

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre A Economia da União Europeia: Análise de 2007 — Alargar a fronteira da produtividade na Europa

(2009/C 77/28)

Em 17 de Janeiro de 2008, 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 Economia da União Europeia: Análise de 2007 — Alargar a fronteira da produtividade na Europa.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social que emitiu parecer em 3 de Junho de 2008, sendo relator **Peter MORGAN**.

Na 447.ª reunião plenária, realizada em 17 e 18 de Setembro de 2008 (sessão de 18 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 108 votos a favor, 4 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Este parecer é o mais recente de um conjunto de pareceres elaborados pelo CESE que focam aspectos da governação económica na UE. Baseia-se na comunicação da Comissão COM(2007) 721 intitulada «A Economia da União Europeia: Análise de 2007 — Alargar a fronteira da produtividade na Europa».

1.2 A análise de 2007 tem o seu ponto de partida no facto de que apesar de a União Europeia ser uma das economias mais avançadas e produtivas do mundo, continua a existir uma acentuada discrepância entre o nível de vida, medido pelo PIB, da União Europeia e o da economia mais avançada do mundo, os Estados Unidos. Esta situação explica-se por divergências no desenvolvimento da produtividade em vários sectores industriais e Estados-Membros.

1.3 Apesar de a informação sobre os Estados Unidos ser uma medida útil para aferir do desempenho relativo dos Estados-Membros, o presente parecer centra-se numa comparação entre os países da UE. As comparações transatlânticas são afectadas por factores como os modelos sociais, os horários de trabalho e as taxas de participação no local de trabalho, questões que não serão abordadas no presente parecer que pretende simplesmente elucidar por que razão alguns países comunitários criam mais riqueza e emprego do que outros.

1.4 A ideia central do relatório da Comissão é que a aplicação da Agenda de Lisboa irá ajudar os Estados-Membros a aumentar simultaneamente o emprego e a riqueza. Algumas políticas-chave podem dar um importante contributo se visarem:

- promover níveis mais elevados de investimento em I&D;
- desenvolver institutos de investigação e estabelecimentos de ensino de craveira mundial que trabalhem em estreita parceria com a indústria;
- realizar um mercado único plenamente funcional, aberto e competitivo;

— promover uma abordagem integrada para aumentar a segurança e a flexibilidade no mercado do trabalho (o CESE recorda que esta abordagem deve ser negociada pelos parceiros sociais);

— melhorar a qualidade das finanças públicas.

1.5 Estas políticas tornaram-se mais relevantes à luz das alterações na economia global que surgiram desde o Conselho Europeu de Lisboa, em 2000. Os novos desafios incluem não só a presente crise financeira, mas também o equilíbrio entre a procura e a oferta de combustíveis fósseis, os indícios de alterações climáticas, a crescente escassez de alimentos e a procura elevada de matérias-primas em geral. Estas questões tornam o investimento em I&D e a investigação de craveira mundial extremamente prementes, na medida em que realçam a necessidade de um mercado único competitivo assente em disposições de flexigurança eficazes no mercado de trabalho e em finanças públicas de alta qualidade.

1.6 Os factores macroeconómicos da oferta e da procura foram focados em profundidade em anteriores pareceres do CESE sobre a governação económica da UE, tal como exposto no preâmbulo, onde o Comité sublinha que as medidas do lado da oferta para melhorar a competitividade devem ser acompanhadas de uma combinação de políticas macroeconómicas que promova os salários, a procura e o emprego. O presente parecer pretende demonstrar que, independentemente dos factores que afectam a procura, há uma correlação significativa entre as medidas reformadoras da oferta constantes da Agenda de Lisboa e o crescimento do PIB.

1.7 O painel de avaliação de Lisboa recentemente publicado referente a 2007 ⁽¹⁾ tem no topo da sua lista, por ordem, os seguintes sete países: Dinamarca*, Suécia*, Austria*, Países Baixos*, Finlândia*, Irlanda* e Reino Unido*, seguidos da Alemanha e da França ⁽²⁾. Nos novos Estados-Membros, Eslovénia* e Estónia* lideram. Da UE-15, os países na cauda do

⁽¹⁾ Centro para a Reforma Europeia: Oitavo painel de avaliação de Lisboa — A Europa está pronta para enfrentar uma tempestade económica? [Centre for European Reform: The Lisbon Scorecard VIII, Is Europe ready for an economic storm], Fevereiro de 2008.

⁽²⁾ Os Estados-Membros assinalados com um asterisco (*) fazem parte da lista de referência dos países com melhor desempenho, como explicado no ponto 4.9.

pelotão são a Espanha, a Grécia, Portugal e Itália. De todos, os Países Baixos, a Áustria e a Estónia foram distinguidos pela aplicação mais eficaz da Estratégia de Lisboa. Grécia e Itália foram considerados como os países menos eficazes. De que modo a liderança na aplicação do programa de Lisboa afecta a produtividade e o emprego?

1.8 Apesar de haver muitos outros factores relevantes, a conclusão a extrair da análise do presente parecer é que há, na verdade, uma correlação entre a aplicação de Lisboa e os progressos no crescimento do emprego e o PIB *per capita*. Em geral, o inverso também é verdade, com os países que falham a aplicação das reformas de Lisboa a terem tendência para apresentar um desempenho mais baixo. Com base nesta conclusão, o CESE encoraja os Estados-Membros a aplicarem plenamente o programa de Lisboa, o mais rapidamente possível.

