

338ALE/F\*

47764

A ECONOMIA PORTUGUESA  
NA UNIÃO EUROPEIA: 1986-2010

PREFÁCIO  
CARLOS COSTA

FERNANDO ALEXANDRE  
PEDRO BAÇÃO  
PEDRO LAINS  
MANUEL M. F. MARTINS  
MIGUEL PORTELA  
MARTA SIMÕES  
ORGS

  
ACTUAL

TÍTULO ORIGINAL

*A Economia Portuguesa na União Europeia: 1986-2010*

© Os Autores e Conjuntura Actual Editora, 2014

Todos os direitos reservados.

AUTORES

Adelaide Duarte, Ana Damas de Matos, António Portugal Duarte, António Saraiva, Arjun S. Bedi, Carla Sá, Carlos Fonseca Marinheiro, Catarina Roseta Palma, Eduardo Barata, Fernando Alexandre, Francisco José Veiga, Francesco Franco, João Amador, João Cerejeira, João Seixas, João Sousa Andrade, José Tavares, José Varejão, José Vieira da Silva, Luís Cruz, Manuel Caldeira Cabral, Manuel Mota Freitas Martins, Mariana Trigo Pereira, Marta Simões, Martín Eaton, Miguel Portela, Paulo Madruga, Pedro Adão e Silva, Pedro Bação, Pedro Carneiro, Pedro Goulart, Pedro Lains, Pedro Teixeira, Ricardo Reis, Rita Martins, Sílvia Sousa, Vítor Escária

CONJUNTURA ACTUAL EDITORA

Sede: Rua Fernandes Tomás, 76-80, 3000-167 Coimbra

Delegação: Avenida Fontes Pereira de Melo, 31 – 3º C - 1050-117 Lisboa - Portugal

www.actualeditora.pt

DESIGN DE CAPA

FBA

PAGINAÇÃO

Rosa Baptista

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:

PAPELMUNDE

Março, 2014

DEPÓSITO LEGAL

372379/14

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou qualquer outro processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

A ECONOMIA PORTUGUESA NA UNIÃO EUROPEIA

A economia portuguesa na União Europeia : 1986-2010 / Fernando

Alexandre... [et al.]. – (Extra colecção)

ISBN 978-989-694-078-2

I - ALEXANDRE, Fernando, e outros

CDU 338

# Índice

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

<b>I.2: Crescimento e convergência</b>	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
<b>I.3: Política orçamental</b>	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
<b>I.4: Taxas de inflação, de juro e de câmbio e o processo de convergência nominal</b>	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	
<b>I.5: Uma projeção do ajustamento da economia portuguesa</b>	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

<b>4. Lições</b>	179
<b>Parte II. Internacionalização</b>	181
<b>A economia portuguesa no mundo</b>	183
António Saraiva (CIP – Confederação Empresarial de Portugal)	
<b>II.1: A economia portuguesa no contexto global</b>	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
<b>Parte III. Mercado de Trabalho, Instituições e Competitividade</b>	229
<b>Instituições</b>	231
José Tavares (Nova School of Business and Economics, Universidade Nova de Lisboa, e Centre for Economic Policy Research, CEPR, Londres)	
<b>III.1: O mercado de trabalho</b>	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
<b>III.2: 25 anos de imigração</b>	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
<b>III.3: Instituições, estabilidade política e desempenho económico – implicações para Portugal</b>	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
<b>Parte IV. Educação, Economia e Capital Humano</b>	311
<b>A educação em Portugal numa perspetiva comparada: factos e prioridades de política</b>	313
Pedro Carneiro (University College London)	
1. Factos	313
2. Algumas ideias orientadoras para a definição das políticas educativas do futuro	322
<b>IV.1: Educação, economia e capital humano – notas sobre um paradoxo</b>	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

<b>IV.2: Trabalho infantil em Portugal</b>	357
Pedro Goulart (ISCS, 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
<b>Parte V. Políticas Sociais</b>	369
<b>Maturação e convergência: a evolução da proteção social em Portugal – notas prévias de reflexão</b>	371
José Vieira da Silva (ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa; deputado à Assembleia da República)	
<b>V.1: Maturação e convergência: a evolução da proteção social</b>	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
<b>Parte VI. Ambiente e Território</b>	421
<b>Ambiente, território, cidades e desenvolvimento regional</b>	423
Catarina Roseta Palma (ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa)	
<b>VI.1: Evolução do setor das águas na política ambiental portuguesa</b>	427
Eduardo Barata (Universidade de Coimbra), Rita Martins (Universidade de Coimbra) e Luís Cruz (Universidade de Coimbra)	
1. Gênese 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
<b>VI.2: Cidades e regiões: a lenta afirmação do território – 25 Anos de Desenvolvimento Regional e Urbano em Portugal</b>	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
<b>Notas biográficas</b>	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

# Introdução: a economia portuguesa entre duas intervenções do FMI

Fernando Alexandre, Pedro Bação, Pedro Lains,  
Manuel M.F. Martins, Miguel Portela, Marta Simões

Uma forma de enquadrar a análise das transformações da economia portuguesa nos 25 anos de participação na União Europeia é olhar para o período 1986-2010 como um período entre duas intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI). A entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, realizou-se na sequência de uma grave crise da balança de pagamentos, que resultou numa intervenção do FMI na economia portuguesa, entre 1982 e 1984. A integração na então CEE, em conjunto com a possibilidade de desvalorizações cambiais e a conjuntura internacional favorável, contribuiu para a resolução da crise financeira, tendo ficado associada ao início de uma nova fase da economia portuguesa.

De facto, a adesão à CEE, muitas vezes referida como a 'entrada de Portugal na Europa', pôs fim a um longo período de instabilidade económica e financeira, e gerou grandes expectativas em relação à aproximação aos níveis de desenvolvimento dos países mais ricos da Europa. A entrada de Portugal na União Europeia (UE) coincidiu com um período de profundas transformações na economia portuguesa. Uma multiplicidade de fatores contribuiu para aquelas transformações, uns de ordem interna, outros de ordem externa. De entre os fatores de ordem interna, destacam-se a fragilidade institucional, os baixos níveis de escolaridade e opções políticas dos sucessivos Governos que conduziram a aumentos da despesa pública, os quais se revelaram excessivos para a capacidade de geração de receita fiscal da economia e geraram distorções no funcionamento da economia, nomeadamente através do favorecimento do crescimento do setor não transacionável em desfavor do setor transacionável.

A aceleração do processo de abertura dos mercados e de liberalização da circulação de pessoas e capitais, desde o início da década de 80, permitida e amplificada pela vaga de inovação tecnológica, em particular na área das tecnologias de informação e comunicação, gerou novas dinâmicas na economia mundial, com destaque para o papel das novas economias emergentes, a que nenhum país ficou imune. Na Europa Ocidental, a queda do Muro de Berlim, em 1989, e a desagregação do Império Soviético, em 1991, alteraram os equilíbrios existentes desde a Segunda Guerra Mundial e influenciaram o processo de integração da UE. Esta influência na integração europeia teve dois impactos muito visíveis: por um lado, no aumento do número de países-membros de 12, em 1986, para 28 em 2013; por outro lado, no grau de integração das economias dos países-membros. Com efeito, o período que se sucede à adesão de Portugal à CEE coincide com um período em que se verifica uma forte intensificação do processo de integração europeia, quer ao nível dos mercados de bens e serviços, de trabalho e de capitais, quer ao nível das políticas comuns. Nesta dimensão, a grande mudança é a formação da União Económica e Monetária (UEM), desenhada no final da década de 80 e implementada em três fases na década de 90, que culminou na criação do euro e na eliminação, em 1999, de 11 moedas nacionais (entre as quais o escudo) e das respetivas políticas monetárias.

