

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Integração do comércio mundial e externalização — Como enfrentar os novos desafios»

(2008/C 10/17)

Em 16 de Fevereiro de 2007, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a «Integração do comércio mundial e externalização — Como enfrentar os novos desafios».

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos do Comité, a Comissão Consultiva das Mutações Industriais que emitiu parecer em 12 de Setembro de 2007, sendo relator G. ZÖHRER e co-relator G. LAGERHOLM.

Na 438.ª reunião plenária de 26 e 27 de Setembro de 2007 (sessão de 26 de Setembro), o Comité Económico e Social adoptou, por 151 votos a favor, 1 voto contra e 8 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese

1.1 As mudanças nos modelos comerciais e a crescente integração das economias nacionais no sistema comercial mundial obedecem a uma série de factores. Um dos mais relevantes é o desenvolvimento da repartição internacional da produção que se traduziu no maior volume de trocas de produtos intermédios (bens e serviços) em várias fases do processo de transformação. O comércio de produtos intermédios é um dos principais motores das mudanças industriais e constitui uma forma específica de divisão internacional do trabalho.

1.2 Neste contexto, a externalização mede-se pelo comércio externo de produtos intermédios, o que difere um pouco da definição habitual e apresenta similitudes com o chamado «*offshoring*» (deslocalização). A fim de fazer a distinção, poderíamos falar de «externalização offshore».

1.3 Há várias razões para a «externalização offshore». As mais relevantes são, sem dúvida, os baixos custos do trabalho (salários mais baixos e/ou menos protecção social). Além dessas, outras razões têm um papel fundamental, como o preço das matérias-primas ou a proximidade de novos mercados em expansão. As vantagens a nível dos custos provenientes de legislação ambiental menos rigorosa ou de vantagens fiscais podem também ser motivos para a externalização offshore.

1.3.1 O fenómeno da externalização offshore não é um novo desenvolvimento, mas antes um sinónimo da organização da produção baseada na divisão do trabalho, segundo a qual as empresas se especializam naquilo que fazem melhor e com menores custos. As tecnologias da informação e as comunicações baratas aceleram este desenvolvimento e tornam possível o comércio internacional em muitos novos domínios, especialmente no sector dos serviços.

1.3.2 Um sistema de transportes de baixo custo e eficiente é uma condição fundamental para a externalização offshore.

1.4 O volume de bens actualmente comercializados a nível mundial é 15 vezes maior do que em 1950 e a sua participação no PIB mundial triplicou. O comércio internacional de serviços está a atingir taxas de crescimento semelhantes às dos outros bens e está a aumentar mais depressa do que o PIB. Os serviços representam quase 20 % do comércio internacional.

1.5 Entre 1992 e 2003, a participação dos produtos intermédios na importação total aumentou de 52,9 % para 54,1 % e a dos bens de equipamento de 14,9 % para 16,6 %. A participação dos bens de consumo diminuiu ligeiramente. Dentro dos produtos intermédios, nota-se uma nítida mudança na procura que favorece a categoria de peças e componentes.

1.6 Também a nível regional há desenvolvimentos muito distintos. Enquanto a percentagem de produtos intermédios nas importações da UE (15), do Japão e dos EUA desceu, na China, no Sudoeste Asiático e nos novos Estados-Membros (UE — novos 10) essa percentagem subiu.

1.7 O rápido crescimento do comércio de serviços teve lugar sobretudo na categoria «outros serviços», que inclui serviços relacionados com as empresas. Dentro destes, os serviços financeiros, informáticos e de informação são particularmente dinâmicos. Os países que mais beneficiam com a externalização de serviços são os EUA, a UE-15 e a Índia, tendo sido este último país o que mais ganhou em termos relativos.

1.8 Globalmente, a UE manteve a sua posição de líder no comércio mundial, tanto no sector dos bens, como no dos serviços. A economia europeia é líder de mercado num grande número de indústrias com tecnologia de nível intermédio e bens de capital elevado. O crescente défice comercial com a Ásia e o desempenho um pouco mais fraco da UE na área das TIC são motivos de preocupação.

1.9 A externalização offshore faz aumentar o comércio, o que, no geral, aumenta o bem-estar. No entanto, o Comité tem consciência que nesse processo não há apenas vencedores, mas também perdedores e que, geralmente, estes são mais fáceis de identificar, porque as consequências da perda são imediatas (por exemplo, um trabalhador que perde o seu emprego).

1.10 Tendo em conta que, no global, o comércio de produtos intermédios é um desenvolvimento positivo para a UE, esta deve ser encorajada a adoptar uma atitude positiva e activa para um comércio internacional livre, mas justo, assim como uma estratégia activa face à globalização. Ao mesmo tempo, tem de ser dada a maior atenção à repartição, dentro da UE, dos benefícios retirados desse comércio.

1.11 A UE deve defender um comércio mundial que garanta condições equitativas e um desenvolvimento sustentável (económico, social e ambiental).

1.12 A UE devia ter consciência dos seus pontos fortes e desenvolvê-los. Em particular os sectores acima mencionados com tecnologia de nível intermédio têm muitas vezes uma grande capacidade de inovação. Além disso, é igualmente necessário investir em novos domínios, tanto no plano material como no das ideias.