1.9 A importância de cada elemento do programa tem de ser realçada. O Comité gostaria particularmente de ver um maior investimento no conhecimento, na educação e na I&D. Não há quaisquer dúvidas quanto ao facto de que a concorrência estimula a inovação, pelo que as economias da UE têm de enfrentar a concorrência para fazerem face aos desafios da globalização. A reafecção dos factores de produção das indústrias e sectores em queda para as indústrias e sectores emergentes e a prosperar é necessária para maximizar a produtividade das economias dos Estados-Membros. Isto implica, por seu turno, que o Estado-Membro invista recursos na flexibilidade. Por fim, é cristalino que o desempenho económico dos Estados-Membros depende grandemente da boa gestão das finanças públicas.

1.10 No parecer enviado pelo CESE ao Conselho de Lisboa de Março de 2000⁽³⁾, o Comité afirmava que: «O CES está convicto de que a Europa possui a capacidade de inovação, a criatividade, o conhecimento e a iniciativa necessários para ser bem-sucedida no novo paradigma [ou seja, a sociedade da informação]. Importa, porém, desencadear esse potencial. Os entraves devem ser substituídos por oportunidades e as punições por incentivos. A última década assistiu à liberalização das indústrias europeias; neste momento há que libertar as energias das cidadãs e dos cidadãos europeus.» Em 2008, ainda resta muito por fazer, mas a Agenda de Lisboa é o caminho a seguir.

2. Preâmbulo

2.1 Este parecer é o mais recente de um conjunto de pareceres elaborados pelo CESE que focam aspectos da governação económica na UE. Foi preparado como resposta à comunicação da Comissão COM(2007) 721 intitulada «A Economia da União Europeia: Análise de 2007 — Alargar a fronteira da produtividade na Europa». O anterior parecer desta série, datado de

⁽³⁾ Parecer do Comité Económico e Social sobre «Emprego, Reforma Económica e Coesão Social — Rumo a uma Europa da inovação e do conhecimento (Cimeira de Lisboa — Março de 2000)», JO C 117 de 26.4.2000, p. 62, ponto 2.16.

Setembro de 2007, denominava-se «A Economia da UE: Balanço de 2006 — Reforço da zona do euro — Principais prioridades políticas».

2.2 No presente parecer, o CESE procurou estabelecer uma correlação entre o crescimento do emprego nos Estados-Membros e o PIB *per capita* e as várias recomendações políticas constantes da comunicação da Comissão. A este respeito, afasta-se bastante das conclusões do precedente parecer sobre o Balanço de 2006 que apresentava a situação socioeconómica nacional e os divergentes objectivos políticos subjacentes à acção dos Estados-Membros.

2.3 Em pareceres anteriores de Outubro de 2006⁽⁴⁾ e de Fevereiro de 2006⁽⁵⁾, o CESE focou as Orientações Gerais da Política Económica (OGPE) para 2005-2008, tendo emitido parecer sobre «As orientações gerais de política económica para 2003-2005» em Março de 2004⁽⁶⁾. Tendo tido conhecimento da recomendação da Comissão para as OGPE para o período de 2008-2010, o CESE nota que estas não sofreram qualquer alteração em relação às de 2005-2008. À luz do trabalho precedente sobre as OGPE, o CESE decidiu utilizar a Análise da Economia da UE em 2007 como base para o presente parecer.

2.4 Em Outubro de 2006, o CESE examinou as regras que afectam os objectivos globais em matéria de estabilidade dos preços, de crescimento e de emprego. Este parecer centra-se mais nas políticas do que nas regras. Em Fevereiro de 2006, o CESE publicou o seu parecer sobre as OGPE para 2005-2008. Apesar de extremamente abrangente, esse parecer subscrevia, de modo geral, a mesma agenda política para o crescimento do emprego e a produtividade que está na base do presente parecer. Em ambos os pareceres, o CESE teve em conta os factores económicos que afectam a procura. Neste parecer, o Comité foca as propostas da Comissão para se proceder a uma reforma da oferta.

2.5 Não obstante, o Comité realça que as medidas do lado da oferta para melhorar a competitividade devem ser acompanhadas de uma combinação de políticas macroeconómicas que promova os salários, a procura e o emprego. O Comité focou esta questão de uma combinação de políticas adequada no seu parecer de Março de 2004 que ainda é de actualidade.

2.6 O documento da Comissão «European Economy» N.º 8/2007 engloba a comunicação «Alargar a fronteira da produtividade na Europa», mais quatro capítulos num total de 149 páginas:

1 Tendências da produtividade na Europa — Finalmente uma nova página?

2 Avaliação da produtividade ao nível industrial

⁽⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As Orientações Gerais para as Políticas Económicas e a Governação Económica — Premissas para uma maior coordenação das políticas económicas da UE», JO C 324 de 30.12.2006, p. 49.

⁽⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre as «Orientações Gerais da Política Económica (2005-2008)», JO C 88 de 11.4.2006, p. 76.

⁽⁶⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As orientações gerais da política económica (2003-2005)», JO C 80 de 30.3.2004, p. 120.

- 3 Haverá um compromisso entre produtividade e emprego?
- 4 Políticas para uma maior produtividade — Outra perspectiva

O Comité lamenta que as recomendações da Comissão para promover a competitividade se limitem à oferta.