Todos estes fatores influenciaram, em diferentes medidas, o curso da economia portuguesa nos primeiros 25 anos da participação de Portugal na UE. No entanto, como se mostra neste livro, do desempenho macroeconómico à internacionalização e padrão de especialização da economia, do mercado de trabalho à educação, passando pelo ambiente e pelas políticas sociais, não seria possível explicar as transformações ocorridas na economia portuguesa no período 1986-2010 sem ter em conta o processo de integração na UE. Das relações comerciais com outros países aos processos legislativos e institucionais, do funcionamento dos mercados financeiros à construção de infraestruturas básicas, a UE influenciou de forma determinante o comportamento da economia portuguesa, quer pela alteração das condições materiais, quer pelo seu impacto no enquadramento legal e institucional.

As transformações ocorridas nos primeiros 25 anos de participação de Portugal na UE atingiram todos os setores económicos, públicos e privados: os serviços ganharam ainda mais peso na economia, em detrimento da agricultura, das pescas e da indústria; a saúde e a educação tornaram-se partes importantes da despesa pública, sendo a educação apresentada como

a grande esperança para operar as tão aguardadas mudanças estruturais que catapultarão a economia portuguesa para níveis de desenvolvimento superiores; os países da Europa continental, com destaque para a vizinha Espanha, tornaram-se nos nossos principais parceiros comerciais; o contexto político-institucional passou a estar fortemente condicionado pelas políticas dos nossos parceiros europeus e pela evolução do projeto europeu, em particular, pela decisão de criar uma UEM; a influência da UE estendeu-se a muitas outras áreas, como o ambiente e as políticas sociais; o crescimento económico, o desenvolvimento dos mercados financeiros e a queda abrupta das taxas de juro contribuíram para a formação de uma sociedade de consumo de massas; o acesso ao crédito foi fortemente direcionado para a aquisição de habitação, o que, juntamente com a realização de grandes obras públicas, contribuiu para um extraordinário desenvolvimento do setor da construção civil; em resultado, a própria organização do espaço foi afetada de forma indelével, tendo-se acentuado a litoralização do país.

No entanto, o sucesso da economia portuguesa nos primeiros 15 anos de integração europeia não teve continuidade no início do século XXI, altura em que se iniciou um processo de divergência que veio colocar em causa as expectativas iniciais de desenvolvimento, e que culminou com um novo pedido de resgate, o terceiro desde 25 de abril de 1974, desta vez a uma *troika* constituída pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo FMI, que impôs a Portugal um exigente programa de ajustamento. Aquela mudança no desempenho económico, coincidente com a entrada no século XXI, tem suscitado muitas análises sobre as possibilidades e os constrangimentos do processo de ajustamento da economia portuguesa. Nestas análises, a participação de Portugal na UE e na Zona Euro é recorrentemente apresentada, por um lado, como causa dos desequilíbrios que conduziram à grave crise económica e financeira, iniciada em 2008, e que culminou num novo pedido de resgate em 6 de abril de 2011, e, por outro lado, como um constrangimento ao processo de ajustamento.

Neste livro são analisadas as transformações da economia portuguesa nos seus primeiros 25 anos de integração na UE, sendo identificados os principais fatores que as determinaram. Com esse fim, este estudo do comportamento da economia portuguesa foi seccionado em seis áreas, que correspondem às seguintes seis partes que formam este livro: Desempenho Macroeconómico; Internacionalização; Mercado de Trabalho, Instituições e Competitividade; Educação, Economia e Capital Humano; Políticas Sociais; e Ambiente e Território. Em todas estas áreas, a integração na UE

surge como o principal fator de mudança da economia portuguesa no período 1986-2010.

Na primeira parte, *Desempenho Macroeconómico*, constituída por cinco capítulos, apresentam-se os principais factos relativos ao desempenho macroeconómico da economia portuguesa e identificam-se alguns dos principais fatores explicativos do crescimento e convergência, do comportamento das finanças públicas, das taxas de juro e da inflação, apresentando-se ainda uma projeção do corrente processo de ajustamento da economia portuguesa.

Na segunda parte, *Internacionalização*, constituída por um capítulo, descreve-se o processo de abertura da economia portuguesa, decorrente do processo de integração europeia, analisa-se a evolução do padrão de especialização e dos principais parceiros comerciais, e discutem-se as implicações do desequilíbrio externo da economia portuguesa registados desde meados da década de 90 e que culminaram no pedido de resgate em 2011.

Na terceira parte, *Mercado de Trabalho, Instituições e Competitividade*, constituída por três capítulos, discute-se o papel das instituições no desempenho da economia, demonstrando-se o atraso institucional existente face às instituições dos nossos parceiros europeus. As principais alterações ocorridas no mercado de trabalho, cuja rigidez tem sido associada ao fraco desempenho macroeconómico, são analisadas, salientando-se as alterações nas políticas de proteção do emprego, da duração do trabalho e do salário mínimo, sendo também apresentada uma caracterização da imigração.

Na quarta parte, *Educação, Economia e Capital Humano*, constituída por dois capítulos, mostra-se que os níveis de escolaridade da população portuguesa continuam comparativamente muito baixos, condicionando o potencial de desenvolvimento de Portugal. Há, no entanto, progressos muito significativos a registar durante os primeiros 25 anos de integração na UE em termos do nível médio de escolaridade da população e na redução da desigualdade da sua distribuição. Estes progressos são explicados, por um lado, pelo elevado investimento do Estado no setor da educação e, por outro, pelas vantagens significativas dos trabalhadores mais qualificados em termos de empregabilidade e rendimento, sobretudo para os detentores de formação superior.

A quinta parte, *Políticas Sociais*, constituída por um capítulo, analisa a evolução das políticas sociais no decurso da democratização e da integração na UE. Nos 25 anos de integração europeia, Portugal acelerou a edificação do seu Estado-Providência, convergindo com a UE na abrangência dos riscos protegidos, na expansão muito significativa dos beneficiários e

nos níveis de despesa em prestações sociais. As alterações aos regimes de proteção na velhice e desemprego, pelo peso que têm na despesa social e pelos desafios que colocam à sustentabilidade do sistema de Segurança Social, são alvo de uma análise detalhada. Conclui-se que, apesar das sucessivas alterações implementadas desde o início da década de 90, a grave crise financeira e económica que atinge Portugal desde 2008 torna necessária a sua reconfiguração no sentido de garantir a sua sustentabilidade, respeitando os princípios de justiça social.

Na sexta parte, *Ambiente e Território*, constituída por dois capítulos, destaca-se o papel da integração europeia na evolução do quadro legislativo e na definição de uma estratégia nacional para o ambiente e para o território, na criação de infraestruturas e, em geral, nos avanços muito significativos realizados no período 1986-2010 na área do ambiente. Descrevem-se também os efeitos das profundas transformações económicas e sociais na ocupação do espaço, com o acentuar da concentração da população nos centros urbanos, indissociável da revolução ocorrida na rede viária, com destaque para as autoestradas. Nesta área refere-se também a ausência de estratégias integradas de desenvolvimento regional e urbano.

De seguida descrevemos de forma mais detalhada os principais resultados dos capítulos que compõem cada uma das seis partes que formam este livro.

