

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 21.11.2007
COM(2007) 721 final

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

A Economia da União Europeia: Análise de 2007

Alargar a Fronteira da produtividade na Europa

{SEC(2007) 1507}

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

A Economia da União Europeia: Análise de 2007

Alargar a Fronteira da produtividade na Europa

Com toda a sua diversidade, a União Europeia é uma das economias mais avançadas e produtivas no mundo. Os desempenhos da União são elevados a nível mundial em termos de produção por trabalhador e rendimento real *per capita*. Embora os Estados-Membros que integraram recentemente a União ainda tenham de percorrer algum caminho para igualarem as economias de mercado mais evoluídas dos outros membros da UE, estão a avançar rapidamente, graças aos fluxos contínuos de investimentos directos estrangeiros e à política de coesão da UE e beneficiando do apoio de infra-estruturas legislativas, regulamentares e institucionais sólidas, indicativas do bom funcionamento das economias de mercado.

Contudo, continua a existir uma acentuada discrepância entre o nível de vida da União Europeia e o da economia mais avançada do mundo, os Estados Unidos. Após um período de rápida recuperação nos anos 50 e 60, o processo abrandou no início dos anos 70 e, hoje em dia, o nível de vida na UE, aferido pelo PIB *per capita*, ainda é 1/3 inferior ao dos EUA, apesar de um aumento do número de pessoas em idade activa no mercado de trabalho da UE nos últimos anos.

Esta situação explica-se por divergências no desenvolvimento da produtividade. Embora as circunstâncias sejam claramente diferentes entre os Estados-Membros da UE, o aumento da produtividade na União Europeia, quer seja medida por hora de trabalho, por trabalhador ou por um conjunto de factores, incluindo o trabalho e o capital, abrandou, de facto, desde meados dos anos 90, em contraste com uma forte aceleração nos Estados Unidos. Por exemplo, o crescimento da produtividade do trabalho por hora na UE-15 desceu de 2 % em 1981-1995 para 1½ % no período de 1995-2000 e subsequentemente para 1 % em 2000-2005. Em contrapartida, os EUA registaram uma nítida melhoria no seu desempenho de produtividade, com um crescimento médio anual em alta durante os mesmos períodos, correspondente a 1¼ %, 2 % e perto de 2½ %, respectivamente.

Ao adoptarem a estratégia de Lisboa em Março de 2000, os líderes europeus atribuíram a maior importância à melhoria da produtividade na UE e a um crescimento sólido do emprego. Tal pode ser resumido pelas palavras-chave: "economia baseada no conhecimento" e "criação de mais e melhor emprego". Até agora, os desenvolvimentos observados no mercado do emprego são promissores. A taxa de emprego na UE-15 passou de 60 para 66 % desde 1995, enquanto a taxa de desemprego desceu de mais de 10 % para perto dos 7 %, um nível que não era registado há muitos anos. Está demonstrado que as políticas destinadas a acelerar o crescimento do emprego foram compensadoras, enquanto as políticas com vista a uma melhoria da produtividade - incluindo as medidas de incentivo ao investimento em capital humano, de promoção da reforma regulamentar e de estímulo ao espírito empresarial e à inovação - foram menos eficazes até agora ou talvez necessitem de mais tempo para produzir resultados.

É possível combinar a melhoria da produtividade com o aumento do emprego. Obviamente é tentador pensar que o "milagre" recente no sector do emprego foi a causa de um abrandamento da produtividade, sendo este o preço a pagar pelo aumento do emprego. Pode, de facto, ter de se fazer uma opção entre criação de emprego e o aumento da produtividade, se o crescimento mais rápido do emprego conduzir a uma menor utilização de capital por trabalhador e se for empregado um maior número de trabalhadores menos qualificados. No entanto, este efeito combinado é pouco significativo e atenuado pelo impacto do desenvolvimento e difusão de novas tecnologias e de melhores práticas de trabalho - desde que sejam de facto rapidamente desenvolvidas e divulgadas, o que permanece um desafio, nomeadamente nos Estados-Membros mais avançados que se encontram próximos da fronteira tecnológica, mas são lentos a adoptar os novos desenvolvimentos. Se os mercados do trabalho e dos produtos funcionarem correctamente e se os progressos tecnológicos se mantiverem, o crescimento elevado do emprego é compatível com o crescimento elevado da produtividade.

