despesa em inovação) e as possibilidades de financiamento (investigação, serviços financeiros, política regional) podem ser mobilizados para promover a inovação. Convém reforçar as sinergias entre todos estes domínios de acção política, a fim de maximizar o seu contributo para a inovação potenciadora de crescimento. O papel fundamental que a inovação desempenha na economia baseada no conhecimento requer a adopção de medidas firmes pela União Europeia e pelos Estados-Membros. A Comissão analisará as bases da política de inovação europeia e delineará uma estratégia de inovação numa comunicação a publicar proximamente.

Neste contexto, as indústrias da defesa desempenham um papel específico. O facto de o seu dinamismo depender das encomendas públicas e os bons resultados alcançados em termos de investigação e de inovação são algumas das suas características específicas. Os efeitos inovadores dos investimentos nestas indústrias são subsequentemente transmitidos ao conjunto da economia, como o atesta o exemplo norte-americano. É essencial que a União reflecta sobre as indústrias da defesa, na sequência dos progressos verificados em domínios como a indústria aeronáutica ou o sector dos satélites.

²⁵ A OCDE (*Innovation and Productivity in Services*, 2001) já desenvolveu o papel dos serviços que fazem uso intensivo do conhecimento na inovação e no crescimento.

²⁶ As investigações actuais salientam a importância de associar os diversos intervenientes dos sistemas de inovação, incluindo os novos participantes, como, por exemplo, os empresários orientados para a investigação, as incubadoras de empresas, os centros de inovação, etc.

²⁷ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu "Finanças públicas na UEM - 2002", COM(2002) 209 final.

V.1.2 Espírito empresarial

O enquadramento empresarial deve ser propício à criação, ao crescimento e ao desenvolvimento de PME e da actividade empresarial em geral. O acesso limitado ao financiamento nas fases inicial e intermédia do ciclo de vida das empresas, a falta de competências, os encargos regulamentares e uma carga fiscal ligeiramente mais elevada travam o crescimento das PME (ver o gráfico 7.1). A actividade das PME em matéria de inovação poderá ainda reforçar-se por meio de uma melhor cooperação e interacção entre Estados-Membros, bem como através de um melhor acesso aos programas de investigação; desta forma, as empresas mais jovens teriam possibilidade de obter conhecimentos especializados suplementares e desenvolver as competências necessárias para criar novos produtos e serviços. Também o espírito empresarial deve ser objecto de uma maior promoção a nível do ensino e dos programas de formação, promoção esta que deverá ter início logo no ensino escolar.

O espírito empresarial constitui um objectivo transversal que, à semelhança da política de inovação, requer esforços concertados por parte de diversos domínios políticos, por exemplo, educação, mercado interno, serviços financeiros ou política fiscal. A promoção de um enquadramento empresarial favorável à criação e ao desenvolvimento de novas empresas faz parte da estratégia de Lisboa e constitui o objecto da Carta Europeia das Pequenas Empresas (adoptada no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira em 2000). Neste contexto, o **Livro Verde sobre o espírito empresarial** que será publicado em breve relançará o debate sobre a forma de construir uma Europa mais empresarial.

V.1.3. Promover uma estrutura de produção industrial sustentável

Tal como se reflectiu no resultado da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que se realizou em Joanesburgo, a necessidade de obter uma estrutura de produção mais sustentável por parte da indústria comunitária está a tornar-se um motor de crescimento e de produtividade. As empresas orientadas para o futuro, nomeadamente as PME, podem retirar dividendos e "valor sustentável" por meio da concepção e da inovação orientadas para criar produtos que respeitem o ambiente e de novos mercados que correspondam, cada vez mais, às exigências das entidades reguladoras e dos consumidores.

A fim de cumprir os compromissos assumidos na Cimeira de Joanesburgo em matéria de modelos de produção e de consumo sustentáveis, a União Europeia deve desenvolver e reforçar a sua **política de produção sustentável**, acção esta que terá por base e deverá ser coerente com iniciativas já existentes. Esta política será, igualmente, elaborada através de um processo de consulta junto da indústria e de outras partes interessadas, a fim de assegurar o seu pleno empenhamento e incentivar a tomada de medidas voluntárias. Entre os elementos fundamentais desta acção de reforço, incluir-se-ão, por exemplo, os seguintes:

- incentivar uma adopção mais generalizada de melhores práticas para aperfeiçoar a eco-eficiência da utilização dos recursos e aumentar o uso de fontes renováveis;
- promover uma indústria de reciclagem viável do ponto de vista comercial e a adopção de melhores práticas;
- aplicar à política integrada de produtos uma abordagem que tenha em conta todo o seu ciclo de vida, através de acordos voluntários e de declarações e normas ambientais para produtos;

- incentivar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias limpas, eliminando os obstáculos à sua adopção e promovendo a interacção entre os sectores público e privado a nível da I&D;
- alargar a utilização dos sistemas de ecogestão tendo em conta as características específicas das PME e continuar a promover a responsabilidade das empresas.

A promoção de uma estrutura de produção industrial sustentável implicaria igualmente o desenvolvimento da capacidade de promover, gerir e antecipar a mudança a nível da organização do trabalho.

V.2. Revisão da abordagem da União Europeia em matéria de política industrial

Este capítulo começa por sublinhar a importância das condições de enquadramento em que as empresas se desenvolvem. Em seguida, analisa os instrumentos disponíveis para avaliar o impacto dessas condições na competitividade e para detectar possíveis melhorias. No quadro da estratégia de Lisboa, explora-se, em seguida, o modo como poderá ser criado um círculo virtuoso entre as diversas políticas que contribuem para a competitividade industrial, por meio do qual se obterá um desenvolvimento sustentável do ponto de vista económico, social e ambiental. Dá-se especial ênfase às necessidades políticas dos novos Estados-Membros e à importância de uma melhor governança mundial. Por fim, o capítulo aborda as formas de determinar se a política industrial é pertinente para as questões específicas e as características de cada sector industrial.

V.2.1. Importância fundamental das condições de enquadramento

As empresas europeias competem numa economia cada vez mais global, mas as condições empresariais com que se deparam no mercado interno são fundamentais para determinar a sua competitividade, o seu crescimento e o seu desempenho em matéria de emprego. Muitos aspectos do enquadramento no qual funcionam as empresas no mercado interno dependem de instituições e estruturas que poderão ser públicas, semi-públicas ou mesmo privadas. Os serviços de enquadramento que estas instituições prestam e a eficiência do "sistema" que constituem e no qual estão enraizadas as empresas exercem uma profunda influência sobre o seu desempenho. **Crê-se que a detecção das deficiências do sistema contribui extraordinariamente para aumentar a eficiência da política industrial**²⁸. A União Europeia deve desenvolver uma abordagem deste género, orientada para o sistema, que responda na medida do possível às necessidades da indústria que foram já identificadas.

É possível estabelecer uma distinção entre **quatro categorias principais de condições de enquadramento** que são pertinentes do ponto de vista da política industrial:

- normas²⁹ que estabelecem o enquadramento geral do mercado (por exemplo, lei das sociedades, princípios gerais do direito dos contratos³⁰, regras de concorrência e do

²⁸ As falhas sistémicas podem assumir formas diversas. A título de exemplo, refira-se a existência de vínculos fracos entre a investigação industrial e a comunidade científica, os sistemas de DPI que não fornecem incentivos suficientes à comercialização e difusão dos resultados da investigação pública, a dificuldade de acesso das PME às novas tecnologias ou a falta de financiamento em determinadas fases específicas do ciclo de vida de uma empresa.

²⁹ Nesta acepção, as normas podem derivar de instrumentos legislativos ou regulamentares, mas também de instrumentos alternativos, por exemplo, acordos negociados entre partes interessadas, tais como parceiros sociais ou produtores e consumidores.

mercado interno, regras sociais, direitos de propriedade intelectual, regulamentação fiscal e laboral, regras aplicáveis ao investimento e ao comércio internacional, política dos consumidores);

- normas que têm por objecto directo categorias específicas de produtos e de serviços (por exemplo, regulamentação relativa à introdução de produtos no mercado, associada a questões como a segurança, interoperabilidade, normalização ou medidas comerciais aplicáveis a determinados produtos, tais como contingentes pautais ou medidas *anti-dumping*); regulamentação específica a determinados sectores que possa ter impacto na competitividade de outros sectores, por exemplo, se afectar o preço ou a disponibilidade de factores-chave;
- instituições que viabilizam o funcionamento do mercado e que podem ser públicas (tribunais, registos de empresas, autoridades em matéria de concorrência ou institutos de patentes), semi-públicas ou mesmo privadas (por exemplo, instituições de transferência de tecnologia, organismos de normalização e avaliação da conformidade);
- condições de carácter mais geral cujo impacto directo é, normalmente, mais difícil de determinar e que são menos influenciáveis a curto prazo - por exemplo, o enquadramento macroeconómico, os valores sociais que influenciam o espírito empresarial ou a estabilidade política de um país.

