



Bruxelas, 26.6.2013
COM(2013) 463 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Oitavo relatório intercalar sobre a coesão económica, social e territorial

A dimensão regional e urbana da crise
{SWD(2013) 232 final}

ÍNDICE

1.	Introdução.....	3
2.	Apresentação	3
2.1.	Contração do PIB e do emprego	3
2.2.	Deterioração das finanças nacionais e subnacionais	4
2.3.	Construção e indústria transformadora são as mais afetadas pela recessão	5
2.4.	Retoma das exportações	5
2.5.	Abrandamento do investimento direto estrangeiro	6
2.6.	Risco crescente de pobreza e de exclusão	7
3.	Impacto regional.....	11
3.1.	PIB e emprego nos primeiros três anos da crise.....	12
3.2.	Aumento do desemprego sobretudo nas regiões do Sul.....	12
3.3.	Abrandamento da migração	13
4.	Impacto urbano.....	13
4.1.	Regiões metropolitanas combinam resistência e vulnerabilidade.....	14
4.2.	Cidades em crise.....	15
5.	Política de coesão e crise.....	16

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Oitavo relatório intercalar sobre a coesão económica, social e territorial

A dimensão regional e urbana da crise

1. INTRODUÇÃO

Em 2014, o período de programação da política de coesão terá início no rescaldo da recessão mais grave dos últimos cinquenta anos. A crise inverteu o processo de convergência do PIB regional *per capita* e da taxa de desemprego na UE. Atualmente, o desafio consiste em assegurar um regresso rápido a uma forte trajetória de crescimento, especialmente nas regiões e cidades menos desenvolvidas.

O presente documento destina-se a apoiar as negociações do próximo programa, destacando o modo como as alterações provocadas pela crise terão impacto no contexto e nas prioridades dos novos programas. Em primeiro lugar, apresenta uma panorâmica geral dos principais desenvolvimentos a nível nacional. Em seguida, analisa o impacto da crise nas regiões e cidades, e o aumento das disparidades já existentes. Por último, delineia de que modo a alteração da conjuntura económica afetará os futuros programas de coesão e sublinha a necessidade de uma forte concentração temática.

O presente relatório segue-se ao sétimo relatório intercalar, publicado em 2011, e será seguido pela publicação do 6.º Relatório sobre a Coesão, em 2014. O 6.º Relatório sobre a Coesão permitirá igualmente abordar outras questões, como inovação, clima e ambiente, que não puderam ser aqui incluídas.

2. APRESENTAÇÃO

2.1. Contração do PIB e do emprego

No segundo trimestre de 2008 a União Europeia entrou numa recessão que durou cinco trimestres. Desde a recessão, o crescimento geral do PIB estagnou. O PIB da UE contraiu-se de novo no último trimestre de 2011, e nos dois primeiros e último trimestre de 2012. Se assistirmos ainda a uma nova contração no primeiro trimestre de 2013, estaremos em presença de uma tripla recessão.

O impacto global da crise sobre o PIB e o emprego entre 2007 e 2011 alcançou os valores mais elevados nos três países bálticos, na Irlanda, na Grécia e em Espanha (ver documento de trabalho COM, figura 1). Os Estados Bálticos e a Irlanda começaram de novo a crescer em 2010 ou 2011 e prevê-se que continuem a crescer até 2014.

A Espanha e a Grécia, contudo, não voltaram a uma trajetória de crescimento consistente. O crescimento de Espanha começou em 2011, mas o PIB do país sofreu uma contração em 2012. As taxas de crescimento do PIB provisórias verificadas na Grécia mostram tendência para continuar e mesmo reforçar a recessão. O seu PIB diminuiu cerca de 7 % em 2011 e 2012 e só poderá começar a crescer em 2014.

Além disso, Chipre confrontou-se com uma crise financeira em 2012 que levou a uma severa redução do PIB e do emprego e que deverá continuar a fazer-se sentir até 2014.

Em contrapartida, nove Estados-Membros registaram uma recessão relativamente ligeira ou, no caso da Polónia, apenas um abrandamento do crescimento.

2.2. Deterioração das finanças nacionais e subnacionais

A crise económica e financeira conduziu a um aumento significativo da dívida pública total (ver ficha 1) de quatro maneiras. Em primeiro lugar, vários governos nacionais apoiaram o setor financeiro através da recapitalização dos bancos e das transferências de ativos. Em segundo lugar, o abrandamento da atividade económica reduziu as receitas fiscais e aumentou as despesas sociais (por exemplo, prestações de desemprego). Em terceiro lugar, os governos adotaram pacotes de incentivos para estimular a procura. Em quarto lugar, o rácio dívida/PIB aumenta devido à baixa taxa de crescimento deste último.

Na sequência das negociações, o rácio da dívida pública/PIB na UE disparou entre o primeiro trimestre de 2008 e o quarto trimestre de 2012, tendo passado de 59 % para 85 %. Os aumentos nacionais foram mais elevados na Irlanda (90 pontos percentuais), em Portugal (56 pontos percentuais), na Grécia e em Espanha (49 pontos percentuais). Os Estados-Membros que resgataram bancos em dificuldades podem reduzir a sua dívida mediante a venda dos restantes ativos bancários, mas o seu valor é incerto.

A elevada dívida pública pode suscitar preocupações sobre a capacidade do Governo para assegurar o serviço da dívida a longo prazo. Esta situação pode levar à subida das taxas de juro e dos pagamentos. Os impostos mais elevados exigidos para assegurar o serviço da dívida podem agir como um travão sobre o crescimento.

No período de 2011-2013, muitos Estados-Membros encetaram uma consolidação orçamental, nomeadamente através de cortes nas despesas (-1,5 % do PIB da UE em 2011 comparativamente com 2010). Principalmente, foram cortadas as despesas favoráveis ao crescimento. Por conseguinte, em 18 Estados-Membros, o investimento público (aquí FBCF - formação bruta de capital fixo) em percentagem do PIB deverá ser menor em 2013 do que em 2011. Estes cortes podem afetar o crescimento a médio prazo.

A dívida pública não afeta da mesma forma todos os países. A dívida pública da Estónia é apenas 10 % do seu PIB. Só 13 Estados-Membros têm uma dívida pública abaixo de 60 % do PIB: os três Estados-Membros nórdicos, o Luxemburgo e nove dos dez países da Europa Central e Oriental. A crise afeta os governos subnacionais de duas formas. Em primeiro lugar, a crise deu origem a uma diminuição das receitas fiscais e a reduções fiscais para estimular o crescimento. Em segundo lugar, a crise aumentou a procura local de serviços públicos e de proteção social, o que originou o aumento das despesas públicas.

