



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 26.10.2004
COM(2004) 723 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**A Economia da União Europeia: Balanço de 2004
- Síntese e principais conclusões –**

{SEC(2004) 1368}

1. INTRODUÇÃO

O alargamento da União Europeia em 1 de Maio de 2004 representa um marco histórico. Apesar de o processo de integração económica nos novos Estados-Membros ter sido desencadeado durante a fase de pré-adesão, este foi reforçado com a sua adesão à UE. Tal implicará desafios mas sobretudo oportunidades, tanto para os antigos 15 Estados-Membros como para a nova UE composta por 25 Estados-Membros.

O alargamento e o balanço intercalar da Estratégia de Lisboa colocaram a tónica em questões económicas fundamentais da Agenda de Lisboa

No Conselho Europeu da Primavera de 2004, um Grupo de Alto Nível presidido por Wim Kok foi convidado a proceder a uma análise independente com vista a contribuir para o balanço intercalar da Estratégia de Lisboa a ser apresentado em breve. Tal representará primordialmente uma oportunidade para extrair lições da experiência adquirida até à data e para reforçar a estratégia política e os instrumentos destinados a alcançar a ambição estratégica para a presente década acordada pelo Conselho Europeu de Lisboa em Março de 2000. Este balanço intercalar da Estratégia de Lisboa constituiu igualmente um factor decisivo na elaboração da presente edição do Balanço da Economia da UE em 2004 que se inicia com um capítulo sobre a evolução macroeconómica e política recente na zona do euro e prossegue com uma análise de quatro temas específicos que foram seleccionados dada a sua importância fulcral para a Agenda de Lisboa: convergência, emprego, produtividade e ambiente. O último capítulo debate aspectos relacionados com a supervisão económica.

2. EVOLUÇÃO ECONÓMICA: RETOMA MOROSA SUSCITA QUESTÕES LIGADAS À CAPACIDADE DA ECONOMIA PARA RESISTIR AOS CHOQUES

Após três anos de fraco crescimento, a economia da zona do euro está actualmente a recuperar

Em 2004, as perspectivas económicas tornaram-se mais promissoras à luz de um quadro económico internacional favorável. O crescimento foi principalmente induzido pelo dinamismo das exportações, enquanto que a procura interna na zona do euro continuou a acelerar a um ritmo lento, mas progressivo. Todavia, a contribuição do consumo privado e do investimento, as duas componentes principais da procura interna, para o crescimento, continuou a ser demasiado incerta para ser possível falar de uma verdadeira retoma. São escassos os indícios susceptíveis de apoiar o argumento de que a falta de vigor da procura interna nos últimos anos pode ser atribuída às políticas macroeconómicas. As condições monetárias mantêm-se acomodáticas, situando-se as taxas de juro de curto e longo prazo a níveis historicamente baixos, e a política orçamental caracterizou-se pelo impacto amortecedor proporcionado pelos estabilizadores automáticos. A condução das políticas económicas traduziu-se assim num quadro macroeconómico sólido propício à retoma da procura interna.

Retoma morosa e pouco dinâmica coloca a tónica na capacidade da

O processo de retoma da economia da UE tem sido relativamente moroso e pouco dinâmico em comparação com outras grandes economias. Tal tem suscitado dúvidas quanto à capacidade de resistência da estrutura económica da zona euro e, mais

***economia da zona
para resistir aos
choques***

especificamente, receios quanto ao facto desta zona ser mais sensível do que outras regiões aos choques económicos adversos ou de que as suas estruturas económicas sejam menos favoráveis à retoma económica. A análise demonstra que, muito embora os acontecimentos económicos adversos tenham tido um impacto sobre os indicadores de confiança dos agentes económicos, os seus efeitos sobre a produção industrial foram pouco duradouros e pouco profundos. Por outro lado, os factores de rigidez estrutural parecem ser mais significativos para explicar o ajustamento cíclico tardio e pouco dinâmico na zona euro. Simulações realizadas parecem apontar para o facto de os factores de rigidez estrutural se repercutirem sobretudo sobre o investimento. Deste modo, a rapidez do retorno a uma situação de crescimento da produção a um nível correspondente ao seu potencial será determinada pela forma como estes factores de rigidez vierem a repercutir-se sobre o investimento, depois de dissipado o impacto cíclico da atonia da procura, por um lado, e de serem eliminados os condicionalismos financeiros que travaram o crescimento do investimento, por outro. A rigidez salarial e o reduzido nível de concorrência, nomeadamente no sector terciário, figuram entre as principais razões que justificam a viscosidade dos preços na zona euro. Dado que não é possível o ajustamento rápido dos preços relativos na zona do euro, há necessidade de ajustamentos quantitativos mais onerosos, sob a forma de uma diminuição da produção e, conseqüentemente, do emprego. Esta situação pode ser igualmente devida à maior incerteza decorrente da falta de determinação para solucionar os problemas associados à consolidação orçamental, às reformas estruturais e às reformas no domínio das pensões, que afectou adversamente a confiança dos consumidores e as suas despesas. A resolução determinada destas questões políticas pendentes poderia potencialmente fomentar o consumo durante o período de retoma.