Desde que, em 1990, a Comissão adoptou a sua Comunicação sobre política industrial, a indústria europeia tem vindo a beneficiar de **importantes realizações políticas** no domínio da melhoria das condições de enquadramento. Destaque-se, em particular, o facto de a união monetária ser já uma realidade e de o mercado interno estar já estabelecido em diversos domínios. O mercado interno propiciou as reformas estruturais necessárias para criar novas oportunidades comerciais, aumentar a produtividade e expandir o mercado para as empresas que vendem ou compram bens e serviços. O advento da moeda única permitiu aumentar a transparência, reduzir os custos de transação e multiplicar o potencial económico do mercado interno.

Registaram-se, também, progressos consideráveis no que diz respeito à abertura do mercado de sectores como as telecomunicações, a energia e os transportes, o que veio melhorar a situação concorrencial das indústrias utilizadoras. Trata-se de um processo que deverá continuar e aperfeiçoar-se, sobretudo a fim de reforçar a competitividade dos utilizadores, salvaguardando, em simultâneo, a viabilidade do serviço universal.

Contudo, há ainda **domínios deficitários**. Os obstáculos de carácter técnico e regulamentar ao comércio e ao estabelecimento em determinados sectores dificultam o bom funcionamento do mercado interno. O enquadramento financeiro das empresas, em especial das PME, poderia beneficiar consideravelmente de mercados financeiros mais consistentes, líquidos, eficientes e integrados. No mercado interno dos serviços existe um grande desfasamento entre a visão de uma economia europeia integrada e a realidade com que se deparam os prestadores e

³⁰ O processo de consulta iniciado na sequência da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o direito europeu dos contratos [COM(2002) 398 final] revelou que subsistem ainda muitos obstáculos e desincentivos aos contratos transfronteiriços, bem como custos de transação cada vez mais elevados que afectam a competitividade das empresas, em particular das PME. Num plano de acção que será publicado em 2003, a Comissão irá propor medidas com vista a solucionar estes problemas.

utilizadores dos serviços³¹. Por outro lado, as limitações da protecção da propriedade intelectual colocam entraves à competitividade. A patente comunitária traria claros benefícios à competitividade da indústria, da inovação e da investigação europeias. Todavia, os Estados-Membros continuam a privilegiar interesses nacionais adquiridos e, um ano após o prazo-limite de Dezembro de 2001 acordado em Lisboa, poucos progressos se realizaram. As diferenças a nível da fiscalidade indirecta também provocam a distorção do mercado interno e fragmentam o mercado de bens e serviços. As complexidades de quinze regimes nacionais de fiscalidade das empresas criam obstáculos às actividades transfronteiriças e ao usufruto dos benefícios do mercado interno. A lentidão dos progressos em diversos domínios, por exemplo, a nível dos mercados dos contratos públicos, também não se coaduna com o objectivo de Lisboa e a aplicação desigual dos compromissos reduz os benefícios da integração económica.

Os fracassos empresariais recentes resultaram na destruição maciça de riqueza e na desconfiança do público para com a integridade do mercado. Um sólido enquadramento de governança das empresas é amplamente reconhecido como um dos requisitos prévios essenciais para o desenvolvimento eficaz e sustentável das empresas competitivas. Uma definição adequada dos papéis e das responsabilidades dos diferentes órgãos das sociedades permite avaliar e desenvolver da melhor forma possível as oportunidades comerciais disponíveis, o que, por seu turno, promove o crescimento, a inovação e o emprego. A protecção adequada dos interesses públicos, sem desencorajar a tomada de riscos e o recurso a decisões empresariais acertadas, aumenta a confiança dos mercados financeiros, o que resulta na melhoria do acesso a financiamento menos dispendioso. Por último, uma abordagem equilibrada à governança das empresas dá maior atenção aos problemas das partes interessadas e à responsabilidade social das empresas. A globalização crescente da economia pode fazer com que as medidas a nível nacional deixem de ser suficientes. Tendo em conta as recomendações publicadas recentemente pelo Grupo de Alto Nível de Peritos em Direito das Sociedades³², a Comissão tenciona apresentar um plano de acção sobre direito das sociedades (incluindo a governança das empresas) numa comunicação a publicar no primeiro trimestre de 2003.

Muitas condições de enquadramento importantes são definidas directamente a nível da União Europeia onde, apesar das realizações, há ainda margem suficiente para encetar novas acções, sobretudo no que diz respeito ao enquadramento regulamentar. Noutros domínios, **são os Estados-Membros (ou as entidades que os constituem) que assumem o papel principal na instituição de condições de enquadramento.** A fiscalidade directa e a regulamentação em matéria social são exemplos evidentes. Mesmo em domínios que são da competência da União Europeia, a ausência de transposição da legislação ou a aplicação desigual das normas a nível nacional ou infranacional pode, por vezes, afectar negativamente as condições de enquadramento. Deve prosseguir-se os trabalhos no sentido de explorar meios que permitam à

³¹ Ver o Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu "Situação do mercado interno dos serviços - Relatório apresentado no âmbito da primeira fase da estratégia do mercado interno para os serviços", COM(2002) 441 final, de 30.7.2002.

³² O Grupo de Alto Nível de Peritos em Direito das Sociedades, instituído pela Comissão em Setembro de 2001 a fim de elaborar recomendações relativas a um enquadramento regulamentar actualizado em matéria de direito das sociedades europeu, apresentou as suas recomendações no seu relatório final, em 4 de Novembro de 2002. Esse relatório integra um capítulo importante sobre governança das empresas e apresenta recomendações detalhadas sobre as seguintes questões: divulgação, pelas empresas, das suas estruturas e práticas de governança, reforço dos direitos dos accionistas, papel dos administradores (independentes) não-executivos ou de supervisão, qualidade dos relatórios das empresas e fiabilidade e integridade das auditorias externas e coordenação dos esforços dos Estados-Membros no domínio da governança das empresas.

União melhorar as condições de enquadramento, apesar da existência deste sistema institucional peculiar.

V.2.2. Uma abordagem comunitária mais sistemática para melhorar as condições de enquadramento

A questão dos instrumentos da política industrial está estreitamente associada ao seu objectivo principal, ou seja, a melhoria do enquadramento no qual funcionam as empresas. Neste contexto, não se pode dissociar a política industrial da política empresarial, tal como se define no documento de trabalho dos serviços da Comissão "Rumo à Empresa Europa: programa de trabalho da política empresarial 2000-2005"³³. Este documento define a política empresarial como uma política que "deve dirigir-se ao enquadramento empresarial na sua totalidade e permitir que, independentemente da sua dimensão, da sua forma jurídica, do sector de actividade ou da sua localização, as empresas cresçam e se desenvolvam. No âmbito da Empresa Europa, qualquer pessoa que possua uma ideia viável em termos comerciais deverá poder pô-la em prática recorrendo à melhor tecnologia disponível e, em seguida, introduzi-la no mercado adequado, através dos melhores meios possíveis." **Por conseguinte, a política industrial pode definir-se como a aplicação dos instrumentos da política empresarial ao sector industrial.**

A União Europeia já concebeu diversas abordagens no intuito de melhorar as condições de enquadramento em que funcionam as empresas. Os esforços orientaram-se para duas vertentes.

A nível comunitário, procurou-se desenvolver **novas abordagens em matéria de regulamentação**, com vista a torná-la menos onerosa para as empresas. Os principais progressos realizados neste domínio incluem:

- a nova abordagem relativa à política de produtos, que limita a regulamentação a requisitos essenciais relacionados com a segurança ou a interoperabilidade dos produtos. Os fabricantes podem optar pelas soluções tecnológicas que assegurem o cumprimento dos requisitos essenciais, o que contribui para incentivar a inovação, a competitividade e a responsabilidade do fabricante. As normas harmonizadas voluntárias desempenham um papel fundamental, porque constituem a forma mais prática de cumprir os requisitos essenciais;
- a abordagem global relativa à avaliação da conformidade, que está associada à nova abordagem e visa, na medida do possível, dar aos fabricantes a possibilidade de escolha entre procedimentos de avaliação da conformidade alternativos, incluindo, em muitos casos, auto-declarações de conformidade com os requisitos essenciais. Esta abordagem é mais flexível e tem a vantagem de aumentar o sentido de responsabilidade do fabricante;
- incentivos aos organismos de normalização, no sentido de continuarem a elaborar normas europeias, bem como novos produtos de normalização que possam ser disponibilizados com rapidez. Estes últimos são particularmente importantes em domínios de rápida evolução tecnológica, porque asseguram que as normas acompanhem a situação tecnológica.

³³ SEC(2000) 771.