Este parecer avalia as políticas evocadas no capítulo 4.

3. Síntese da comunicação da Comissão

3.1 A análise de 2007 tem o seu ponto de partida no facto de que apesar de a União Europeia ser uma das economias mais avançadas e produtivas do mundo, continua a existir uma acentuada discrepância entre o nível de vida, medido pelo PIB, da União Europeia e o da economia mais avançada do mundo, os Estados Unidos. Esta situação explica-se por divergências no desenvolvimento da produtividade em vários sectores industriais e Estados-Membros.

3.2 Ao adoptar a Estratégia de Lisboa em 2000, a UE atribuiu grande importância ao aumento da sua produtividade e à obtenção de um crescimento sustentado do emprego. Os principais elementos desta estratégia eram o desenvolvimento do conhecimento, o reforço das forças competitivas e o aumento da flexibilidade.

3.3 O desenvolvimento do conhecimento exige mais e melhor investimento em I&D e em capital humano. A eficácia e a relação custo/eficiência do sector educativo devem ser asseguradas na União Europeia.

3.4 O reforço da concorrência é fundamental tanto para o nível como para a taxa de crescimento da produtividade. A investigação empírica confirma que a abertura dos mercados à concorrência tem um efeito positivo na produtividade, no crescimento e também no emprego.

3.5 O aumento da flexibilidade é necessário para ajustar correctamente as estruturas de produção com vista a uma maior especialização e diversificação para novas áreas com vantagens comparativas relativas. Nos últimos anos, os Estados-Membros tomaram medidas para facilitar a mobilidade das empresas e da mão-de-obra, mas há que empreender outras iniciativas de maior alcance.

3.6 Daqui se conclui que é necessário alterar as mentalidades. Algumas políticas-chave podem dar um importante contributo se visarem:

- promover níveis mais elevados de investimento em I&D;
- desenvolver institutos de investigação e estabelecimentos de ensino de craveira mundial que trabalhem em estreita parceria com a indústria;
- realizar um mercado único plenamente funcional, aberto e competitivo;
- promover uma abordagem integrada para aumentar a segurança e a flexibilidade no mercado do trabalho (o CESE recorda que esta abordagem deve ser negociada pelos parceiros sociais);
- melhorar a qualidade das finanças públicas.

3.7 Muitas das crenças generalizadas foram abaladas: não são só os grandes países e as grandes empresas que podem ser líderes tecnológicos, o comércio não é o principal vector da difusão tecnológica, os pequenos países podem liderar em domínios especializados, as pequenas empresas introduzem frequentemente novas tecnologias inovadoras, a mobilidade internacional dos trabalhadores e do capital financeiro são o principal veículo de difusão tecnológica.

3.8 Assiste-se actualmente a um amplo consenso sobre os factores que entravam o crescimento da produtividade e as medidas necessárias para o acelerar. As restrições referentes aos mercados do trabalho e dos produtos, a falta de abertura ao investimento directo estrangeiro e os entraves ao acesso ou à criação de novas tecnologias e à sua difusão são alguns dos principais impedimentos ao crescimento da produtividade durante longos períodos de tempo.

3.9 Uma vez que a obtenção de ganhos de produtividade é influenciada pela saída do mercado das entidades menos produtivas, as políticas que promovem a reafecção dos recursos revestem-se de grande importância. Se os ganhos de produtividade conduzem a rendimentos mais elevados, é razoável conjecturar que a procura dos consumidores vai transferir-se para os serviços. Apesar de muitos sectores dos serviços terem um alto valor acrescentado e elevada produtividade, a economia pode assim também suportar a criação de novos postos de trabalho em sectores com níveis de produtividade genuinamente baixos.

4. Produtividade e emprego

4.1 Não é só a Agenda de Lisboa que afecta o PIB *per capita*. O PIB está dependente de factores como o desenvolvimento dos mercados emergentes, da Europa de leste e da Rússia, as tendências dos mercados e dos preços da energia e dos produtos de base, as mudanças tecnológicas e a globalização em geral. A procura interna é influenciada pelos níveis dos salários e do emprego, bem como pelo poder de compra. O controlo da procura é, em grande medida, uma função da política monetária e fiscal, ao passo que o crédito para alimentar a procura tanto do consumidor como das empresas depende, fundamentalmente, dos bancos centrais. Enquanto os mercados financeiros permanecerem em crise, o crédito disponível será possivelmente limitado, a procura sofrerá e o PIB será afectado.

4.2 Os factores macroeconómicos foram focados em profundidade em anteriores pareceres do CESE sobre a governação económica da UE, tal como exposto no preâmbulo. O presente parecer pretende demonstrar que, independentemente dos factores que afectam a procura, há uma correlação significativa entre as medidas reformadoras da oferta constantes da Agenda de Lisboa e o crescimento do PIB.

4.3 No quadro 1, podemos encontrar os dados referentes ao PIB *per capita* relativo. Foram seleccionados dois períodos de tempo: 1999, o ano de introdução do euro e 2007. Para os novos Estados-Membros, este período abrange a sua adesão à UE. Durante o período seleccionado, os EUA desceram de 161,8 % para 150,9 % em relação à UE-27. Não obstante, os Estados-Membros ditos antigos não foram capazes de tirar proveito deste declínio relativo nos EUA, tendo a UE-15 caído de 115,3 % para 111,7 %, com a zona do euro a cair de 114,5 % para 109,8 % em relação à UE-27.