Desde meados de 2005, o crescimento da produtividade na UE tem vindo a recuperar. Espera-se que parte desta melhoria seja de natureza estrutural e não cíclica, isto é, que não se deva exclusivamente à recuperação em curso. De facto, é possível que as reformas lançadas no passado para reforçar a produtividade tenham finalmente começado a produzir resultados, pelo que a retoma da produtividade recentemente observada pode, em parte, ser estrutural e estar associada a uma melhor eficiência. Contudo, de acordo com o *2007 EU Economy Review* (relatório anual sobre a economia da UE) publicado juntamente com a presente comunicação, há que fazer uma interpretação prudente: até à data, as provas de uma retoma estrutural da produtividade continuam a ser escassas.

Há uma margem importante para reforçar a produtividade na Europa, graças à promoção da inovação, ao aumento do investimento no capital humano e em capital relacionado com as TIC, favorecendo a concorrência e a simplificação da regulamentação em matéria de produtos, do trabalho e dos mercados financeiros. Tudo isto foi sublinhado em 2005 com a revisão da Estratégia de Lisboa para o crescimento e a criação de emprego, que colocou a tónica em pacotes integrados de reforma global, no princípio de "apropriação nacional" e numa maior complementaridade entre as reformas empreendidas tanto a nível comunitário como nacional. A tendência observada desde meados dos anos 90 parece indicar que a União Europeia ainda não absorveu totalmente os benefícios da revolução das tecnologias da informação e da aceleração da repartição global do trabalho associada à integração económica internacional. As avaliações levadas a efeito pela Comissão e pelo Conselho mostram que houve progressos nas reformas, mas que o seu ritmo e intensidade diferem entre os Estados-Membros. A União Europeia não pode continuar a desperdiçar as oportunidades de um aumento da produtividade oferecido pelas reformas estruturais. Com o envelhecimento da população e o aumento de concorrência mundial, promover a produtividade é vital para assegurar um crescimento económico sustentado a médio e a longo prazo¹.

¹ Neste contexto, ver igualmente a comunicação da Comissão "Aumentar o crescimento da produtividade: principais mensagens do relatório de 2007 sobre a competitividade europeia". COM (2007) 666 final

1. RESULTADOS PRINCIPAIS DO RELATÓRIO

A União Europeia registou um abrandamento da produtividade na segunda metade dos anos 90. Esta situação está em claro contraste com o desenvolvimento observado nos Estados Unidos. Na Europa, esta tendência deve-se sobretudo às consequências do abrandamento que atingiu de forma especialmente contundente dois grandes Estados-Membros da zona do euro, a Espanha e a Itália, enquanto as outras economias principais foram menos afectadas. De facto, ao contrário da Espanha e da Itália, a produção na Alemanha e a França escaparam a esta tendência geral para a diminuição, verificada nos anos 90. Desde o início do século que não se observou na UE mais nenhuma quebra das tendências de crescimento da produtividade, que tem vindo, de facto, a acelerar desde meados de 2005. No entanto, parte desse aumento é cíclico, baseado na aceleração da retoma económica, não existindo até ao presente dados suficientes para confirmar a sua natureza estrutural.

O diferencial de crescimento da produtividade UE-EUA desde 1995 explica-se pelas tendências divergentes da produtividade total dos factores (PTF) - uma medida da eficiência com a qual todos os factores, incluindo a mão-de-obra, o equipamento de informação e comunicação (capital TIC) e o capital convencional (equipamento e estruturas) são utilizados. As diferenças entre as duas economias em termos de crescimento de capital por trabalhador têm um peso muito menos relevante nas divergências de produtividade. Contudo, uma análise mais pormenorizada da contribuição dos serviços de capital revela uma deslocação do capital tradicional para o capital relacionado com as TIC nos Estados Unidos, nomeadamente no sector dos serviços privados, tendência que não se observa na Europa. Na medida em que o capital relacionado com as TIC é indutor de produtividade, esta deslocação pode igualmente ajudar a explicar o fosso crescente de produtividade entre as duas economias.