Em termos mais gerais, a Comissão lançou, em Junho de 2002, um **Plano de Acção abrangente relativo à "simplificação e melhoria do enquadramento regulamentar"**³⁴, em conformidade com o repto do Conselho Europeu de Lisboa. Este plano de acção estabelece uma série de medidas de carácter geral para melhorar a preparação das medidas da União (avaliação do impacto das iniciativas legislativas e políticas para determinar os efeitos prováveis das opções políticas nos diversos tipos de partes interessadas, incluindo a indústria, bem como princípios e normas mínimas em matéria de consulta pública), para simplificar e reduzir o volume do acervo comunitário³⁵, para facilitar a escolha de instrumentos adequados e eficientes, entre os quais se incluem os designados instrumentos "alternativos", como a co-regulamentação e a auto-regulamentação, e para melhorar o respeito da legislação comunitária. Uma parte considerável das medidas propostas está, actualmente, a ser objecto de negociações que visam a conclusão de um acordo interinstitucional sobre "melhoria da regulamentação" antes do final de 2002, em conformidade com a solicitação do Conselho Europeu de Sevilha.

Com base nestes pressupostos, dentro dos limites do Tratado e no respeito pelas prerrogativas do Parlamento Europeu e do Conselho, a União Europeia deve desenvolver e continuar a fazer uso da sua experiência em matéria de melhoria da regulamentação em diversos domínios que estão ainda abrangidos por directivas complexas e cuja legislação poderia ser simplificada.

Entre outros aspectos, este plano de acção facilitará a tomada em consideração de **alternativas à legislação ou regulamentação tradicionais**, nos casos em que tal se justifique. No quadro a acordar com as outras instituições, a Comissão poderia promover, por exemplo, a co-regulamentação e a auto-regulamentação, com base em acordos estabelecidos entre partes interessadas³⁶, ou em compromissos voluntários (tais como códigos de conduta) por parte de fabricantes e prestadores de serviços. Estes instrumentos voluntários poderiam ser promovidos, sobretudo em domínios caracterizados por uma rápida evolução técnica. A abordagem europeia em matéria de normalização poderá também aplicar-se noutros domínios, por exemplo, no âmbito dos serviços.

Outro elemento fundamental para assegurar que a regulamentação não crie entraves desnecessários às empresas é a **previsibilidade**, que conta com duas vertentes: em primeiro lugar, as empresas precisam de tempo suficiente para observarem as novas regras sem que os custos da adaptação dos seus produtos e processos se tornem inoportáveis. Em segundo lugar, as regras devem ser estáveis, não devendo ser objecto de alterações frequentes, sobretudo se estas implicarem custos de conformidade consideráveis³⁷.

³⁴ COM(2002) 278.

³⁵ O plano de acção confirma o objectivo da Comissão de reduzir em, pelo menos, 25% o volume do acervo comunitário até ao final de 2004 e apresenta uma iniciativa da Comissão relativa a um programa de simplificação, que parte da experiência de medidas anteriores, por exemplo, o exercício SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno) com a finalidade de racionalizar a legislação do mercado interno.

³⁶ No domínio das relações industriais, há exemplos de tais acordos no quadro do diálogo social. As propostas da Comissão no contexto do Livro Verde sobre defesa do consumidor e da comunicação publicada na sua sequência, inserem-se igualmente no âmbito das propostas de regulamentação inovadoras.

³⁷ O recurso a abordagens voluntárias conjugado com um nível adequado de regulamentação governamental faz parte de uma abordagem que visa, simultaneamente, assegurar um nível elevado de protecção de interesses legítimos, por exemplo, a defesa dos consumidores, e aumentar a transparência e a previsibilidade do enquadramento regulamentar das empresas.

Nos domínios que são, essencialmente, da competência dos Estados-Membros, a União Europeia desenvolveu igualmente abordagens inovadoras, a fim de avaliar e comparar o impacto competitivo de cada condição de enquadramento e de promover a sua melhoria. A partir do Conselho Europeu de Lisboa, esta abordagem passou a ser designada por **método aberto de coordenação**, tendo já permitido à União Europeia contribuir de forma positiva para a melhoria das capacidades competitivas nesses domínios. Entre os instrumentos que podem ser utilizados neste contexto, incluem-se os seguintes:

- análises exaustivas da situação, apoiadas por avaliações adequadas, relativamente a cada condição de enquadramento identificada como sendo particularmente importante. Estas análises poderão revestir a forma de painéis de avaliação, por exemplo, o painel da política empresarial e o painel da inovação, bem como de relatórios sobre a competitividade ou de indicadores compostos sobre a sociedade do conhecimento em domínios relacionados com a I&D e o capital humano;
- comparações entre o desempenho de cada Estado-Membro (e de países terceiros seleccionados), com vista à realização de exercícios de aferimento dos desempenhos e de um acompanhamento adequado;
- identificação, intercâmbio e aplicação de melhores práticas;
- no futuro, far-se-á um uso crescente dos objectivos quantitativos³⁸. esses objectivos, que devem ser definidos pelos Estados-Membros, podem ser utilizados como bitolas de avaliação para monitorizar as melhorias a nível da competitividade, desde que acompanhados pelas avaliações correspondentes.

Estas abordagens foram já desenvolvidas relativamente a inúmeros factores críticos de competitividade, em especial do ponto de vista das PME, por exemplo, procedimentos de arranque, acesso ao financiamento, serviços de apoio às empresas, incubadoras de empresas, transmissão de empresas, inovação e investigação e desenvolvimento ou recursos humanos. Contudo, estes instrumentos políticos estão ainda em fase de desenvolvimento e a **União Europeia poderia utilizar esta metodologia de uma forma muito mais abrangente, a fim de contemplar uma gama mais vasta de factores importantes para a competitividade**. Em diversas situações, a utilização destes instrumentos implicaria igualmente uma maior disponibilidade de material estatístico adequado e fiável.

V.2.3. Melhorar a integração das políticas comunitárias que influenciam a competitividade industrial

Dado que a competitividade é determinada por uma grande variedade de condições e de factores, todas as políticas que afectam esses factores influenciam igualmente a competitividade. A União Europeia deve, por conseguinte, assegurar que o seu potencial para melhorar a competitividade seja devidamente aproveitado. Além disso, a política industrial deve procurar antecipar e facilitar a adequação dos sistemas produtivos e garantir também a devida gestão das suas consequências.

O artigo 157.º do Tratado CE prevê que "a Comunidade contribuirá para a realização dos objectivos [da política industrial] **através das políticas e acções por si desenvolvidas em**

³⁸ Tal como se refere na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu "Melhorar o Enquadramento Empresarial", COM(2002) 610 final.

aplicação de outras disposições do presente Tratado" para além de medidas específicas concebidas para apoiar as acções realizadas a nível dos Estados-Membros.

Por conseguinte, é essencial garantir uma integração adequada de todas as políticas comunitárias que contribuem para a concretização desses objectivos. Tal reveste-se de uma importância ainda maior no contexto da estratégia de sustentabilidade, uma vez que é necessário encontrar o justo equilíbrio entre as suas três dimensões - económica, social e ambiental.

Existem diversas políticas cuja integração com a política industrial está já plenamente desenvolvida:

- Entre os seus principais objectivos, a **política comercial** visa a melhoria da abertura do sistema mundial de trocas comerciais, designadamente, a abertura dos mercados protegidos de países terceiros aos produtores e fornecedores de serviços da União Europeia. Dando aos produtores da União um acesso mais barato aos produtos estrangeiros e expondo-os, simultaneamente, a uma maior concorrência por parte de países terceiros, a política comercial permite-lhes e obriga-os a reforçar a sua competitividade.
- Tal como se referiu anteriormente, as **políticas relacionadas com o mercado único** afectam a competitividade de forma bastante positiva, sobretudo ao promover a abertura dos mercados à concorrência e a harmonização das regras, embora o ritmo dos progressos tenha sido desigual e muitos domínios careçam ainda de evolução.
- O mesmo se aplica, em geral, às **políticas da energia e dos transportes**, que estão estreitamente relacionadas.
- Ao reforçar a base de conhecimento e incidir em tecnologias habilitantes essenciais, a **política de I&D** dá também um contributo fundamental à competitividade da indústria comunitária. Poderá ainda mobilizar-se para prestar apoio específico a projectos de interesse europeu - tal como o projecto Galileo - e usufruir, em simultâneo, das vantagens inerentes às regras de concorrência da investigação em colaboração.
- A **política de concorrência** também reforça a competitividade industrial. Através do seu quadro regulamentar, induz as empresas a melhorar a sua eficiência e, assim, dá-lhes meios para garantirem a sua sobrevivência nos mercados. Prepara igualmente as empresas da União Europeia para o desafio que os mercados de países terceiros representam. Neste contexto, a dimensão cada vez mais global de muitos mercados deve ser tida em conta. A natureza e aplicação prática da concorrência e da política industrial possuem a sua própria relevância e é necessário equilibrá-las no processo de tomada de decisão³⁹.
- À semelhança do que se verificou no passado, deve continuar a tirar-se pleno partido do potencial da **política regional**, a fim de acompanhar a reestruturação que continuará, inevitavelmente, a ocorrer em diversos sectores, devido às alterações a nível da procura e ao aumento da concorrência a nível mundial. Esta política desempenhará também um papel fundamental para apoiar os esforços que os futuros Estados-Membros deverão envidar não

³⁹ A Comunicação da Comissão "Produtividade: a chave para a competitividade das economias e das empresas europeias" [COM(2002) 262] e, em particular, o seu capítulo 7, assinalam diversos domínios complexos que requerem intervenção.

só para recuperar o atraso em matéria de competitividade, como também para minorar as suas consequências sociais.