A consolidação orçamental exerce pressão sobre os orçamentos dos governos subnacionais. Estes continuam a confrontar-se com níveis mais elevados de despesas sociais, ao mesmo tempo que têm de reduzir as despesas e aumentar as receitas. As suas dificuldades financeiras podem afetar a prestação dos serviços públicos.

A consolidação orçamental compatível com o crescimento deverá garantir que as reduções da dívida pública do Governo central não são compensadas por um aumento da dívida pública ao nível subnacional. Esta coordenação de redução da dívida deveria igualmente assegurar a manutenção do nível dos investimentos públicos dinamizadores do crescimento, incluindo os cofinanciados pela política de coesão.

2.3. Construção e indústria transformadora são as mais afetadas pela recessão

Embora a crise tivesse tido início no setor financeiro e dos seguros, este setor representou aproximadamente o mesmo montante do valor acrescentado bruto (VAB) e do emprego na UE em 2011 que em 2007. Nos seis Estados-Membros mais afetados pela crise, contudo, o emprego neste setor caiu 1 % e o seu VAB em 1,8 % por ano, entre 2007 e 2011 (ver documento de trabalho COM, figura 2).

Entre 2007 e 2011, tanto o VAB como o emprego na construção diminuíram 3 % por ano na União. Nos seis países em que o impacto da recessão foi mais elevado, o declínio de ambos os setores foi equilibrado, com valores entre 10 % a 20 % por ano, no emprego, e entre 6 % a 20 %, no VAB.

Estas reduções dramáticas no setor da construção estão ligadas à bolha especulativa do setor imobiliário e ao subsequente colapso dos preços do imobiliário em vários Estados-Membros. Entre 2007 e 2012, os preços do setor imobiliário diminuíram entre 30 % e 50 % na Irlanda¹, na Letónia e na Estónia (ver ficha 2). Em Portugal, diminuíram -9 % até à data. Na Grécia, os números do Eurostat indicam um aumento moderado entre 2007 e 2010, mas outras fontes² indicam que os preços tinham começado a descer em 2010. De um modo geral, não se pode excluir que voltem a descer.

O setor da indústria transformadora sofreu um impacto com uma redução superior a 2 % ao ano, entre 2007 e 2011. Nos seis Estados-Membros mais afetados, a média anual de contração foi quase 5 %. A diminuição do VAB foi mais moderada, situando-se em 0,9 %. A evolução do valor acrescentado bruto (VAB) foi mais variada, com a redução mais importante do período verificada na Grécia (-6 %) e na Finlândia (-5 %) e os maiores aumentos na Eslováquia (8 %) e na Irlanda (4 %) (ver documento de trabalho COM, figura 3). A contração da indústria transformadora está estreitamente ligada à contração do comércio.

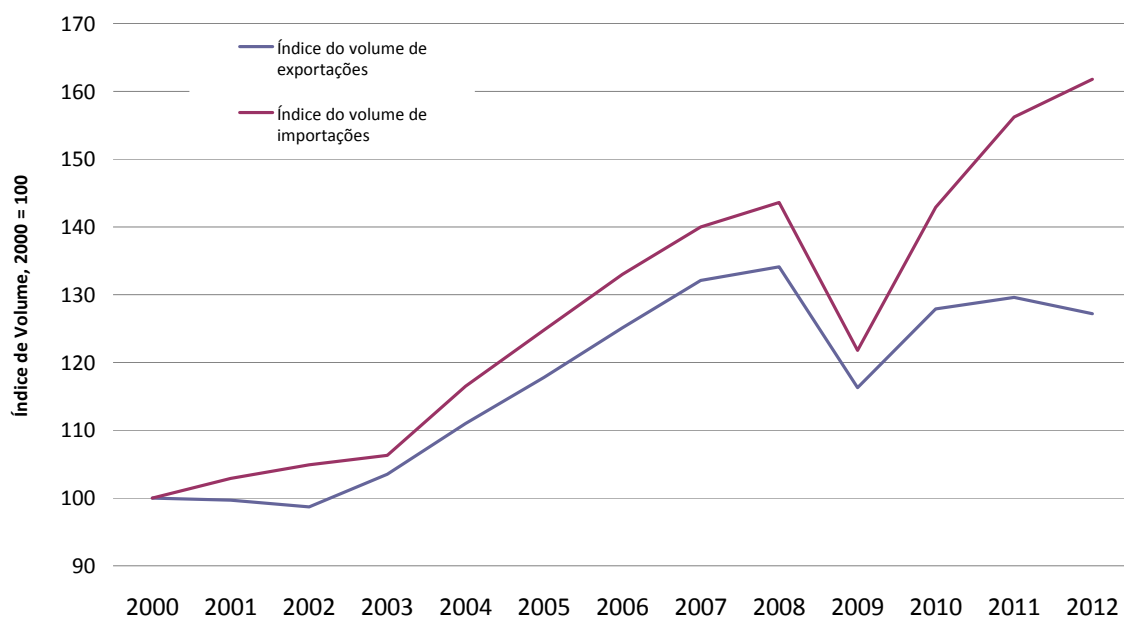
2.4. Retoma das exportações

Na sequência da crise, o crédito escasseou, o que fez diminuir os investimentos e o consumo. Esta situação reduziu o comércio de mercadorias e fez com que a recessão se propagasse rapidamente a parceiros comerciais importantes, conduzindo a novas perdas de rendimentos e/ou postos de trabalho. Embora o alargamento de 2004 tenha vindo dar um impulso ao comércio da UE, a crise provocou a sua forte diminuição (ver figura 1).

Figura 1: Evolução do volume do comércio da UE, 2000-2011

¹ 2007-2010

² *Economist Housing Index*.



Fonte: Eurostat

As exportações continuaram a crescer em 2008, ainda que a um ritmo muito mais lento, enquanto o crescimento do volume das importações foi próximo de zero. Em 2009, as exportações e as importações recuaram 15 %, para um nível comparável ao de 2005.

Os países da Europa Central e Oriental registaram a maior queda das importações (ver ficha 3). A maior parte dos países que aderiram à UE depois de 2004 atravessava um período de grande crescimento económico, impulsionado por níveis elevados de investimento e consumo, antes de esses países terem sido atingidos pela crise.