## Parte I. Desempenho Macroeconómico

A primeira parte do livro apresenta uma visão do que foi o desempenho macroeconómico da economia portuguesa desde a adesão à CEE em 1986, que se seguiu a uma crise de pagamentos para a resolução da qual Portugal recorreu ao FMI, até ao eclodir da atual crise da dívida soberana, que obrigou Portugal a recorrer novamente ao FMI, agora integrado numa *troika*.

O desempenho da economia portuguesa nas últimas décadas tem suscitado várias leituras. Na introdução à primeira parte deste livro, Ricardo Reis agrupa as principais explicações para o comportamento da economia portuguesa em quatro grupos. No primeiro grupo estão insuficiências dos agentes económicos – que se traduzem em produtividades baixas – ou da legislação, nomeadamente ao tornar rígido o mercado laboral. No segundo grupo temos a concorrência internacional, em especial da China e da Europa de Leste. Segundo esta hipótese explicativa do comportamento da economia portuguesa, o facto de Portugal não ter podido responder a esta

concorrência – por causa das obrigações impostas pela participação na UE e, em especial, na UEM – terá sido decisivo para desencadear a crise em que Portugal se encontra. No terceiro conjunto de explicações, Ricardo Reis coloca aquelas que destacam o papel dos sucessivos governos, cujas medidas – nomeadamente no campo orçamental – conduziram Portugal até à crise. A última hipótese referida por Ricardo Reis salienta o efeito dos fluxos financeiros que Portugal recebeu nas últimas décadas. Esta é a explicação favorecida por Ricardo Reis, que nela integra outros elementos, como a baixa produtividade e os impostos elevados.

No capítulo I.1, Fernando Alexandre e Pedro Bação descrevem a história económica de Portugal durante os primeiros 25 anos enquanto membro da UE como uma história de ilusão e de desilusão. Estes autores destacam dois factos marcantes no comportamento da economia portuguesa: primeiro, a passagem de uma fase de crescimento forte para uma fase de estagnação (que a partir de 2010 se torna em contração); segundo, a acumulação de défices da balança corrente grandes e persistentes ao longo de todo o período, que se refletiram, a partir de meados da década de 90, num forte aumento do endividamento externo, o qual culminou no pedido de resgate em 6 de abril de 2011 e numa nova intervenção do FMI, agora integrado numa *troika* composta ainda pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu.

Os autores identificam quatro fatores que determinaram o desempenho macroeconómico português no período 1986-2010: a estabilização nominal, o desenvolvimento do setor financeiro, o aumento da despesa pública e a inserção internacional da economia portuguesa. A estabilização nominal, que ocorreu fundamentalmente durante a década de 90 e que resultou em grande medida da decisão de aderir à UEM, trouxe as taxas de inflação e de juro portuguesas para níveis semelhantes às alemãs, contribuindo para a criação de um sentimento de aproximação aos níveis de vida dos países mais desenvolvidos, que se materializou num aumento do consumo através do recurso ao crédito. Este recurso ao crédito, que resultou num aumento do endividamento privado, foi tornado possível pelo desenvolvimento do setor financeiro, o segundo fator explicativo do desempenho macroeconómico identificado pelos autores. O terceiro fator, o aumento da despesa pública, resultou, por um lado, da expansão dos serviços públicos – como a educação e a saúde – e do Estado Social, e, por outro lado, da construção de infraestruturas. O aumento da despesa pública afetou também significativamente os rendimentos das famílias, quer através do grande aumento do número de funcionários públicos, quer através

de transferências. Esta distribuição de riqueza a partir do Orçamento do Estado, que muitas famílias assumiram que poderia manter-se indefinidamente, favoreceu também o aumento do endividamento. O aumento do endividamento público e privado, a partir de meados da década de 90, é um dos factos económicos mais relevantes nos 25 anos da participação de Portugal na UE. Em relação ao endividamento público, os autores destacam o aumento da dívida pública, registado entre 1997 e 2012, de 55% do PIB para 124% do PIB. Em relação ao endividamento privado, referem, para o mesmo período, o aumento da dívida das sociedades não financeiras de 74% para 107% do PIB, e da dos particulares de 41% para 91% do PIB.

Finalmente, o quarto fator identificado pelos autores, que terá sido fundamental para explicar o desempenho da economia portuguesa nos primeiros 25 anos de integração da UE, foi a inserção internacional da economia portuguesa. Neste âmbito, destacam-se a forte apreciação em termos reais da taxa de câmbio, que precedeu a entrada no Mecanismo de Taxas de Câmbio do Sistema Monetário Europeu (mais de 20% entre 1988 e 1992), e a posterior perda desse instrumento de política económica; o forte aumento do preço do petróleo, que surge como um importante fator explicativo do aumento do endividamento externo a partir de finais da década de 90; e, ainda, a concorrência das economias emergentes, com destaque para a China e para os países da Europa de Leste.

Alexandre e Bação argumentam que estes fatores se conjugaram no sentido de favorecer o desenvolvimento de uma ‘bolha’ no setor não-transacionável e contribuir para a estagnação da economia portuguesa. De facto, neste período, o crescimento da economia portuguesa beneficiou essencialmente da expansão do setor não-transacionável, cujo peso aumentou significativamente desde finais da década de 80, resultando numa importante alteração estrutural da economia portuguesa: o peso dos serviços (tradicionalmente associados a setores não transacionáveis) passou de 57% do Valor Acrescentado Bruto (VAB), em 1986, para 73% em 2006. No mesmo período, o peso da construção aumentou de 6% para 7%, embora a sua evolução não tenha sido linear. Os perdedores foram os setores primário e secundário: o peso da agricultura diminuiu de 10% para 3% e o da indústria diminuiu de 27% para 18%. Esta alteração estrutural esteve concentrada em dois períodos: 55% do aumento do peso dos setores não-transacionáveis no VAB total ocorreu no período 1988-1993; 26% do aumento ocorreu no período 1996-2000.

Este aumento do peso do setor não-transacionável, que apresenta menos ganhos de produtividade relativamente ao setor transacionável, pode-

rá ajudar a explicar o período de estagnação (e de desilusão) que se inicia com a entrada no século XXI. Por outro lado, o crescimento do setor não-transacionável favoreceu também a acumulação de défices externos. A conjugação destes dois resultados, a estagnação da economia e a acumulação de défices externos, conduziu à crise da dívida soberana, tendo o empurrão final sido dado pelos aumentos de despesa pública e consequentes défices orçamentais justificados pela necessidade de combater os efeitos da crise financeira internacional. Esta visão do processo que conduziu à crise portuguesa integra elementos das várias hipóteses discutidas por Ricardo Reis, mostrando como eles se poderão ter articulado numa dinâmica que acabou por se revelar insustentável.

No capítulo I.2, Marta Simões, João Sousa Andrade e Adelaide Duarte estudam o processo de crescimento económico e convergência real. Este capítulo analisa em detalhe um dos factos marcantes identificados por Alexandre e Bação: a redução da taxa de crescimento da economia entre os períodos 1986-1998 – quando o nível de vida em Portugal se aproximou do nível de vida médio da UE – em 1999-2009 – quando o nível de vida em Portugal voltou a divergir da média da UE (note-se, porém, que a divisão exata do período – em 1998 ou em 1999 – varia de trabalho para trabalho, como Ricardo Reis também refere, revelando a incerteza existente acerca dela). De acordo com os resultados apresentados por Simões, Andrade e Duarte, no período 1986-1998 a produtividade em Portugal aproximou-se da média europeia, possivelmente em resultado do aumento do nível de escolaridade, da construção de infraestruturas tecnológicas e do investimento em investigação e desenvolvimento. No período subsequente, o aumento do peso do Estado e dos setores não-transacionáveis em geral terão contribuído para a estagnação da economia portuguesa, uma possibilidade que também é salientada por Alexandre e Bação.