4.4 À luz desta informação sobre o PIB, o que nos revelam as estatísticas sobre o emprego? O quadro 2 dá-nos a informação referente ao emprego para os anos de 1998 (ano em que se iniciaram as primeiras negociações de adesão com os novos Estados-Membros) e 2006 (últimos dados disponíveis). Os dados sobre o desemprego cobrem o período até 2007. O emprego nos EUA regrediu de 73,8 % para 72 % da população activa durante este período, tendo o desemprego subido de 4,5 % para 4,6 %. Simultaneamente, a zona do euro começou a recuperar com o emprego a subir de 59,2 % para 64,8 % e o desemprego a cair de 10,1 % para 7,4 %. Os dados para a UE-15 são ligeiramente superiores aos da zona do euro, sendo ligeiramente inferiores para a UE-25.

4.5 O painel de avaliação de Lisboa recentemente publicado referente a 2007 tem no topo da sua lista os seguintes sete países: Dinamarca*, Suécia*, Áustria*, Países Baixos*, Finlândia*, Irlanda* e Reino Unido*, seguidos da Alemanha e da França. Nos novos Estados-Membros, Eslovénia* e Estónia* lideram. Da UE-15, os países na cauda do pelotão são a Espanha, a Grécia, Portugal e Itália. De todos, os Países Baixos, a Áustria e a Estónia foram distinguidos pela aplicação mais eficaz da Estratégia de Lisboa. Grécia e Itália foram considerados como os países menos eficazes. De que modo a liderança na aplicação do programa de Lisboa afecta a produtividade e o emprego?

4.6 Em termos de PIB *per capita* relativo, o Luxemburgo e a Noruega estão à frente dos Estados Unidos da América. A 20 % dos EUA está a Irlanda* (notável), os Países Baixos*, a Áustria*, a Suécia*, a Dinamarca*, a Bélgica e (por pouco) o Reino Unido* e a Finlândia*. Fora da UE, a Islândia, a Suíça e o Japão estão todos dentro dos 20 % dos EUA. Nos novos Estados-Membros, Chipre e Eslovénia* são os mais próximos da média da UE-27, tendo a Estónia* realizado os progressos mais notáveis, seguida da Letónia, Lituânia, Hungria e Eslováquia.

4.7 No âmbito do emprego, é possível estabelecer vários paralelismos com a situação do PIB. O emprego nos Estados Unidos situa-se pouco acima dos 70 % da população activa. No quadro, todos os países que não pertencem à UE, incluindo o Japão, e os três países que não pertencem à zona do euro (Dinamarca*, Suécia* e Reino Unido*) têm níveis de emprego superiores a 70 %. Na zona do euro, apenas os Países Baixos* e a Áustria* estão acima dos 70 %, situando-se a Irlanda* e a Finlândia* muito perto. Dos novos Estados-Membros, Chipre e Estónia* lideram com um total próximo dos 70 %.

4.8 O desemprego norte-americano é de 4,6 %. A Irlanda*, os Países Baixos*, a Áustria*, a Dinamarca*, Chipre e Lituânia apresentam um resultado melhor do que o dos EUA, tal como a Noruega. O Luxemburgo, o Reino Unido*, a República Checa, a Estónia* e a Eslovénia* estão a menos de um ponto dos EUA. A Suécia*, a Letónia e Malta estão a menos de dois pontos dos Estados Unidos.

4.9 Do exposto, torna-se claro que deveríamos examinar as políticas e as tendências dos países que lideram o painel de avaliação de Lisboa, nomeadamente a Dinamarca*, a Suécia*, a Áustria*, os Países Baixos*, a Finlândia*, a Irlanda* e o Reino Unido*, assim como os países que estão na frente dos novos Estados-Membros como a Estónia* e a Eslovénia*. Para efeitos do presente parecer, estes países passarão a constituir a «lista de

referência» e estão assinalados com um asterisco (*). Vamos examinar em que medida as políticas referentes ao conhecimento, à concorrência, à inovação e às finanças públicas contribuíram para o êxito relativo destes países. Por oposição, as políticas da Espanha, Grécia, Portugal e Itália serão acompanhadas enquanto «grupo de controlo». Além disso, as iniciativas políticas nas poderosas economias alemã e francesa continuam a ser extremamente importantes para a UE. Ambos os países se caracterizam por um meio político polarizado que dificulta as reformas, embora, em certa medida, os resultados estejam agora a surgir.

5. Investimento no conhecimento

5.1 O programa da OCDE para avaliação internacional dos estudantes denomina-se PISA. O quadro 3 é um composto feito a partir do inquérito de 2006 sobre as competências de leitura, matemática e ciências de jovens com 15 anos de idade na OCDE e em outros países.

5.2 Para além da Coreia, Japão e Suíça, os países com a nota máxima de «A» em todas as áreas são a Finlândia* (vencedor de longe), os Países Baixos*, a Bélgica e a Estónia*. Os países com dois «A» são a República Checa, a Áustria*, a Eslovénia* e a Irlanda*. Com um «A» temos a seguir a Dinamarca*, a Suécia*, o Reino Unido*, a Alemanha e a Polónia. A Alemanha e o Reino Unido obtiveram o seu «A» na área das ciências. O Reino Unido* apresenta a terceira competência mais elevada em ciências com nível 6, atrás da Eslovénia* e da Finlândia*. Todos os países da lista de referência têm notas «A». Os países do grupo de controlo estão agrupados na cauda da tabela juntamente com os EUA.