- A coerência entre a **política macroeconómica** e as políticas estruturais é assegurada pelas Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

Outros domínios políticos, nomeadamente os que correspondem com mais frequência a novas exigências da sociedade, reflectem alterações mais recentes. Por esse motivo, a sua interface com a política industrial pode ser objecto de novas melhorias. Essa interface deve tomar plenamente em consideração a **estratégia de sustentabilidade** da União, o que implica a **prossecução simultânea dos objectivos organizados de acordo com os três pilares** - económico, social e ambiental - que servem de base à referida estratégia. Embora, à primeira vista, pareça ser difícil conciliar os objectivos visados pelas políticas ao abrigo destes três pilares, o objectivo da sustentabilidade é, na realidade, um exercício de que todos podem beneficiar, desde que se respeitem diversas condições. Em primeiro lugar, é preciso ter em conta a existência de **interacções dinâmicas entre políticas**. Em segundo lugar, convém proceder a uma **verificação da situação real**, para assegurar que nenhum pilar da sustentabilidade se esteja a desenvolver em detrimento de outros. Por outras palavras, deve efectuar-se um acompanhamento constante para garantir que as três dimensões evoluam em simultâneo de uma forma que promova a competitividade.

- As **políticas social** e do **emprego**, incluindo a **política relativa à formação profissional**, são fundamentais para garantir que a promoção da competitividade constitua uma parte da aplicação equilibrada da estratégia de Lisboa. Ao facultarem a actualização constante das competências dos trabalhadores e, por conseguinte, incentivarem a qualidade do trabalho, estas políticas permitem dar resposta à procura no mercado de trabalho e contribuem positivamente para a economia baseada no conhecimento. Além disso, podem facilitar a aceitação das inevitáveis reestruturações industriais mitigando as suas consequências sociais adversas. O investimento em capital humano por parte das pessoas, das empresas e das entidades públicas é essencial para gerir a mudança e conciliar a flexibilidade com novas formas de segurança para os trabalhadores.
- A **defesa do consumidor** e a **política de saúde pública** constituem condições prévias fundamentais para a confiança dos consumidores que, por seu turno, são essenciais para que a procura seja estável e possa crescer. Evidentemente, estas políticas podem também incluir requisitos regulamentares rigorosos. Contudo, criam igualmente oportunidades de crescimento, ao facultar às empresas um enquadramento previsível. Estas políticas desempenham um papel importante na promoção da aceitação, pelo público, de determinadas tecnologias ou técnicas comerciais, no contexto dos mercados de consumo cada vez mais exigentes.
- A **protecção do ambiente** pode implicar a restrição ou mesmo a proibição do uso de determinados produtos ou tecnologias, o que, a curto prazo, pode levar ao aumento dos custos de produção. A longo prazo, porém, pode auxiliar as empresas da União Europeia a obterem uma vantagem competitiva a nível global e cria novos mercados para tecnologias e produtos limpos.
- A exigência crescente relativamente à **responsabilidade social das empresas** coloca desafios tanto às empresas como aos decisores políticos, mas pode, em última análise, contribuir de forma positiva para a competitividade das empresas europeias, através do reforço do consenso em torno do modelo social e económico europeu.

Em todos estes casos, é fundamental garantir que os meios utilizados para concretizar estes objectivos legítimos sejam o mais eficazes possível em termos de custos e que a indústria se mantenha competitiva e com condições que lhe permitam contribuir activamente para responder aos desejos da sociedade.

A União Europeia deve, por conseguinte, assegurar o justo equilíbrio entre as medidas adoptadas no âmbito das várias políticas. Por seu turno, os Estados-Membros deverão fazer o mesmo nos respectivos domínios de competência. Caso se verifique um desequilíbrio na coordenação de políticas, dever-se-á adoptar medidas adequadas para o corrigir.

Não há soluções milagrosas **para obter esse justo equilíbrio em cada caso**. Porém, a União Europeia começou já a desenvolver **diversos instrumentos** que poderão ser utilizados de acordo com cada situação. Estes instrumentos são abordados no quadro do plano de acção para a melhoria do ambiente regulador (ver o capítulo V.2.2, supra). Convém, ainda, considerar o seguinte:

- A conjugação de instrumentos políticos adequados pode contribuir para conciliar os objectivos de políticas aparentemente incompatíveis. Por exemplo, a abordagem da União relativa à regulamentação dos produtos, favorável às empresas, dá também garantias aos consumidores e utilizadores graças a mecanismos de vigilância do mercado eficazes, previstos ao abrigo da directiva relativa à segurança geral dos produtos, que foi já objecto de revisão.
- As novas abordagens, bem como o reforço da monitorização e do cumprimento da regulamentação podem garantir a existência de condições equitativas.

Com base nestes elementos, a União Europeia continuará a aperfeiçoar a sua metodologia.

Por fim, espera-se que um domínio político de criação ainda mais recente, designadamente a **justiça e os assuntos internos**, venha a exercer um impacto positivo sobre a competitividade e o espírito empresarial, no contexto da política comum em matéria de imigração. A Comissão apresentou propostas que contribuirão para dar resposta à falta de mão-de-obra qualificada, facilitando a mobilidade dos cidadãos de países terceiros residentes de longa duração e a admissão de cidadãos de países terceiros para fins de emprego e de trabalho por conta própria.

V.2.4. Responder às necessidades específicas da indústria dos países candidatos

O alargamento oferece novas oportunidades e ganhos de competitividade à indústria. A experiência adquirida até ao momento na melhoria das condições de enquadramento para a actividade das empresas podem contribuir para incentivar esses desenvolvimentos nos países candidatos. O recurso a instrumentos analíticos e de aferição de desempenhos permitirá assinalar domínios susceptíveis de serem melhorados a nível das infra-estruturas, competências e instituições locais.

Alguns instrumentos da política industrial poderão ter de ser adaptados para responder de forma eficaz às necessidades específicas dos países candidatos. As acções políticas que visem a criação de um enquadramento conducente ao espírito empresarial, à melhoria das competências e ao desenvolvimento das PME poderão ser aplicadas de forma intensiva nestes países. Em Abril de 2002, os países candidatos subscreveram os princípios da Carta Europeia

das Pequenas Empresas, como base da acção política no domínio em questão. Os seus progressos têm sido objecto de um acompanhamento activo pela Comissão⁴⁰. A procura de equilíbrio entre os pilares da estratégia de desenvolvimento sustentável deverá garantir, simultaneamente, uma progressão constante na prossecução dos objectivos sociais, ambientais e económicos. Entre outras acções que poderão exigir especial atenção, incluem-se o apoio ao desenvolvimento dos serviços às empresas, a promoção da cultura da cooperação entre empresas e a promoção do desenvolvimento de agrupamentos de inovação. O apoio prestado pelos fundos estruturais deverá também contribuir para concretizar as prioridades da política industrial.

Por último, a Comissão está já a empreender diversas acções destinadas a auxiliar casos específicos que estão ainda a ser objecto de reestruturação, designadamente o sector siderúrgico. Além disso, tal como se assinala no documento de estratégia sobre os progressos realizados por cada um dos países candidatos na via da adesão⁴¹, a Comissão continuará a acompanhar de perto o cumprimento dos compromissos assumidos por estes países até à data de adesão.

V.2.5. *Melhorar a governança mundial*

A eficácia das políticas comunitárias em matéria de competitividade depende em parte do aperfeiçoamento efectivo da governança mundial. Em domínios como, por exemplo, a política da concorrência, já se realizaram progressos consideráveis neste contexto⁴². Noutros domínios, como a protecção do ambiente, a segurança dos consumidores e as normas sociais e laborais, é necessário continuar a desenvolver princípios globalmente reconhecidos. Esses progressos permitiriam à União Europeia abordar com mais eficácia, a nível global, questões que exigem respostas globais, bem como **elevant as normas aplicáveis a nível mundial, garantindo, ao mesmo tempo, que os custos da abordagem dos problemas globais não recaíssem, de forma desproporcionada, sobre as empresas da União.**

Ao mesmo tempo que deve perseguir activamente esses legítimos objectivos políticos de interesse público, a política comunitária deve visar claramente a criação de enquadramentos internacionais que garantam o cumprimento dos compromissos de forma mais abrangente. As negociações actualmente em curso no quadro da Agenda de Desenvolvimento de Doha permitirão que a União Europeia dê um contributo válido para este debate.

Para o efeito, poderão mobilizar-se outros instrumentos políticos. O diálogo entre as entidades regulamentares da União Europeia e as suas congéneres de países terceiros pertinentes poderá desempenhar um papel útil para estabelecer condições equitativas a nível mundial, ao passo que o diálogo entre os representantes das comunidades empresariais⁴³ poderá pressionar os decisores políticos no sentido de simplificarem e tornarem mais transparente o enquadramento em que se processam as trocas comerciais e o investimento.