3. OS ALICERCES ECONÓMICOS DA ESTRATÉGIA DE LISBOA

***Uma análise mais
aprofundada dos
aspectos económicos
da convergência, do
desempenho do
mercado do trabalho,
da produtividade e do
ambiente***

No Conselho Europeu de Lisboa, realizado em Março de 2000, os Chefes de Estado ou de Governo declararam a sua ambição de tornar a Europa “o espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social.” A título de contribuição para a elaboração do próximo reexame intercalar da Estratégia de Lisboa, o Balanço da Economia da UE em 2004 centra-se em quatro áreas do seus fundamentos económicos. Em primeiro lugar, no que diz respeito à coesão, são analisadas as perspectivas de recuperação e de convergência dos novos Estados-Membros. Em segundo lugar, são analisados em pormenor os aspectos económicos relacionados com o desempenho dos mercados do trabalho, sendo desenvolvida a análise contida no Balanço do ano transacto sobre a evolução da produtividade, com particular destaque para o papel desempenhado pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e para as reformas dos mercados dos produtos. Um quarto capítulo examina as interacções entre o ambiente e o crescimento económico, enquanto o último capítulo incide sobre temas de actualidade associados à supervisão económica.

3.1. Recuperação e convergência nos novos Estados-Membros

O alargamento colocou a questão da coesão em primeiro plano

Dado que os novos Estados-Membros se caracterizam por níveis de rendimento significativamente inferiores à média da UE, afigura-se pertinente neste contexto identificar os principais instrumentos políticos susceptíveis de promover um processo sustentado de convergência. Todavia, a experiência anterior da UE parece apontar para o facto de que a convergência dos rendimentos não constitui forçosamente um processo rápido, contínuo ou automático. Além disso, nas primeiras etapas deste processo, o crescimento tende a intensificar-se inicialmente mais nas zonas urbanas do que nas rurais, pelo que as desigualdades regionais de rendimento podem inicialmente aprofundar-se à medida que a taxa de crescimento nacional acelera.

O investimento e o aumento da produtividade são os motores do crescimento nos novos Estados-Membros

Os novos Estados-Membros iniciaram o longo processo de convergência muito antes da sua adesão, aquando da fase de transição do início dos anos noventa, embora apenas a um ritmo moderado na maioria dos casos. Este processo de convergência económica tem sido, até à data, inteiramente impulsionado pelo investimento e pela produtividade total dos factores. O desafio consistirá em expandir este processo mediante a mobilização de recursos humanos sub-utilizados, aumentando as taxas de emprego relativamente reduzidas da maioria dos novos Estados-Membros, e mediante o progressivo aumento da afectação da poupança interna para investimento com vista a complementar o contributo do investimento directo estrangeiro, que tem desempenhado um papel fundamental até à data.

Impõe-se uma abordagem política global para promover o processo de recuperação

Uma questão importante prende-se com a forma como a política económica pode promover um crescimento mais robusto e assente numa base mais alargada. A liberalização do comércio contribuiu de forma significativa para o crescimento económico desde o início da década de 90. Uma prioridade fulcral consistirá em consolidar a estabilidade macroeconómica, uma vez que os défices públicos continuam a ser demasiado elevados na maioria dos casos e a inflação mantém-se a níveis relativamente elevados e variáveis nalguns Estados-Membros. As reformas institucionais são igualmente importantes para sustentar a convergência. Na fase actual, em que a perspectiva da adesão à UE deixou de servir de “âncora” externa, contribuindo para catalisar o apoio político a favor da mudança, o desafio consiste em assegurar a manutenção da dinâmica e apoiar novas reformas internas.