5.3 Dada a correlação significativa entre o desempenho do sistema de ensino e o desempenho das economias dos Estados-Membros, o CESE considera que a Comissão vai indubitavelmente no bom caminho ao tornar a qualidade da educação uma política emblemática da UE.

5.4 A Universidade Jiao Tong de Xangai desenvolveu uma metodologia para classificar as universidades. Há outras metodologias, mas a desta universidade está mais em linha com a ênfase da UE na ciência e investigação.

5.5 O desempenho do sistema escolar norte-americano avaliado de acordo com o método PISA é relativamente medíocre. É no ensino superior que os EUA conservam a sua vantagem competitiva. O quadro 4 foi retirado das classificações produzidas pela Universidade Jiao Tong. Há 17 universidades americanas entre as vinte melhores, duas britânicas e uma japonesa. Com dez entradas nas cem melhores, o Reino Unido é um dos países que consta da lista de referência. O Japão (seis entradas), o Canadá (quatro), a Austrália (duas), a Suíça (três), a Noruega (uma) e Israel (uma) são os países não-UE que também constam desta classificação. Cinco dos países da lista de referência surgem entre as cem melhores: o Reino Unido*, os Países Baixos* (duas), a Dinamarca* (uma), a Suécia* (quatro) e a Finlândia* (uma). Nenhum dos países do grupo de controlo é enumerado. Chegou o momento de Bolonha, Salamanca e Coimbra voltarem a ganhar o seu esplendor de outrora. Há ainda seis entradas para a Alemanha e quatro para a França.

5.6 Para além do Reino Unido, apenas seis Estados-Membros estão representados na classificação das cem melhores universidades. Logo, vinte países da UE não figuram na mesma. A política da Comissão parece vir colmatar esta lacuna com a criação do Instituto Europeu de Tecnologia. Não obstante o apoio do CESE a este projecto, é difícil compreender como é que vai desenvolver-se sem prejudicar a presença da UE na classificação das cem melhores universidades. Uma estratégia alternativa seria rever as políticas dos Estados-Membros para o desenvolvimento das suas principais universidades. O maior requisito é o estabelecimento de uma parceria mais estreita entre as universidades e a indústria no sentido de desenvolver os conhecimentos e as competências necessárias para tirar proveito da tecnologia e da ciência do século XXI para criação de emprego e de riqueza.

5.7 Um outro indicador do ensino universitário dos Estados-Membros prende-se com os dados do Eurostat sobre o número de licenciados em ciências e tecnologias por mil habitantes na faixa etária dos 20 aos 29 anos. Nos EUA esse número é de 10,6 %. Os Estados-Membros a um ponto percentual dos EUA são a Bélgica, a Alemanha, a Grécia, a Itália, a Letónia, a Áustria*, a Polónia, a Roménia, a Eslovénia* e a Eslováquia. Os Estados-Membros claramente acima são a Dinamarca* (14,7), a Irlanda* (24,5), a França (22,5), a Lituânia (18,9), a Finlândia* (17,7), a Suécia* (14,4) e o Reino Unido* (18,4). Os países assinalados com um asterisco (*) pertencem à lista de referência. A Itália e a Grécia são os únicos países do grupo de controlo que entram nesta classificação. O aumento do número de licenciados em ciências e tecnologias deve ser uma prioridade dos sistemas de ensino secundário e superior dos Estados-Membros.

5.8 Um dos objectivos do projecto de Lisboa é aumentar a despesa comunitária em matéria de I&D para 3 % do PIB. Dois por cento destes deverão provir do sector privado. Dois dos países da lista de referência, a Suécia* e a Finlândia*, gastam mais de 3 %. A estes junta-se a Dinamarca* e a Áustria* que consagram entre 2 % a 3 %, tal como a Alemanha e a França. Os países que dedicam entre 1 a 2 % são a Bélgica, a República Checa, a Estónia*, a Irlanda*, os Países Baixos*, a Eslovénia*, a Espanha e o Reino Unido*, figurando a maior parte destes na lista de referência. Todos os outros Estados-Membros consagram menos de 1 %, excepto a Hungria e a Itália com exactamente um por cento, constando a Itália e a Espanha do grupo de controlo. Para colmatar este fosso, é razoável esperar que os governos contribuam com 1 % do PIB para I&D. Idealmente, esta soma seria canalizada para as universidades e institutos de investigação para ajudar a criar uma reputação e presença na comunidade científica mundial. De momento, os governos da UE-15 consagram entre 0,30 % a 0,40 %, enquanto os governos dos novos Estados-Membros gastam 0,50 % a 0,60 %. Pode-se e deve-se fazer mais, quanto mais não seja para desenvolver a tecnologia necessária para combater as alterações climáticas e a poluição.

5.9 Quanto à redução da carga fiscal para o sector privado

de I&D, o CESE já enviou à Comissão o seu parecer na matéria (7). Na opinião do CESE, todos os Estados-Membros devem adoptar boas práticas e introduzir incentivos fiscais para encorajar um maior investimento em I&D por parte do sector privado, especialmente pelas PME.