1.13 Dado o desenvolvimento da externalização offshore, são necessárias urgentemente análises mais numerosas e diferenciadas. O Comité recomenda que a Comissão inicie essas análises, que deverão incluir cenários a curto e médio prazo, e que envolva no processo os actores relevantes. Tais análises podem fazer parte dos inquéritos sectoriais no âmbito da nova política industrial e poderão servir de base para as discussões no quadro do diálogo social sectorial.

1.14 A Estratégia de Lisboa contém as respostas fundamentais aos desafios que a integração do comércio mundial e a crescente externalização no estrangeiro da produção europeia colocam à UE. Neste contexto, o Comité sublinha os seguintes pontos como decisivos para uma Europa competitiva e capaz de se adaptar ao processo de globalização:

- realização e fortalecimento do mercado interno;
- promoção da inovação;
- estímulo do emprego.

2. Justificação e contexto do parecer

2.1 As mudanças nos modelos comerciais e a crescente integração das economias nacionais no sistema comercial mundial obedecem a uma série de factores (liberalização do comércio, descida dos custos dos transportes e comunicações, níveis de rendimento cada vez mais elevados, aceleração na divisão internacional do trabalho, etc.). Um dos factores mais relevantes é o desenvolvimento da repartição internacional da produção que se traduziu no maior volume de trocas de produtos intermédios (bens e serviços) em várias fases do processo de transformação. Este crescimento do comércio intermédio, ou externalização, é o reflexo da reorganização de numerosos processos de produção numa base global e regional que estão a estender-se cada vez mais a vários segmentos da economia de serviços.

2.2 Tudo indica que as vantagens comparativas tradicionais do mundo desenvolvido no conteúdo técnico e tecnológico dos seus produtos estão sujeitas à pressão contínua de diversas procedências. A UE está perante um mundo em mudança acelerada com novos concorrentes surgidos em vários sectores industriais e numa indústria de serviços com um valor acrescentado muito elevado. Isto significa que as empresas da UE enfrentam desafios que evoluem a um ritmo muito acelerado.

2.3 O comércio de produtos intermédios é um dos principais motores das mutações industriais e constitui uma forma específica de divisão internacional do trabalho que, em pouco tempo, tem vindo a substituir as formas mais tradicionais de internacionalização. É óbvio que a globalização dos mercados, aliada ao progresso tecnológico, permitiu a decomposição do processo de produção de um dado produto em múltiplas e sucessivas fases de produção e transformação, distribuídas normalmente por diversos países.

2.4 Este parecer pretende averiguar, em primeiro lugar, como o fenómeno da externalização de bens e serviços à escala mundial é influenciado pelos países asiáticos (principalmente a China e a Índia) e pela integração dos novos Estados-Membros da UE. Em segundo lugar, é preciso apurar qual o grau de vulnerabilidade da UE à emergência de novos poderes de comércio global e às consequentes mudanças nas vantagens comparativas mundiais, em particular nos mercados em que a UE é hoje líder mundial. Em especial naqueles que fazem uso intermédio de tecnologia e produzem bens de capital elevado, como por exemplo as indústrias automóvel, farmacêutica e de equipamentos especializados.

2.5 O fenómeno da perda de postos de trabalho não é tratado neste parecer, uma vez que já foi objecto de outros pareceres do Comité.

2.6 Estamos, em suma, perante um fenómeno industrial interessante que obrigará as empresas da UE a aumentarem as vantagens competitivas de que têm beneficiado até à data mas que deixaram de ser garantidas, mesmo em sectores inteiramente novos como a economia de serviços. Se formos capazes de analisar os processos em curso, também seremos capazes de detectar os sectores mais fracos, presentes e futuros, e alertar as indústrias da UE para enveredarem a tempo pela via mais adequada.

3. Evolução do comércio mundial

3.1 A análise que se segue baseia-se num estudo publicado em Outubro de 2006 no número 259 da «*Economic Papers*» da Direcção Geral de Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia ⁽¹⁾.

3.1.1 Este estudo reporta-se ao período entre 1990 e 2003, o que é interessante, porque no início dos anos 90 tiveram lugar alterações significativas para a Europa no comércio mundial. A República Popular da China começou a participar mais no comércio internacional e acabou por aderir à Organização Mundial do Comércio. A realização mais plena do mercado comum levou a um aprofundamento da integração na UE. A abertura política e económica dos países da Europa Central e Oriental, bem como a sua integração na UE, levaram à expansão do mercado interno. No início desse período, a UE tinha 12 Estados-Membros, actualmente tem 27.

3.1.2 Ao mesmo tempo, houve alterações significativas na Índia, Rússia e América Latina (especialmente no Brasil), que reforçaram a posição desses países no comércio mundial.

⁽¹⁾ «*Economic Papers*» n.º 259: «Global trade integration and outsourcing: How well is the EU coping with the new challenges» de Karel Havik e Kierian Mc Morrow.

3.1.3 No momento em que esta análise foi terminada ainda não havia dados fiáveis disponíveis para o período posterior a 2003, daí que seja impossível dar informações precisas sobre a evolução da situação. No entanto, pode-se presumir que as referências à UE-10 se apliquem de forma semelhante também à Bulgária e à Roménia. O exemplo da indústria têxtil revela que os desenvolvimentos observados continuam a ocorrer a um ritmo cada vez mais rápido.