A política de coesão da UE pode ter um impacto substancial se estiverem reunidas uma série de condições

Os Fundos Estruturais têm igualmente um papel a desempenhar com vista a uma promoção eficaz da convergência mas, para isso, três condições devem estar reunidas: maior concentração geográfica nas regiões e nos Estados-Membros que apresentam as necessidades mais prementes, melhor concentração temática e uma utilização mais eficaz dos fundos na consecução dos objectivos de Lisboa. A contribuição da política de coesão da UE para a convergência real dependerá primordialmente do empenho dos decisores políticos em aplicarem políticas nacionais e regionais coerentes, de forma a assegurar que os Fundos Estruturais sejam empregues num quadro caracterizado pela estabilidade macroeconómica, pela prossecução das reformas estruturais e pela boa governação.

3.2. O mercado do trabalho na UE: uma análise económica das perspectivas e dos resultados recentes

O objectivo de emprego definido em Lisboa afigura-se ambicioso e será provavelmente inatingível

Decorrida metade da primeira década após a definição da estratégia de Lisboa, revela-se difícil antever como poderão ser alcançados os objectivos de emprego até 2010, em parte devido à desaceleração económica, mas sobretudo porque os progressos a nível das reformas estruturais se têm pautado pela sua morosidade e pelo seu carácter insuficiente. Do lado positivo, contudo, há elementos que apontam para o facto de a grande maioria das melhorias registadas no desempenho do mercado do trabalho ao longo dos anos 90 ter assumido uma natureza estrutural sendo de observar que progressos significativos se têm mantido em determinadas áreas, tal como na melhoria da taxa de emprego das mulheres.

A estratégia é clara, mas muito continua ainda por fazer

Para além disso, são sobejamente conhecidos os principais factores determinantes do desempenho do mercado do trabalho e o tipo de medidas que os Estados-Membros devem adoptar no intuito de prosseguirem o objectivo definido em Lisboa de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego, tendo tal sido plenamente reflectido na abordagem global da Estratégia Europeia para o Emprego. Estas medidas incluem por exemplo, i reformas destinadas a permitir a diferenciação dos salários em função da evolução da produtividade e das condições locais do mercado do trabalho, reformas dos sistemas fiscais e de prestações sociais em conjugação com a prossecução de políticas de trabalho activas e bem orientadas, regulamentações do mercado do trabalho conducentes à criação de emprego e políticas destinadas a melhorar a educação e a formação, nomeadamente dos trabalhadores pouco qualificados ou mais idosos. As estratégias de reforma, a serem definidas em pormenor, devem ser específicas a cada país, e devem ter em conta as características do mercado do trabalho e das instituições de protecção social. No entanto, a comparação das prioridades específicas a cada país, conforme identificadas nas Recomendações da UE no domínio do emprego e nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas, com os progressos realizados nos últimos anos, revelam a necessidade premente de intervir nalgumas áreas ao nível dos Estados-Membros.

Embora o aumento do emprego possa travar temporariamente o crescimento da produtividade, estima-se que este efeito será pouco pronunciado

Dúvidas foram manifestadas quanto à compatibilidade dos objectivos definidos em Lisboa de assegurar simultaneamente um maior nível de emprego e uma maior produtividade. Contudo, análises realizadas parecem indicar que apenas uma pequena parte da desaceleração registada a nível do crescimento da produtividade do trabalho desde meados da década de 90 pode ser atribuída ao aumento do emprego. Com efeito, não há grandes motivos que levem a pensar que uma taxa de emprego mais elevada terá repercussões negativas sobre o crescimento da produtividade a longo prazo, que constitui o factor determinante da competitividade e do dinamismo da economia da UE.

3.3. A produtividade, o impacto das novas tecnologias e as reformas dos mercados dos produtos

O crescimento da produtividade é fundamental para a

A economia da UE deve não só aumentar a utilização de mão-de-obra, como igualmente intensificar o crescimento da produtividade. Análises macroeconómicas e sectoriais parecem demonstrar que uma grande

***consecução do
objectivo estratégico
de Lisboa***

parte da desaceleração da produtividade registada desde 1995 assume uma natureza estrutural, reflectindo o efeito conjugado de um reduzido crescimento da produtividade num grande número de sectores de média tecnologia da UE e da dimensão relativamente reduzida do sector europeu de produção de TIC, assim como dos problemas de crescimento da produtividade total dos factores nos sectores que utilizam estas tecnologias. Por outro lado, a possibilidade de obter uma remuneração mais elevada fora da Europa em virtude da globalização e da crescente mobilidade internacional dos capitais pode exercer pressões a nível da sua produtividade. Esta evolução poderia, em parte, explicar uma diminuição a substituição capital-trabalho e, conseqüentemente, do nível de crescimento da produtividade laboral.