Assim, o PIB real *per capita* português passou de 55% da média da CEE, em 1986, para 66% da média comunitária em 1998. Neste período, a taxa de crescimento anual da economia portuguesa atingiu 3,74%, enquanto a média comunitária não foi além de 2,16%. Porém, os anos seguintes foram de estagnação, chegando-se a 2009 com um PIB real *per capita* correspondente a 62% da média comunitária. Neste segundo período, a taxa média de crescimento em Portugal foi apenas 0,65%, enquanto a média dos parceiros europeus foi 1,23%.

Porém, é importante notar que, apesar do mau desempenho da economia, o investimento em capital humano continuou a ser elevado no período 1999-2009. Por exemplo, a percentagem de pessoas com ensino

secundário superior e terciário em Portugal passou de 20,3% em 1999 para 30,9% em 2009, ainda assim insuficiente para atingir os padrões europeus: na UE14, o mesmo indicador passou de 57,8% para 65,3%. Por sua vez, o peso no PIB português da despesa com atividades de investigação e desenvolvimento passou de 0,37% em 1986 para 0,73% em 1999 e para 1,59% em 2009 (na UE14, a evolução foi 1,63%, 1,77% e 2,28%). Um último exemplo ilustrativo do progresso feito é a evolução do número de artigos científicos, que aumentou, entre 1986 e 1999, de 370 para 1711, e para 4157 em 2009.

O processo de convergência nominal é analisado nos dois capítulos seguintes. O capítulo I.3, escrito por Carlos Marinheiro, debruça-se sobre a política orçamental em Portugal nas últimas décadas. Neste contexto, um indicador muito importante é a dívida pública em percentagem do PIB, que aumentou de 27% em 1977 para 57% em 1986, tendo diminuído para 51% em 2000. Esta evolução resultou tanto do crescimento da economia portuguesa, como da redução dos juros da dívida pública. Note-se, porém, que a poupança resultante da diminuição da taxa de juro foi inferior ao acréscimo de despesa pública. A persistência de défices significativos reflete o facto de o crescimento da despesa pública – especialmente com prestações sociais – ter sido superior ao crescimento da receita, apesar de este ter beneficiado da introdução do IVA e da reforma da tributação direta, tendo a carga fiscal passado de menos de um quarto do PIB em 1977 para cerca de um terço em 2010.

Desde que Portugal aderiu à Zona Euro, o défice esteve sempre acima dos 3% do PIB (de acordo com os dados mais recentes), o que demonstra a existência de um problema de controlo orçamental, transversal a todos os governos. Os défices orçamentais explicam três quartos do crescimento da dívida pública entre 2000 e 2012. Acrescente-se que tal ocorreu não obstante o recurso a medidas extraordinárias, as quais, acumuladas entre 2000 e 2010, representaram 8,6% do PIB. Além disso, a última década também ficou marcada pelo recurso a práticas de ‘desorçamentação’, nomeadamente as relacionadas com os hospitais-empresa e com as Parcerias Público-Privadas (PPP).

Marinheiro conclui destacando a necessidade de rever o enquadramento do processo orçamental em Portugal. A ausência de um enquadramento adequado permitiu que os desvios em relação aos níveis compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública se fossem repetindo ao longo de vários anos, até ao eclodir da crise. Em certa medida, esta conclusão dá alento às

explicações para a crise portuguesa que se baseiam no papel dos governos na condução da política orçamental.

No capítulo I.4, Pedro Bação e António Portugal Duarte descrevem o sucesso do processo de convergência nominal em termos da estabilização dos preços, dos juros e dos câmbios – elementos fundamentais tanto na explicação preferida por Ricardo Reis, como na narrativa exposta por Alexandre e Bação. O primeiro aspeto salientado por Bação e Duarte é o facto de o efeito dos choques petrolíferos dos anos 70 sobre a taxa de inflação ter sido mais forte e mais persistente em Portugal e na Grécia do que na generalidade dos outros países da OCDE. Bação e Duarte associam essa maior persistência à instabilidade política nesses países, que, aliás, foi uma das razões que conduziram à sua integração rápida na CEE.

Assim, quando Portugal aderiu à CEE, a inflação estava ainda perto dos 20%. A inflação diminuiu rapidamente em 1986-1987, mas voltaria aos dois dígitos nos anos seguintes. Apenas no final dos anos 80 se iniciaria o processo de desinflação que traria, em meados dos anos 90, a taxa de inflação em Portugal para níveis semelhantes aos dos países mais desenvolvidos. Esse processo assentou numa estratégia de estabilização cambial, tendo-se registado uma apreciação real da moeda nacional, especialmente em 1991-1992, que Bação e Duarte associam à maior demora da desinflação no setor dos bens não-transacionáveis, os quais, por definição, estão mais protegidos da envolvente internacional. De acordo com as suas estimativas, a maior parte do processo de convergência nominal deveu-se à aplicação de políticas restritivas, mas a contribuição de choques favoráveis da oferta foi também importante.

O texto de Bação e Duarte descreve também a forma como esse sucesso do processo de convergência nominal se esvaziou, quando os sinais da crise se começaram a manifestar nos juros da dívida. A taxa de juro da dívida pública portuguesa, que por vezes, entre 2003 e 2005, chegou a ser inferior à da dívida pública alemã, começou a divergir em meados de 2007, quando a crise financeira internacional teve início. Em abril de 2010, a evolução da taxa de juro forçou a Grécia a recorrer à *troika*. Em novembro de 2010, foi a vez da Irlanda. Portugal seguiu-lhes o caminho em abril de 2011, quando a taxa de juro estava quase nos 9%.

No capítulo I.5, o último desta primeira parte do livro, Francesco Franco, adota uma perspectiva diferente: ao invés de uma retrospectiva da história recente da economia portuguesa, projeta o futuro desta. O autor procura fazer uma análise prospetiva daquilo que será o processo de ajustamento da economia portuguesa nos próximos anos, tendo em conta a necessi-

dade de eliminar os efeitos do segundo facto marcante da economia portuguesa identificado por Alexandre e Bação: os défices externos elevados e persistentes. Partindo do pressuposto da necessidade de basear o processo de ajustamento no setor privado, Franco estima um modelo que é depois usado na simulação da trajetória de ajustamento. O resultado principal é preocupante: tudo o resto constante, a taxa de desemprego permanecerá elevada durante bastante tempo.

## Parte II. Internacionalização

Na listagem das áreas em que ocorreram transformações profundas na economia portuguesa após a adesão não poderia deixar de estar a internacionalização – recordem-se as explicações para a crise portuguesa salientadas por Ricardo Reis e a história da crise apresentada por Alexandre e Bação. A internacionalização da economia portuguesa é objeto de análise na segunda parte do livro, que é enquadrada por um texto de António Saraiva, descrevendo aquela com um “imperativo exigente, uma necessidade premente”.

No capítulo II.1, João Amador e Manuel Caldeira Cabral abordam a questão de acordo com três eixos: uma apreciação geral da abertura comercial e financeira e da mobilidade de fatores produtivos numa perspetiva comparada, tendo como referência os parceiros europeus; uma análise da evolução do comércio externo português em termos do padrão de especialização e dos principais parceiros comerciais; e, por último, as condicionantes impostas pela evolução do desequilíbrio externo em termos das duas características anteriores.