O diferencial de crescimento da PTF entre a UE e os EUA pode ser quase totalmente imputável a fracos resultados de alguns sectores apenas, enquanto que as estruturas económicas, a dimensão comparativa das indústrias e as questões reguladoras desempenham um papel fundamental. Uma análise pormenorizada por sector revela que tal atinge principalmente o comércio grossista e retalhista, os bens imobiliários e outros serviços comerciais, o equipamento eléctrico e óptico (incluindo os semicondutores, principal indústria produtora de TIC) e, em menor escala, os serviços financeiros. O baixo nível da despesa privada em I&D no domínio das TIC na Europa, comparativamente aos EUA, deve-se sobretudo a diferenças da estrutura industrial e à menor dimensão da indústria de alta tecnologia na UE. As questões regulamentares, em especial as regras de entrada e de saída do mercado, parecem desempenhar um papel nos serviços financeiros e serviços às empresas, enquanto a fraca produtividade dos sectores retalhista e grossista da UE se explica em parte por condicionalismos à utilização das economias de escala. Numa perspectiva mais positiva, a UE teve melhor desempenho do que os EUA nas denominadas indústrias de rede, graças a melhorias de eficiência decorrentes da desregulamentação operada nas últimas duas décadas.

A diminuição da produtividade na UE foi acompanhada por um crescimento inaudito do emprego. Podemos perguntar-nos se existe uma correlação entre estes dois fenómenos. Os argumentos a favor de uma eventual correlação entre produtividade e emprego parecem encontrar uma certa justificação na história económica do pós-guerra. Nos anos 70 e 80, a União Europeia aliou um crescimento da produtividade relativamente rápido e um crescimento lento do emprego. Em contrapartida, os Estados Unidos registaram um rápido crescimento do emprego e um abrandamento da produtividade. Durante esse período, os acentuados aumentos do preço do petróleo e os inerentes aumentos dos salários reais em muitos países da UE (uma vez que o aumento dos preços da energia se repercutia sobre os

empregadores em termos de reivindicações salariais dos trabalhadores) provocaram uma substituição do trabalho pelo capital, pelo que o rápido crescimento da produtividade do trabalho acarretou supressões em massa de postos de trabalho. Assim, poder-se-á, de certa maneira, estabelecer uma correlação entre produtividade e emprego, embora essa interpretação possa estar incorrecta. Na realidade, a experiência dos EUA desde meados dos anos 90 parece ir contra a noção de correlação entre emprego e produtividade, uma vez que os EUA registaram bons resultados nos dois sectores. Os fortes aumentos de produtividade resultantes da inovação e de melhores práticas laborais, característicos do desempenho económico dos EUA na última década, tornaram o trabalho e o capital mais produtivos, incentivando assim a procura de ambos. Por conseguinte, a inovação não prejudicou nem prejudicará minimamente o emprego, excepto se as instituições do mercado de trabalho resistirem à mudança e se empresas não tiverem incentivos para se adaptarem às novas situações do mercado.

O crescimento do emprego pode implicar algumas perdas de produtividade, mas a sua repercussão na tendência global é irrelevante. Algumas reformas do mercado de trabalho, tais como a introdução de contratos laborais e horários flexíveis, juntamente com práticas de negociação salarial mais favoráveis ao emprego, podem acarretar algumas perdas de produtividade, na medida em que são empregadas fileiras da mão-de-obra menos produtivas e a utilização do capital por trabalhador diminui. Esta realidade é amplamente confirmada pela análise empírica, embora esta incidência pareça ser bastante negligenciável. De acordo com os estudos econométricos, esse compromisso corresponderia a uma perda relativa de produtividade entre 10 % e 40 % para um dado rendimento do trabalho, enquanto as simulações do modelo macroeconómico QUEST da DG ECFIN revelam um declínio do crescimento da produtividade de cerca de 20 % para um dado rendimento do trabalho. De acordo com as estimativas econométricas, as políticas promotoras das perspectivas de emprego dos trabalhadores "marginais", nomeadamente os incentivos fiscais ao trabalho temporário e a tempo parcial, as reduções fiscais para trabalhadores pouco qualificados ou de baixos rendimentos, os subsídios de emprego, os programas de criação directa de emprego e de melhoria das condições de trabalho, podem ter contribuído para o aumento do emprego ligeiramente acima de 1 % durante o período de 2001-2006, nos países em que foram aplicadas; teria havido igualmente um impacto negativo limitado a nível do crescimento da produtividade, estimado em $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ %, ou seja, cerca de 25 % dos ganhos ao nível do trabalho. Além disso, nalguns países, como a Itália e Espanha, a regularização dos trabalhadores ilegais pode ter afectado negativamente as estatísticas de produtividade do trabalho.