3.2 O volume de bens actualmente comercializados a nível mundial é 15 vezes maior do que em 1950 e a sua participação no PIB mundial triplicou. O comércio internacional de serviços está a atingir taxas de crescimento semelhantes às dos outros bens (cerca de 6 % ao ano, em média, desde 1990) e está a aumentar mais depressa do que o PIB. Os serviços representam quase 20 % do comércio internacional.

3.2.1 Enquanto a evolução geral é, essencialmente, estável, nas várias categorias de bens e serviços as taxas de crescimento variam bastante.

3.2.2 Como mencionado na introdução, a divisão internacional do trabalho é uma das mais importantes forças motrizes do desenvolvimento do comércio mundial. Esta divisão do trabalho tem como resultado um crescimento constante do comércio intermédio de bens e serviços. O crescimento do comércio intermédio (por exemplo, de produtos semi-acabados, peças e componentes), ou «externalização», reflecte a reorganização de muitos processos de produção numa base mundial ou regional, e não nacional, e reflecte também o enorme aumento do fluxo de investimentos estrangeiros directos que representavam menos de 5 % do PIB mundial em 1980 e passaram a representar mais de 15 % no final dos anos 90. No entanto, nem todos os investimentos directos estrangeiros estão ligados à externalização.

3.2.3 A globalização dos sistemas de produção em conjugação com o desenvolvimento de tecnologias eficientes de informação e de comunicação, que levam à externalização ou «especialização vertical», estão também a ter impacto em muitos domínios do sector dos serviços.

3.2.4 A internacionalização dos processos de produção ao nível regional e mundial está a gerar um aumento do comércio entre indústrias e entre empresas. As exportações de uma dada indústria de um país dependem cada vez mais das importações de produtos intermédios que são produzidos pela mesma indústria ou pela filial de uma multinacional.

3.3 Panorâmica do comércio de acordo com as fases de produção

3.3.1 Usando a «Broad Economic Categories Classification» (classificação por categorias económicas gerais) das Nações Unidas, podemos distinguir os produtos de acordo com a sua utilização final (por exemplo: produtos intermédios, bens de consumo ou bens de equipamento).

3.3.2 Entre 1992 e 2003, a participação dos produtos intermédios na importação total aumentou de 52,9 % para 54,1 % e a dos bens de equipamento de 14,9 % para 16,6 %. A participação dos bens de consumo diminuiu ligeiramente. Dentro dos produtos intermédios, nota-se uma nítida mudança na procura

que favorece a categoria de peças e componentes, particularmente nas indústrias automóvel e das TIC.

3.3.3 Também a nível regional há desenvolvimentos muito distintos. Enquanto a percentagem de produtos intermédios nas importações da UE (15), do Japão e dos EUA desceu, na China, no Sueste Asiático e nos novos Estados-Membros (UE — novos 10) a mesma percentagem subiu.

3.4 Estas observações não têm em conta o comércio, nem as tendências dentro da UE-15. Convém, no entanto, sublinhar que é nesse espaço que se realiza a grande maioria das trocas comerciais dos Estados-Membros da UE (de 2 terços a 80 %). Consequentemente, neste contexto, a externalização mede-se apenas pelo comércio externo de produtos intermédios, o que difere um pouco da definição habitual e apresenta similitudes com o chamado «*offshoring*» (deslocalização). A fim de fazer a distinção, poderíamos falar de «externalização offshore».

4. Razões para o crescimento da externalização offshore

4.1 As razões que levam uma empresa a decidir transferir parte ou a totalidade das suas actividades comerciais para o estrangeiro são variadas. Actualmente, a razão principal parece ser o custo de trabalho mais baixo. Além disso, outros factores desempenham um papel importante, como o preço mais baixo das matérias-primas e a proximidade de novos mercados em expansão. A baixa produtividade, um sistema jurídico pouco fiável, a falta de infra-estruturas, condições de trabalho desfavoráveis (por ex., direitos aduaneiros, normas) e a falta de controlo e de capacidade de reacção quando surgem problemas, podem influenciar negativamente a decisão de transferência para o estrangeiro.

4.2 O facto de as empresas deslocarem os seus centros de produção ou obterem de outras empresas bens que antes eram produzidos por elas mesmas não é uma tendência nova. É prática comum, desde há muitos anos, substituir as forças de trabalho nacionais por estrangeiras. A externalização é um sinónimo da divisão do trabalho e de empresas que se mantêm competitivas e capazes de controlar os custos, ao mesmo tempo que se especializam naquilo que fazem melhor. O que é novo, pelo contrário, é que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) possibilitaram, nos últimos anos, a externalização de toda uma nova série de serviços, assim como da produção de bens. As tecnologias da informação e as comunicações baratas permitem, actualmente, às empresas a externalização da maioria das operações que podem ser reproduzidas/utilizadas em formato digital, como as ferramentas de apoio informático, os serviços de *back-office* (trabalho de retaguarda), os *call-centers* (centrais de atendimento), a programação de software e algumas actividades de I&D.

4.2.1 As TIC possibilitaram também uma maior externalização da produção de bens, uma vez que os produtos intermédios podem agora ser obtidos ininterruptamente em vários fornecedores. As técnicas de produção «*just in time*» (sem a tradicional armazenagem) dependem em grande medida das TIC para coordenar em simultâneo o fabrico e a entrega de diferentes peças e componentes de diversos fabricantes a distâncias por vezes consideráveis.