5.10 Há uma relação circular entre educação, investigação, inovação, conhecimento tecnológico e tendências de emprego. Num círculo virtuoso, o conhecimento e as competências nacionais atraem investimento interno, transferência de conhecimento e imigração. Sem esta base, as pessoas qualificadas sentem-se tentadas a procurar um ambiente de conhecimento onde as suas competências sejam valorizadas, o que pode conduzir a um círculo vicioso de emigração e a uma «fuga de cérebros».

5.11 As conclusões políticas em matéria de investigação e educação são que muitos Estados-Membros têm de examinar os seus sistemas de ensino secundário e superior e os governos têm de aumentar a despesa em I&D. Há uma correlação clara entre a eficácia das políticas e o emprego e a produtividade, tal como foi demonstrado pelos resultados da lista de referência e do grupo de controlo.

6. Concorrência e inovação

6.1 A comunicação da Comissão enuncia três políticas para promover a concorrência, nomeadamente a liberalização e a regulamentação das indústrias de rede, uma política de concorrência e ganhos motivados pelos efeitos positivos do mercado interno.

6.2 Os benefícios do mercado interno são o estímulo da inovação que resulta da exposição das empresas à concorrência externa, as economias de escala na produção, distribuição e comercialização disponíveis num mercado mais vasto e as transferências de tecnologias que decorrem da abertura ao investimento externo.

6.3 Os Estados-Membros da UE não atraem de forma uniforme investimento directo estrangeiro (IDE), nem estão abertos da mesma maneira ao mesmo. Em termos de transferência de tecnologias, métodos de gestão, presença no mercado e investimento de capital, isto prejudica os Estados-Membros que não beneficiaram de IDE. A informação da Ernst & Young sobre IDE revela que no período de 1997-2006, os dez principais beneficiários de IDE por número de projectos foram:

| | | | |
|-----------------|------|---------|------|
| Reino Unido | 5539 | França | 3867 |
| Alemanha | 1818 | Espanha | 1315 |
| Bélgica | 1190 | Polónia | 1046 |
| Hungria | 1026 | Irlanda | 884 |
| República Checa | 849 | Rússia | 843 |

(7) Ver parecer do CESE sobre «Para uma utilização mais eficaz dos incentivos fiscais em favor da investigação e do desenvolvimento (I&D)», JO C 10 de 15.1.2008, p. 83.

6.4 O IDE tem tido uma importância enorme para o crescimento económico dos novos Estados-Membros. Com a concorrência proveniente de países de todo o mundo, incluindo a Índia e a China, para atrair IDE a aumentar, os novos Estados-Membros vão ter de se voltar para a economia do conhecimento para assegurarem o crescimento e o emprego. Os países asiáticos têm resultados notáveis nos testes de competências PISA e centenas de milhares de diplomados com licenciaturas e mestrados em ciências e tecnologias estão a sair das suas universidades.

6.5 A liberalização e regulamentação das indústrias de rede tem um potencial enorme para reduzir os custos e melhorar a produtividade de toda a economia. Há três fases nesta política. Primeiro vem a privatização, seguida da regulamentação que permite a novos participantes no mercado desafiar os operadores históricos e, por fim, uma separação da propriedade entre redes e redes de serviços. No seu «Relatório sobre os progressos realizados na criação do mercado interno do gás e da electricidade»⁽⁸⁾, a Comissão considerou a mudança de fornecedor por parte dos clientes como um indicador de concorrência eficaz. O seguinte quadro ilustra a situação:

| Percentagem de clientes que mudam | | | |
|-----------------------------------|----------------------|---------------|------|
| | | Electricidade | Gás |
| Alemanha | Grandes empresas | 41 | (*) |
| | PME | 7 | * |
| | Agregados domésticos | 5 | * |
| França | Grandes empresas | 15 | 14 |
| | Agregados domésticos | 0 | 0 |
| Espanha | Grandes empresas | 25 | 60 |
| | PME | 22 | 60 |
| | Agregados domésticos | 19 | 2 |
| Reino Unido | Grandes empresas | 50 + | 85 + |
| | PME | 50 + | 75 + |
| | Agregados domésticos | 48 | 47 |

(*) Não há dados sobre a Alemanha referentes ao mercado do gás.

A concorrência é, regra geral, mais aguerrida em alguns dos países da lista de referência, muito embora Itália e Espanha também tenham feito alguns progressos.

(8) Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Relatório sobre os progressos realizados na criação do mercado interno do gás e da electricidade, COM(2005) 568 final de 15.11.2005.

6.6 A implementação da política de concorrência pretende favorecer a eficiência e a produtividade, com benefício para o consumidor. Esta política está perfeitamente em conformidade com o equilíbrio que o CESE procura manter entre os interesses dos círculos que o compõem.

6.7 A comunicação conclui que a concorrência é fundamental tanto para o nível como para a taxa de crescimento da produtividade. É interessante constatar que as economias da lista de referência são as mais abertas da UE e têm a produtividade mais elevada, os níveis de emprego mais altos e a maior capacidade de absorção de trabalhadores migrantes. É um erro que os governos dos Estados-Membros tentem impor barreiras à volta das suas economias por receio da concorrência.