***A produção e a
assimilação de
conhecimentos
reforçam-se
mutuamente e
constituem as
vertentes de qualquer
estratégia eficaz em
matéria de
produtividade a longo
prazo***

A produtividade total dos factores é essencialmente determinada pela eficiência com que a melhoria das competências dos trabalhadores é colocada ao serviço da organização em que estão integrados, bem como pelo nível tecnológico dos bens de equipamento. A economia baseada no conhecimento não se encontra ainda plenamente implantada na UE. Verifica-se um diferencial significativo entre a UE e os EUA tanto em termos do montante de recursos afectos à investigação como da sua eficiência. A qualidade superior do sistema de inovação nos EUA contribuiu de forma significativa para a actual orientação da economia norte-americana para novos sectores caracterizados por um forte crescimento da produtividade, nomeadamente, os sectores de produção e de fabrico de TIC e os sectores que utilizam essas tecnologias. Em consequência, os EUA encontram-se numa posição muito mais sólida para enfrentar as maiores pressões concorrenciais e tecnológicas induzidas pela globalização desde meados da década de 80. São particularmente necessárias reformas que permitam assegurar a criação e o desenvolvimento de empresas novas e inovadoras. Tal sublinha a importância de crescentes investimentos em capital humano a fim de contribuir para a melhoria da produção e para a disseminação dos conhecimentos. O investimento na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida é essencial para a competitividade internacional da União Europeia em sectores inovadores caracterizados por uma forte componente do conhecimento, bem como para o crescimento sustentado da produção e do emprego. É igualmente importante melhorar o efeito multiplicador sobre o crescimento da produtividade dos investimentos adicionais no domínio da I&D e prosseguir com determinação o objectivo de aumentar as despesas de I&D para 3% do PIB. Tal implicará criar as condições de base necessárias para o efeito e continuar a melhorar a interface entre a investigação e a indústria.

***As reformas dos
mercados dos
produtos
desempenham um
papel fulcral no
âmbito da estratégia
de Lisboa, uma vez
que melhoram as
condições de base em
que as empresas
operam***

Outra vertente dos esforços com vista a intensificar o crescimento da produtividade prende-se com as reformas dos mercados de produtos. A regulamentação dos mercados de produtos tem um impacto significativo sobre o grau de concorrência no mercado, bem como sobre o seu alcance e dimensão e, deste modo, sobre a dimensão e a estrutura da actividade económica. A redução dos custos das empresas e a supressão das barreiras à entrada em novos mercados tendem a produzir reduzidos efeitos directos sobre a produtividade. Os estudos empíricos sugerem que uma grande parte do impacto sobre a produtividade advém de efeitos indirectos, designadamente, da redução das margens e de uma reafecção de recursos escassos (eficiência da afectação), de uma melhor utilização dos factores de produção pelas

empresas (eficiência da produção) e de incentivos que levem as empresas a inovar e a aproximarem-se da fronteira tecnológica (eficiência dinâmica). Em especial, as reformas dos mercados de produtos que facilitam a entrada de novos operadores, reduzem as pautas aduaneiras, diminuem os entraves regulamentares ao comércio, suprimem os controlos em matéria de preços e reduzem a participação do sector público na produção, diminuem o nível médio das rendas económicas na economia. Nos sectores de alta tecnologia em que os ganhos de produtividade são mais importantes, são as novas empresas que contribuem de forma mais significativa para o crescimento da produtividade. A concorrência parece produzir plenos efeitos sobre a eficiência dinâmica com um acentuado desfasamento temporal e os estudos publicados sublinham o facto de a inovação se caracterizar por efeitos diferenciados sobre o crescimento da produtividade em função da distância a percorrer até à fronteira tecnológica.