4.3 A externalização está muitas vezes ligada ao «*offshoring*» (deslocalização). A deslocalização pode tomar a forma de uma transferência de tarefas específicas de uma empresa para um local no estrangeiro ou para um fornecedor independente.

Como já foi dito, não se trata de um fenómeno novo. O rápido desenvolvimento das TIC e a consequente descida dos custos das comunicações possibilitaram a introdução de muitas novas prestações intermédias no circuito internacional do comércio de serviços. Actualmente, serviços como o desenho técnico em arquitectura, a leitura de radiografias por radiologistas ou certos serviços jurídicos podem ser enviados para o estrangeiro. Assim, o desenvolvimento das TIC intensificou o comércio internacional ao baixar os custos das transacções e ao permitir o comércio de produtos inteiramente novos. Trata-se de um efeito semelhante ao da introdução do sistema internacional de contentores nos anos 50, que também provocou um aumento do comércio internacional ^(?).

4.4 Este parecer concentra-se na externalização offshore. No entanto, nos debates políticos em geral esta noção é muitas vezes confundida com a de investimentos directos estrangeiros (IDE). Por exemplo, muitas vezes desenvolvimentos que são apresentados como formas de externalização offshore são na realidade parte da expansão de uma empresa para o estrangeiro a fim de satisfazer as necessidades dos mercados locais. Para determinar se a deslocação parcial de uma unidade de produção é ou não um exemplo de offshore, é preciso determinar que mercado será servido. A expansão de uma empresa para o estrangeiro apenas com o propósito de servir um mercado estrangeiro (IDE horizontal) não terá obrigatoriamente (nem mesmo a curto prazo) efeitos negativos no emprego do país de origem. Pelo contrário, pode até ter um efeito muito positivo na rentabilidade e no emprego na sede da empresa.

4.5 Naturalmente, não são apenas os custos mais baixos do trabalho (salários mais baixos e/ou menos segurança social) e a necessidade de proximidade dos mercados que levam as empresas a transferir a produção para outro local. A transferência pode também ser motivada por custos menores ligados a uma legislação ambiental menos rigorosa e por vantagens fiscais. Neste contexto, um exemplo interessante e actual de «*offshoring*» é o da indústria europeia de cimento. Devido ao grande aumento dos preços da energia na Europa (motivado parcialmente pelo sistema comercial da UE no que diz respeito às emissões de CO₂) e à limitação das emissões de CO₂ imposta directamente à indústria, alguns produtores europeus de cimento externalizaram a produção de clinker (cimento não pulverizado) para a China.

4.6 Por último, um sistema de transportes de baixo custo e eficiente é uma condição fundamental para a externalização offshore.

5. Externalização na produção de bens

5.1 A externalização, definida no estudo como a transferência de partes da produção para fornecedores externos ou

(?) A contentorização é um sistema intermodal de transportar a carga ou o produto em lotes, usando contentores normalizados ISO. Os bens podem ser facilmente transportados de um local para outro nestes contentores que podem ser carregados em navios, camiões, comboios, carros e aviões. O conceito de contentorização é considerado como a principal inovação no campo da logística, tendo revolucionado o sistema de tratamento da carga no século XX e reduzido drasticamente os custos de envio.

para estabelecimentos próprios implantados fora da UE, é um reflexo dos seguintes factores:

- A internacionalização das estruturas de produção e o aumento global dos investimentos estrangeiros directos estimulam as trocas comerciais a nível mundial.
- A percentagem de produtos intermédios (especialmente peças e componentes) e bens de equipamento no total das importações mundiais cresce. Desta forma, cresce também o comércio entre indústrias e entre empresas.
- Há um aumento evidente das trocas comerciais complementares entre países industrializados e países em vias de desenvolvimento ou emergentes. A percentagem de produtos intermédios no total das importações da UE-15, dos EUA e do Japão está a diminuir, enquanto a mesma percentagem nos países menos desenvolvidos que são seus parceiros está a aumentar.
- A externalização de partes da produção é uma característica particular da indústria automóvel e das TIC, uma vez que as empresas desses sectores operam a nível mundial.

6. Externalização de serviços

6.1 O comércio mundial de serviços tem vindo a crescer rapidamente desde meados dos anos 90. Atingiu taxas de crescimento semelhantes às do comércio de bens e cresce a uma velocidade superior ao PIB. A percentagem do sector dos serviços no PIB total aumentou de 3,8 % em 1992 para 5,7 % em 2003.

6.2 Embora as taxas de crescimento dos sectores dos transportes e do turismo tenham crescido a par do PIB, o grande crescimento no comércio de serviços deve-se à categoria «outros serviços», que inclui serviços relacionados com as empresas. Dentro destes, os serviços financeiros, informáticos e de informação são particularmente dinâmicos.

6.3 Se compararmos os resultados líquidos (exportações menos importações), os países que mais beneficiam com a externalização de serviços são os EUA, a UE-15 e a Índia, tendo sido este último país o que mais ganhou em termos relativos.