Nos Estados-Membros ocidentais, as exportações diminuíram mais do que as importações porque, pelo menos inicialmente, o consumo interno e os investimentos foram menos afetados pela crise. A queda global na procura levou a uma redução das exportações, que provocou a redução da produção no setor da indústria transformadora. As exportações, felizmente, recuperaram com rapidez, verificando-se volumes semelhantes em 2010 e 2007. No entanto, as consequências da abrupta diminuição das exportações continuam a fazer-se sentir no mercado de trabalho.

2.5. Abrandamento do investimento direto estrangeiro

Em resultado da crise, o investimento direto estrangeiro (IDE) diminuiu rapidamente. Muitos investidores estrangeiros dirigiram os recursos disponíveis para as empresas-mãe. A adesão à União Europeia facilitou o acesso dos países da Europa Central e Oriental ao IDE, graças ao mercado único e à incorporação do acervo da UE. O IDE pode contribuir para ganhos de eficiência, transferência de tecnologias inovadoras e maior produtividade nos países de acolhimento. Por conseguinte, os influxos de IDE desempenham um papel

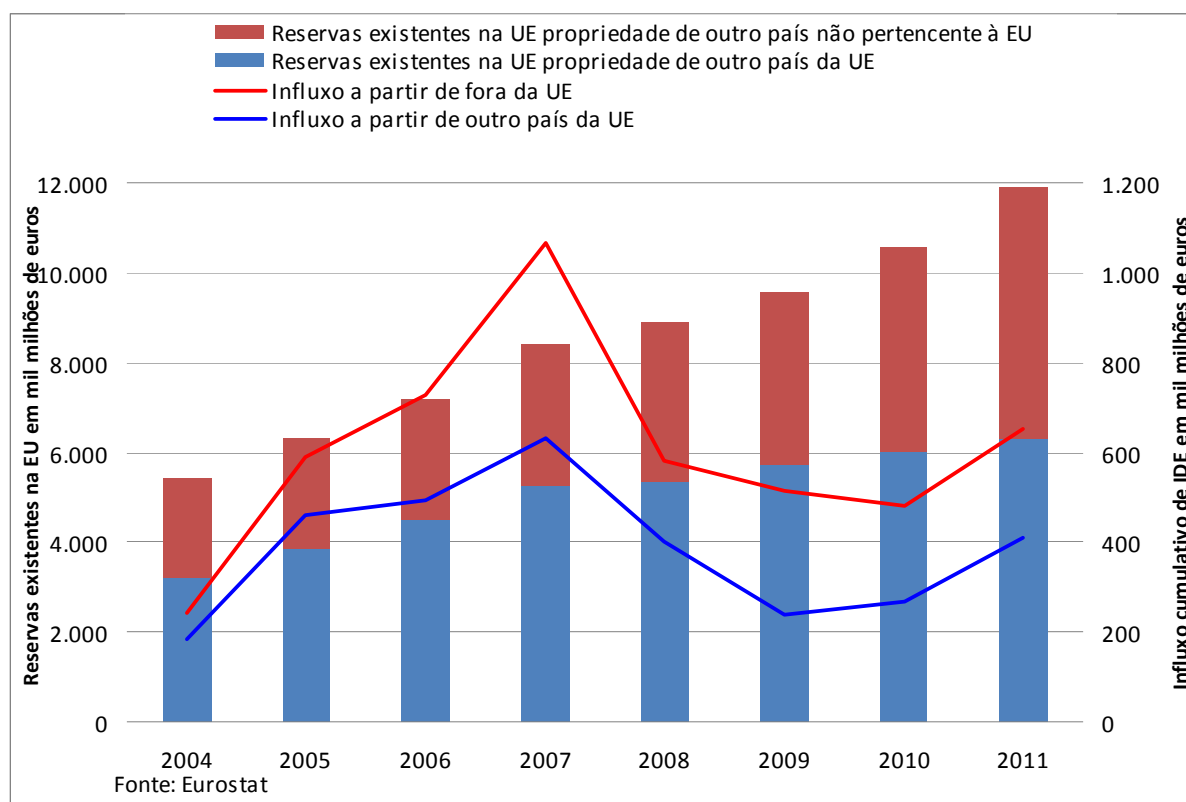
importante nos Estados-Membros menos desenvolvidos, em termos de criação de emprego e modernização das suas economias.

Os influxos de IDE de outros Estados-Membros e de países terceiros aumentou rapidamente entre 2004 e 2007. O influxo de investimento estrangeiro quadruplicou entre 2004 e 2007 (ver figura 2). Em contrapartida, registou uma quebra em 2008 e 2009, quando a situação do crédito global se deteriorou. O ponto mais baixo, em 2010, correspondeu ao nível de 2004. Em 2011, este fluxo cresceu de novo.

O fluxo de IDE não revela as reservas de investimento estrangeiro. As reservas mantidas noutros países registaram um aumento de quase 60 % entre 2004 e 2007. Esta subida nunca se inverteu. Até 2011, as reservas detidas por instituições estrangeiras foram mais de duas vezes superiores às de 2004.

Em alguns países da UE, os influxos de IDE são uma importante fonte de capital e de investimento. Por exemplo, em média, as entradas líquidas de IDE na Bulgária, em Malta, na Bélgica e na Estónia foram equivalentes a valores entre os 15 % e os 23 % do PIB, entre 2005 e 2007. A crise provocou uma redução rápida dos influxos de IDE em dez países da Europa Central e Oriental. Caiu entre 1,5 % e 6 % dos seus PIB entre os períodos de 2005-2007 e 2008-2010, com exceção da Bulgária, onde diminuiu 12 % do PIB (ver ficha 4).

Figura 2: Investimento Direto Estrangeiro na UE, 2004-2011



2.6. Risco crescente de pobreza e de exclusão

Na UE, a crise aumentou os números da população em risco de pobreza ou de exclusão social. Entre 2009 e 2011, a percentagem aumentou um ponto percentual. As três componentes (taxa de risco de pobreza, privação material grave e muito baixa intensidade de trabalho) também estão a aumentar, em especial a muito baixa intensidade de trabalho (ver figura 3).

Provavelmente, este impacto continuará a fazer-se sentir no futuro, visto que a crise ainda não acabou e os seus efeitos só com o tempo deixarão de se sentir.

O maior impacto no risco de pobreza ou de exclusão verificou-se nos seis Estados-Membros mais afetados, mas o impacto em Itália e na Bulgária foi também significativo. Em vários dos grandes Estados-Membros, porém, apenas se verificaram pequenos aumentos, como na Alemanha e no Reino Unido, ou mesmo uma ligeira redução do risco de pobreza e de exclusão, como na Polónia e na Roménia.