7. Políticas de reafecção

7.1 A Comissão entende por reafecção a redistribuição dos factores de produção das indústrias e sectores em queda para as indústrias e sectores emergentes e a prosperar.

7.2 A tese central da comunicação é que quanto maior for o crescimento económico provocado pela expansão da fronteira tecnológica, mais a economia será exposta a mudanças estruturais. Há novos sectores de tecnologia de ponta que podem ganhar posição no mercado à custa de sectores em recuo. Novas empresas podem vir a tornar-se actores importantes e empresas bem estabelecidas podem ver-se forçadas a adaptar-se ou a desaparecer.

7.3 Uma vez que a economia será de qualquer dos modos exposta a mudanças estruturais, a capacidade de ajustamento da economia é fundamental para assegurar que se retire o máximo benefício da mudança tecnológica e da mobilidade do conhecimento. Contudo, a Comissão pensa que os Estados-Membros têm uma capacidade limitada de fazer os ajustamentos necessários devido à reduzida flexibilidade permitida pelas instituições do mercado de trabalho e pelas regulamentações na matéria.

7.4 A comunicação propõe quatro medidas políticas fundamentais para melhorar a reafecção de recursos: facilitar a entrada no mercado, reduzir os encargos administrativos, a regulamentação do mercado de trabalho e a integração do mercado financeiro.

7.5 As políticas para facilitar a entrada no mercado focam questões sobre as quais o CESE já se pronunciou em parecer, nomeadamente a redução dos encargos administrativos associados à criação de uma empresa, uma série de mecanismos de apoio para as novas PME e alterações na lei que rege as falências. O acesso ao financiamento e uma política de concorrência que assegure mercados competitivos são elementos importantes de qualquer estratégia de reafecção mediante criação de novas empresas.

7.6 Apesar de tanto as grandes como as pequenas empresas terem de fazer face aos custos administrativos, o ónus é maior para as últimas dada a sua dimensão mais reduzida. A redução do ónus administrativo é um dos cinco mais importantes objetivos da agenda comunitária, mas tal como o reconhece a comunicação, a redução da regulamentação e dos custos administrativos é difícil, pois a maior parte das medidas foi introduzida por razões específicas. Servem para corrigir deficiências do mercado, para proteger os operadores ou facultam informação aos decisores políticos⁽⁹⁾. Muitos círculos da sociedade da UE podem argumentar que a protecção social conferida por estas regulamentações é um elemento-chave do acervo comunitário. Não obstante, o impacto cumulativo destas regulamentações impõe custos económicos substanciais.

7.7 A *Task Force* para Legislar Melhor com sede no Reino Unido, corroborada por um trabalho realizado pelo Gabinete Central de Planeamento neerlandês, aponta para que os custos sejam de 3 a 4 % do PIB⁽¹⁰⁾. Estima-se que uma redução de 25 % dos encargos administrativos na UE poderia, num primeiro momento, traduzir-se num crescimento de 1 % do PIB real. O impacto a longo prazo seria ainda maior. A redução deste encargo é extremamente conveniente, mas nada indica que a presente iniciativa venha a produzir efeitos. Uma vez que a nível institucional a UE se preocupa com a possibilidade de existirem deficiências no mercado, tais melhorias dificilmente podem ser alcançadas. Além disso, não é provável que o CESE apoie qualquer redução significativa dos encargos administrativos, dada a sua preocupação em providenciar todo o tipo de protecção aos operadores do mercado.

7.8 As estruturas do mercado de trabalho têm um grande impacto na reafecção do trabalho. O impacto das reformas do mercado na produtividade e no emprego é maior quando os mercados de trabalho são flexíveis. Apesar de não haver estudos fiáveis sobre a flexibilidade do mercado de trabalho, os níveis de emprego dos países constantes da lista de referência são certamente uma forma de medir a capacidade de a sua legislação laboral de aceitar a mudança.

7.9 A legislação em matéria de protecção do emprego é compreensivelmente um tema controverso na UE. Em vez de alterar a protecção conferida por contratos por tempo indeterminado, muitos Estados-Membros introduziram, paralelamente, os contratos a termo certo. Foram estes contratos que contribuíram em grande parte para o aumento do emprego acima referido no ponto 4. Apesar de os dados não providenciarem a medida de equivalentes a tempo inteiro exacta, o nível de crescimento do emprego é encorajador e o desemprego estrutural está a diminuir.

7.10 É obviamente necessário atenuar os desequilíbrios causados pelas regulamentações laborais quando estas são suficientemente flexíveis para otimizar a reafecção. Insta-se, portanto, com os Estados-Membros para que introduzam paralelamente políticas de acompanhamento. A flexigurança é imperativa neste processo. Há que disponibilizar recursos para que a

aprendizagem ao longo da vida possa reforçar a capacidade de adaptação e a empregabilidade, os sistemas de segurança social possam incentivar a participação no mercado de trabalho e facilitar a reafecção e as políticas do mercado de trabalho devem ajudar as pessoas a enfrentar a mudança e o desemprego decorrente da transição para um novo emprego seguro. Estas políticas são indispensáveis quando se afrouxa a protecção do emprego.