7. Pontos fortes e pontos fracos da UE

7.1 Desde 1990, a UE manteve no geral a sua posição de líder no comércio mundial, tanto no sector dos bens, como dos serviços. Isso advém, em parte, do facto de a fase de grandes investimentos no processo de recuperação mundial no início dos anos 90 ter favorecido as indústrias que produziam bens de capital intensivo, sector onde a UE tem uma posição forte. A UE é líder de mercado num grande número de indústrias com tecnologia de nível intermédio e bens de capital intensivo. Os seus pontos fortes são a produção automóvel mundial, a indústria farmacêutica, os equipamentos especiais e os serviços financeiros e serviços para empresas.

7.1.1 Entre 1992 e 2003, o excedente do comércio externo da UE subiu de 0,5 % para 1,5 % do PIB, contribuindo, assim, significativamente, para o seu crescimento.

7.1.2 Um dos principais pontos fortes da UE é, sem dúvida, o seu mercado interno que oferece, não só um enquadramento jurídico estável, mas também o correspondente mercado interno de grandes dimensões. Através do alargamento, uma parte das externalizações passaram a ter lugar nos novos Estados-Membros.

7.1.3 De acordo com o estudo, em algumas áreas de produção, como por exemplo a indústria automóvel, as tendências da externalização offshore revelam uma concentração regional (a UE-15 nos novos Estados-Membros, os EUA no México e no Brasil, o Japão no Sueste Asiático e na China). Isto explica-se, essencialmente, pelos custos do afastamento geográfico (por exemplo, custos de transportes). Nos sectores das novas tecnologias e dos serviços, estes custos desempenham um papel muito menor.

7.2 Ao mesmo tempo, o estudo revela alguns domínios que são motivo de preocupação. No plano geográfico, o défice comercial com a Ásia continua, de forma geral, a crescer e, no plano tecnológico, o desempenho da UE em matéria das TIC é relativamente fraco. Após verificação cuidada, repara-se que alguns países em desenvolvimento se têm esforçado por chegar rapidamente ao topo da cadeia de criação de valor e, por isso, investem muito em I&D e em formação.

7.2.1 O êxito até agora conseguido pela Ásia no comércio mundial baseou-se sobretudo em domínios de produção (como as TIC) que do ponto de vista europeu eram menos importantes do que, por exemplo, a indústria automóvel, farmacêutica ou química. Nos últimos 15 anos, muitos países asiáticos especializaram-se na exportação de produtos do domínio das TIC⁽³⁾. É de esperar que, numa fase de futuro desenvolvimento, esses países se dediquem também a indústrias até aqui dominadas pela UE (como mostra o exemplo da indústria têxtil).

7.2.2 A UE e a China gozam de uma forte complementaridade em termos das suas estruturas comerciais. A UE especializa-se em bens de tecnologia média a alta e bens de capital, enquanto a China se centra em produções de baixa tecnologia, de uso intensivo de mão-de-obra e de áreas ligadas às TIC. Este padrão de complementaridade traduz-se em tendências comerciais favoráveis para a UE. Actualmente, muitos Estados-Membros desfrutaram de ganhos significativos em termos de poder de fixação dos preços relativamente a potências com mercados emergentes, como a China. Estes resultados sugerem que o processo de recuperação económica de grandes economias emergentes, como a China, pode ser mutuamente benéfico, com grandes ganhos per capita tanto para os países desenvolvidos como para os que estão em desenvolvimento.

(3) Locais de produção baratos, onde muitas vezes são transformados também produtos caros e de alta tecnologia, juntamente com *know-how* (conhecimentos especializados) dos EUA ou da Europa, permitem que produtos como computadores ou telemóveis cheguem aos mercados a preços mínimos e estejam assim à disposição de um conjunto mais alargado de consumidores.

7.2.3 Actualmente, a transferência de serviços para a Índia (ainda) é pouco relevante em termos macroeconómicos.

7.3 Em matéria de comércio externo, a UE enfrenta os seguintes problemas a médio e longo prazo:

7.3.1 O bom desempenho da UE nos anos 90 resultou, em grande parte, dos benefícios da primeira fase, rica em investimentos, da liberalização do comércio mundial: um cenário que não continuará indefinidamente.

7.3.2 A UE apresenta fraquezas em vastos sectores das altas tecnologias, especialmente na indústria das TIC.

7.3.3 A Ásia está a transformar-se num potencial concorrente em alguns dos principais segmentos de mercado da UE. Os chineses, que produzem a baixo custo, dominarão provavelmente uma grande parte das indústrias que necessitam de muita mão-de-obra e de um baixo nível de tecnologia. Isso terá maiores consequências para a UE do que para os EUA ou o Japão.

8. Ganhadores e perdedores da externalização offshore

8.1 A externalização offshore provoca um aumento do comércio, frequentemente com novos tipos de produtos e em novos sectores. Os estudos teóricos e empíricos demonstram que o comércio gera bem-estar, daí que a externalização offshore devia levar a um aumento do bem-estar mundial. No entanto, esta análise torna-se mais complicada quando reparamos que as vantagens em termos de custos que estão na origem da externalização de um produto para o estrangeiro podem ser a consequência de legislações ambientais menos rigorosas, o que poderá afectar o ambiente a nível mundial. Se não for esse o caso, podemos partir do princípio que a externalização offshore faz aumentar o bem-estar mundial. Mas sabe-se também que o comércio tem muitas vezes ganhadores e perdedores. A questão que se coloca aqui é saber quem serão, na Europa, os ganhadores e os perdedores da externalização.