Os autores mostram que o comércio internacional e o investimento direto estrangeiro são duas dimensões essenciais para o desenvolvimento de uma pequena economia aberta situada no extremo ocidental da Europa. A integração num dos espaços económicos mais competitivos do mundo, que é simultaneamente um dos líderes em termos tecnológicos, permitiu à economia portuguesa beneficiar de parte do potencial de progresso tecnológico que o contexto proporcionava.

Numa primeira fase, um dos principais impactos da adesão de Portugal à CEE foi o aprofundamento da integração no mercado europeu, que se refletiu num aumento do seu grau de abertura e da importância dos mercados continentais nas trocas comerciais, em particular da Espanha, que se tornou o seu principal parceiro comercial. Nos primeiros anos pós-adesão,

o novo enquadramento comercial favoreceu o crescimento dos setores tradicionais, de baixa tecnologia, interrompido pela forte valorização do Escudo que precedeu a adesão ao Sistema Monetário Europeu. Este efeito negativo sobre as exportações portuguesas foi parcialmente compensado, a partir do início da década de 90, pela atração de projetos de investimento direto estrangeiro com impacto no padrão de especialização e intensidade tecnológica das exportações da economia portuguesa, aumentando o peso da componente de média-alta tecnologia. Apesar desta evolução positiva, a concorrência dos países do Leste europeu e de outras economias emergentes e o forte crescimento da procura interna terão contribuído para um abrandamento da taxa de crescimento das exportações. Este comportamento resultou numa perda de quota de mercado e interrupção da tendência de aumento do grau de abertura. De 1995 em diante, os défices externos sucederam-se a um ritmo elevado, sendo apenas interrompidos no decurso da atual crise financeira.

Em meados da primeira década do século XXI surgiram os primeiros sinais de mudança, com a taxa de crescimento das exportações a acelerar e a superar a média europeia a partir de 2005. Este bom desempenho das exportações surge associado a alterações das características das empresas exportadoras. De facto, na última década, ao contrário do que sucedeu nos anos 80 e 90, as exportações têm sido dinamizadas por um leque diversificado de empresas, pertencentes a vários setores, sendo muitas delas jovens empresas, criadas há menos de uma década.

Em 2012, o défice externo persistente foi corrigido, num movimento de rápida correção em resultado do programa de assistência económica e financeira, e de um excelente desempenho do setor exportador.

### Parte III. Mercado de Trabalho, Instituições e Competitividade

A importância do mercado de trabalho e instituições para a competitividade – elemento do primeiro conjunto de explicações para a crise portuguesa referido por Ricardo Reis – é abordada na terceira parte deste livro. Esta terceira parte começa com uma introdução escrita por José Tavares, que chama a atenção para o facto de a existência de instituições significar a existência também de restrições às trocas livres, pelo que essa existência

deverá ser compensada pelos benefícios que as sociedades daí retiram. Assim, é importante não deixar as instituições caírem na inércia ou na irrelevância.

No capítulo III.1, João Cerejeira, Miguel Portela e José Varejão analisam as principais alterações que se manifestaram no mercado de trabalho português, enfatizando a importância das transformações do lado da oferta (qualificação da população ativa, envelhecimento e imigração) e as consequências das reformas de algumas das principais instituições do mercado de trabalho que ocorreram desde a adesão de Portugal à CEE, nomeadamente alterações nas políticas de proteção do emprego, duração do trabalho e salário mínimo.

O fraco desempenho macroeconómico da economia portuguesa desde 2000 e as suas dificuldades de ajustamento têm sido associados à elevada rigidez do mercado de trabalho português. Esta associação justificou a inclusão no memorando assinado entre Portugal e a *troika* de um conjunto de reformas estruturais a realizar no mercado de trabalho. De facto, apesar das sucessivas alterações legislativas com vista à flexibilização do mercado de trabalho (8 desde 1989), acompanhando a tendência da OCDE, Portugal continua a ser, em 2013, um dos países com maior rigidez neste mercado. A elevada rigidez do mercado de trabalho português resultou, por um lado, na sua segmentação, privilegiando os contratos a termo como forma de contratação, representando estes em 2011 mais de 20% do emprego total (valor médio da UE27, 14,1%). Por outro lado, uma maior componente do ajustamento tem sido realizada pela via da destruição e criação de empresas, e não por alterações do emprego nas empresas que se mantêm em atividade.

A duração do tempo de trabalho sofreu também alterações significativas nos primeiros 25 anos de integração de Portugal na UE. Em 1986, Portugal apresentava um número médio de horas anuais de trabalho efetivo por trabalhador superior em 89 horas à média dos países da OCDE. Fruto de alterações legislativas e do aumento da incidência do trabalho a tempo parcial, 25 anos mais tarde, registou-se uma redução de 12,5%, apresentando em 2011 um valor inferior ao da média da OCDE em 65 horas. Esta tendência começou a ser invertida recentemente com a redução do número de dias de férias, dos feriados e da reposição do horário semanal da administração pública em 40 horas.

Os autores discutem também os efeitos das condições de acesso ao subsídio de desemprego na procura de trabalho, salientando que o acesso ao subsídio de desemprego é dificultado por critérios de elegibilidade e ma-

nutrição dos mais elevados da UE. No entanto, se o acesso ao subsídio de desemprego é o mais restrito dentro da UE, a sua duração média (28 meses) é a segunda mais elevada, após a Bélgica, sendo quase o dobro da média registada na UE, o que limita a sua eficácia enquanto seguro contra episódios de desemprego involuntário.

Em relação ao salário mínimo, Varejão, Cerejeira e Portela salientam os aumentos significativos entre 1989 e 2002 e, novamente, entre 2007 e 2011, permanecendo o seu valor ainda assim entre os mais baixos da OCDE (na UE, é apenas superior ao da Eslováquia). No entanto, a análise da distribuição salarial mostra que o salário mínimo nacional é elevado face ao salário médio, em termos internacionais, permanecendo na fraca produtividade da economia portuguesa a origem dos baixos salários em Portugal.

Os autores concluem que embora as reformas das principais instituições do mercado de trabalho criem efetivamente condições favoráveis a um processo de crescimento mais intensivo em emprego, quer pela sua magnitude, quer pela sua composição, o desemprego deverá permanecer um problema central da economia portuguesa nos próximos anos, colocando uma pressão extra sobre o sistema de proteção no desemprego e o conjunto das medidas ativas de política de emprego. Os autores chamam ainda a atenção para a importância de as medidas negociadas serem sustentáveis, isto é, compatíveis com os fundamentos económicos da realidade a que se dirigem.

No capítulo III.2, Ana Damas de Matos analisa as alterações demográficas ocorridas em Portugal após a adesão à CEE do ponto de vista da imigração. A autora começa por apresentar uma visão geral dos fluxos migratórios durante este período, para seguidamente analisar as mudanças na composição da população imigrante ao longo do tempo, em termos de países de origem, características demográficas e nível educacional, bem como apresentar, comparativamente, os resultados dos imigrantes com os dos nativos no mercado de trabalho.

Usando os dados dos Censos de 1991, 2001 e 2011, a autora salienta o aumento significativo da população imigrante, tendo a população estrangeira residente em Portugal aumentado de 87 000 em 1986 para 437 000 em 2011, representando atualmente cerca de 4 % da população total, valor próximo da média dos países da OCDE.

Enquanto que na década de 80, os imigrantes eram fundamentalmente provenientes dos PALOP, na década de 90, a nova vaga de imigração foi constituída sobretudo por imigrantes provenientes da Europa de Leste

(Ucrânia, Moldávia e mais tarde Roménia), seguidos na primeira década do século XXI por imigrantes do Brasil. Em 2011, os Brasileiros e os Ucrânianos representavam as duas maiores comunidades estrangeiras em Portugal.