⁴⁰ Relatório sobre as medidas adoptadas pelos países candidatos para promover o espírito empresarial e a competitividade, documento de trabalho dos serviços da Comissão, SEC(2001) 2054.

⁴¹ *Towards the Enlarged Union: strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by each candidate country*, COM(2002) 700 final [não existe versão portuguesa].

⁴² Para além da instituição, numa base bilateral com países terceiros pertinentes, de mecanismos de cooperação em matéria de concorrência, a EU participou activamente na criação da rede internacional da concorrência, uma organização composta por mais de setenta entidades *anti-trust*, centrada em projectos precisos e baseada no consenso.

⁴³ A título de exemplo de tais diálogos, destaque-se, em particular, o Diálogo Comercial Transatlântico (TABD), a Mesa Redonda Comercial UE/Japão, a Mesa Redonda dos Industriais UE/Rússia e o Fórum Comercial Mercosul/Europa (MEBF).

Tal como já se referiu, a União Europeia progrediu significativamente em diversos domínios, designadamente na criação de abordagens bem sucedidas e favoráveis às empresas em matéria de regulamentação de produtos e da melhoria da regulamentação em geral, ou nas tentativas pioneiras de conciliar a competitividade e a protecção do ambiente. Prevê-se que, no quadro do seu contributo para a melhoria da governança mundial, continue a promover activamente estas acções a nível internacional.

A União Europeia deve, em particular, reforçar o seu apoio a iniciativas que poderão alargar as suas abordagens regulamentares aos países vizinhos, para além da União Europeia alargada e do Espaço Económico Europeu (EEE). Neste contexto, a criação de uma zona euro-mediterrânica de comércio livre, prevista para 2010, bem como os Acordos de Estabilização e Associação com países dos Balcãs Ocidentais e o estreitamento das relações com a Rússia e outros países da Europa Oriental poderá propiciar oportunidades interessantes.

V.2.6. Importância sectorial da abordagem revista

A política industrial da União continua a adoptar uma abordagem horizontal, o que se reflecte, por exemplo, nas medidas políticas de incentivo ao espírito empresarial ou à inovação, que beneficiam todas as empresas. Além disso, as medidas políticas concebidas para garantir a livre circulação dos produtos industriais possuem um objectivo horizontal. Contudo, a sua aplicação depende de características sectoriais. Por exemplo, os produtos da indústria farmacêutica ou automóvel são objecto de regulamentação pormenorizada devido às suas características intrínsecas ou à sua utilização. Por conseguinte, a política horizontal é aplicada de forma distinta consoante o sector. Do mesmo modo, as medidas de apoio, por exemplo, no sector da investigação e do desenvolvimento, obedecem a prioridades temáticas. Assim, a política industrial reúne inevitavelmente uma base horizontal e uma aplicação sectorial.

As análises exaustivas e o acompanhamento regular da situação concorrencial de cada sector deverá permitir que a Comissão avalie a adequação da conjugação das políticas. **As consultas efectuadas às partes interessadas** poderão desempenhar um papel importante na referida avaliação e nas decisões posteriormente adoptadas quanto ao conjunto de políticas mais adequado a aplicar. À semelhança do que se verificou no passado, a Comissão poderá, se for caso disso, estabelecer em documentos políticos a linha de acção que tenciona adoptar.

O anexo da presente comunicação analisa diversos sectores industriais que possuem características distintas e enfrentam desafios variados. Estes sectores devem ser encarados apenas a título de exemplo, já que foram seleccionados por abrangerem uma vasta gama de situações. São utilizados para ilustrar de que forma se pode avaliar se a conjugação de factores e de acções políticas que influenciam a competitividade de cada sector é adequada ou deve ser reajustada, em conformidade com a abordagem global revista da política industrial e com base numa breve análise dos pontos fortes e fracos do sector.

A aplicação da política deve ter em conta as características específicas dos sectores, mas tal não implica que a política industrial seja fragmentada, já que, pelo contrário, se requer uma visão de conjunto a fim de garantir que a aplicação da política industrial num determinado sector seja coerente com os interesses dos outros sectores.

Além disso, **as abordagens que são testadas num determinado sector podem juntar-se aos instrumentos da política industrial e servir como modelos para outros sectores que se deparem com necessidades semelhantes**. As abordagens inovadoras desenvolvidas pela Comissão Europeia para assegurar a participação das partes interessadas nas análises e na concepção das políticas constituem exemplos positivos. Considera-se que diversas iniciativas

foram bem sucedidas por contribuírem para detectar os desafios que se colocam à competitividade nos vários sectores e para elaborar eventuais respostas políticas. Estas iniciativas incluem a revisão da legislação farmacêutica e o Grupo de Alto Nível G10 em matéria de medicamentos⁴⁴ no sector farmacêutico, o relatório STAR 21⁴⁵ sobre a indústria aeroespacial - que surge no seguimento da iniciativa ACARE⁴⁶ - ou o plano de acção sobre a biotecnologia e as ciências da vida⁴⁷. Constituem um modelo de como garantir uma resposta mais adequada da política industrial comunitária às necessidades das empresas.

VI. CONCLUSÃO

A política industrial da União Europeia deve dar um contributo essencial para as três tarefas seguintes:

- Em primeiro lugar, **deve estabelecer os limites** no âmbito dos quais a indústria e os empresários possam perseguir os seus objectivos. Pretende estabelecer um quadro jurídico previsível que possa ser adaptado em função das necessidades políticas. Em contrapartida, tanto a indústria como os empresários terão, aquando do cumprimento destas obrigações, a certeza de que a sociedade europeia no seu conjunto aceita as actividades que se propõem realizar. Trata-se de um papel que deve ser desempenhado de forma activa quer pela Comissão, quer pelos Estados-Membros, porque uma eventual instituição incorrecta desse quadro poderá originar riscos para o público, fazer desperdiçar os recursos industriais ou frustrar a iniciativa empresarial.
- Em segundo lugar, deve **garantir-se a presença das condições necessárias para que a indústria se desenvolva** e realize o seu potencial em matéria de competitividade. A sociedade europeia não pode adoptar uma atitude passiva relativamente à fonte da sua riqueza. Os decisores políticos europeus devem demonstrar uma preocupação activa no que diz respeito à existência de tecnologia, de competências, de uma mão-de-obra qualificada, de uma atitude positiva para com a tomada de riscos, de financiamento e das restantes condições que formam um enquadramento empresarial verdadeiramente concorrencial e inovador.
- Em terceiro lugar, ter-se-á de **garantir que os enquadramentos, as instituições e os instrumentos** necessários para que tanto o enquadramento empresarial como a indústria ajam em conformidade com as suas obrigações públicas **sejam aplicados e funcionem de forma eficiente**, na acepção mais ampla do termo.

Embora se trate de uma abordagem de natureza horizontal, convém aplicá-la por forma a que se adapte às características específicas dos vários sectores.

O objectivo definido pelo Conselho Europeu de Lisboa e os desafios da sustentabilidade são ambiciosos e só poderão ser concretizados através do pleno empenho da política industrial da União. Se, por um lado, existe um conjunto sólido de instrumentos políticos, por outro as

⁴⁴ Grupo de Alto Nível para a Inovação e a Disponibilização de Medicamentos, também designado por "G10".

⁴⁵ *Strategic Aerospace Review for the 21st century* (análise estratégica da indústria aeroespacial no século XXI).

⁴⁶ Conselho Consultivo para a Investigação Aeronáutica na Europa.

⁴⁷ Incluído na Comunicação da Comissão "Ciências da vida e biotecnologia - Uma estratégia para a Europa", COM(2002) 27 final.

partes interessadas mostram-se, em geral, dispostas a contribuir. Contudo, só haverá sucesso e, em última análise, mais e melhores postos de trabalho e uma maior coesão social, se os esforços forem devidamente orientados.

Por conseguinte, a Comissão tenciona monitorizar, ao longo dos próximos meses, a forma como as suas políticas interagem com **a competitividade da indústria europeia**. Este exercício auxiliará, também, a política industrial a contribuir para a realização dos objectivos de outras políticas.

Este debate não se pode limitar ao âmbito da Comissão. **Todas as instituições da União Europeia, bem como os Estados-Membros e os países candidatos**, devem aceitar este desafio. Melhorar a política industrial comunitária para que, por seu turno, incentive e sustente a competitividade industrial da União, constitui uma preocupação comum. Neste contexto, a Comissão convida todas as partes interessadas a apresentarem as suas observações relativamente às questões levantadas na presente comunicação.

O novo **Conselho Competitividade** terá um papel de relevo na dinamização do processo iniciado pela presente comunicação. Propiciará um fórum com vista à criação de um roteiro através do qual se acompanhará o contributo da política industrial para o objectivo de Lisboa e se monitoriza os progressos. Pode assegurar a coerência entre as políticas desenvolvidas a nível da União Europeia e dos Estados-Membros e melhorar a sua interacção, reunindo as condições necessárias para analisar a situação em termos de competitividade, tanto a nível geral, como a nível de cada sector industrial.