8.1.1 A decisão por parte de uma empresa de externalizar uma tarefa específica pode-se revelar também uma má escolha. Pode haver várias razões para isso. É possível que não agrade aos clientes serem atendidos por centros de atendimento no estrangeiro, que as empresas não recebam os produtos intermédios com a qualidade requerida ou no prazo estipulado, que haja mal-entendidos a nível internacional ou entre as empresas e os clientes devido a diferenças culturais, ou que informações confidenciais sejam transmitidas à concorrência.

8.1.2 Apesar disso, na nossa análise temos de partir do princípio que a decisão de uma empresa (ou de um governo) de externalizar uma parte das suas tarefas é bem sucedida. Neste caso, quem são os ganhadores e os perdedores?

8.2 *Ganhadores*

8.2.1 As empresas europeias que optam pela externalização e pela externalização offshore

Estas empresas têm a possibilidade de beneficiar de uma grande redução dos custos devido à mão-de-obra mais barata. A longo prazo, essas empresas poderão ter acesso também a novos trabalhadores qualificados, tanto directamente, através das suas instalações colocadas no estrangeiro, como indirectamente, através da externalização offshore de fornecedores locais. Além disso, as empresas de países europeus com mercados de trabalho muito regulamentados poderão, através da localização offshore, gerir os níveis de mão-de-obra de forma mais flexível. É igualmente possível que a externalização de uma actividade para o estrangeiro permita a abertura de novos mercados. Graças à instalação dessas produções locais, as empresas europeias podem produzir bens e serviços a preços que tornam possível a venda em países com salários baixos.

8.2.2 Os países europeus fornecedores de bens e serviços externalizados e externalizados no estrangeiro

Com a adesão de 12 novos Estados-Membros em 2004 e 2007, há na União Europeia um número considerável de grandes fornecedores de bens e serviços externalizados e externalizados no estrangeiro. Mas alguns países da UE-15 também beneficiam enquanto locais de produção offshore, em especial a Irlanda. As vantagens para os países que acolhem a externalização são evidentes: a curto prazo são a criação de emprego e o aumento de investimentos; a longo prazo trata-se da transferência de tecnologia e de competências em benefício das populações locais.

8.2.3 Os consumidores de bens e serviços externalizados e externalizados no estrangeiro

Os consumidores de bens e serviços externalizados podem beneficiar com os preços mais baixos dos produtos. A título de exemplo, as estimativas revelam que a globalização da indústria de material informático conduziu a uma baixa de 10 a 30 % no preço de semicondutores e de chips de memória nos anos 90. Os consumidores podem também beneficiar das horas de abertura mais alargadas em muitas indústrias de serviços, incluindo por exemplo a possibilidade de contactar o centro de atendimento de uma empresa em Bangalore depois das 17h00m HEC. Os preços mais baixos farão descer a inflação (consoante a extensão da deslocalização e da externalização offshore relativamente ao volume total de bens), levando a um maior poder de compra.

8.3 *Perdedores*

8.3.1 Os trabalhadores europeus que perdem os seus postos de trabalho devido à deslocalização e à externalização offshore

Os trabalhadores que perdem os seus postos de trabalho devido à deslocalização e à externalização offshore são os perdedores

evidentes e imediatos. Estas pessoas que perdem os seus empregos formam um grupo duramente atingido, mas relativamente pequeno e concentrado. Por oposição, os ganhadores da deslocalização e da externalização offshore constituem um grupo significativamente maior e mais variado que tirará dividendos individuais relativamente pequenos da externalização (com a possível excepção das empresas). Esta assimetria entre ganhadores e perdedores é comum à política económica da deslocalização e à maioria dos outros debates sobre o comércio livre e a concorrência nas importações. A UE tem no «Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização», criado pelo Conselho por pressão da Comissão, um instrumento para apoiar esse grupo, ainda que com meios limitados.

8.3.2 As empresas europeias que não estão em posição de adoptar «boas práticas» através da deslocalização e da externalização offshore.

O problema essencial com que a Europa se confronta actualmente é o crescimento lento da produtividade. Devido à aceleração da globalização, as estratégias de deslocalização e de externalização offshore tornam-se necessárias em cada vez mais áreas para fazer face à concorrência. As empresas incapazes de reestruturar as suas operações, recorrendo à deslocalização e à externalização offshore de certos produtos intermédios ou tarefas, ficarão em desvantagem competitiva face aos seus concorrentes da UE e de países terceiros. Isso significa que correm o risco de ter um crescimento menor e, em última instância, poderão ser obrigadas a sair do mercado ou a transferir toda a sua produção para o estrangeiro. Em ambos os casos, é provável que essa operação provoque maiores perdas de emprego do que se a deslocalização ou externalização offshore tivessem acontecido mais precocemente.

9. **Medidas a tomar e recomendações**

9.1 O Comité pronunciou-se várias vezes no passado sobre o tema do comércio mundial e da globalização⁽⁴⁾; mais recentemente no parecer «Desafios e oportunidades da União Europeia no contexto da globalização» (REX/228 — relator H. Malosse). Neste parecer o Comité pronunciou-se a favor de uma estratégia comum face à globalização, de um estado de direito mundial, de uma abertura comercial equilibrada e responsável, de uma integração acelerada e de uma globalização com uma faceta humana.