Os recentes desenvolvimentos do emprego e da produtividade são determinados por factores próprios, mas podem beneficiar mutuamente de uma estratégia generalizada destinada a aumentar o emprego e o crescimento. Este objectivo pode ser melhor alcançado através de políticas em prol de uma "sociedade do conhecimento" a que a Agenda política da União Europeia concede especial destaque, tal como demonstrado pela Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego. Neste contexto, os Estados-Membros incluíram nos seus programas de reforma nacionais um conjunto de iniciativas políticas com vista ao reforço do crescimento da PTF. As políticas de incentivo à produtividade e que, ao mesmo tempo, apoiam a criação de emprego, podem ser agrupadas em três categorias principais: (i) Desenvolvimento do conhecimento; (ii) Reforço das forças de concorrência e (iii) Aumento da flexibilidade.

i) O desenvolvimento do conhecimento exige mais e melhor investimento em I&D e em capital humano. As políticas tiveram como objectivo reduzir o desnível entre os Estados Unidos e a União Europeia no que respeita ao investimento em I&D e em capital humano. Os

EUA investem cerca de 3 % do PIB em I&D e mais de 7 % em educação, comparativamente a cerca de 2 % e 5½ % respectivamente na UE. Já antes da adopção da Estratégia de Lisboa, em 2000, e graças ao processo da Bolonha, que visa a criação do Espaço Europeu da Educação e a harmonização das qualificações académicas, a UE tem vindo a envidar esforços para ultrapassar este desnível. Neste contexto, o Espaço Europeu de Investigação pretende eliminar a fragmentação existente e potenciar os efeitos benéficos colaterais do investimento em I&D. Além disso, no âmbito da Estratégia de Lisboa, os Estados-Membros comprometeram-se a aumentar as despesas em I&D (cuja maioria deverá vir de fontes privadas, sendo esta a principal explicação para a lacuna entre as despesas de I&D da UE e dos EUA) e a aumentar o nível do ensino formal e o nível de qualificação da mão-de-obra.

O apoio público ao investimento em I&D e no sector educativo é motivado pelos efeitos positivos dessas actividades no bem-estar e no crescimento. As simulações realizadas com o modelo QUEST mostram que as acções de apoio ao investimento em I&D poderiam aumentar significativamente o crescimento económico e a produtividade. Nomeadamente, se a intensidade da I&D aumentar, passando de 1,8 % do PIB em 2005 para o nível previsto de 2,6 % do PIB até 2010 na UE (com base nos objectivos fixados pelos Estados-Membros, nos seus programas de reforma nacionais), o crescimento no PIB e da produtividade registaria um aumento de 0,2 pontos percentuais por ano. Este efeito poderia ser duas vezes superior se forem tidos em conta os efeitos transfronteiriços favoráveis. Embora a incidência sobre o emprego global fosse mínima, assistir-se-ia uma transferência da procura de mão-de-obra pouco qualificada para trabalhadores altamente qualificados e a um inerente aumento salarial relativo destes últimos, tendo em conta a maior procura e a pouca elasticidade da oferta de trabalhadores altamente qualificados a curto e médio prazo.

Para que as políticas de I&D sejam eficazes, importa estabelecer algumas condições prévias. Os efeitos favoráveis acima citados só poderão materializar-se se estiverem reunidas determinadas condições. Por exemplo, pode haver substituições, se o sector privado recorrer a receitas extraordinárias fiscais para reduzir o seu próprio financiamento. Também não é óbvio que o governo seja mais eficaz do que o sector privado a seleccionar projectos de I&D que merecem ser desenvolvidos, embora este problema seja menos pertinente se o apoio assumir a forma de incentivos fiscais (por oposição às subvenções específicas). Porém, no caso dos incentivos fiscais existe maior um risco de perdas sociais líquidas, com o governo a subvencionar investimentos em I&D que de qualquer maneira seriam realizados. Estes riscos institucionais podem ser limitados se o contexto em que os operadores privados e públicos exercem a sua actividade for favorável - incluindo uma protecção eficaz dos direitos de propriedade intelectual, trabalhadores qualificados e especializados, uma concorrência leal e ligações sólidas entre a investigação pública e privada.