Os imigrantes da nova vaga eram imigrantes laborais estando sobrerrepresentados os homens e os jovens. Os imigrantes estão concentrados em alguns setores de atividade, como a construção, a hotelaria e a restauração, e exercem profissões específicas como as de trabalhadores domésticos, vendedores, ou geralmente profissões pouco qualificadas. Por consequência, nos vinte cinco anos analisados, os imigrantes vieram a representar proporções não negligenciáveis da mão de obra em Portugal em alguns setores e profissões. Em Portugal, 15% dos trabalhadores domésticos em 2011 são imigrantes, assim como 8% dos trabalhadores da construção.

Estes trabalhadores recebem salários baixos; o diferencial de salário entre nativos e imigrantes para homens da mesma idade é de aproximadamente 30%. Dois terços deste diferencial são explicados pelo facto dos imigrantes trabalharem em setores, profissões e empresas com baixos salários.

A análise salienta por fim, o facto de, por um lado, nos últimos anos, Portugal ter recebido uma maior proporção de imigrantes com vista à reunificação familiar, o que testemunha ser uma imigração mais estabelecida; por outro lado, a diminuição da imigração nos últimos anos, em resultado da crise económica, coloca algumas interrogações acerca da evolução futura de Portugal enquanto país de acolhimento.

No capítulo III.3, Francisco Veiga analisa a relação entre instituições, estabilidade política e crescimento económico no contexto dos 25 anos que se seguiram à adesão de Portugal à CEE, e mais tarde ao Sistema Monetário Europeu e ao euro. Sendo as instituições e a instabilidade política fatores importantes no crescimento económico, sugere-se que o desempenho económico poderia ter sido melhor se o país estivesse ao nível da UE (a 14) em termos institucionais e de estabilidade política entre 1985 e 2009. O autor mostra que Portugal apresenta uma média mais baixa de liberdade económica e uma média mais alta de mudanças de Governo que a UE-14 ao longo do período 1985-2009, pelo que o desempenho económico português teria sido claramente melhor se Portugal estivesse ao mesmo nível que a UE-14 nestas variáveis. Em particular, caso Portugal tivesse o mesmo nível médio de liberdade económica que a UE-14, o seu PIB *per capita* teria crescido mais 0,68% ao ano; e, se Portugal tivesse tido a mesma média de mudanças de Governo que a UE-14, o seu PIB *per capita* teria crescido mais 0,17% ao ano. Discriminando o índice de liberdade

económica utilizado, Francisco Veiga conclui também que a convergência institucional ao nível da liberdade económica (novamente com destaque para a flexibilização dos mercados) e da qualidade burocrática teria um impacto assinalável no ritmo de crescimento económico. Em relação a esta última dimensão, a taxa de crescimento económico anual de Portugal poderia ter sido meio ponto percentual superior à registada. Portugal teve ao longo do período analisado um estado mais pequeno, mas também menos eficiente que a média da UE-14, pelo que acaba por representar um encargo similar, ou até superior, sobre a economia. Com base nestes resultados, o autor conclui que uma maior eficácia do sistema legal contribuiria, de forma não negligenciável, para melhorar o desempenho económico do país, confirmando a ideia de estudos anteriores de que o deficiente funcionamento da justiça em Portugal tem constituído um entrave ao crescimento económico português.

Estes capítulos apontam para o facto de adesão de Portugal à CEE ter tido consequências sobre as instituições portuguesas, quer pela imposição de diretivas europeias, quer pela adoção de práticas dos parceiros europeus. A perda de instrumentos de política e a maior exposição a choques externos em resultado do aprofundamento da integração na economia europeia colocaram as reformas estruturais – nomeadamente, a flexibilização dos mercados de produtos e do trabalho – no centro do discurso político, alimentando, como vimos, vários discursos sobre as causas e os remédios para a crise portuguesa.

#### Parte IV. Educação, Economia e Capital Humano

Os desafios que este último quarto de século colocou à economia portuguesa em termos da formação do seu capital humano – outro dos ingredientes das explicações avançadas para a crise portuguesa – são objeto de reflexão e análise na quarta parte do livro. O enquadramento é dado por Pedro Carneiro, que realça os traços marcantes no setor da educação e elenca ideias que podem servir de base a políticas educativas no futuro. Analisando dados para Portugal e para a OCDE em termos de quantidade e qualidade da educação recebida pela população ativa portuguesa, o autor conclui que ambos os indicadores são comparativamente muito baixos no caso português, sendo especialmente preocupante a elevada proporção de adultos sem o ensino secundário completo e que, cumulativamente, não alcançam os níveis mais básicos de literacia. Pedro Carneiro destaca pela positiva a tendência de

aumento dos níveis de escolaridade da população portuguesa, mas defende que seria desejável acelerá-la consideravelmente, o que parece difícil sem atuar sobre os níveis elevados de abandono escolar precoce. No que respeita aos recursos alocados ao sistema de ensino em Portugal, estes estão alinhados com a média da OCDE, logo não parecem ser um fator muito relevante na explicação das diferenças em termos de quantidade e qualidade da educação observadas. Já os resultados nos testes internacionais de aferição de conhecimentos das crianças pertencentes a agregados familiares com baixos níveis de escolaridade são bastante inferiores aos da média da OCDE, o que sugere a necessidade de atuar sobre este fator, considerando as políticas de apoio à família como parte integrante das políticas educativas. Pedro Carneiro alerta também para a importância dos seguintes fatores: intervenção no início da infância em termos de educação; atuação sobre capacidades não académicas, como a motivação ou a disciplina; flexibilidade para garantir uma qualidade mínima dos professores; e, ainda, alterar o sistema de financiamento do sistema de ensino superior, aumentando a contribuição privada.

No capítulo IV.1, Pedro Teixeira, João Cerejeira, Marta Simões, Carla Sá e Miguel Portela mostram que hoje, tal como há 25 anos, a quantidade e a qualidade do capital humano em Portugal condicionam o nosso potencial de desenvolvimento. O país apresenta historicamente níveis de qualificação da população muito baixos, pelo que o ritmo acelerado de expansão das qualificações escolares trouxe elevadas expectativas no que respeita aos benefícios económicos da educação. Com efeito, os autores mostram que, ao longo dos 25 anos após a adesão à UE, se assistiu a um aumento significativo do nível médio de escolaridade da população. Em 1980, a taxa de alfabetização em Portugal era de 81,7%, enquanto em 2010 era já de 95,2%, ainda inferior contudo à de países como a Espanha (97,7%), Grécia (97,2%) e Itália (98,9%). No que respeita às qualificações académicas da população portuguesa residente, em 1980 a percentagem da população com 15 ou mais anos sem qualquer qualificação académica era de 36,9%, tendo diminuído substancialmente até 2011, mas apresentando ainda um valor de 10,4%. Os dados mostram que houve uma alteração muito significativa e rápida do padrão de qualificações escolares em favor dos mais jovens. Comparando os indivíduos na faixa etária dos 30-35 anos em 1986 com os do mesmo grupo em 2009, observa-se que no início do período predominava de um modo esmagador a qualificação ao nível dos 6 anos de escolaridade, enquanto no final do período era mais representativo o grupo que completou o ensino secundário, registando-se também um crescimento muito significativo do grupo que terminou o ensino superior.