9.1.1 Tendo em conta que, no global, o comércio de produtos intermédios é um desenvolvimento positivo para a UE, esta deve ser encorajada a adoptar uma atitude positiva e activa para um comércio internacional livre, assim como uma estratégia activa face à globalização. Ao mesmo tempo, tem de ser dada a maior atenção à repartição dos benefícios retirados desse comércio e ao debate político. A UE deve defender um comércio mundial que garanta condições equitativas e um desenvolvimento sustentável (económico, social e ambiental).

⁽⁴⁾ — REX/182 — «A dimensão social da globalização», de Março de 2005;

— REX/198 — «Preparação da sexta conferência ministerial da OMC», de Outubro de 2005;

— SOC/232 — «Qualidade da vida activa, produtividade e emprego no contexto da globalização e dos desafios demográficos», de Setembro de 2006;

— REX/228 — «Desafios e oportunidades da União Europeia no contexto da globalização», de Maio de 2007.

9.1.2 A política comercial da UE deve ser mais orientada para o melhoramento das normas sociais e ambientais a nível mundial e para uma solução política que conjugue a solidariedade com os interesses individuais e que seja proveitosa para todos os cidadãos. Devem continuar a ser abolidas as barreiras não pautais ao comércio, especialmente nos casos em que as empresas europeias são discriminadas. No contexto da externalização offshore o Comité sublinha a sua exigência de melhor protecção dos direitos de propriedade intelectual.

9.1.3 O actual debate sobre as alterações climáticas, as emissões de gases com efeito de estufa e o desenvolvimento sustentável levará cada vez mais a uma reavaliação de muitos aspectos da globalização, incluindo o comércio. Os países em desenvolvimento já estão a procurar mais assistência, ou um «reforço das capacidades», para o uso de energias mais limpas. Será dada maior atenção ao uso de transportes que façam uma utilização mais limpa e eficiente da energia, especialmente aos transportes marítimos, quando apropriado. As questões de ordem ambiental terão maior peso nas decisões quanto à futura localização de uma unidade de produção e à subsequente distribuição dos produtos. O Comité espera, por isso, que a Comissão realize, em áreas onde ainda não o esteja a fazer, estudos individualizados sobre os aspectos das alterações climáticas relacionados com o comércio.

9.2 A UE devia, em primeiro lugar, ter consciência dos seus pontos fortes e desenvolvê-los. Em particular os sectores acima mencionados com tecnologia de nível intermédio têm muitas vezes uma grande capacidade de inovação. Para além disso, é igualmente necessário investir em novos domínios, tanto no plano material como no das ideias. O 7.º programa-quadro (2007-2012) indica algumas possibilidades a esse respeito. Deve-se prosseguir esta via e intensificar esforços nesse sentido ⁽⁵⁾.

9.3 Dado o rápido desenvolvimento da externalização offshore, são necessárias urgentemente análises mais numerosas e diferenciadas (segundo sectores, regiões, etc.), tanto mais que o estudo mencionado neste parecer fornece apenas um quadro muito geral e não tem em conta as evoluções mais recentes.

9.3.1 O recente alargamento da UE abriu novas oportunidades de externalização nos novos Estados-Membros, cujas sociedades serão tanto ganhadoras como perdedoras, merecendo uma análise específica. Se considerarmos que a externalização offshore para os novos e para futuros Estados-Membros deverá contribuir positivamente para a estratégia de coesão, faz sentido analisar o seu impacto na aplicação futura dos instrumentos financeiros da UE.

9.3.2 Também não há estudos detalhados sobre o impacto a longo prazo da externalização no emprego e nas qualificações.

9.3.3 O Comité recomenda que a Comissão inicie essas análises, que deverão incluir também cenários a curto e médio prazo, e que envolva no processo os actores relevantes. Os inquéritos junto de quem toma decisões nas empresas dão por vezes uma visão diferente da que é apresentada pelas estatísticas comerciais.

9.3.4 Estas análises podem fazer parte dos inquéritos sectoriais no quadro da nova política industrial. Podem também

servir de base para os debates no âmbito do diálogo social sectorial que contaria assim com um instrumento suplementar para antecipar e lidar com a mudança (ver a este propósito vários pareceres da CCMI e do CESE).

9.4 A Estratégia de Lisboa contém as respostas fundamentais aos desafios que a integração do comércio mundial e a crescente externalização no estrangeiro da produção europeia colocam à UE. Neste contexto, a CCMI sublinha os seguintes pontos como decisivos para uma Europa competitiva e capaz de se adaptar ao processo de globalização:

- realização e fortalecimento do mercado interno;
- promoção da inovação;
- estímulo do emprego.

9.4.1 O desenvolvimento contínuo e o alargamento do mercado interno com o objectivo de otimizar a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais contribuirá significativamente para o reforço da concorrência, o que estimulará as empresas, a inovação e o crescimento.

9.4.2 O mercado interno só poderá ser plenamente realizado quando a legislação tiver entrado em vigor e for correcta e eficazmente aplicada. A Comissão e o Conselho devem velar por que os Estados-Membros não atrasem este processo.