A eficácia e a relação custo/eficiência do sector educativo devem ser assegurados na União Europeia. As deficiências dos sistemas educativos são importantes em alguns Estados-Membros, comparativamente a outros Estados-Membros que, com consideravelmente menos recursos, alcançaram os mesmos resultados; por outras palavras, poder-se-iam obter melhores resultados com recursos semelhantes. Esta situação é particularmente preocupante, não só porque o capital humano é um factor importante da qualidade da mão-de-obra e da produtividade, como pode aumentar a capacidade de inovação das economias. Em especial, os países que estão perto da fronteira tecnológica – como é o caso de muitos Estados-Membros da UE – devem reforçar a sua capacidade de adoptar novas tecnologias, o que exige esforços importantes para manter, e sempre que possível melhorar, a qualidade da educação, particularmente do ensino superior.

ii) A concorrência é fundamental tanto para o nível como para a taxa de crescimento da produtividade. A contestabilidade do mercado pressiona as empresas a inovar e favorece o seu volume de negócios, catapultando as empresas concorrenciais a entrar no mercado e as menos competitivas a sair. Parecem ser infundadas as preocupações de que uma concorrência intensa possa dissuadir as empresas de inovar, na medida em que a pressão sobre as margens de lucro tornaria difícil gerar os fundos exigidos, apesar dos factos sugerirem que as empresas mais inovadoras no mercado são normalmente as empresas dominantes. As políticas da UE perseguem uma estratégia tripla com vista a uma maior concorrência e, se por um lado, o seu objectivo primário não é o aumento da produtividade, por outro, são bastante eficazes neste capítulo. Especificamente, um mercado único totalmente operacional estimula produtividade, aumentando a exposição das empresas à concorrência externa, permitindo economias de escala (que incluem as actividades de I&D) e facilitando a transferência transfronteiriça de tecnologias e competências administrativas. Além disso, tal como referido, a liberalização e regulamentação das indústrias de rede, tais como os sectores das telecomunicações, electricidade, serviços postais, gás, transportes ferroviário, rodoviário e aéreo contribuíram para melhorar a produtividade. Por último, uma política leal da concorrência permitiu reduzir os entraves à entrada no mercado e agravou os custos das práticas anticoncorrenciais.

A investigação empírica confirma os efeitos positivos previstos da abertura dos mercados à concorrência em termos de produtividade, crescimento e também de emprego. As simulações realizadas com o QUEST para estimar o impacto de cada uma destas áreas políticas, separadamente ou em conjunto, confirmam a necessidade de assegurar a concorrência no sector económico. Ao avaliar o impacto macroeconómico das reformas nos mercados dos produtos em 1995-2003, as simulações apontam para um efeito positivo no PIB de quase 1½ %, ou seja, um aumento do emprego de 1 % e um aumento de ½ % da produtividade do trabalho. De novo se confirma que as políticas destinadas a aumentar a produtividade podem também ter um impacto positivo no emprego e que a correlação negativa entre emprego e produtividade pode ser falaciosa.

iii) É necessário aumentar a flexibilidade para ajustar correctamente as estruturas de produção com vista a uma maior especialização e diversificação em novas áreas com vantagens comparativas relativas. A expansão da fronteira tecnológica, indispensável para manter a concorrência à escala global, tem os seus custos, uma vez que exporá a economia a mudanças estruturais. A capacidade de ajustamento da economia é, assim, fundamental, não só para assegurar uma boa absorção dos "choques", sem abrandamentos persistentes, mas também para retirar o máximo benefício da mudança tecnológica. Contudo, muitos Estados-Membros da UE parecem ter uma capacidade limitada de ajustamento, ao contrário dos Estados Unidos onde se estima que até metade do crescimento global da produtividade observado resulta de uma reafectação de recursos a favor de actividades inovadoras. A capacidade de ajustamento da UE face à mudança tecnológica é igualmente travada pela reduzida flexibilidade permitida pelas instituições do mercado de trabalho e as regulamentações na matéria. Em particular, uma regulamentação excessivamente protectora do emprego e salários mínimos elevados podem ser dissuasivos da mobilidade da mão-de-obra. De um modo geral, os impedimentos estruturais à entrada e expansão das empresas no mercado contribuem para o desnível de produtividade entre a União Europeia e os EUA.