Este processo está ainda na sua fase inicial. A Comissão voltará a abordar o assunto para elaborar novas conclusões, tendo em conta os progressos realizados e poderá propor novas iniciativas.

ANEXO:

AVALIAÇÃO DA COORDENAÇÃO A NÍVEL DA POLÍTICA INDUSTRIAL: ALGUNS EXEMPLOS SECTORIAIS

1. *Sector siderúrgico*

A União Europeia é o segundo maior produtor siderúrgico do mundo a seguir à China, mas ocupa o primeiro lugar no que respeita à qualidade da produção. A União é responsável por cerca de 20% da produção siderúrgica mundial, com um volume de negócios calculado em setenta mil milhões de euros e uma mão-de-obra de 250 000 trabalhadores. Para além da sua própria importância económica, esta indústria é uma fornecedora essencial dos sectores da indústria transformadora de maiores dimensões que, provavelmente, mais se orientam para as exportações internacionais, tais como o sector da construção, dos veículos, das máquinas e equipamento e dos produtos metalúrgicos. Caracteriza-se pela coexistência de empresas de grandes dimensões (as fusões numerosas que se verificaram nos últimos anos deram origem a um número reduzido de verdadeiros operadores mundiais na União Europeia) e de produtores mais pequenos e mais especializados. Trata-se de um sector integrado: os cinco principais produtores representam mais de 60% da produção total da União Europeia, sendo um deles o maior produtor siderúrgico do mundo. A concentração que se verifica no sector deve-se à necessidade de obter dividendos das sinergias e reduções de custos das medidas de eficiência aplicadas, bem como de atingir a dimensão financeira crítica necessária para investir na indispensável e dispendiosa tecnologia inovadora. Apesar de ser visto como um sector tradicional, o sector siderúrgico sofreu uma modernização considerável, a fim de se adaptar à evolução do ambiente concorrencial.

O sector siderúrgico da União Europeia é um dos mais competitivos do mundo. Este desempenho deve-se, em grande medida, aos esforços de reestruturação que foram efectuados no decurso dos últimos vinte anos, um período ao longo do qual a indústria siderúrgica comunitária pôs fim a um excesso de capacidade de 50 milhões de toneladas e reduziu a mão-de-obra de 900 000 para 250 000 trabalhadores.

Para manter a vantagem competitiva do ponto de vista tecnológico, a indústria da União Europeia depende bastante da sua capacidade de inovar, o que implica uma actividade de investigação considerável. Para que haja sucesso, é fundamental orientar-se progressivamente para a produção de aços de qualidade, adequados às necessidades dos consumidores. Crê-se que dominar a concorrência em termos de qualidade será essencial, porque a indústria siderúrgica da União Europeia, que se caracteriza por uma flexibilidade de custos reduzida, terá de continuar a competir com concorrentes que beneficiam, comparativamente, de vantagens de custos ou de regulamentações menos rigorosas (em matéria de auxílios estatais ou de ambiente). A rentabilidade no sector siderúrgico continuará a ser influenciada pela instabilidade dos preços, decorrente das rápidas flutuações a nível da procura, conjugadas com estruturas de fornecimento rígidas e/ou realinhamentos monetários.

A União Europeia complementou os esforços de reestruturação da indústria através do quadro específico do Tratado CECA. Este contemplava auxílios estatais desde que fossem acompanhados por reduções de capacidade, medidas de acompanhamento para mitigar o impacto social da reestruturação e apoio à investigação e ao desenvolvimento (em especial, investigação aplicada e por apoio a projectos-piloto ou de demonstração). O Tratado CECA já expirou, mas o contributo comunitário para a modernização do sector será retomado no

quadro do Tratado CE. **A actual conjugação de políticas, que envolve, em especial, um forte contributo das políticas de I&D e de formação, parece estar a responder de forma adequada às necessidades do sector, pese embora os esforços que se terão de continuar a envidar para manter a sua competitividade.**

O alargamento, designadamente, fará com que a União Europeia se confronte com as capacidades inviáveis e a baixa produtividade de alguns dos novos Estados-Membros, pelo que os actuais esforços de reestruturação deverão prosseguir após a adesão. Neste contexto, a experiência acumulada pela União Europeia graças ao apoio prestado à adaptação dos actuais Estados-Membros - que envolveu uma utilização coordenada das políticas de concorrência, I&D, formação profissional e regional - pode ser utilizada como fonte de inspiração. A adaptação ao acervo comunitário e, em especial, à regulamentação em matéria ambiental da União Europeia, constituirá também um desafio considerável para o sector siderúrgico dos novos Estados-Membros. Em ambos os aspectos, poderá revelar-se útil o apoio orientado por parte da União Europeia.

Por outro lado, a competitividade internacional dos produtores siderúrgicos da União Europeia é ameaçada pelas medidas proteccionistas de países terceiros, bem como por problemas de fornecimento de matérias-primas essenciais, sobretudo a sucata de metais ferrosos, cuja exportação é limitada em determinados países terceiros. Os instrumentos da política comercial devem continuar a ser mobilizados, no intuito de remover estes obstáculos.

A política industrial deve assegurar a coordenação adequada destes instrumentos, a fim de obter a melhor utilização possível, tendo em conta a necessidade de manter o equilíbrio entre os três pilares da sustentabilidade.

2. *A indústria química*

A indústria química da União Europeia é relativamente heterogénea. A dimensão das empresas é muito variada e as PME coexistem com empresas de nível mundial. O sector desempenha um papel de destaque na União, fazendo parte das três principais indústrias em onze dos quinze Estados-Membros. Tem também um papel fundamental como fornecedor de sectores utilizadores a jusante, da agricultura aos têxteis e ao sector automóvel.

A sua posição competitiva é, em geral, favorável⁴⁸. Ao longo da década de noventa, o valor acrescentado da indústria aumentou 3,2% ao ano, em comparação com o aumento anual de 1,9% da indústria transformadora em geral. A indústria química gera 16,2% do valor acrescentado da indústria transformadora na União Europeia. O aumento significativo - 3,4% por ano - da produtividade da mão-de-obra que se verifica desde 1996 contribuiu para a actual posição competitiva. Além disso, com um excedente comercial de 50 mil milhões de euros, o segundo maior de todos os sectores da indústria transformadora da União Europeia, a indústria química é também uma importante fonte de rendimento para o conjunto da União Europeia.

Todavia, prevê-se que a concorrência a nível dos preços venha a aumentar devido às matérias-primas de baixo custo provenientes do Médio Oriente e a forte concorrência da China induzida por produtos de baixo custo e margem de lucro reduzida. Reforça-se, assim, a tendência que já se verifica no sentido da transformação dos produtos químicos em produtos comerciais. Para manter a liderança e a sua posição competitiva, a indústria terá de aumentar a

⁴⁸ Fonte: Eurostat, *European Business "Facts and Figures 1990 – 2000"*.

sua despesa em investigação e inovação. Contudo, as margens de lucro são inferiores às dos EUA, o que torna mais difícil financiar a inovação e a investigação. Por outro lado, a falta de competências é generalizada. Há ainda que ter em conta que os requisitos em matéria de ambiente e de saúde pública são cada vez mais rigorosos, o que cria desafios especiais às empresas do sector e, em particular, às PME. **A conjugação destes factores pode fazer deteriorar a competitividade geral da indústria química europeia. Este risco exige, assim, uma vigilância reforçada por parte da União Europeia.**

A União Europeia criou um mercado interno dos produtos químicos, o que veio impulsionar a sua competitividade. A preocupação manifestada pelo público e os políticos em relação à protecção da saúde humana e do ambiente contra os riscos potenciais das cerca de 30 000 substâncias químicas comercializadas em quantidades superiores a uma tonelada por ano (99% do mercado de produtos químicos) tornou necessária a profunda reorganização desta política. O desafio que se lhe coloca consiste em atingir um nível de protecção elevado em relação a todos os produtos químicos, assegurando em simultâneo um funcionamento eficaz do mercado interno e incentivando a inovação e a competitividade. No intuito de superar estes desafios, a Comissão propôs uma estratégia⁴⁹. O pacote legislativo apresentado pela Comissão visa uma aplicação rentável das propostas da estratégia⁵⁰, garantindo, ao mesmo tempo, o nível de protecção elevado exigido pelos cidadãos da União Europeia em matéria de saúde e de ambiente. Todavia, esta estratégia deve ser cuidadosamente aplicada e gerida para manter a competitividade da indústria.

Um outro desafio consistirá na modernização da indústria química dos novos Estados-Membros e na transposição do acervo comunitário, o que, em determinados domínios, terá custos elevados.