Os autores sugerem que as despesas em educação são, em média, um investimento privado bastante rentável, com uma taxa de retorno média para um ano adicional de escolaridade próxima dos 7%. Esta taxa apresenta alguma variação entre os diferentes níveis de ensino, sendo mais elevada para o nível de educação superior. Os valores mais recentes revelam algum declínio da vantagem salarial dos diplomados com educação superior, embora estes continuem a usufruir de uma vantagem muito significativa face aos indivíduos com qualificações mais baixas. Neste âmbito, os autores salientam também as preocupações com os efeitos da educação na desigualdade da distribuição do rendimento, dado Portugal ser um dos países da UE com uma distribuição mais desigual. Os dados existentes sugerem que os indivíduos com níveis de escolaridade mais elevada não só têm uma posição bastante favorável em termos de rendimento médio, como também essa vantagem parece ter-se consolidado ao longo do período em análise. Por outro lado, essa vantagem não foi significativamente diminuída pela enorme expansão do ensino superior e do número de diplomados ao longo das últimas décadas (o retorno do investimento na educação superior distanciou-se do verificado para níveis de educação inferiores), indicando que a procura de mão-de-obra qualificada acompanhou, ao nível do rendimento, o crescimento da oferta, e pode mesmo ter crescido mais rapidamente. Em todo o caso, a variabilidade do retorno do investimento em educação parece também ter aumentado dentro de cada grupo de escolaridade, o que poderia ser explicado pelos fenómenos de sobre-educação e sub-educação, embora a evidência sugira que, desde a nossa entrada para a UE, os licenciados tenderam a deslocar-se para ocupações com remunerações mais elevadas, ao mesmo tempo que declinou a probabilidade de os licenciados ocuparem empregos destinados a indivíduos com qualificações mais baixas.

No que respeita à empregabilidade, Teixeira, Cerejeira, Simões, Sá e Portela destacam que as preocupações se têm centrado sobretudo no caso dos diplomados do ensino superior, suscitadas também pela expansão deste nível de ensino. Registou-se de facto algum crescimento na taxa de desemprego dos diplomados, que passou de cerca de 1% em 1981 para cerca de 4% em 1991, tendo-se mantido estável ao longo da década de 90, embora dados mais recentes mostrem um pequeno aumento ao longo dos últimos anos, que se acentuou a partir da recessão de 2009. Contudo, os diplomados do ensino superior não só continuaram a apresentar as taxas de desemprego mais baixas entre os jovens com o mesmo nível etário, como têm

menos dificuldade em encontrar um novo emprego quando na situação de desemprego.

A avaliação da importância da educação para o desempenho de longo prazo da economia portuguesa confirma a sua relevância enquanto fator de crescimento da economia portuguesa, apontando também para diferentes mecanismos de transmissão em função dos níveis de escolaridade analisados. A evidência aponta para taxas de retorno sociais para o investimento em capital humano da ordem dos 16%, confirmando a importância da escolaridade da população portuguesa para o aumento da produtividade total dos fatores, quer enquanto fator fundamental das atividades de inovação quer como elemento determinante da capacidade de absorção da tecnologia de ponta desenvolvida no exterior.

No capítulo IV.2, Pedro Goulart, Arjun S. Bedi e Martin Eaton analisam em que medida as mudanças promovidas pela adesão de Portugal à CEE afetaram o trabalho infantil. Os dados apresentados mostram que a adesão à CEE aparenta ter tido um efeito mais importante sobre o trabalho infantil do grupo com idades entre os 15 e os 19 anos do que sobre o das crianças entre os 10 e os 14 anos de idade; no caso deste grupo etário, a tendência de declínio do trabalho infantil já era clara antes de 1986. Goulart, Bedi e Eaton salientam o facto de o trabalho infantil depender da interação entre a oferta e a procura. Do lado da oferta, o texto chama a atenção para a persistência familiar do trabalho infantil: filhos de pais que trabalharam em criança têm uma probabilidade maior de também o fazerem. Do lado da procura, a incidência do trabalho infantil é maior em áreas semiurbanas e rurais do Norte e do Centro de Portugal, onde os setores cujas características propiciam a utilização de trabalho infantil têm um peso maior, o que também contribui para a persistência do trabalho infantil. Por fim, Goulart, Bedi e Eaton discutem as consequências do trabalho infantil para as crianças envolvidas. Uma dessas consequências é o insucesso escolar. Contudo, os autores argumentam que o trabalho infantil explica uma parte relativamente pequena do insucesso escolar em Portugal.

## Parte V. Políticas Sociais

A Parte V do livro é dedicada à análise da evolução das políticas sociais ocorrida em Portugal com a transição para a democracia e, em particular, com o processo de integração europeia. Esta parte conta com uma intro-

dução escrita por José Vieira da Silva, que destaca a instabilidade, resultante de fatores externos e internos, como o elemento central dos regimes de Segurança Social.

No capítulo V.1, Pedro Adão e Silva, Sílvia Sousa e Mariana Trigo Pereira mostram que foi a adesão à UE que tornou efetivos os direitos sociais, inscritos na Constituição de 1976, que instituíram formalmente um Estado Social moderno. A adesão à UE coincidiu com um período de aprofundamento da integração social europeia, que teve particular impacto nos novos Estados-membros em termos de organização e implementação das suas políticas sociais. O caso português tem aspetos distintivos face às alterações ao Estado-Providência em implementação na Europa Ocidental ao longo do período em análise, que os autores descrevem como “um processo de *catching-up* tardio e acelerado do seu Estado-Providência”. Este processo resultou numa convergência dos níveis de despesa social e numa maior abrangência dos riscos protegidos, bem como numa expansão significativa dos beneficiários – com consequências orçamentais, salientadas por Alexandre e Bação e por Marinheiro na Parte I deste livro – difíceis de compatibilizar com os baixos níveis de crescimento económico no período pós-Euro.

À data de adesão de Portugal à UE, o peso da despesa social no PIB situava-se abaixo da média da UE, tanto na sua componente de prestações sociais como no que diz respeito às transferências sociais em género – menos 6,6 pontos percentuais e 4,5 pontos percentuais, respetivamente. Focando a análise no sistema de Segurança Social, o qual integra o sistema previdencial de proteção na velhice e no desemprego, os autores identificam uma expansão contínua da despesa, com um aumento mais acentuado ao longo da última década, período em que quase duplica o peso da despesa no PIB, passando de 9,7% do PIB em 2000, para 18% em 2010. As principais alterações na estrutura da despesa dizem respeito ao peso das prestações de desemprego, que representava 6,3% da despesa em 1986 passando para 10,6% em 2010. A despesa com pensões, que constitui o principal agregado da despesa do sistema de Segurança Social (cerca de metade da despesa), cresceu de 4,4% do PIB, em 1986, para 7% do PIB em 2010.

A pertença à UE foi decisiva não apenas pelo seu efeito material, mas também pela sua influência aos níveis político e simbólico, nomeadamente na área das políticas de redução da pobreza e combate à exclusão social. De facto, o discurso europeu sobre coesão social e a importância atribuída à garantia de mínimos sociais legitimou iniciativas e opções políticas de um conjunto de agentes impulsionadores deste processo de transformação

política. Um dos resultados mais visíveis da adoção dessas políticas em Portugal diz respeito à redução em 8,5 pontos percentuais do risco de pobreza ao longo dos últimos 15 anos resultante das transferências. Os autores referem, no entanto, o facto de Portugal apresentar ainda valores da eficácia das políticas sociais abaixo da média europeia.