Figura 3: Pobreza e exclusão social na UE, 2005-2011

Percentagem da população em	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Risco de pobreza ou exclusão	25,6	25,2	24,4	23,5	23,1	23,4	24,2
Risco de pobreza	16,4	16,5	16,5	16,4	16,3	16,4	16,9
Intensidade de trabalho muito baixa*	10,3	10,5	9,6	9,0	9,0	10,0	10,0
Privação material severa	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,1	8,8
* população com idades compreendidas entre 0 e 59 anos							
Fonte: Eurostat							

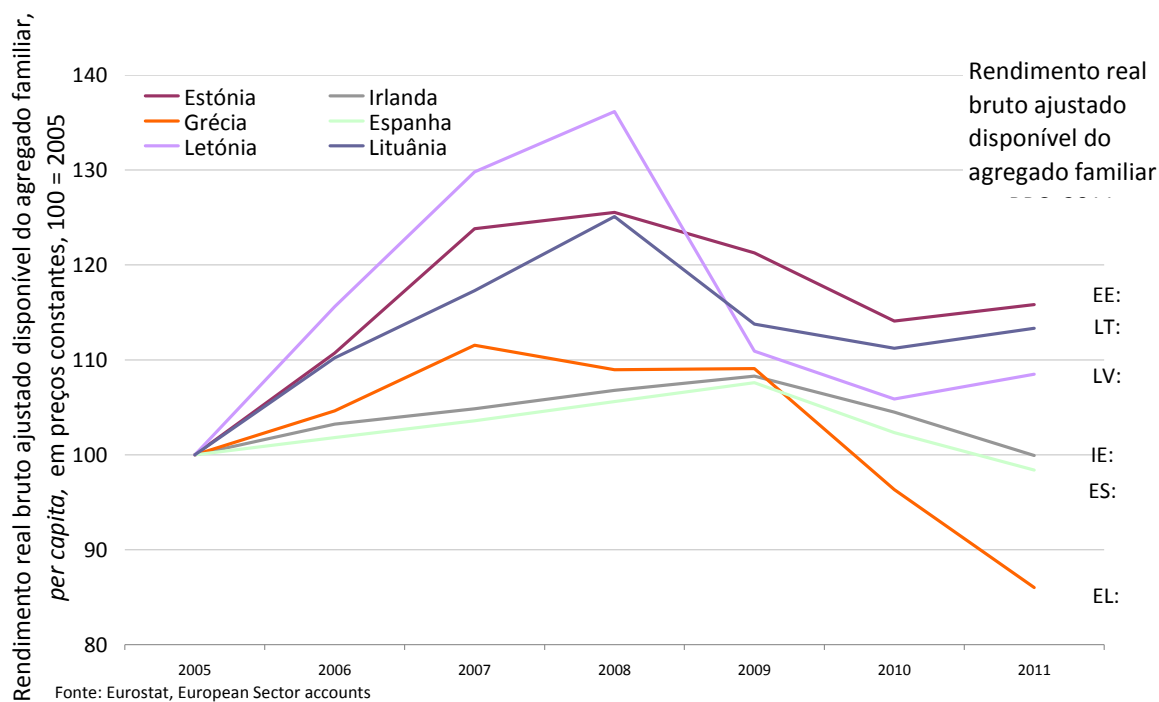
Na sequência da crise, muitas pessoas foram confrontadas com rendimentos mais baixos, devido à perda do emprego ou reduções de horas e salários. Nos seis Estados-Membros mais afetados, o rendimento real bruto ajustado disponível desceu substancialmente após a crise (ver figura 4).

Nos Estados Bálticos o rendimento real ajustado disponível do agregado familiar *per capita* cresceu rapidamente entre 2005 e 2008 para, em seguida, registar uma forte queda. Na Letónia, o rendimento disponível diminuiu quase um quinto em 2009. Desde 2010, o rendimento disponível está de novo a crescer nos três Estados-Membros, mas sem recuperar o nível anterior à crise.

Na Grécia, em Espanha e na Irlanda, que têm níveis consideravelmente mais elevados de rendimento disponível do que os Estados bálticos, a situação é mais complexa. Em Espanha e na Irlanda, o efeito da crise só começou a fazer-se sentir em 2009. Desde então, ambos os países perderam cerca de 8 % do seu rendimento disponível, que recuou para os níveis de 2005. Na Grécia, a diminuição do rendimento disponível começou lentamente em 2007. Em 2009 e 2010, sofreu uma forte recessão. Em resultado, o rendimento disponível na Grécia em 2011 foi bastante inferior ao nível de 2005.

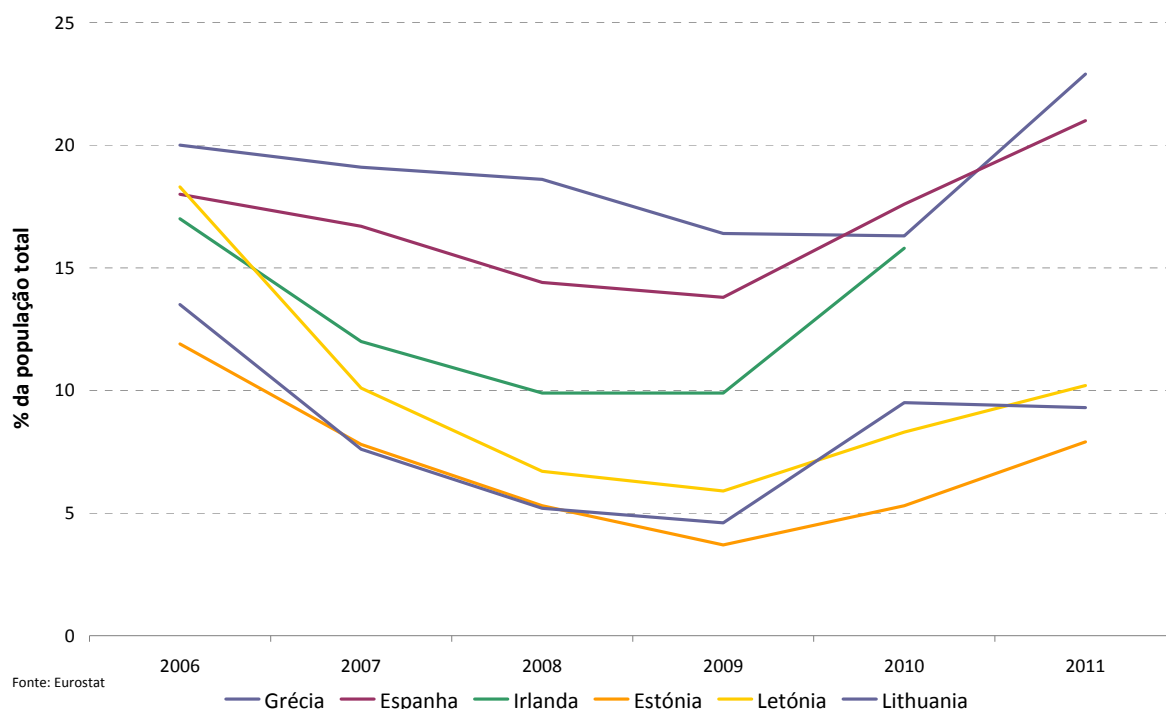
Devido a reduções do rendimento mediano, e, por conseguinte, do limiar de pobreza, a taxa de risco de pobreza, muitas vezes desce em tempos de recessão. A presente secção irá utilizar um limiar de pobreza fixo ao nível de 2005, para evitar esse efeito.

Figura 4: Rendimento real bruto ajustado disponível do agregado familiar *per capita*, 2005-2011



Na Irlanda, a percentagem de pessoas em risco de pobreza em relação a 2005 passou de 10 %, em 2008, para mais de 15 %, em 2010 (ver figura 5). Esta percentagem atingiu os 20 % em Espanha e os 23 % na Grécia. Devido ao elevado crescimento do rendimento da primeira parte do período de 2005 a 2011, as taxas de risco de pobreza em relação ao limiar de 2005 só cresceram ligeiramente nos Estados Bálticos depois da crise, atingindo 10 % ou menos, sem conseguir recuar para os níveis anteriores à crise.

Figura 5: Taxa de risco de pobreza com base no limiar de 2005, 2006-2011



A percentagem de pessoas em risco de pobreza em relação ao limiar de 2005 aumentou ligeiramente na Bélgica, na Hungria, na Alemanha, no Luxemburgo, nos Países Baixos e no Reino Unido. Nas restantes partes da UE diminuiu ou permaneceu estável.

A percentagem da população com idades compreendidas entre 0 e 59 anos, a viver em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa aumentou desde a crise, mas permaneceu inferior aos valores de 2006 ao nível da UE. Nos seis Estados-Membros mais afetados, no entanto, esta proporção aumentou de 4 a 9 pontos percentuais, entre 2007 e 2011 (ver figura 6).

Figura 6: Muito baixa intensidade de trabalho, 2005-2011

Percentagem da população com idades compreendidas entre 0 e 59 anos a viver em agregados familiares de muito baixa intensidade de trabalho, 2005-2011								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011-2007
Estónia	9,4	7,0	6,2	5,3	5,6	8,9	9,9	3,7
Grécia	7,5	8,0	8,0	7,4	6,5	7,5	11,8	3,8
Espanha	6,5	6,0	6,3	6,2	7,0	9,8	12,2	5,9
Lituânia	9,5	8,3	6,4	5,1	6,9	9,2	12,3	5,9
Letónia	8,1	7,0	6,1	5,1	6,7	12,2	12,2	6,1
Irlanda	14,6	12,8	14,2	13,6	19,8	22,9	n/a	8,7

Fonte: Eurostat

A percentagem da população em situação de privação material grave, isto é, pessoas incapazes de adquirir 4 produtos de um conjunto de 9 produtos de base, diminuiu na UE passando de 11 % para 8 %, entre 2005 e 2010. As percentagens mais elevadas podem ser consultadas na Roménia e na Bulgária, que conseguiram reduzir a percentagem de pessoas com privações materiais graves para taxas de 31 % e 35 %, respetivamente, em 2010. Em 2011, no entanto, a percentagem da UE aumentou de novo.

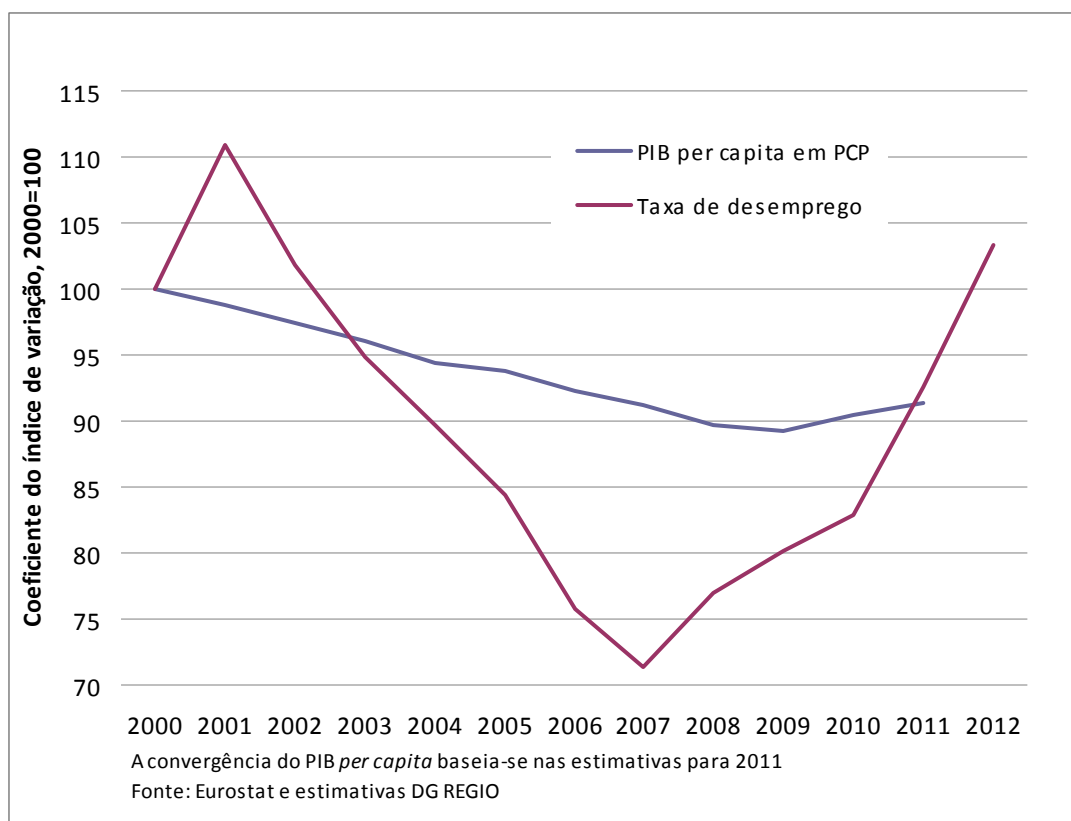
Entre 2008 e 2011, as privações materiais graves aumentaram mais na Letónia³ (12 pontos percentuais), na Lituânia (6 pontos percentuais), na Hungria (5 pontos percentuais) e na Grécia (4 pontos percentuais). Em 2010, a quota-parte da Irlanda aumentou de 2 pontos percentuais para 7,5 %, o que é elevado, atendendo aos seus níveis de rendimento. Espanha, com um nível de rendimentos ligeiramente inferior, tinha apenas uma taxa de 4 %. A Polónia obteve uma notável redução da percentagem de pessoas que sofrem de graves privações materiais, que passou de 18 % em 2008 para 13 % em 2011.

Para uma análise mais pormenorizada das alterações em matéria de pobreza e exclusão social, incluindo a intensidade da pobreza, ver capítulo 2 do relatório de 2012 sobre o emprego e a evolução social na Europa⁴.

3. IMPACTO REGIONAL

A crise pôs termo a um longo período durante o qual as disparidades regionais no PIB *per capita* e no desemprego estavam a diminuir. Entre 2000 e 2008, as disparidades regionais no PIB *per capita* caíram todos os anos (ver figura 7). Em 2009, essas reduções das diferenças sofreram uma paragem e aumentaram em 2010 e 2011.

Figura 7: Convergência regional e crise



³ Parte deste aumento pode dever-se a uma interrupção na série.

⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

A taxa de desemprego regional tinha vindo a convergir a partir de 2001 até 2007, mas, em seguida, divergiu todos os anos de 2007 a 2012. A UE-15 também conheceu um aumento das disparidades desde 2007, tanto do PIB *per capita* como em matéria de desemprego regional.

3.1. PIB e emprego nos primeiros três anos da crise

Dois terços das regiões sofreram uma contração do PIB até -6 % por ano entre 2007 e 2010. As dez regiões onde o PIB diminuiu mais rapidamente entre 2007 e 2010 incluem três Estados Bálticos e sete regiões de sete Estados-Membros diferentes (ver ficha 5). O PIB contraiu-se em mais de 3 % por ano nestas regiões. Nenhuma das regiões de Espanha ou da Grécia figura entre as regiões em causa. A Espanha não está entre os dez principais, uma vez que registou uma redução do PIB inferior à redução do emprego. A Grécia não está entre os dez principais devido ao facto de a principal contração do PIB ter ocorrido após 2010. Em 2012, Chipre caracterizou-se pelo início da contração no emprego e no PIB, que deverá continuar a verificar-se em 2014.

Em vários Estados-Membros, incluindo a Bulgária, a Alemanha, a Eslováquia e a Polónia, a região da capital tem a maior taxa de crescimento.

Uma em cada duas regiões registou uma diminuição do emprego total durante o mesmo período. O emprego registou uma quebra superior a 4 % por ano nos Estados Bálticos, em três regiões espanholas, duas regiões irlandesas e uma região na Bulgária (ver ficha 5). A contração do emprego na Grécia verificou-se apenas após 2010, razão por que não figura entre as regiões mais negativamente afetadas.

Globalmente, a ligação entre o PIB regional e as alterações do emprego é fraca durante estes anos, uma vez que é preciso tempo para que a redução da produção se repercuta no emprego. Além disso, várias políticas foram dirigidas diretamente à manutenção do emprego (tempo parcial) durante a crise.

3.2. Aumento do desemprego sobretudo nas regiões do Sul

A nível da UE, as taxas de desemprego aumentaram de 7 % para 10 % entre 2008 e 2012. As taxas de desemprego nos Estados-Membros mais afetados, no entanto, passaram para o dobro ou triplicaram mesmo, com aumentos acima de 8 % em cinco Estados-Membros e até de 17 % em Espanha (ver ficha 6). As taxas de desemprego nos cinco Estados-Membros mais afetados no que toca a este indicador variaram entre 12 %, em Chipre, e cerca de 25 %, em Espanha⁵.

O desemprego aumentou significativamente também na Letónia, na Estónia, na Eslovénia, na Eslováquia e na Dinamarca. Por outro lado, as taxas de desemprego diminuíram efetivamente na Alemanha e praticamente não se alteraram no Luxemburgo, em Malta, na Bélgica e na Áustria.

De um modo geral, mais do que quatro em cada cinco regiões da UE foram confrontadas com um aumento entre 2008 e 2010. A maioria registou o maior aumento neste período. Mais de um terço destas regiões conseguiram reduzir o desemprego a partir de 2010.

⁵ Para uma análise mais extensa, ver o relatório de 2012 sobre emprego e desenvolvimento social na Europa (*Employment and Social Developments in Europe*). <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

Em conformidade com as recomendações do Plano de Relançamento da Economia Europeia, vários Estados-Membros criaram medidas para impedir uma excessiva perda de empregos e aumentar a cobertura e a duração das prestações.

O desemprego dos jovens na UE aumentou de 16 %, em 2008, para 21 % em 2011 (ver ficha 7). Em 52 regiões, um em cada três jovens economicamente ativos que estava desempregado. Em 11 dessas regiões, era mesmo um em cada dois jovens, sobretudo em Espanha e na Grécia. Além do mais, a proporção de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos sem emprego, educação ou formação (NEET) aumentou: entre 2008 e 2011, as taxas de NEET também aumentaram em quase quatro de cada cinco regiões, nomeadamente na Roménia, na Grécia e no Reino Unido (ver ficha 8).

3.3. Abrandamento da migração

Entre 2004 e 2008, o número de residentes que vivem fora do seu país de nacionalidade na UE-27 aumentou a um ritmo de 1,5 milhões por ano. Como resultado, a parte correspondente do total da população da UE-27 cresceu, passando de 5,1 % para 6,2 %. Nos anos de 2009 a 2011, o aumento anual desceu para 0,9 milhões, correspondente a 6,7 % em 2011.

Entre 2004 e 2008, a Irlanda, Espanha e Chipre registaram um aumento da respetiva quota de população estrangeira em mais de 4 pontos percentuais, principalmente oriunda dos Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 ou 2007. Durante esse período, a Itália, Portugal, o Luxemburgo e o Reino Unido também tiveram de enfrentar um aumento substancial da percentagem de cidadãos estrangeiros.

O maior efeito da crise sobre as migrações verificou-se em regiões que registaram afluxos mais importantes de trabalhadores migrantes no período anterior à crise. O abrandamento na migração foi mais acentuado em Espanha, na Irlanda, em Chipre e em algumas regiões do Reino Unido e de Itália (ver ficha 9), mas o saldo permaneceu positivo. Muitas regiões de Espanha, do Sul de França e do Norte de Itália tinham ainda alguns dos níveis mais elevados de saldo migratório líquido positivo.

A crise acelerou a emigração na Lituânia e na Letónia. Na Polónia, o saldo migratório negativo tornou-se menos negativo nas regiões fronteiriças enquanto a migração líquida positiva da região da capital aumentou. O saldo migratório líquido negativo baixou na Roménia devido aos emigrantes que retornaram de Espanha. À medida que a crise continua a evoluir, as crescentes diferenças nas taxas regionais de desemprego e nos salários podem ainda afetar mais a migração.

O rápido declínio do emprego no setor da construção e da indústria contribuiu para a diminuição do saldo migratório em regiões de Espanha e no Norte da Itália. A migração líquida apresentou uma tendência para cair mais em regiões com uma elevada percentagem de migrantes de outros Estados-Membros.

4. IMPACTO URBANO

Para analisar o impacto urbano geográfico, o presente relatório utiliza duas abordagens espaciais: regiões e cidades metropolitanas.

- (1) As regiões metropolitanas são regiões do nível NUTS-3 que representam as aglomerações urbanas de mais de 250 000 habitantes. Esta abordagem permite uma interpretação urbana da evolução do PIB e do emprego.

- (2) As cidades são definidas a nível local e incluem as principais cidades da UE. Esta abordagem permite o acesso a dados sobre o emprego e a pobreza agregados para todas as cidades de um país.

4.1. Regiões metropolitanas combinam resistência e vulnerabilidade

Dois em cada três Estados-Membros⁶ têm regiões metropolitanas que, em média, aumentaram o seu PIB por habitante em PPC em relação ao país no seu conjunto, entre 2007 e 2010 (ver documento de trabalho COM, figura 4). Nos doze Estados-Membros que aumentaram o seu PIB *per capita* relativamente à UE, as suas regiões metropolitanas ultrapassaram claramente o resto do país. Em oito dos doze Estados-Membros que tinham um declínio no PIB *per capita* relativamente à UE, o PIB *per capita* das suas regiões metropolitanas diminuiu mais rapidamente do que em todo o país.

Este padrão de crescimento mais rápido do PIB nas economias em crescimento e de maior declínio na maioria das economias em declínio poderia significar que as economias urbanas são mais voláteis e suscetíveis a altos e baixos.

Apesar do forte desempenho global das regiões metropolitanas, mais de três em cada cinco viram o seu PIB *per capita* descer entre 2007 e 2010 em relação ao nível nacional. As regiões metropolitanas mais pequenas recuaram mais e, destas, 74 % recuaram em relação ao seu país. As regiões metropolitanas de segunda e terceira dimensão também sofreram, verificando-se que 54 % delas perdem terreno. Só as regiões metropolitanas da capital registaram um desempenho mais forte, com apenas 30 % a perder terreno.

Na maior parte dos Estados-Membros, o emprego⁷ nas regiões metropolitanas é mais resistente à crise do que nas outras regiões, entre 2007 e 2010 (ver documento de trabalho COM, figura 5). Apenas na Finlândia, Grécia, Hungria e Letónia se verificou uma descida do emprego nas regiões não metropolitanas mais lenta do que nas regiões metropolitanas.

Tal como no que toca às alterações ao PIB *per capita*, nem todas as regiões metropolitanas registaram uma alteração da situação do emprego mais acentuada do que os respetivos países. Apenas metade das regiões metropolitanas registou uma diminuição mais suave do emprego (ou um crescimento mais rápido do emprego) do que as regiões não metropolitanas do respetivo país. Um pouco mais de metade das regiões metropolitanas de segunda dimensão superou os resultados do seu país. Um pouco menos de metade das pequenas regiões metropolitanas apresentou melhores resultados do que o seu país. As regiões metropolitanas da capital tiveram resultados muito melhores: nove em cada dez tiveram um forte desempenho em matéria de emprego. Nove regiões metropolitanas da capital atingiram mesmo um crescimento do emprego, não obstante uma diminuição nacional nesta matéria.

No Reino Unido e em Espanha, cerca de metade das regiões metropolitanas obteve piores desempenhos em matéria de emprego do que as regiões não metropolitanas. Na Grécia e na Hungria quase todas as regiões metropolitanas tiveram piores resultados. Na maioria dos Estados-Membros, no entanto, todas as regiões metropolitanas ou a maior parte delas apresentaram melhores desempenhos em termos de emprego do que as regiões não metropolitanas. Tal foi particularmente evidente na Polónia, na Eslováquia, na República Checa, na Roménia e na Bulgária.

⁶ Esta análise não inclui o Luxemburgo, Malta e Chipre.

⁷ Esta análise não inclui o Luxemburgo, Malta, Chipre e Itália.

Nos primeiros três anos após a crise, a maior parte das regiões metropolitanas revelou-se resistente, especialmente as da capital. As regiões metropolitanas de segunda dimensão tiveram resultados menos bons. As mais pequenas são bastante vulneráveis e a maioria está atrasada em termos de variação do PIB *per capita* e evolução de emprego.

4.2. Cidades em crise

A pobreza e a exclusão social estão concentradas nas cidades, nomeadamente no noroeste da Europa. A crise intensificou esta concentração. A taxa da população em risco de pobreza ou de exclusão social (AROPE) aumentou 1 ponto percentual nas cidades da UE, em comparação com um aumento de 0,5 pontos percentuais fora das cidades (ver figura 8).

Figura 8: Alteração da taxa de risco de pobreza ou exclusão social, 2008-2011

Evolução do risco de pobreza ou exclusão social, 2008-2011

UE-27	AROPE	AROP	LWI	SMD
Cidades	1,0	0,6	0,9	0,5
Outras zona	0,5	0,5	1,1	0,3
UE-15				
Cidades	1,2	0,6	1,2	0,7
Outras zona	0,9	0,3	1,4	0,9
UE-12				
Cidades	-0,4	0,3	-0,3	-0,7
Outras zona	-1,0	0,8	0,3	-1,5

Fonte: Eurostat

Em 2011, as pessoas das cidades na UE-15 estavam sujeitas a um risco de pobreza ou exclusão social superior ao registado fora das cidades (ver figura 9). Também as três componentes deste risco são mais elevadas nas cidades do que fora delas. Na UE-12, a situação tende a ser o contrário. As pessoas que vivem em cidades têm um risco de pobreza ou exclusão social consideravelmente mais baixo.