9.4.3 Para que a Europa seja competitiva no mercado mundial, é crucial desenvolver as tecnologias e fomentar a inovação na União Europeia. Desta forma aumentará o número de empregos altamente qualificados na Europa e, assim, a UE será um local mais atractivo para empresas e investimentos.

9.4.4 Para encorajar a inovação é indispensável um processo de atribuição de patentes simples e eficaz em termos de custos. Actualmente, a aquisição de uma patente para protecção de uma invenção na UE é bastante mais cara e complicada do que a de uma patente nos EUA. É preciso criar uma patente comunitária eficaz em termos de custos.

9.4.5 É necessário coordenar esforços para atingir o mais rapidamente possível o objectivo de 3 % do PIB em investimentos nacionais para a investigação e o desenvolvimento, tal como traçado pela Estratégia de Lisboa. De acordo com os números divulgados pela Comissão em 11 de Junho de 2007 sobre ciência, tecnologia e inovação, 85 % do atraso na prossecução desse objectivo deve-se ao diminuto investimento das empresas. Ao mesmo tempo, é possível atingir uma alta intensidade de I&D conjugando um envolvimento forte do sector privado com investimentos públicos elevados. O lado público da UE (os Estados-Membros) tem de investir mais na I&D, para que as actividades de I&D do sector privado se desenvolvam mais. Além disso, os governos deviam introduzir uma política de financiamento inovadora para promover investimentos na Investigação e Desenvolvimento.

9.4.6 Os investimentos nas tecnologias de informação e comunicação reforçariam a eficiência na gestão e acelerariam as relações entre os consumidores e os mercados na Europa. O desenvolvimento de uma rede global de ligações Internet de banda larga deve ser prioritário.

⁽⁵⁾ Cf. o parecer do CESE INT/269 — «Sétimo Programa-quadro de IDT», de Dezembro de 2005.

9.5 Neste processo, a política de emprego reveste-se de especial importância. Por um lado, é importante encontrar uma nova possibilidade de emprego para os que perderam o seu lugar devido à externalização offshore, por outro há que manter as exigências em matéria de qualificações e capacidade de adaptação do trabalhador. Justamente, os trabalhadores que perderam o seu trabalho devido a uma deslocalização têm sempre mais dificuldade em encontrar um novo emprego. Até há poucos anos, era possível, em regra, encontrar um novo trabalho em 3 ou 4 meses. Hoje em dia, esse processo pode-se estender por vários anos, já que cada vez mais locais de produção de mão-de-obra intensiva são deslocalizados e quase não se oferecem soluções de substituição adequadas. A chave para a competitividade económica da Europa é uma força de trabalho flexível, com boa formação e motivada.

9.5.1 Neste contexto, o Comité sublinha as conclusões do relatório de Wim Kok ⁽⁶⁾ no que toca a:

- Aumento da capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas a fim de terem maiores possibilidades de antecipar a mudança;
- Integração de mais pessoas no mercado de trabalho;
- Investimentos maiores e mais eficazes no capital humano.

9.5.2 Num mundo em rápida mudança, surgem novas tecnologias que se tornam rapidamente ultrapassadas. Os governos europeus têm de assegurar que os seus cidadãos sejam capazes de se adaptar a estes novos desenvolvimentos, para que todos possam ter uma oportunidade. É urgente dispor de uma política

social e de emprego moderna, direccionada para a promoção das oportunidades de emprego e da empregabilidade através da transmissão de competências e de medidas para melhorar as capacidades de adaptação, de reconversão e de mobilidade geográfica dos trabalhadores. Para realizar esta difícil tarefa, é fundamental que os Estados-Membros definam e apliquem uma política nacional de educação e formação profissional baseada em investimentos na formação e na aprendizagem ao longo da vida. Assim, as pessoas estarão preparadas para a adaptação à mudança e a novas áreas de trabalho. Como sublinhado pela Agenda de Lisboa, isso deverá incluir «as novas competências básicas, como conhecimentos de TIC, línguas estrangeiras, cultura tecnológica, espírito empreendedor e competências sociais».

9.6 A par das qualificações dos trabalhadores, é muito importante que a externalização offshore não conduza a uma maior fuga de cérebros. Deve-se manter um ambiente que faça da Europa um local atraente para a Investigação e o Desenvolvimento. Para isso, o papel das universidades tem de ser revisto (principalmente na área das Ciências Naturais e da Tecnologia), bem como as suas redes de ligações a nível europeu e a sua cooperação com a economia.

9.7 A competitividade da Europa basear-se-á em primeira instância numa economia inovadora com bases científicas e num modelo social solidário que garanta a coesão social. Com normas sociais e ambientais pouco exigentes a Europa não conseguirá vencer os competidores.

Bruxelas, 26 de Setembro de 2007.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Relatório do Grupo de Trabalho para o Emprego sob a presidência de Wim Kok, Novembro de 2003.

O Grupo de Trabalho começou a sua actividade em Abril de 2003 e apresentou o seu relatório à Comissão em 26 de Novembro de 2003. A Comissão e o Conselho integraram as conclusões do relatório no seu Relatório Conjunto sobre o Emprego para a Primavera de 2004, que defendia a necessidade de uma acção decisiva dos Estados-Membros de acordo com o que fora proposto pelo Grupo de Trabalho.