7.11 A integração do mercado financeiro é a última das políticas de reafecção. Em geral, o grau de fragmentação do sistema financeiro na UE pode ser considerado como um entrave à produtividade e emprego, em particular para o arranque de empresas. Estas lacunas estão a ser tratadas pelas directivas sobre os serviços financeiros. A par do presente parecer, o CESE está a elaborar um parecer sobre os investimentos transfronteiras dos fundos de capital de risco⁽¹¹⁾. O papel de um sistema financeiro eficiente na mudança estrutural é mais evidente no âmbito do financiamento às empresas em fase de arranque.

8. Melhorar as finanças públicas

8.1 O quadro 5 apresenta informação do Eurostat sobre as finanças dos Estados-Membros. Com 68,8 % do PIB, a média da dívida pública na zona do euro 12 ultrapassa tanto o objectivo de convergência da União Económica e Monetária de 60 %, como a média da UE-15 (63,0 %) e da UE-25 (61,9 %). Em geral, a dívida pública dos países da lista de referência situa-se abaixo dos 50 % do PIB e, em muitos casos, está significativamente abaixo. A Áustria* (61,7 %) constitui a excepção. Além disso, os países da lista de referência diminuíram a sua dívida pública durante o período de 1999 a 2006. A redução na Irlanda*, Países Baixos* e Suécia* foi particularmente notória. Do grupo de controlo, apenas a Espanha tem uma dívida pública inferior a 50 % do PIB, no seguimento de uma forte redução durante este período. A Itália (106,8 %) e a Grécia (95,3 %) estão na cauda do pelotão.

8.2 Na UE-15, os seguintes países registaram uma evolução positiva do equilíbrio orçamental: Bélgica, Irlanda*, Espanha, Luxemburgo, Países Baixos*, Finlândia*, Dinamarca* e Suécia*. Os restantes países apresentam equilíbrios negativos inferiores a 3 %, excepto a Itália (-4,4 %) e Portugal (-3,9 %). Nos novos Estados-Membros, a Bulgária e a Estónia* registaram uma evolução positiva do equilíbrio orçamental, sendo esta negativa em mais de 3 % na Hungria, Polónia e Eslováquia. Com uma evolução negativa de apenas 1,2 %, Chipre e Eslovénia* destacam-se de todos os outros. Com -2,7 %, o Reino Unido é o único dos países da lista de referência que parece não ir pelo bom caminho, não tendo conseguido equilibrar o seu orçamento em anos de actividade económica favorável, pelo que a sua posição no grupo da frente está actualmente em risco. No grupo de controlo, os níveis de desempenho espanhóis brilham, enquanto que Itália e Portugal confirmam a sua classificação geralmente baixa na tabela.

⁽⁹⁾ «Moving Europe's productivity frontier — The EU economy: 2007 review», Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, p. 136 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication10130_en.pdf — não existe versão portuguesa desta publicação).

⁽¹⁰⁾ «Moving Europe's productivity frontier — The EU economy: 2007 review», Comissão Europeia, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, p. 137 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication10130_en.pdf — não existe versão portuguesa desta publicação).

⁽¹¹⁾ «Remover os obstáculos aos investimentos transfronteiras dos fundos de capital de risco» (INT/404).

8.3 Nos seus pareceres anuais sobre a economia da UE, o CESE tem pugnado por finanças públicas sólidas. Os dados relativos dos países na lista de referência e do grupo de controlo revelam que as finanças públicas são um elemento importante do desempenho em matéria de emprego e produtividade nos Estados-Membros.

8.4 Ao examinar o desempenho relativo da lista de referência e do grupo de controlo, levanta-se a questão do impacto da tributação. O relatório do Eurostat sobre a tributação na UE revela que a taxa média de imposição em termos de percentagem do PIB na UE-27 era de 39,6 %, o que constitui cerca de treze pontos percentuais acima das taxas dos EUA e do Japão. De todos os países da OCDE que não pertencem à UE, só a Nova Zelândia tem uma taxa efectiva de imposição superior a 35 %. Depois de uma tentativa pelos Estados-Membros de reduzir a carga fiscal, a tendência inverteu-se e a taxa média de imposição voltou agora ao nível de 1995.

8.5 Em termos de carga fiscal, Suécia*, Dinamarca* e Finlândia* estão no top 5, acompanhadas da Bélgica e da França. Seguem-se a Áustria* e a Eslovénia*, juntamente com a Itália.

Os Países Baixos* e o Reino Unido* estão na 12.^a e 13.^a posição respectivamente. Apenas a Estónia* (22.^o lugar) e a Irlanda* (23.^o) têm um nível de imposição significativamente baixo. No grupo de controlo, a carga fiscal em Itália é inferior ou igual a cinco dos países da lista de referência. Espanha, Portugal e Grécia têm cargas fiscais inferiores a todos os países da lista de referência, excepto a Irlanda e a Estónia. À primeira vista, não há quaisquer indícios de que os países do grupo de controlo tenham uma carga fiscal excessiva.

8.6 A UE está sujeita a uma tributação mais forte do que regiões concorrentes. Os regimes fiscais de determinados Estados-Membros são grandemente influenciados pelos montantes despendidos na protecção social. Se adoptarmos uma visão meramente comunitária, é difícil defender reduções fiscais quando as principais economias da UE têm as taxas de tributação mais elevadas. Contudo, numa perspectiva global, as regiões concorrentes têm níveis de tributação inferiores, sendo provável que tal contribua para os seus elevados níveis de inovação e de empreendedorismo.

Bruxelas, 18 de Setembro de 2008.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS
