

Índice

Prefácio	29
Carlos Costa (Governador do Banco de Portugal)	
Nota Preliminar	39
Introdução: A economia portuguesa entre duas intervenções do FMI	43
Fernando Alexandre (Universidade do Minho), Pedro Bação (Universidade de Coimbra), Pedro Lains (Universidade de Lisboa), Manuel M.F. Martins (Universidade do Porto), Miguel Portela (Universidade do Minho), Marta Simões (Universidade de Coimbra)	
Parte I. Desempenho Macroeconómico	69
Hipóteses para a economia portuguesa	71
Ricardo Reis (Universidade de Columbia, Nova Iorque)	
I.1: A história de uma economia desequilibrada	77
Fernando Alexandre (Universidade do Minho), Pedro Bação (Universidade de Coimbra)	
1. Introdução	77
2. Da expansão à ruptura	80
3. Quatro fatores de mudança	84
4. Endividamento público e privado	94
5. O crescimento do setor não transacionável	98
6. Conclusão	101

I.2: Crescimento e convergência	105
Marta Simões (Universidade de Coimbra), João Sousa Andrade (Universidade de Coimbra), Adelaide Duarte (Universidade de Coimbra)	
1. Introdução	105
2. O desempenho da economia portuguesa: uma análise comparada	106
3. Determinantes de crescimento e convergência: modelo empírico e resultados	117
4. Conclusão	119
I.3: Política orçamental	125
Carlos Fonseca Marinheiro (Universidade de Coimbra e Conselho das Finanças Públicas)	
1. Introdução	125
2. A persistência de défices orçamentais	126
3. Acumulação de dívida pública	132
4. A evolução da despesa com juros	137
5. A evolução da receita e da despesa em termos agregados	139
6. A orientação da política orçamental	148
7. Enquadramento orçamental e conclusão	150
I.4: Taxas de inflação, de juro e de câmbio e o processo de convergência nominal	155
Pedro Bação (Universidade de Coimbra), António Portugal Duarte (Universidade de Coimbra)	
1. Introdução	155
2. A desinflação da economia portuguesa	156
3. A política cambial	164
4. Taxas de juro: da convergência à crise	168
5. Notas finais	
I.5: Uma projeção do ajustamento da economia portuguesa	173
Francesco Franco (Nova School of Business and Economics, Universidade Nova de Lisboa)	
1. Introdução	173
2. A competitividade da economia portuguesa	174
3. O exercício empírico	176

4. Lições	179
Parte II. Internacionalização	181
A economia portuguesa no mundo	183
António Saraiva (CIP – Confederação Empresarial de Portugal)	
II.1: A economia portuguesa no contexto global	187
João Amador (Banco de Portugal), Manuel Caldeira Cabral (Universidade do Minho)	
1. Dos primeiros passos na integração europeia à União Monetária e à globalização	187
2. Abertura comercial e financeira	191
3. Orientação do comércio e padrão de especialização	199
4. Balança de pagamentos e ajustamento da economia	215
5. Considerações finais	226
Parte III. Mercado de Trabalho, Instituições e Competitividade	229
Instituições	231
José Tavares (Nova School of Business and Economics, Universidade Nova de Lisboa, e Centre for Economic Policy Research, CEPR, Londres)	
III.1: O mercado de trabalho	233
José Varejão (Universidade do Porto), João Cerejeira (Universidade do Minho), Miguel Portela (Universidade do Minho)	
1. Introdução	233
2. Transformações demográficas e oferta de trabalho	235
3. Instituições e procura de trabalho	244
4. Conclusão	263
III.2: 25 anos de imigração	269
Ana Damas de Matos (HEC Montréal)	
1. Introdução	269
2. Portugal: país imigrante	270
3. A alteração do perfil dos imigrantes	272

4. Os imigrantes no mercado de trabalho português	278
5. Conclusão	284
III.3: Instituições, estabilidade política e desempenho económico – implicações para Portugal	287
Francisco José Veiga (Universidade do Minho)	
1. Introdução	287
2. Instituições, estabilidade política e crescimento económico	289
3. Estudo empírico com dados em painel	292
4. Implicações para Portugal	297
5. Conclusões	303
Parte IV. Educação, Economia e Capital Humano	311
A educação em Portugal numa perspetiva comparada: factos e prioridades de política	313
Pedro Carneiro (University College London)	
1. Factos	313
2. Algumas ideias orientadoras para a definição das políticas educativas do futuro	322
IV.1: Educação, economia e capital humano – notas sobre um paradoxo	329
Pedro Teixeira (Universidade do Porto), João Cerejeira (Universidade do Minho), Marta Simões (Universidade de Coimbra), Carla Sá (Universidade de Minho), Miguel Portela (Universidade do Minho)	
1. Introdução	329
2. Educação e economia: uma interdependência crescente	330
3. Educação, economia e capital humano – o caso português	335
4. Educação e rendimento de longo prazo	338
5. Variabilidade nos retornos à educação	341
6. Emprego e sobre-educação	345
7. Educação e crescimento económico	349
8. Reflexões finais	351

IV.2: Trabalho infantil em Portugal	357
Pedro Goulart (ISCSP, Universidade de Lisboa), Arjun S. Bedi (Erasmus University Rotterdam e Georgetown University) e Martin Eaton (University of Ulster)	
1. Introdução	357
2. Evolução do trabalho infantil	357
3. Causas	361
4. Consequências	365
Parte V. Políticas Sociais	369
Maturação e convergência: a evolução da proteção social em Portugal – notas prévias de reflexão	371
José Vieira da Silva (ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa; deputado à Assembleia da República)	
V.1: Maturação e convergência: a evolução da proteção social	375
Pedro Adão e Silva (ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa), Sílvia Sousa (Universidade do Minho), Mariana Trigo Pereira (TechnoPhage, S.A.)	
1. Introdução	375
2. Evolução e maturação do sistema previdencial	378
3. Evolução da despesa social e das fontes de financiamento	387
4. Beneficiários e impacto das prestações sociais	399
5. Considerações finais	411
Parte VI. Ambiente e Território	421
Ambiente, território, cidades e desenvolvimento regional	423
Catarina Roseta Palma (ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa)	
VI.1: Evolução do setor das águas na política ambiental portuguesa	427
Eduardo Barata (Universidade de Coimbra), Rita Martins (Universidade de Coimbra) e Luís Cruz (Universidade de Coimbra)	
1. Génese da política de ambiente em Portugal	427

2. Estrutura e objetivos da análise	429
3. Evolução do enquadramento nos serviços de águas	431
4. Reflexão crítica sobre a harmonização tarifária	438
5. Reflexões finais	447
VI.2: Cidades e regiões: a lenta afirmação do território – 25 Anos de Desenvolvimento Regional e Urbano em Portugal	453
João Seixas, (ICS, Universidade de Lisboa), Paulo Madruga (ISEG, Universidade de Lisboa), Vítor Escária (ISEG, Universidade de Lisboa)	
1. Um território muito diferente	454
2. Políticas do Território	470
3. Conclusões	476
Notas biográficas	481

Gráficos

I.1

1. Portugal-UE15: diferencial de crescimento anual do produto real <i>per capita</i> no período (pp)	81
2. Taxa de desemprego em Portugal	81
3. Posição de investimento internacional (% PIB)	82
4. Estimativa do efeito da variação do preço do petróleo sobre a balança corrente portuguesa (% PIB)	86
5. Taxa de inflação (%)	87
6. Taxa de juro (%)	88
7. Indicadores de desenvolvimento financeiro	91
8. Despesa primária (% PIB)	93
9. Dívida pública (% PIB)	95
10. Revisão da dívida pública (% PIB)	96
11. Endividamento privado e público (% PIB)	98

I.2

1. PIB real <i>per capita</i> (UE14=100) 1985 -2009	107
2. PIB real por trabalhador (UE14=100) 1985-2009	108
A.1. Resultados da estimação da regressão de crescimento por quantis	124

I.3

1. Saldo global e saldo primário das administrações públicas (em % do PIB) – 1977-2012	127
2. Saldo orçamental estrutural líquido de fatores especiais (em % do PIB)	132
3. Dívida pública bruta (definição de Maastricht, em % do PIB)	134

4. Decomposição da variação anual da dívida pública bruta (em p.p. do PIB) – 1978-2011	134
5. Evolução a longo prazo da dívida pública bruta (em % do PIB)	135
6. Peso dos encargos com juros da dívida pública no total da despesa das administrações pública	137
7. Comportabilidade da dívida	138
8. Variação do peso da despesa ajustada no PIB (em p.p.)	143
9. Contributos para a variação do saldo estrutural (líquido de fatores especiais em 2010 e 2011 e em % do PIB)	144
10. Orientação da política orçamental (1986-2011)	149

I.4

1. Taxas de inflação (com base no Índice de Preços no Consumidor) na Alemanha, na Grécia e em Portugal	157
2. Taxa de inflação em Portugal medida pelo deflator da indústria (exclui construção), pelo deflator dos serviços e pelo Índice de Preços no Consumidor	159
3. Taxa de inflação (medida através do deflator da indústria) em Portugal e em Espanha, e taxa de depreciação nominal efetiva do escudo	160
4. Taxa de variação da taxa de câmbio nominal efetiva da moeda nacional	160
5. Taxa de câmbio real efetiva da moeda nacional	161
6. Taxa de inflação no setor não transacionável em Portugal, efetiva e prevista por um modelo Balassa-Samuelson simples	162
7. Taxa de câmbio do escudo face ao marco (escudos por marco) e bandas de flutuação	168
8. Taxa de juro da dívida pública com maturidade de 10 anos – Alemanha, Grécia e Portugal	169
9. Diferencial da taxa de juro da dívida pública com maturidade de 10 anos face à Alemanha	170

I.5

1. Portugal no Euro	174
2. Dados utilizados na estimação	177
3. As componentes do mecanismo	178
4. Simulação da evolução do desemprego (%)	179

II.1

1. Evolução do grau de abertura da economia portuguesa (1960-2012)	192
2. Comparação do grau de abertura de Portugal com o de outros países da OCDE	193
3. Grau de abertura (% do PIB) e dimensão da economia (PIB) – países da OCDE	193
4. <i>Stock</i> de IDE e de IPE em percentagem do PIB	195
5. Variação da proporção do valor acrescentado nacional nas exportações	196
6. Proporção do valor acrescentado nacional nas exportações, 2001 (%)	197
7. Origem do valor acrescentado externo incluído nas exportações	198
8. Peso do valor acrescentado nacional nas exportações por setor, 2011 (%)	198
9. Peso de diferentes grupos de setores no total das exportações Portuguesas (%)	200
10. Proporção das trocas intra-industriais no total do comércio externo português (%)	201
11. Peso no total das exportações de acordo com a intensidade tecnológica (%)	202
12. Evolução das exportações de diferentes grupos de setores	203
13. Evolução das exportações de bens e serviços 2001-2012	204
14. Variação da quota de mercado mundial e quota de mercado (%)	206
15. Exportações portuguesas para três grupos de países (África, Atlântico e Europa continental), 1960-2012	207
16. Evolução do peso dos principais destinos das exportações portuguesas (%)	210
17. Dependência do mercado europeu – peso das exportações com destino à UE15 (%)	211
18. Peso nas exportações e contributo para o crescimento das exportações em cada década	212
19. Repartição do valor acrescentado das exportações portuguesas por destino (%)	213
20. Poupança e investimento dos diferentes setores institucionais (percentagem do PIB)	215
21. Necessidades líquidas de financiamento em percentagem do PIB	216

22. Estrutura da balança financeira	218
23. Balança corrente e de capitais (percentagem do PIB)	219
24. Transferências correntes e de capital (percentagem do PIB)	220
25. Evolução dos custos unitários de trabalho em Portugal e na Zona Euro, 12 países (1986 = 100)	222
26. Diferença entre as taxas de crescimento das exportações de Portugal e da UE15 (pontos percentuais)	223
27. Taxa de crescimento das exportações portuguesas entre 2005 e 2012 (%)	223
28. Exportações portuguesas em percentagem das exportações da UE15	225
29. Exportações portuguesas em percentagem das exportações da OCDE e Mundiais	225

III.1

1. Taxa de retorno do investimento em educação	236
2. Taxas de crescimento anuais médias dos salários reais por percentil	238
3. População estrangeira residente em Portugal	242
4. Indicadores sintéticos de proteção do emprego - Portugal (1985-2013)	245
5. Indicadores de proteção contra o risco de despedimento individual e coletivo - OCDE, 2013	247
6. Indicadores de regulamentação do emprego temporário - OCDE, 2013	247
7. Subsídio de desemprego em percentagem do rendimento anterior ao desemprego (valores líquidos de impostos e contribuições sociais) - UE 2011	253
8. Critérios de elegibilidade e manutenção do subsídio de desemprego - UE 2011	254
9. Duração do subsídio de desemprego após 22 anos de contribuições, e meses - UE 2010-2007	255
10. Evolução do valor real da RMMG (1974-2012)	256
11. Evolução recente do valor da RMMG (2002-2012)	257
12. Salário mínimo hora, OCDE 2011 (em USD)	258
13. Taxas de crescimento real do salário hora médio (setor privado) e salário mínimo	259
14. Salário mínimo/salário mediano, Salário mínimo/salário médio (índice de Kaitz), OCDE - trabalhadores a tempo completo, 2011	260

15. Dispersão salarial – rácios entre decis, OCDE (2010),
trabalhadores a tempo completo 261

III.2

1. Evolução da população estrangeira residente em Portugal
1980-2011 269
2. Imigrantes residentes em Portugal por região de origem
em 1991, 2001 e 2011 273
3. Percentagem de imigrantes na população total por faixa etária
em 1991, 2001 e 2011 275
4. Média dos anos de escolaridade de imigrantes e nativos por faixa
etária em 1991, 2001 e 2011 277

III.3

1. Índice de liberdade económica 299
2. Categorias do índice de liberdade económica (diferença
entre a média da UE-14 e Portugal) 301
3. Variáveis do '*Internacional Country Risk Guide*' (diferença
entre a média da UE-14 e Portugal) 303

IV

1. Percentagem da população com o ensino superior, por grupo
etário (2009) 313
2. Percentagem da população com ensino secundário ou superior
completo, 1 por faixa etária (2009) 314
3. Percentagem de estudantes em cada nível de qualificação
na escala de matemática do PISA 2009 315
4. Percentagem de estudantes que alcança as categorias
de referência internacional no TIMSS para a prestação
em matemática – 4.^a classe 316
5. Distribuição comparativa dos níveis de literacia quantitativa
– percentagem da população com idade 16-65 em cada
nível de literacia quantitativa, 1994-1998 317
6. Classificação média em literatura, documentação e análise
quantitativa numa escala 0-500 pontos, por nível de educação,
para uma população com idades 1-65, 1994-1998 318
7. Desigualdade na distribuição – rendimento vs. literacia
quantitativa 319
8. Diferencial salarial na faixa etária 25-64 anos, por nível
de escolaridade (2009 ou ano mais recente disponível)

– ensino secundário e educação pós-secundário não superior = 100	320
--	-----

IV.1

1. Percentagem de trabalhadores com 30 a 35 anos, por nível máximo de escolaridade e ano	337
2. Taxas de retorno médio por ano de escolaridade em Portugal (1986-2008) – Método dos Mínimos Quadrados	339
3. Retorno salarial, em relação a trabalhadores com o 6.º ano de escolaridade ou menos, por nível de escolaridade e ano (trabalhadores com 30 a 35 anos)	341
4. Evolução da incidência de sub e sobre-escolarizados	348

IV.2

1. Trabalho infantil em Portugal, 1937-94	358
2. Visitas da Inspeção do Trabalho e crianças encontradas a trabalhar ilegalmente, 1996-2003	364

V.1

1. Despesa com prestações sociais em percentagem do PIB (preços de mercado)	388
2. Despesa da S.S. (em % PIB), taxa de crescimento do PIB (% , preços constantes) e evolução do défice público (% PIB)	389
3. Despesa com prestações sociais da S.S. por funções (%)	390
4. Estrutura da despesa com benefícios sociais – principais rúbricas (em % total)	391
5. Evolução das fontes de receita da S.S. (% total) e variação anual das receitas com contribuições para a S.S. (em %)	393
6. Despesa SS e com pensões em % do PIB	393
7. Despesa com pensões a preços constantes (em % PIB)	394
8. Taxas de crescimento anual das pensões mínimas e médias	395
9. Evolução das pensões médias do regime geral da SS e da CGA	396
10. Despesa média da Segurança Social com as prestações de desemprego por beneficiário e por tipo de subsídio	397
11. Despesa com proteção no desemprego (em % PIB) e taxa de desemprego em Portugal e na Europa (UE15)	398
12. Despesa com prestações de desemprego (em milhares de euros) e evolução da taxa de desemprego (%)	398

13. Evolução do número de pensionistas em % da população residente	399
14. Evolução do número de pensionistas em % da população ativa	400
15. Evolução do número de pensionistas de velhice por tipo de regime (contributivo e não contributivo)	401
16. Evolução do número de contribuintes e rácio de dependência de idosos	402
17. Evolução do número de desempregados (milhares)	403
18. Evolução do número de beneficiários das prestações de desemprego da Segurança Social no total de desempregados (%)	405
19. Distribuição dos desempregados por escalão etário (2011)	406
20. Impacto das transferências no risco de pobreza em Portugal	408
21. Impacto das pensões no risco de pobreza (Portugal vs UE)	409
22. Variação em pontos percentuais da taxa de pobreza entre os idosos (2007-2010)	410

VI.1

1. Evolução da população servida (%) com sistemas de AA e DTAR	436
--	-----

VI.2

1. Empréstimos bancários concedido a particulares, valores em final de período 2001-2010	459
2. Variação da área das explorações agrícolas 1999-2009	462
3. Evolução do PIB <i>per capita</i> entre 1995 e 2009: decomposição em produtividade e taxa de utilização dos recursos humanos, NUTS III	468
4. Evolução da dispersão por <i>NUTS II</i> – 1995 a 2011	469

Quadros

I.2

A.1: Indicadores considerados para os determinantes de crescimento e convergência e respetivas fontes	123
---	-----

I.4

1. Choques oferta/procura	163
2. Bandas de Flutuação para a Zona Alvo Portuguesa (PTE/DM)	167

V.1

1. Principais medidas que atingem os rendimentos dos pensionistas do sistema previdencial durante a vigência do programa de assistência económica e financeira	383
--	-----

VI.2

1. Estudo territorial da OCDE sobre Portugal (2008)	473
---	-----

Tabelas

I.1

1. Taxa de crescimento médio anual do PIB real 86
2. Evolução do peso dos setores (%VAB) 100

I.2

1. PIB real *per capita* – níveis e taxas de crescimento 1986-2009 108
2. Indicadores de crescimento e convergência, Portugal e a UE14 1986-2009 111

I.3

1. Variação da dívida pública portuguesa no período da UEM (milhões de euros) 136
2. Contabilidade nacional das receitas e despesas das administrações públicas ajustada de medidas temporárias ou não recorrentes, líquidas de fatores especiais (% do PIB) 141
3. Receitas e despesas das administrações públicas em termos ajustados e a preços constantes de 2012 142
4. Despesa por classificação COFOG (Portugal e países selecionados da área do euro, em % do PIB) 147
5. Componentes da despesa em protecção social (em % do PIB) 148

I.5

1. Ajustamento acumulado ao fim de 20 trimestres 179

II.1

1. Contributo de diferentes grupos para o crescimento das exportações portuguesas (%) 205

- | | |
|--|-----|
| 2. Ordenação dos principais mercados de exportação de Portugal | 209 |
| 3. Valores médios de cada década de diferentes agregados | 219 |

III.2

- | | |
|---|-----|
| 1. Média dos anos de escolaridade de imigrantes e nativos em 1991, 2001 e 2011 | 276 |
| 2. Taxa de participação no mercado de trabalho de imigrantes e nativos em 1991, 2001 e 2011 (%) | 279 |
| 3. Taxa de desemprego de imigrantes e nativos em 1991, 2001 e 2011 (%) | 280 |
| 4. Percentagem de imigrantes e nativos por profissão em 1991, 2001 e 2011 (%) | 280 |
| 5. Percentagem de imigrantes e nativos por setor de atividade em 1991, 2001 e 2011 (%) | 281 |
| 6. Diferenciais de salário entre imigrantes e nativos | 283 |

III.3

- | | |
|---|-----|
| 1. Instituições, Estabilidade Política e Crescimento Económico | 296 |
| 2. Implicações para Portugal – Liberdade Económica e Estabilidade política | 298 |
| 3. Implicações para Portugal – Categorias do Índice de Liberdade Económica | 300 |
| 4. Implicações para Portugal – Variáveis do <i>International Country Risk Guide</i> | 302 |
| A.1. Estatísticas Descritivas | 308 |
| A.2. Categorias do Índice de Liberdade Económica | 309 |
| A.3. Variáveis do <i>International Country Risk Guide</i> (ICRG) | 309 |
| A.4. Indicadores de Democracia | 310 |

IV

- | | |
|--|-----|
| 1. Distribuição de recursos no sistema de ensino | 321 |
|--|-----|

IV.1

- | | |
|---|-----|
| 1. Evolução da taxa de alfabetização (1960–2010) – valores em % da população adulta | 336 |
| 2. População portuguesa residente, por qualificação académica (%) | 336 |
| 3. Taxas de retorno privadas da educação em Portugal (Método dos Mínimos Quadrados) | 340 |
| 4. Taxas de Retorno Privadas da Educação em Portugal | 342 |

5. Comparação da Variabilidade das Taxas de Retorno da Educação Portugal – UE (1995)	342
6. Fatores sócio-económicos e acesso ao ensino superior	344
IV.2	
1. Trabalho infantil em países selecionados	360
V.1	
1. Valores médios dos subsídios de desemprego por beneficiário (€)	397
2. Evolução do número de pensionistas de velhice do regime contributivo por nível de pensão	401
3. Evolução da idade média de reforma dos novos pensionistas	402
4. Impacto das transferências sociais no risco de pobreza	408
5. Evolução do índice de Gini (Portugal <i>vs</i> UE15)	411
VI.1	
1. Investimento (M€) no setor de água e resíduos (1993–2010)	437

Figuras

V.1

1. Despesa com pensões e complementos por subsistema do Sistema de Segurança Social segundo as fontes de financiamento, 2012 379
2. Evolução dos critérios de elegibilidade para acesso ao subsídio de desemprego (prazo de garantia) 384
3. Evolução da generosidade do subsídio de desemprego (montante e duração) 386

VI.1

- 2 (a). Encargos mensais relativos a consumos mensais de 5m³ de água 444
- 2 (b). Encargos mensais relativos a consumos mensais de 10m³ de água 445
- 2 (c). Encargos mensais relativos a consumos mensais de 15m³ de água 446

VI.2

1. Variação populacional 1981-2011, por concelho 455
2. Imagem satélite da ocupação do território na Área Metropolitana de Lisboa 457
3. Percentagem de alojamentos arrendados 2011, por concelho 460
4. População entre 15 e os 64 anos de idade com o ensino superior completo por concelho 464
5. PIB *per capita* por NUTS III 466
6. Produtividade (a) e Taxa de Emprego (b) *NUTS III 2009* 467
7. Indicadores sintéticos de competitividade e de coesão, 2000 470
8. Das fronteiras fixas às fronteiras flexíveis 475

Prefácio

Esta obra coletiva é um excelente contributo para um conhecimento mais profundo do processo de integração da economia portuguesa na União Europeia (UE). A análise e a compreensão das dinâmicas que resultaram deste processo de integração bem como das dificuldades e insuficiências de ajustamento ao enquadramento institucional, monetário e económico europeu são dados fundamentais para compreendermos os desequilíbrios presentes e para encontrarmos as respostas e soluções para os problemas com que estamos confrontados e, em particular, para tirarmos lições para o futuro tanto no plano das políticas nacionais como dos quadros institucionais que as devem suportar.

Neste contexto, considero particularmente importante refletir sobre as causas das crises recorrentes com que Portugal se tem deparado e que se traduzem em paragens e retomas do crescimento económico que condicionam a natureza, o ritmo e a sustentabilidade do processo de desenvolvimento económico e social do nosso país. Para entender a pertinência e a acuidade desta reflexão, bastará ter presente a atualidade do discurso proferido em 1892 por Oliveira Martins, então ministro das Finanças, na apresentação do programa financeiro do novo governo, onde, depois de ter lembrado que os problemas essenciais da economia portuguesa já vinham de trás, traça o quadro seguinte:

“Para mim a crise, sob a qual nós vergamos, tem de ser encarada sob três aspetos. O primeiro é o desequilíbrio orçamental; o segundo é a circulação fiduciária; e o terceiro é o desequilíbrio capitalista ou económico, como se quiser chamar, quero dizer, a diferença entre o ingresso e as saídas, quer de mercadorias, quer de capitais. (...) Nós chegámos a este estado, verdadeiramente anormal, de consumir exclusivamente produtos estrangeiros e de trabalhar exclusivamente com capitais estrangeiros;(...)

Vivemos exagerando a soma da dívida pública até às proporções verdadeiramente esmagadoras em que hoje se encontra.”

De facto, este quadro, que se repetiu ao longo dos dois últimos séculos, indicia não só a inadequação das políticas públicas para garantir a sustentabilidade da trajetória de desenvolvimento da economia como a persistente falta de quadros institucionais que promovam a qualidade dessas mesmas políticas. Isto é, indicia uma incapacidade crónica da sociedade portuguesa para, em primeiro lugar, se vincular a regras que assegurem a sustentabilidade das contas públicas e das contas externas e os níveis de competitividade compatíveis com a salvaguarda do emprego e o aumento do valor acrescentado por ativo; e, em segundo lugar, para integrar estas regras coletivas em quadros institucionais que promovam e garantam a mediação política e social que é necessária para a sua continuada observância.

As conclusões dos trabalhos dos investigadores que contribuíram para este livro conduzem a um diagnóstico que partilho na sua generalidade. O desempenho da economia portuguesa nos 25 anos de integração europeia foi relativamente dececionante, tanto do ponto de vista da potenciação da capacidade para gerar riqueza como do ponto de vista da melhoria sustentada do nível de vida dos cidadãos.

Quando Portugal aderiu à UE, a economia padecia de importantes fragilidades estruturais, nomeadamente um baixo nível de capital humano; mercados financeiros pouco desenvolvidos; um nível reduzido e uma fraca dinâmica de incorporação de novas tecnologias no tecido produtivo; uma incipiente cultura de empreendedorismo, resultado tanto do aproveitamento de mercados cativos domésticos, como de uma resposta reativa a uma crescente procura externa que, no quadro da crescente internacionalização, pretendia tirar partido das vantagens competitivas do país em termos de custos relativos do trabalho; modelos de organização empresarial incipientes e ineficientes; e uma escassez de pensamento e planeamento estratégicos por parte das unidades empresariais, tanto em termos de produto como de mercados. Adicionalmente, a taxa de inflação, o desemprego e o défice orçamental apresentavam valores elevados.

Neste contexto, a integração europeia constituía uma oportunidade de transformação da economia portuguesa, ao permitir o acesso a um grande mercado de bens e serviços, ao reforçar a atratividade do país para o investimento direto estrangeiro e ao melhorar as condições de acesso ao financiamento externo, tanto em termos de volume como de custo, fosse sob a

forma de financiamento bancário e do mercado de capitais fosse ainda, e não menos importante, através das transferências dos fundos estruturais.

O que significa que a integração europeia confrontou o nosso país com o desafio da conjugação, do alinhamento e da potenciação de uma constelação de fatores e de forças favoráveis cujo efeito, tanto em termos de desenvolvimento económico e social como em termos de convergência real sustentada da economia portuguesa dentro da UE, não seria o resultado mecânico e automático desta mera constelação. Com efeito, o resultado dependia tanto da qualidade das políticas e dos quadros institucionais de resposta, como da extensão e da natureza das alterações do quadro institucional e, em particular, da sua adequação para a geração de consensos sociais e políticos em torno da necessidade de assegurar os equilíbrios financeiros fundamentais da economia e a melhoria e salvaguarda da competitividade da produção de bens e serviços do país.

Como documentado neste livro, após a adesão à UE foram feitos progressos significativos em várias áreas, por exemplo ao nível da educação, da modernização do sistema financeiro, da infraestruturização e do acesso a novas tecnologias. Estes progressos não foram, contudo, suficientes para ultrapassar as fragilidades estruturais da economia. Adicionalmente, as exigências da nova envolvente externa não foram assumidas nem compreendidas pela generalidade da sociedade portuguesa, em particular pelos decisores das políticas públicas e pelos parceiros sociais, tendo persistido uma ordenação de preferências e comportamentos sociais e económicos que privilegiavam os efeitos e as vantagens de curto prazo, com prejuízo da sustentabilidade a médio prazo. Assim, por exemplo, a determinação política de convergência nominal, tendo em vista o cumprimento dos requisitos para a participação no “primeiro pelotão” de adoção do euro, acabou por não ser mais do que uma determinação transitória ou pontual, não tendo conduzido a uma apropriação efetiva do novo regime macroeconómico inerente à participação na união monetária.

Durante todo o período de integração europeia, a economia portuguesa não conseguiu evitar a acumulação de perdas de competitividade. Até à moeda única, sempre que a competitividade punha em causa o equilíbrio externo e o crescimento económico, recorria-se à desvalorização cambial, que juntamente com o fenómeno de ilusão monetária, funcionavam como mecanismos centrais do ajustamento da economia. A desvalorização cambial e a ilusão monetária permitiam repor os níveis de competitividade que progressivamente se degradavam em resultado de uma evolução de salários e preços desajustada da evolução de produtividade interna e da concorrência

externa. Contudo, com a participação na união monetária estes mecanismos de ajustamento desapareceram. Deste modo, a perda de competitividade, juntamente com uma estrutura de incentivos económicos inadequada, acabou por se traduzir num crescimento económico anémico – assente num padrão de especialização produtivo baseado em setores não transacionáveis e de baixa produtividade –, em níveis de emprego dependentes de uma procura pública e privada cuja viabilidade dependia de um endividamento crescente e na acumulação de significativos desequilíbrios das contas públicas e externas cuja continuidade era insustentável. Com efeito, o crescente endividamento público e privado, propiciado pelo acesso a financiamento em condições particularmente favoráveis, permitiu manter níveis insustentáveis de procura interna e, desse modo, adiar a resolução dos problemas expressos na acumulação de desequilíbrios das contas públicas e externas, desequilíbrios que, à medida que se acentuavam, iam agravando os custos do inevitável ajustamento futuro. É sabido que a rapidez e a qualidade do diagnóstico, bem como a rapidez e firmeza da resposta aos problemas influenciam, de forma determinante, os custos do inevitável ajustamento. Também neste aspeto tornou-se evidente a inadequação do nosso quadro normativo e institucional: incapaz de interagir com a envolvente em constante mudança e de reconhecer e ultrapassar os desafios que daí resultam, tende a protelar as respostas, acabando por originar crises frequentes.

O Programa de Assistência Económica e Financeira que tem vindo a ser implementado desde meados de 2011 foi essencial para evitar o colapso da economia que resultaria de uma interrupção súbita do financiamento do défice público e do refinanciamento da dívida vincenda, e para iniciar um processo de reequilíbrio ordenado e credível da economia portuguesa. Concedeu o tempo e o financiamento necessários para pôr em prática políticas e alcançar níveis de reequilíbrio das contas públicas e das contas externas que permitissem repor a capacidade de refinanciamento da economia portuguesa no mercado de capitais. Um retorno cuja continuidade ficará dependente da sustentabilidade da trajetória das finanças públicas e da natureza e da eficácia dos mecanismos de salvaguarda da competitividade das unidades produtivas. Isto é, ficará dependente da apropriação pelos agentes políticos e sociais dos pressupostos de um processo de desenvolvimento socioeconómico sustentado, em particular das restrições com que está confrontada uma pequena economia aberta que participa num espaço económico integrado e numa união monetária. Mais especificamente, ficará dependente da formação de um consenso alargado na sociedade portuguesa quanto à necessidade de salvaguardar o equilíbrio das contas públicas e das

contas externas e quanto à necessidade de executar uma política de distribuição de rendimentos assente em regras que assegurem a mobilidade social e a manutenção da competitividade da economia.

A resolução destas questões exige a apropriação deste paradigma por todos os agentes económicos, sociais e políticos e quadros estruturais, nomeadamente institucionais, que assegurem a reposição das condições de equilíbrio sempre que as condições, endógenas ou exógenas, se alterem. Assim, é fundamental reforçar o papel dos parceiros sociais na discussão da formação de salários e preços, que não é mais do que a negociação do rendimento que é possível distribuir anualmente, com salvaguarda da competitividade e, em consequência, da sustentabilidade do modelo de desenvolvimento. A concertação social é o quadro institucional privilegiado para esse efeito. A negociação terá de assentar em regras que definam de forma credível as condições que deverão ser respeitadas na distribuição dos rendimentos ao longo do tempo, tendo como preocupação assegurar a mobilidade social e a manutenção da competitividade da economia. Terá de assentar na consciência de que aumentos de salários superiores ao acréscimo da produtividade geram perdas de competitividade e desemprego, potenciando uma situação em que a euforia inicial associada ao aumento de rendimento se desvanece depois em condições de ajustamento dolorosas para os indivíduos e para a sociedade e tanto mais dolorosas quanto maiores forem as perdas acumuladas de competitividade. Terá de assentar na consciência de que estas oscilações de competitividade conduzem a trajetórias de crescimento sub-óptimas, na medida em que perturbam os horizontes temporais e os níveis de confiança que determinam as decisões dos agentes económicos e, em particular, os níveis e a natureza do investimento.

Adicionalmente, é necessário que os agentes políticos consensualizem e incorporem as restrições incontornáveis que se impõem em termos de défice orçamental e de dívida pública e que tomem as decisões tendo como referência estas restrições. A definição de quadros orçamentais plurianuais viáveis, devidamente acompanhados por uma instância externa e autónoma que forneça uma avaliação independente, como é o caso do Conselho de Finanças Públicas, e dotados de instrumentos vinculativos, que constituam limites imperativos de negociação, é uma ferramenta eficaz de disciplina orçamental. Seria desejável que os instrumentos vinculativos incluíssem limites plurianuais para a despesa pública, na medida em que se acautelaria a principal fonte de indisciplina das contas públicas em Portugal.

Todavia, não basta garantir orçamentos do Estado compatíveis com limites plurianuais de despesa pré-definidos. É necessário adotar mecanismos de

controlo e de responsabilização das entidades públicas pelo cumprimento estrito dos orçamentos aprovados. Atualmente, a dimensão e a complexidade do processo orçamental, incluindo a fragmentação orgânica ao nível da execução, colocam importantes desafios de coordenação e de responsabilização dos diferentes intervenientes. São necessários mecanismos de intermediação setorial entre o Orçamento do Estado, controlado centralmente pelo Ministério das Finanças, e os organismos executores, para garantir uma visão global da situação financeira de cada ministério e de cada uma das políticas. Caso contrário, será difícil responsabilizar cada ministério tanto pelo cumprimento estrito dos limites orçamentais fixados como pela tomada de medidas corretivas em caso de desvios. E também será difícil responsabilizar cada ministério pela eficiência da política prosseguida, isto é pela otimização do resultado por unidade de despesa. A centralização da responsabilidade orçamental numa única entidade em cada ministério, que passaria a ser o interlocutor único do Ministério das Finanças, afigura-se essencial. Uma tal forma de organização permitiria delegar parte do controlo setorial – para o qual o Ministério das Finanças não tem vocação – e, desta forma, responsabilizar os vários interlocutores, criando os incentivos corretos à prossecução do rigor orçamental.

Mas o acumular das vulnerabilidades da economia portuguesa no quadro da integração na moeda única, não pode também deixar de ser visto à luz das fragilidades do próprio modelo institucional da União Económica e Monetária (UEM). Com efeito, o Pacto de Estabilidade e Crescimento revelou-se incapaz de assegurar a disciplina orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros. Adicionalmente, o modelo institucional europeu não contemplava mecanismos de monitorização eficaz de desequilíbrios macroeconómicos sistemáticos e dos diferenciais de competitividade. O que significa que o modelo institucional inicial da área do euro foi condicionado pelo estágio de integração no momento da sua criação e que esse estágio de integração não contemplava nem mecanismos nem quadros institucionais capazes de garantir a aplicação e o cumprimento das disposições e das regras que lhe eram aplicáveis. Quer isto dizer que a estabilidade da área do euro depende da superação das inconsistências e do preenchimento das lacunas do modelo institucional inicial e, por consequência, da transição para um nível superior de integração e de confiança mútua.

Trata-se de uma característica recorrente do processo de integração europeia. De facto, o processo de crescente reforço da integração europeia foi em grande medida resultado da renovação institucional necessária para

superar crises resultantes de falhas do modelo institucional anterior. As crises do sistema monetário europeu dos anos 80 e início dos anos 90, como reflexo da inconsistência do trio taxas de câmbio fixas, liberdade de circulação de capitais e política monetária autónoma, determinaram a necessidade da centralização das políticas monetárias e cambiais, isto é a moeda única e a UEM.

Também o modelo de governação da UEM foi construído sobre princípios inconsistentes: o princípio de que não haveria incumprimento dos Estados-Membros (*no-default*), o princípio de que não haveria resgate (*no-bail-out*) e o princípio de que cada um dos Estados-Membros conservaria a sua soberania orçamental. Estes princípios são mutuamente inconsistentes: um país que opte por uma política orçamental que conduza à acumulação de desequilíbrios insustentáveis confrontar-se-á em determinado momento com o risco de incumprimento, ou alternativamente com a necessidade de um resgate. Fica em causa a salvaguarda do grupo e o interesse do grupo impõe o resgate e, em consequência, um risco moral: o risco de condescender com um comportamento passado irresponsável e de, por esta via, legitimar um comportamento irresponsável no futuro. A solidariedade entre os membros do grupo não é compatível com a manutenção de todos os graus de liberdade de cada um dos membros em matéria de política orçamental e económica. Por isso, as regras em matéria de disciplina orçamental e de coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros tinham que ser, e foram, significativamente reforçadas com a adoção do Semestre Europeu, do “*six-pack*”, do “*fiscal compact*” e do “*two-pack*”.

Do mesmo modo, a interdependência entre os sistemas bancários nacionais e os respetivos soberanos num contexto de crise da dívida soberana determinou uma fragmentação do espaço financeiro com prejuízo da transmissão da política monetária. Foi, assim, evidenciada a inconsistência entre a unificação monetária e a persistência de sistemas bancários nacionais e a necessidade de um endosso soberano idêntico para todos os bancos, independentemente dos Estados-Membros onde estejam radicados. A inconsistência entre, por um lado, a unificação monetária e a integração financeira da união monetária e, por outro lado, a dependência dos bancos do soberano local, determinou um passo adicional no processo de integração europeia com a decisão de construção da União Bancária. A União Bancária assenta na partilha de um mesmo endosso soberano, europeu, que pressupõe um mecanismo único de supervisão, um mecanismo comum de resolução e um mecanismo único de garantia de depósitos. O objetivo é desvincular o sistema financeiro do respetivo soberano e *vice-versa*. O primeiro pilar da

União Bancária – Mecanismo Único de Supervisão – deverá entrar em funcionamento em novembro de 2014. A este deverá seguir-se a edificação do pilar do Mecanismo Único de Resolução e, por fim, um Sistema Único de Garantia de Depósitos.

A evolução do processo de integração é, assim, um processo de superação de falhas institucionais de cada uma das sucessivas etapas de aprofundamento do processo de integração, falhas que são o reflexo das limitações circunstanciais da vontade de partilha de soberania e de partilha de risco – o equilíbrio dinâmico entre responsabilidade e solidariedade.

Trata-se de um processo evolutivo e inacabado. Em termos prospetivos é desde já possível identificar três trios inconsistentes no presente modelo institucional europeu, cujas respostas deverão conduzir a outros tantos patamares de maior integração europeia, consistentes com o modelo evolucionista/gradualista de integração e de partilha de soberania.

O primeiro trio inconsistente em perspetiva é o que resultará da conjugação entre a necessidade de responder a choques assimétricos ou a choques comuns mas com efeitos assimétricos, uma política monetária única e diferentes margens de manobra das políticas orçamentais nacionais. Esta situação, num contexto de consolidação orçamental simultânea em diversos Estados-Membros, vai determinar diferentes níveis de desemprego, diferentes trajetórias de crescimento, potenciando riscos de espirais contracionistas e de instabilidade política e social. Neste contexto, para conciliar consolidação orçamental e crescimento económico será necessário explorar formas de internalização e amortecimento dos choques assimétricos, como, por exemplo, o estabelecimento de um mecanismo de seguro entre países da área do euro que sustente um processo de suporte orçamental a favor dos Estados-Membros atingidos por choques assimétricos ou efeitos assimétricos de choques comuns. Um mecanismo deste tipo asseguraria uma forma de solidariedade orçamental e seria um passo importante no caminho da criação gradual de capacidade orçamental a nível central para facilitar o ajustamento económico a choques. Para mitigar o risco moral, este mecanismo terá de ser complementado com medidas que induzam uma convergência económica forte, assente em políticas estruturais que melhorem a capacidade de ajustamento das economias nacionais.

O segundo trio inconsistente resultará da conjugação da necessidade de responder à persistência de elevadas taxas de desemprego nos Estados-Membros e de manter a competitividade global da economia europeia, na ausência de uma política económica centralizada. Neste contexto, será necessário avançar para uma coordenação mais profunda das políticas económicas dos

Estados-Membros – nomeadamente ao nível da tributação e do emprego – e para a criação de capacidade orçamental autónoma a nível central adequada para apoiar a implementação das escolhas de política que resultam dessa coordenação mais profunda. A médio prazo, a resposta institucional deverá passar pela criação de um governo económico a nível europeu, responsável por promover a estabilidade, o crescimento e o bem-estar da área do euro como um todo e das partes individualmente consideradas, apoiado por uma política orçamental centralizada que suporte as suas decisões.

Um terceiro trio inconsistente resultará da emergência de mecanismos centrais de governo económico, da persistência de diferentes preferências e de diferentes quadros institucionais ao nível nacional e da progressiva emergência de mecanismos de transferência orçamental entre Estados-Membros. A conciliação destas três dimensões vai requerer a introdução de mecanismos de legitimação e responsabilização democrática da tomada conjunta de decisão. Esta dimensão política do processo de integração terá de conciliar duas preocupações: a necessidade de uma resposta legitimada face ao todo e a necessidade de assegurar que todas as partes, independentemente da sua dimensão, estão representadas e participam no processo de decisão.

Em suma, a integração europeia é um processo em construção com uma lógica interna que não é nem inexorável nem determinística. É o resultado de um processo contínuo de superação de problemas, assente na avaliação permanente dos custos de oportunidade da inércia ou do retrocesso e os benefícios de um avanço no processo de integração e de um grau superior de partilha de soberania. Um resultado que resulta do confronto e da conjugação dos interesses de cada um dos Estados-Membros que, por sua vez, refletem os respetivos estádios de desenvolvimento, estruturas, quadros institucionais e preferências, bem como a capacidade de antecipar e se apropriarem das regras que determinam a coesão do grupo. Um resultado tanto mais superior quanto o todo consiga integrar cada uma das partes e, por sua vez, cada uma das partes integre as condições de otimização da dinâmica do todo.

Este livro colhe o saber de vários especialistas e apresenta-nos um diagnóstico da experiência da integração europeia de Portugal. Esta experiência é o resultado de uma permanente dialética entre o todo e uma das suas partes – o nosso país –, ora marcada pelo atraso do todo em responder aos desafios da integração de uma das suas partes, ora marcada pela resposta tardia ou desajustada da parte às regras que resultam da coesão e da dinâmica do todo.

Este diagnóstico deve ser usado para aprofundarmos os nossos sucessos e corrigirmos os nossos fracassos, tendo em vista a criação de uma economia

dinâmica, moderna e competitiva, capaz de gerar de forma sustentada empregos e níveis de bem-estar correspondentes às expectativas e aspirações da população. Não estamos ainda longe do discurso de Oliveira Martins de 1892, mas temos uma grande oportunidade de romper com as regularidades do passado. Para isso precisamos de criar um quadro institucional inclusivo, coerente e credível, que enquadre e modele os comportamentos nacionais na direção da sustentabilidade a prazo das opções imediatas, no contexto da nossa participação plena no projeto de integração europeu.

Lisboa 6 de Fevereiro de 2014

CARLOS S. COSTA