Requer-se, portanto, a adopção de uma abordagem pró-activa que ultrapasse as questões regulamentares para que a indústria química comunitária possa responder com êxito aos desafios que se avizinham no domínio da competitividade. Dependendo de um acompanhamento cuidadoso da evolução do sector químico, esta abordagem poderá incluir diversas medidas:

- à semelhança de outros sectores, a inovação é um factor fundamental, pelo que uma abordagem integrada poderá garantir a mobilização das políticas comunitárias pertinentes - sobretudo as políticas de I&D e de recursos humanos - para responder às necessidades da indústria química;
- enquanto grande consumidora de energia, a indústria química poderia beneficiar, mais do que outros sectores, da prossecução da liberalização do mercado da energia, da qual resultaria um reforço da concorrência e uma diminuição dos preços;
- em matéria de regulamentação, os decisores políticos devem encontrar o justo equilíbrio entre, por um lado, os encargos a curto prazo que a indústria deve suportar e, por outro, as melhorias a longo prazo para o ambiente e a saúde pública e os incentivos à inovação, de uma forma que tome em consideração o custo de oportunidade em termos de investimentos alternativos perdidos e das respectivas consequências para a competitividade da indústria;

⁴⁹ Livro Branco - Estratégia para a futura política em matéria de substâncias químicas, COM(2001) 88.

⁵⁰ Os custos totais directos, para a indústria, da avaliação de riscos efectuada ao abrigo das actuais propostas estimam-se entre 1,4 e 7 mil milhões de euros, embora o valor mais provável seja de cerca de 3,6 mil milhões de euros.

- sector químico beneficiaria claramente do desenvolvimento de regulamentação mundial em matéria de protecção do ambiente, nos casos em que tal se afigurasse possível;
- por último, os instrumentos da política comercial são indispensáveis para criar novas oportunidades às empresas da União Europeia em mercados de países terceiros. entre as medidas que para tal poderão contribuir de forma positiva incluem-se a concretização de uma zona de comércio livre entre a União Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo, o alargamento do acordo de harmonização dos direitos aplicáveis aos produtos químicos a novos parceiros comerciais e, a longo prazo, a eliminação total dos direitos aplicáveis aos produtos químicos.

Uma conjugação equilibrada destes instrumentos políticos contribuirá para manter a competitividade do sector químico, permitindo, ao mesmo tempo, que se evolua no sentido de concretizar os objectivos sociais e ambientais da estratégia de desenvolvimento sustentável da União Europeia.

3. *A indústria aeroespacial*

A indústria aeroespacial e da defesa caracteriza-se por estruturas específicas: o mercado das aeronaves civis de grande capacidade é dominado por dois operadores mundiais, ao passo que os produtos da indústria da defesa são adquiridos exclusivamente por organismos públicos. Trata-se de um sector tradicionalmente caracterizado por uma forte participação pública, havendo mesmo casos de propriedade pública - embora em diversos Estados-Membros esteja em curso um processo de privatização - e de apoio do sector público às actividades de investigação e de desenvolvimento. A indústria faz um uso intensivo da investigação e nem as aeronaves civis nem os produtos da defesa obedecem às regras normais do comércio mundial.

Embora a Europa tenha promovido o desenvolvimento de um operador mundial competitivo no sector das aeronaves civis de grande capacidade e tenha progredido consideravelmente noutros sectores (helicópteros, satélites e plataformas de lançamento), a competitividade da indústria está a ser afectada por diversos factores:

- consolidação da indústria a nível da União Europeia é insuficiente: embora se tenham envidado esforços no sentido de ultrapassar a segmentação geográfica dos mercados, o processo de consolidação a nível europeu ainda não se completou;
- esforços de I&D fragmentados e sem coordenação;
- mercado interno está ainda por realizar: no que diz respeito aos mercados da defesa, a fragmentação constitui a norma devido a requisitos nacionais incompatíveis e ao facto de o plano de acção proposto pela Comissão em 1997 no âmbito da sua Comunicação "Executar a estratégia da União no domínio das indústrias relacionadas com a defesa"⁵¹ não ter sido ainda objecto de um acompanhamento concreto, por falta de empenhamento dos Estados-Membros. Além disso, os Estados-Membros mostraram-se relutantes em adoptar uma abordagem conjunta relativamente aos contratos públicos no sector da defesa. Pelo contrário, no sector civil, as decisões do Parlamento Europeu e do Conselho de instituir uma Agência Europeia para a Segurança da Aviação, com vista à criação de regulamentação comum nos domínios da segurança e do comportamento em termos de ruído das aeronaves e à adopção de medidas conducentes à criação do espaço aéreo único europeu dão à indústria aeroespacial europeia a possibilidade de funcionar num

⁵¹ COM(97) 583 final

enquadramento técnico mais harmonizado, contrabalançando, assim, as consequências das actuais legislações nacionais divergentes;

- a diminuição da procura em geral: as indústrias da defesa têm vindo a deparar-se com uma recessão dos mercados desde o fim da guerra fria, ao passo que os fabricantes de aeronaves civis estão ainda a sofrer a crise que afectou as companhias aéreas na sequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001⁵². A situação estrutural do sector da aviação depende da sua capacidade para se agrupar a nível europeu⁵³.

No seu conjunto, estes efeitos negativos fizeram com que os fabricantes europeus perdessem competitividade e tenham, agora, dificuldade em manter os níveis de investimento e de inovação de que necessitam para se manter competitivos. **A indústria atravessa, por conseguinte, uma situação concorrencial crítica, pelo que urge tomar medidas rápidas e firmes para inverter esta tendência.**

A conjugação de políticas aplicada a nível da União Europeia às indústrias aeroespacial e da defesa não tem ido para além do apoio às actividades de I&D, o que é claramente insuficiente para enfrentar com sucesso os desafios que se colocam ao sector em matéria de competitividade. A Comissão instituiu um grupo consultivo composto por quadros da indústria e membros da Comissão e de outras instituições comunitárias. Esta iniciativa, designada STAR 21⁵⁴, deu origem a um relatório no qual, partindo da análise da situação, se elaboram diversas recomendações para a tomada de medidas políticas destinadas, sobretudo, a melhorar a competitividade.

As recomendações abordam a investigação e o desenvolvimento, os recursos humanos e a mobilidade dos investigadores, a harmonização dos requisitos militares, com vista a facilitar o desenvolvimento de um mercado interno, uma política espacial ambiciosa (em especial através do programa Galileo) e o incentivo da governança da aviação civil a nível europeu, bem como a constituição de uma política europeia de defesa eficaz.

Os instrumentos para uma política industrial mais ambiciosa neste sector poderiam ser facilmente desenvolvidos com base num compromisso claramente assumido. Requer-se, portanto, que todas as partes interessadas - e sobretudo os Estados-Membros - assumam um tal compromisso, com vista à adopção de medidas concretas que melhorem a competitividade destas indústrias fundamentais.

4. *Biotecnologia*

A biotecnologia é uma actividade extremamente inovadora, dependente em grande medida do conhecimento e de recursos especializados, que cada vez mais influencia a competitividade de indústrias a jusante, como a indústria farmacêutica, a protecção das culturas ou o domínio agro-alimentar. Apesar de as grandes empresas serem importantes, o papel das PME na inovação e os seus vínculos com universidades e centros de investigação (dos quais derivam)

⁵² A estabilidade da indústria aeroespacial da União Europeia depende, assim, em grande medida da situação económica das transportadoras aéreas.

⁵³ Os recentes acórdãos do Tribunal de Justiça, que reconhecem a competência exclusiva da Comunidade Europeia nos domínios regidos pelas regras comunitárias internas deverão facilitar a adaptação do quadro regulamentar aplicável.

⁵⁴ *Strategic Aerospace Review for the 21st century* (análise estratégica da indústria aeroespacial no século XXI).

explicam algumas das principais características desta indústria, nomeadamente, a formação de agrupamentos e a concentração geográfica.

Apesar do nível mundial de algumas empresas europeias a capacidade inovadora do sector da biotecnologia europeu continua, em geral, a ser francamente inferior à dos Estados Unidos, e este desfasamento não parece estar a diminuir. O rácio de patentes concedidas pelo instituto de patentes dos EUA (USPTO) e pelo Instituto Europeu de Patentes (IEP) a empresas norte-americanas e europeias é, aproximadamente, de 3 para 1 e de 3 para 2. As empresas de biotecnologia dos EUA também registam um crescimento mais rápido e têm em curso um número superior de projectos de novos produtos do que as suas congéneres da União Europeia⁵⁵.

Esta situação resulta, em grande medida, dos problemas com que as PME deste domínio se deparam, por exemplo, períodos de desenvolvimento longos, procedimentos de autorização rigorosos e falta de financiamento, que levam a que as PME responsáveis pela criação de novos produtos e processos não consigam, com frequência, assegurar a sua comercialização. Daí resulta que, ao invés de crescerem rapidamente, estas empresas tenham de conceder a licença das suas patentes a empresas de maiores dimensões ou sejam objecto de aquisição. Por outro lado, problemas de ordem ética, ambiental e de defesa do consumidor dificultaram a instituição de um quadro legislativo comumente aceite e operacional, o que, por seu turno, veio criar dificuldades às empresas para desenvolverem produtos e processos que possam ser comercializados em condições previsíveis. Por sua vez, esta situação afecta a competitividade das indústrias a jusante, principalmente o sector farmacêutico.