Nos últimos anos, os Estados-Membros da UE adoptaram medidas para facilitar a mobilidade das empresas e da mão-de-obra, mas há que empreender outras iniciativas de maior alcance. As medidas centraram-se em particular na redução dos custos administrativos para os novos participantes no mercado e na melhoria do acesso das pequenas

e médias empresas (PME) ao financiamento. Além disso, vários Estados-Membros procederam à revisão das suas leis sobre falências, a fim de incentivarem a assunção de riscos. Justifica-se alguma reserva, na medida em que as políticas orientadas para empresas de determinada dimensão (normalmente as PME), como por exemplo a redução das contribuições para a segurança social abaixo de certo limiar de emprego, podem desincentivá-las de crescer para além dos limiares de elegibilidade, o que se revela mais dispendioso, dado que o desempenho de produtividade das novas empresas aumenta significativamente à medida que crescem. Em suma, reduzir um quarto dos encargos administrativos impostos a todas as empresas europeias, que correspondem aproximadamente a 3 a 4 % do PIB, poderia traduzir-se num crescimento de 1 % do PIB. De igual modo, a supressão dos obstáculos à mobilidade geográfica e profissional da mão-de-obra também promoverá uma afectação mais eficiente dos recursos e aumentará o potencial crescimento; além disso, para que uma economia baseada no conhecimento seja um êxito deverá ser acompanhada de iniciativas a favor da formação contínua.

2. CONCLUSÕES E PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

É necessário alterar as mentalidades. A globalização e a revolução das TIC vieram abalar algumas crenças generalizadas, como por exemplo que só os grandes países e as grandes empresas podem ser líderes tecnológicos e que o comércio é o principal vector da difusão tecnológica. De facto, percebemos agora que os pequenos países podem estar na crista da tecnologia em domínios especializados, que as novas tecnologias são frequentemente desenvolvidas e introduzidas por pequenas empresas em início de actividade e que a mobilidade internacional dos investigadores e do capital financeiro são, muito mais do que o comércio, o principal veículo de difusão.

Assiste-se actualmente a um amplo consenso sobre os factores que entram 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. Uma regulamentação dos mercados dos produtos que estimule a concorrência, as actividades de I&D e a qualidade do capital humano são elementos que contribuem para aumentar o crescimento da PFT. Entretanto, importa salvaguardar os objectivos e benefícios mais amplos da legislação e regulamentação; certamente, esta última pode mesmo incentivar a inovação (por exemplo no domínio ecológico, ou através do estabelecimento de normas no âmbito de programas *top-runner*, promovendo assim as energias renováveis ou os produtos que permitam economias de energia).

Abordar as causas do lento crescimento da produtividade continua a ser um mais prementes e complexos desafios políticos para a economia da União. As políticas para promover um maior crescimento da produtividade devem ser aplicadas de forma generalizada, a fim de facilitar o ajustamento a um ambiente económico global em rápida mutação e responder aos vários apelos de maior competitividade. Simultaneamente, estas políticas podem facilitar a reacção aos desafios sócio-económicos e orçamentais decorrentes do envelhecimento da população com que se confrontam os sistemas europeus de segurança social. Contribuirão igualmente para facilitar o ajustamento aos desenvolvimentos adversos da competitividade na zona do euro.

O objectivo da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego revista continua válido, devendo ser activamente prosseguido no próximo ciclo. Numa altura em que se tornam visíveis os frutos das reformas lançadas no passado, é crucial manter a ênfase no aumento da I&D e inovação, num ambiente empresarial mais dinâmico, na maior empregabilidade e investimento na componente humana e nas questões relativas às alterações climáticas e à utilização da energia.

