

Convergência da UE: Dimensão geográfica, impacto da COVID-19 e papel da política

Introdução

Este estudo apresenta novos dados empíricos sobre o estado da convergência na UE. Adota uma abordagem multidimensional, analisando variáveis económicas, sociais e institucionais, para medir a convergência, tanto a nível nacional como regional, na UE entre 2004 e 2019. O estudo examina igualmente o impacto da pandemia da COVID-19 e compara-o com o da crise económica de 2008-2012. O estudo avalia em seguida o papel potencial do Mecanismo de Recuperação e Resiliência da UE (MRR) na aceleração da convergência em determinados Estados-Membros. Conclui explorando opções e instrumentos alternativos através dos quais a UE poderia apoiar a convergência ascendente.

Contexto político

Desde o Tratado de Roma, a convergência económica tem sido um dos principais objetivos da UE. A ideia de que a integração económica da UE conduz a melhorias no desempenho económico dos Estados-Membros e – enquanto subproduto – no desempenho social, ao mesmo tempo que colmata disparidades entre os países, foi sempre vista como uma promessa da UE. Historicamente, o debate político sobre a integração e a convergência na UE ganhou ímpeto na sequência de uma crise. O choque petrolífero na década de 1970 foi seguido da criação do mercado único e, mais tarde, da União Económica e Monetária. A crise da zona euro e a subsequente recessão levaram ao reforço da governação económica e financeira da UE e à adoção do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Mais recentemente, o NextGenerationEU, um pacote sem precedentes para apoiar os Estados-Membros, foi acordado em resposta à pandemia da COVID-19. Cada uma destas grandes inovações políticas teve o objetivo explícito ou implícito de apoiar a convergência económica, social e, mais recentemente, institucional.

Principais conclusões

- Os dados empíricos mostram que, até à eclosão da pandemia, se tinham registado progressos significativos no sentido de colmatar as disparidades económicas, sociais e institucionais entre os Estados-Membros da UE. No entanto, uma análise dos subperíodos entre 2004 e 2019 mostra que a convergência abrandou acentuadamente durante a crise económica. Embora a convergência tenha recuperado o dinamismo no rescaldo, persistem insuficiências, especialmente nos países da Europa do Sul (SE).
- A convergência da UE é, em grande medida, impulsionada pelo facto de os países da Europa Central e Oriental recuperarem mais rapidamente com os países da Europa setentrional e ocidental (NWE) e os países da economia da partilha do que estes últimos agregados estão a avançar. A velocidade de convergência era particularmente elevada antes da crise económica.
- A análise da convergência sigma, que mede em que medida os países estão próximos ou distantes uns dos outros no que respeita a diferentes indicadores, mostra que os indicadores sociais – nomeadamente a taxa de emprego, a taxa de desemprego e a taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET) – tendem a acompanhar o ciclo económico. As disparidades tendem a aumentar durante as recessões (e foi o que aconteceu durante a crise económica) e a diminuir em períodos de crescimento económico.
- Os indicadores económicos mostram tendências mistas. Verificou-se uma divergência sigma ascendente para o produto interno bruto (PIB) per capita durante todo o período em estudo.
- A eficácia do governo, um indicador do desempenho institucional, apresenta uma ligeira tendência descendente em geral, especialmente nos países da Suécia, mas uma tendência ascendente em alguns países da Europa Central e Oriental.

- Os dados regionais para 2004–2019 confirmaram a convergência ascendente em geral, mas a velocidade da convergência a nível regional é sistematicamente inferior à verificada a nível nacional, em todas as dimensões. À semelhança da análise por país, a convergência do PIB per capita, a taxa de emprego e a qualidade da administração pública são impulsionadas pelas regiões da Europa Central e de Leste. As regiões mais afetadas pela crise económica, especialmente nos países do Sudeste da Europa, tiveram dificuldade em recuperar ou acabaram mesmo por ficar em pior situação.
- Ao longo do tempo, uma percentagem crescente de regiões tem vindo a aproximar-se da média da UE nos indicadores analisados. No entanto, a atividade económica (medida pelo PIB per capita e pela taxa de emprego) tende a concentrar-se nas regiões capitais. Este fenómeno é particularmente acentuado nos Estados-Membros da CEE.
- O surto da COVID-19 afetou a convergência económica, social e institucional, atrasando o processo ou reduzindo as taxas de crescimento em todos os países. É interessante notar que, para a maioria das variáveis, as alterações associadas à pandemia não são uma inversão das tendências anteriores, mas antes uma amplificação das tendências emergentes, pré-pandémicas. Mais importante ainda, a resposta rápida e substancial em termos de políticas à pandemia reduziu o seu impacto no rendimento e no emprego, atenuando, assim, os seus efeitos sobre a convergência.
- A análise dos planos de MRR dos Estados-Membros mostra que o MRR está a contribuir para a adoção de reformas e para investimentos que, de outro modo, teriam permanecido uma aspiração, especialmente nos países que entraram na pandemia com vulnerabilidades estruturais. No entanto, a convergência não é um objetivo do MRR e continua a ser um subproduto potencial dos planos dos Estados-Membros, dependente da discrição dos governos nacionais para abordar a redução das disparidades territoriais.

Indicadores para políticas

- A fim de cumprir uma promessa fundamental do projeto da UE, o objetivo da convergência ascendente deve permanecer no centro da ação política da UE.
- A convergência ascendente não é necessariamente um resultado da integração na UE e as políticas desempenham um papel importante na consecução da convergência ascendente. A política de coesão da UE é atualmente o principal instrumento de convergência da UE.
- O aumento da frequência de grandes choques e as profundas mudanças económicas e sociais que serão impulsionadas pela dupla transição para uma Europa digital e neutra em carbono podem exigir que os instrumentos políticos da UE sejam adaptados para garantir que apoiam a convergência, a nível regional e nacional, de forma significativa.
- Os resultados da análise dos planos de implementação do MRR e o potencial impacto do MRR na convergência social ascendente devem servir de base para o debate mais amplo e prospetivo sobre os instrumentos políticos que a UE deve pôr em prática para promover a convergência ascendente.
- O estudo identifica três modelos potenciais que poderiam ser utilizados pela UE para apoiar a convergência. O primeiro modelo centra-se no reforço das políticas tradicionais de coesão e na melhoria da abordagem territorializada de base local. O segundo modelo é um modelo centralizado de reforma-investimento que deixa ao critério dos Estados-Membros a identificação das necessidades territoriais, mas aumenta a condicionalidade das reformas nacionais para reforçar a resiliência estrutural dos países. O terceiro modelo adota uma abordagem integrada que valoriza o princípio da parceria territorial em que se baseiam as políticas de coesão tradicionais e as reformas estruturais e os investimentos integrados no MRR.
- Os prós e os contras de cada modelo devem ser considerados no debate sobre o futuro da política de coesão da UE e a forma mais adequada de apoiar a convergência ascendente.

Informações adicionais

O relatório sobre a *convergência da UE: A dimensão geográfica, o impacto da COVID-19 e o papel da política* está disponível em <https://eurofound.link/ef22016>

Gestor de investigação: Anamaria Maftai

information@eurofound.europa.eu