Figura 9: Risco de pobreza ou de exclusão social nas cidades, 2011

UE-27	AROPE	AROP	LWI	SMD
Cidades	23,3	15,7	11,0	8,4
Outras zona	25,0	18,0	9,1	9,2
UE-15				
Cidades	23,1	16,8	12,0	6,8
Outras zona	21,9	16,6	9,2	5,3
UE-12				
Cidades	24,1	9,9	6,5	16,5
Outras zona	34,5	22,2	8,9	20,8

Fonte: Eurostat

A privação material grave é mais elevada nas cidades em 18 Estados-Membros. A intensidade de trabalho muito baixa é mais frequente nas cidades em 15 Estados-Membros (ver ficha 10). O risco de pobreza é mais elevado nas cidades em 10 Estados-Membros.

A elevada percentagem de agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa nas cidades, apesar da elevada concentração de postos de trabalho, é um pouco paradoxal. Isto pode dever-se a inadequação das qualificações, empregos precários ou uma maior percentagem de agregados de uma só pessoa nas cidades. Pode também estar relacionado com o facto de, nas cidades, haver uma proporção mais elevada de residentes nascidos fora da UE.

Em onze dos Estados-Membros⁸ da UE-15, era muito mais provável que as pessoas nascidas fora da UE vivessem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa. Em 2010, a intensidade de trabalho muito baixa da população não nascida na UE era superior em pelo menos seis pontos à das pessoas nascidas no país de residência. Muitas pessoas nascidas em países terceiros enfrentam múltiplas barreiras à entrada no mercado de trabalho, tais como o facto de não falar a língua local, a falta de competências, a falta de reconhecimento das suas qualificações e a discriminação.

Tal como acontece com a pobreza e a exclusão social, as cidades nos Estados-Membros mais desenvolvidos tendem a ter taxas de emprego mais baixas e taxas de desemprego mais elevadas do que as pequenas aglomerações, os subúrbios e as zonas rurais (ver figura 10), ao passo que o oposto acontece nos Estados-Membros menos desenvolvidos. A crise não veio alterar esta situação.

Figura 10: Emprego e desemprego nas cidades e outras áreas, 2008-2011

	Taxa de emprego, 20-64		Taxa de desemprego	
	2011	Evolução 2008-2011	2011	Evolução 2008-2011
UE-27				
Cidades	64,5	-1,8	10,1	2,6
Outras zonas	64,0	-1,9	9,4	2,6
UE-15				
Cidades	65,0	-1,7	10,3	2,6
Outras zonas	66,0	-1,6	9,1	2,5
UE-12				
Cidades	62,4	-1,4	9,0	3,3
Outras zonas	58,3	-1,8	10,3	2,9

Fonte: Eurostat

5. POLÍTICA DE COESÃO E CRISE

O presente relatório apresenta algumas das questões essenciais a que os programas de coesão devem atender no período de 2014-20.

A crise dificultou a realização dos objetivos da estratégia Europa 2020, devido à diminuição das taxas de emprego e ao aumento da pobreza e da exclusão social. Além disso, o agravamento das disparidades regionais está a minar um dos principais objetivos da União Europeia e da política de coesão.

Embora alguns Estados-Membros, como a Alemanha e a Polónia, tenham escapado à crise relativamente incólumes, a maioria enfrentará ainda o agravamento dos problemas e a diminuição dos recursos públicos. Incluem-se muitos Estados-Membros, se não mesmo a maioria:

- O PIB e o emprego ainda não voltaram aos níveis anteriores à crise
- Níveis mais elevados de desemprego, pobreza e exclusão
- Redução do rendimento do agregado familiar, que faz descer o consumo e as importações
- Níveis de dívida pública sem precedentes e necessidade de consolidação orçamental

⁸ As únicas exceções foram a Itália, a Grécia, Portugal e o Luxemburgo.

O relatório mostra que a intensidade dos problemas varia significativamente em toda a Europa. Este facto sugere que a conceção dos futuros programas de coesão deve ter em conta estas diferenças, a fim de maximizar os seus efeitos onde os problemas são mais graves.

Neste contexto, os futuros programas da política de coesão terão de prestar particular atenção a investimentos destinados ao aumento do crescimento e à criação de emprego. Só uma recuperação estável e forte poderá reduzir as taxas de desemprego.

É por esta razão que a Comissão propõe que se concentrem os recursos num pequeno número de domínios importantes como o emprego (sobretudo para os jovens), a formação e a educação, a inclusão social, a inovação e as PME, a eficiência energética e uma economia hipocarbónica, ponderando a possibilidade de a alargar às infraestruturas TIC e a medidas de crescimento digital.

As exportações e o investimento direto estrangeiro constituem um importante motor de crescimento nos Estados-Membros menos desenvolvidos, contribuindo para a criação de emprego e para a transferência de conhecimentos e tecnologia. As PME, um dos principais grupos-alvo da política de coesão, são particularmente afetadas pela deterioração do ambiente empresarial. Num contexto de fraca procura interna, a exportação de mais produtos e serviços contribuirá para relançar o crescimento. Os investimentos em inovação e uma estratégia de especialização inteligente podem melhorar o desempenho do setor.

O setor da construção continuará a sofrer as consequências da crise bancária, devido à falta de acesso ao crédito, o rebentar da bolha imobiliária, o reduzido rendimento disponível das famílias e a insegurança do mesmo. O investimento na eficiência energética dos edifícios poderia contribuir para restabelecer até certo ponto os postos de trabalho perdidos no setor.

O risco de pobreza ou de exclusão aumentou a nível da UE e pode continuar a aumentar devido ao impacto diferido da crise na pobreza e exclusão.

A consolidação orçamental irá aumentar ainda mais o papel da política de coesão como uma fonte importante de investimento público no período de 2014-2020. De facto, em muitos dos Estados-Membros e regiões menos desenvolvidos, o financiamento da política de coesão já representa mais de metade dos seus investimentos públicos. A Comissão insta os Estados-Membros e as regiões a começar a preparar os novos programas sem demora para que não se perca tempo e se assegure que os projetos necessários para relançar a atividade económica e apoiar a inclusão social podem começar no início do próximo ano.