No seu conjunto, estas questões apontam para graves deficiências no quadro político aplicável a esta actividade de uso intensivo de conhecimento, as quais terão de ser colmatadas para que o sector possa contribuir plenamente para a competitividade da União Europeia. Embora a União tenha desde logo reconhecido a importância da biotecnologia, a ênfase política recaiu inicialmente nos aspectos ambientais e de protecção do consumidor, sem dar uma resposta directa à competitividade da biotecnologia europeia (para além do apoio às actividades de I&D).

Esta orientação foi manifestamente insuficiente para solucionar as suas deficiências e, por esse motivo, a Comissão realizou uma análise exaustiva da situação concorrencial do sector da biotecnologia europeu com base em estudos, consultas a partes interessadas e aferimentos do desempenho dos Estados-Membros e dos EUA. Este exercício permitiu identificar as necessidades da indústria e compreender os seus pontos fortes e fracos. O recente plano de acção das ciências da vida e da biotecnologia⁵⁶ propõe uma estratégia integrada e exaustiva que conjuga medidas de promoção da competitividade com outras que visam assegurar uma administração responsável. Baseia-se em consultas alargadas às partes interessadas para dar resposta a preocupações societárias. Entre os elementos principais do plano de acção, incluem-se os seguintes:

- é essencial reforçar a cadeia de criação de valor. A biotecnologia é um sector que se baseia muito no conhecimento e nos recursos. Por conseguinte, é prioritário dispor de uma mão-de-obra especializada e de apoio eficaz à investigação de nível mundial, estabelecer relações entre centros de excelência no Espaço Europeu da Investigação, possuir um

⁵⁵ Estas questões são também abordadas no relatório da Comissão sobre a competitividade, de 2001. Os rácios das patentes do USPTO e do IEP correspondem, respectivamente, a 2000 e 1997.

⁵⁶ Incluído na Comunicação da Comissão "Ciências da vida e biotecnologia - Uma estratégia para a Europa", COM(2002) 27 final.

sistema de protecção da propriedade intelectual acessível e eficaz e dispor de capital suficiente.

- deve garantir-se uma governança responsável. A análise da sociedade e o diálogo contínuo com o público constituem condições prévias fundamentais para o desenvolvimento da biotecnologia na Europa. O diálogo deve incluir obrigatoriamente questões éticas que constituam aspectos fulcrais de determinados domínios da biotecnologia. Um dos principais requisitos para que haja confiança é a criação de um quadro regulamentar baseado na ciência, que seja transparente, eficaz e proporcionado, respeite o princípio da precaução e do fornecimento de informação adequada dos consumidores e não imponha encargos administrativos e obstáculos desnecessários à inovação responsável.
- a nível internacional, a União Europeia deve assumir a liderança na elaboração de orientações, normas e recomendações acordadas a nível internacional e deveria garantir aos países em desenvolvimento, de acordo com os respectivos objectivos políticos, a possibilidade de participar e usufruir dos benefícios da biotecnologia.

Todas estas prioridades só se poderão concretizar-se através da conjugação de instrumentos de diferentes domínios políticos (incluindo a saúde pública e a defesa do consumidor, o mercado interno, a política ambiental, a política comercial e também o enquadramento regulamentar - condições de acesso aos mercados, legislação que autorize ou proíba determinadas práticas, vias de investigação ou tecnologias - etc.). Por conseguinte, é essencial que haja uma coordenação adequada dos instrumentos das várias políticas comunitárias para melhorar a competitividade da biotecnologia.

5. *Sector das telecomunicações*

O sector das telecomunicações, que tem uma enorme importância para a economia comunitária, caracteriza-se por uma estreita ligação entre os serviços e as actividades da indústria transformadora. Este sector, cujas receitas ascendem a mais de 300 mil milhões de euros, possui mais de 1,5 milhões de trabalhadores. Nos últimos anos, registou uma taxa de crescimento de dois dígitos, e tem vindo a contribuir para o crescimento da produtividade e da riqueza em muitas vertentes da economia. No domínio dos serviços e do equipamento, surgiram já empresas europeias de nível mundial, a maioria das quais baseou a sua expansão internacional numa presença pan-europeia.

Esta situação resulta da profunda alteração que se produziu na indústria ao longo da última década e que se caracterizou pelo abandono dos monopólios de telefonia vocal fixa nacionais a favor de uma situação onde os utilizadores finais têm à disposição uma vasta gama de serviços inovadores fornecidos por prestadores distintos. O principal factor de mudança foi o processo de liberalização a nível da União Europeia aliado à evolução das tecnologias digitais. Além disso, os obstáculos ao comércio internacional no domínio das telecomunicações foram, em grande medida, eliminados, permitindo assim a concorrência a nível mundial em quase todos os segmentos de mercado.

No domínio dos serviços, a estrutura do sector é ainda dominada pelos antigos operadores dominantes, mas a sua quota de mercado no âmbito dos serviços fixos tem vindo a diminuir, sobretudo nos segmentos de longa distância e internacional. No que diz respeito aos serviços móveis, os mercados nacionais caracterizam-se pela existência de vários operadores, sendo a

quota de mercado dos principais operadores inferior a 50% em dois terços dos Estados-Membros⁵⁷.

No domínio do equipamento de telecomunicações, as economias de escala originaram, ao longo dos últimos quinze anos, uma grande concentração da indústria, fazendo, assim, com que apenas alguns operadores europeus estejam activos em todos os segmentos de produtos. Todavia, o enorme crescimento dos serviços móveis e da Internet fizeram com que algumas empresas tivessem de concentrar as suas actividades exclusivamente nas tecnologias móveis, ao passo que todos os grandes grupos tiveram de enfrentar a concorrência de empresas inovadoras de menores dimensões, provenientes, sobretudo, da América do Norte, do Japão e do Sudoeste Asiático.

A conjugação de políticas que se aplicou ao sector consiste na liberalização dos mercados das infra-estruturas e de serviços conexos com base na legislação comunitária em matéria de concorrência, aliada à definição, a nível da União Europeia, de princípios regulamentares harmonizados aplicáveis pelas entidades nacionais. Além disso, o apoio comunitário às actividades de IDT no domínio das tecnologias da sociedade da informação contribuiu para reforçar a base científica e tecnológica da indústria europeia, incentivando-a a tornar-se mais competitiva a nível internacional.

Contudo, o sector depara-se com problemas provocados por uma conjugação de factores: o colapso do fenómeno expansionista da Internet, o abrandamento da economia e o excesso de capacidade. Ao mesmo tempo, o sector das telecomunicações móveis prepara-se para a transição da segunda para a terceira geração (3G). Os custos elevados das licenças de 3G representam um encargo considerável para vários operadores europeus. Neste contexto, os operadores diminuíram as suas despesas de capital, o que levou o sector do equipamento europeu a efectuar despedimentos em grande escala. **Por conseguinte, a competitividade do sector está sujeita a uma enorme pressão, tornando evidente a necessidade de mobilizar os instrumentos políticos disponíveis.**

Neste âmbito, para que haja progressos, afigura-se necessário incentivar a procura e aumentar a segurança dos investimentos. As iniciativas regulamentares e políticas que estão a ser aplicadas deverão dar um contributo válido para a realização destes objectivos:

- novo quadro regulamentar que será aplicado pelos Estados-Membros até Julho de 2003 é mais flexível do que o actual. Permitirá uma maior estabilidade e transparência regulamentares e facilitará o aumento da concorrência e da escolha dos consumidores. O novo quadro regulamentar deve ser integralmente aplicado no calendário previsto e manter-se estável.
- Plano de Acção eEurope 2005 visa, em especial, incentivar serviços, aplicações e conteúdos seguros, com base numa estrutura de banda larga amplamente disponível. Até ao momento, a banda larga tem vindo a registar um crescimento lento, mas prevê-se que, graças aos novos produtos e serviços, se venha a tornar num dos principais mercados em crescimento para fabricantes de equipamento.
- os actuais programas de investigação e desenvolvimento e as iniciativas conexas deverão promover a implantação da infra-estrutura de banda larga, incluindo 3G, e o desenvolvimento de novas aplicações, por exemplo, através do apoio a projectos de

⁵⁷ Sétimo relatório sobre a aplicação do pacote regulamentar das telecomunicações, COM(2001) 706.

conteúdo multilíngue, regimes de pagamento de serviços móveis inovadores e ensaios de serviços de 2,5 - 3G inovadores.

- no domínio do comércio electrónico, os esforços da União Europeia no sentido de assegurar a confiança dos consumidores através da protecção dos dados, da segurança da Internet e da confiança no sector (confiança electrónica) contribuirão para criar um quadro estável e previsível e aumentar a confiança dos consumidores nas transações electrónicas entre empresas e consumidores - uma condição prévia essencial para a existência de um ambiente concorrencial.