Algumas das principais políticas podem dar um importante contributo para um crescimento da produtividade mais vigoroso na União Europeia. A análise subjacente à presente comunicação indica que essas políticas devem:

- ***Promover níveis mais elevados de investimento em I&D.*** Tal deveria incluir nomeadamente investimentos privados, apoiados por sistemas de financiamento baseados sobretudo no mercado, tais como o financiamento de capital de risco. Os incentivos fiscais podem ser um elemento importante dessa política, mas há que envidar esforços para minimizar perdas sociais líquidas e assegurar a complementaridade. Importa estabelecer fortes ligações entre a investigação pública e privada, em concertação com uma protecção mais eficaz dos direitos de propriedade intelectual.
- ***Desenvolver organismos de investigação e estabelecimentos de ensino de craveira mundial.*** A promoção de elevadas competências de gestão e de investigações conduzirá a economia a níveis mais elevados de inovação e de difusão das novas tecnologias. A expansão da I&D exige mais investigadores especializados, senão o aumento de procura destas competências apenas terá como consequência o aumento dos custos salariais em detrimento de outras actividades de investimento. As iniciativas no quadro do processo da Bolonha, tendo em vista a harmonização das qualificações académicas e a criação do Espaço Europeu de Investigação, deveriam permitir reforçar a indispensável mobilidade internacional dos investigadores qualificados. Para além do domínio específico das iniciativas de investigação, a introdução do "cartão azul" na UE (à semelhança do cartão verde - *green card* - nos EUA) pode igualmente produzir um efeito positivo, atraindo migrantes especializados para a UE. Há que superar as deficiências dos sistemas educativos em alguns dos países e obter melhores resultados. É necessário adaptar os sistemas educativos e de formação, a fim de aumentar a sua capacidade para satisfazer as necessidades da economia e da sociedade baseadas no conhecimento.
- ***Realizar um mercado único plenamente funcional, aberto e concorrencial.*** A chave para promover a inovação consiste em melhorar activamente a contestabilidade dos mercados, nomeadamente através da liberalização dos serviços que apresentam maior potencial de crescimento da produtividade. O estabelecimento de quadros normativos e institucionais mais flexíveis e menos dispendiosos, que facilitem a entrada e a saída de uma actividade, permite criar um ambiente empresarial dinâmico e concorrencial. Esta necessidade é mais premente na indústria dos serviços, nomeadamente no sector do comércio retalhista. Os ganhos de eficiência associados à desregulamentação das indústrias de rede nas últimas duas décadas podem servir de exemplo a este respeito. De facto, é um objectivo geral da Estratégia para o crescimento e o emprego assegurar um quadro normativo transparente, eficaz e proporcional às necessidades e suprimir os encargos administrativos desnecessários inibidores do crescimento e da inovação.
- ***Promover uma abordagem integrada para aumentar a flexibilidade e a segurança no mercado do trabalho.*** A modernização das políticas sociais e do mercado de trabalho permite associar eficiência e equidade. As estratégias de flexi-segurança deveriam ser

concebidas e aplicadas de molde a apoiar o emprego e a facilitar a mobilidade da mão-de-obra através de quatro componentes que se reforçam mutuamente: (i) disposições contratuais flexíveis e seguras, (ii) estratégias generalizadas de formação contínua, (iii) políticas activas eficazes no mercado de trabalho e (iv) sistemas adequados de apoio ao rendimento.

- **Melhorar a qualidade das finanças públicas.** A necessidade de melhorar a competitividade, as preocupações com a sustentabilidade orçamental e as exigências crescentes dos contribuintes no que respeita a uma boa utilização dos fundos públicos, assim como a necessidade de rever o âmbito de intervenção estatal na economia, incentivaram os esforços para focar os orçamentos em actividades promotoras do crescimento e em orientar as receitas fiscais e a afectação dos recursos no sector público para uma melhor eficácia e desempenho. Isto inclui, nomeadamente, a modernização da administração pública, um dos elementos-chave para garantir o controlo das despesas e a consolidação orçamental. Alcançar e manter finanças públicas sãs, evitando a contracção da poupança privada para financiar os défices públicos, é em si uma condição essencial para apoiar um investimento em capital sólido e contínuo por parte do sector privado.

Se, por um lado, nos últimos anos, muitos aspectos desta abordagem foram anunciados nos programas individuais de reforma dos Estados-Membros, e em vários casos aplicados, por outro, é necessário operar **uma alteração das mentalidades, tendo em vista o êxito global do processo a nível nacional e europeu. Uma estratégia global que associe eficiência e equidade pode contribuir para dotar os cidadãos das competências, apoios e incentivos necessários para singrarem num mundo em mudança.**

A Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego pode ser um meio eficaz para gerir este processo de transição que é essencial para alargar a fronteira da produtividade na Europa.