As novas reformas deveriam sobretudo promover a entrada de novas empresas e manter o processo de integração interna

A UE já implementou profundas reformas, nomeadamente com a criação do mercado interno, encontrando-se aberta à concorrência internacional. As suas indústrias de rede pautam-se por um grau de liberalização equivalente, senão mesmo superior ao registado nos Estados Unidos. No entanto, parece registar um certo atraso no que diz respeito a medidas destinadas a promover a entrada e a saída de empresas do mercado. É ainda possível reforçar o grau de integração comercial no mercado interno da UE. Os custos associados ao cumprimento da regulamentação também se afiguram mais elevados do que nos EUA, o que parece indicar que muito continua ainda por fazer na UE neste domínio.

3.4. Protecção do ambiente: um factor de travagem do crescimento ou um ajustamento estrutural favorável ao crescimento?

Foi assegurada uma certa redução da intensidade da poluição associada ao crescimento na Europa nas últimas décadas sem qualquer evicção da actividade industrial

Apesar de a sustentabilidade a nível ambiental fazer parte integrante da estratégia de Lisboa, a protecção do ambiente e o crescimento económico são frequentemente considerados como sendo objectivos antagónicos. A controvérsia centra-se na poluição da água, do solo e do ar e no património mundial comum (clima e camada de ozono, por exemplo). Muito embora se trate de recursos naturais mais ou menos renováveis, a sua escassez (ou exploração excessiva) tem vindo a aumentar acentuadamente ao longo das últimas décadas. A ausência de direitos de propriedade juridicamente oponíveis não tem contribuído para assegurar a inversão desta tendência. A política do ambiente visa colocar estes recursos sob um regime de propriedade comum, com regras dotadas de eficácia. Os principais instrumentos políticos assumem a forma de restrições diversas impostas às actividades perigosas ou prejudiciais para o ambiente.

As políticas do ambiente devem ser concebidas de forma a assegurar uma boa relação custo-eficácia e devem ainda ser progressivas e previsíveis a fim de

A procura no domínio da protecção do ambiente tem vindo a intensificar-se, em paralelo com o crescimento económico, e as forças de mercado conduziram a uma redução, na UE, do grau de intensidade da poluição produzida pela actividade económica. Tal foi igualmente facilitado pelo dinâmico crescimento e crescente importância do sector terciário. Nada permite afirmar que esta dissociação dos níveis de poluição e dos níveis de actividade económica advém do facto de a poluição ser exportada através da deslocalização em grande escala,

***promoverem
ajustamentos
estruturais favoráveis
ao bem-estar***

muito embora seja certo que os crescentes custos associados à protecção do ambiente tenham, nalguns casos, tornado mais onerosa a produção nos sectores industriais regulamentados. Por outro lado, o reforço a longo prazo de normas e de ambições credíveis no domínio do ambiente tem vindo a contribuir para a criação de novos mercados de tecnologias do ambiente e para o aparecimento de indústrias especializadas, bem como de novas potencialidades em matéria de emprego.

***No intuito de
promover um
ajustamento das
estruturas
económicas que seja
favorável ao bem-
estar, as políticas em
matéria de ambiente
devem ser concebidas
de forma a assegurar
uma boa relação
custo-eficácia***

As políticas do ambiente provocam um ajustamento das estruturas económicas, sobretudo através da adaptação dos regimes em matéria de direitos de propriedade dos recursos naturais a fim de ter em conta a sua crescente escassez e os novos conhecimentos científicos. Deste modo, o preço associado à exploração dos recursos naturais e aos riscos em matéria de saúde aos quais o público é exposto deverá aproximar-se mais dos custos sociais, o que não deixará de conduzir a uma afectação mais eficiente dos recursos e a um aumento do bem-estar. Por conseguinte, as políticas do ambiente favoráveis ao bem-estar devem pautar-se por uma boa relação custo-eficácia e devem ter em conta as fricções associadas ao ajustamento, o carácter dinâmico das necessidades em matéria de ajustamento e a incerteza que caracteriza as estimativas dos custos e dos benefícios na ausência de mercados que funcionem correctamente.

3.5. Temas de actualidade relacionados com a supervisão económica

***A supervisão
económica requer a
identificação dos
temas que virão a
tornar-se importantes
no futuro***

Entre as questões que actualmente se têm vindo a colocar em primeiro plano figura o projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa, que reforça a governação económica na UE no que respeita a uma série de aspectos. Uma segunda questão é o da educação, que deverá ter um impacto distinto, mas significativo, sobre o crescimento económico nas próximas décadas, à medida que evolui o perfil de formação da mão-de-obra. Por último, os indicadores estruturais e as estatísticas na UE são fundamentais para a eficácia e transparência da supervisão económica.