O enfoque do contributo de Adão e Silva, Sousa e Trigo Pereira vai para a análise da evolução dos regimes de proteção na velhice e desemprego, face ao seu peso significativo na despesa social e desafios que colocam à sustentabilidade do sistema de Segurança Social dado o acentuado envelhecimento da população portuguesa e o aumento continuado do desemprego ocorrido na última década.

Em relação ao subsídio de desemprego, os autores referem a importância da reforma de 1989 que tornou o subsídio de desemprego uma prestação substituta dos rendimentos do trabalho, isto é, proporcional aos últimos rendimentos auferidos. Os rácios de proteção ao desemprego aumentaram de forma muito significativa ao longo do período, passando de cerca de 30%, em 1990, para cerca de 60%, em 1993, atingindo valores próximos dos 80% no início da década de 2000. As alterações temporárias nas regras de acesso e a crise iniciada em 2008 reduziram o rácio de proteção para cerca de 45% em 2010.

A análise das alterações na proteção no desemprego ao longo do período regista a assinalável estabilidade das regras, tendo as reformas correspondido, sobretudo, a alterações paramétricas, beneficiando aqueles que já eram abrangidos pelo sistema. De entre as alterações, os autores salientam a discriminação positiva a favor de desempregados mais velhos, quer através de uma maior generosidade no apoio, quer pela facilitação do acesso à reforma antecipada (trajetória que só seria invertida em 2007, muito por força da valorização, ao nível europeu, do princípio do “envelhecimento ativo”), e, por outro lado, alterações significativas ao nível de procedimentos, designadamente com o reforço dos deveres dos beneficiários, que se enquadram numa tendência europeia de ativação das políticas passivas de desemprego. No âmbito dos procedimentos, destacam o combate à fraude através do cruzamento de dados entre Segurança Social e finanças; obrigatoriedade de comparência nos centros de emprego; redução das hipóteses de recusa de ofertas de emprego e maior flexibilidade na acumulação de benefícios com trabalho a tempo parcial.

No que diz respeito ao sistema de pensões, a despesa com este sistema esteve durante um longo período abaixo da média europeia, tendo-a ultrapassado em 2006. Para este facto contribuíram o crescimento muito signifi-

ficativo do número de pensionistas e das pensões médias atribuídas, consequência de carreiras contributivas mais longas, com salários mais elevados. Apesar da evolução positiva da pensão média, os autores salientam o facto de, em 2010, apenas 20% dos pensionistas do regime geral auferirem mais de 500 euros de pensão, dos quais apenas 5,7 pontos percentuais recebiam mais de 1000 euros.

Adão e Silva, Sousa e Trigo Pereira destacam ainda o facto de, a partir dos anos 90, as alterações nas regras de formação das pensões serem, com a exceção da atribuição do 14º mês aos pensionistas em 1990, todas elas de natureza restritiva, contribuindo para reduzir a generosidade do sistema de pensões. Entre as medidas restritivas está o aumento, em 1993, da idade legal de reforma para as mulheres para os 65 anos e alterações no sentido de incentivar carreiras contributivas mais longas, reduzindo a generosidade das pensões. Nesse sentido foram também as principais medidas da reforma de 2007, a mais importante reforma desde a Lei de Bases de 1984, que visava conter o crescimento da despesa com pensões. Neste âmbito destacam-se as medidas de antecipação do período de transição para considerar na fórmula de cálculo da pensão toda a carreira contributiva, o reforço das penalizações por reforma antecipada e a introdução do fator de sustentabilidade que associa a idade de reforma à esperança média de vida, sem alterar a idade legal de reforma. Esta reforma foi um passo importante no sentido da sustentabilidade do sistema, nomeadamente através da queda muito acentuada da taxa de substituição.

Contudo, não obstante a reforma mais significativa de 2007, a sustentabilidade do sistema de pensões continua em perigo, não apenas devido à maturação do sistema mas também em resultado do contexto de fraco crescimento associado à crise económica e financeira global. De igual modo, apesar de alterações recentes procurarem atenuar as assimetrias da proteção no desemprego, estas parecem insuficientes para responder às mudanças ocorridas no mercado de trabalho em termos de aumento da precariedade e relações contratuais atípicas. O momento vivido atualmente exige assim em termos de políticas sociais uma reflexão profunda que permita reconfigurá-las no sentido de manter o equilíbrio entre a necessidade de respeito dos princípios de justiça social e a sustentabilidade financeira do sistema de Segurança Social.

## Parte VI. Ambiente e território

A sexta e última parte do livro reflete sobre as consequências territoriais e ambientais das alterações profundas que a modernização da economia portuguesa nos últimos 25 anos implicou, concluindo que a integração europeia foi fundamental para desencadear processos de mudança profundos em ambos os domínios. O enquadramento desta parte foi escrito por Catarina Roseta Palma, que destaca os progressos muito significativos alcançados no setor das águas, no tratamento de resíduos (por exemplo, as lixeiras foram totalmente eliminadas em 2002), mudanças na política energética, nas fontes de energia renováveis, entre outros. A autora salienta ao longo do texto a importância da integração de Portugal na UE para os avanços registados na área do ambiente, seja pela via de alterações legislativas, seja pelos fundos comunitários disponibilizados para a construção de infraestruturas essenciais à preservação do ambiente.

No capítulo VI.1, Eduardo Barata, Rita Martins e Luís Cruz, tendo como fio condutor a análise económica da utilização do recurso natural água (e desta no ciclo urbano, em particular), apresentam uma resenha histórica dos elementos que marcaram o percurso da política de ambiente em Portugal nas últimas décadas, com particular destaque para os efeitos resultantes das exigências, e dos investimentos, decorrentes da condição de membro da UE. De facto, de acordo com estes autores, na política do ambiente em Portugal destaca-se o papel dos impulsos externos, mais do que uma reação endógena decorrente duma análise custo-benefício. No entanto, as alterações legislativas decorrentes da integração no quadro legislativo nacional de múltiplas diretivas comunitárias suscitaram uma profunda alteração de comportamentos económicos em relação a matérias de âmbito ambiental. Os autores referem também os importantes avanços, mais uma vez sob a égide de diretivas comunitárias, na regulação do setor das águas.

O abastecimento e tratamento de águas e o saneamento foram áreas em que se realizaram enormes avanços. No que diz respeito à qualidade da água segura para consumo humano, realizou-se um progresso notável, atingindo em 2009 o valor de 98% (50% em 1993), em linha com o registado nos países mais avançados da UE. Também o abastecimento de água chegou a 97% da população em 2009, ultrapassando os objetivos fixados. O tratamento de águas residuais apresentou de igual modo uma evolução muito significativa, passando de 31% em 1994 para 71% em 2009. Estes progressos não teriam sido possíveis sem os importantes investimentos realizados em infraestruturas, que no período 1993-2008 totalizaram mais de

8000 milhões de euros, tendo a comparticipação de fundos comunitários representado cerca de 70% daquele valor. Os autores apresentam ainda uma análise dos custos de manutenção e exploração, que, na sua opinião, constituem o grande desafio do setor das águas, destacando o papel da definição da política tarifária.

No capítulo VI.2, João Seixas, Paulo Madruga e Vítor Escária apresentam-nos uma avaliação da evolução dos sistemas territoriais em Portugal, começando por descrever de forma pormenorizada as alterações ocorridas em diferentes dimensões do território e suas consequências económicas, para em seguida refletirem sobre a evolução das políticas que visam atuar sobre o mesmo.

Relativamente ao uso e ocupação do território, o destaque vai para a concentração da população nos centros urbanos, policentrismo permitido pelo reforço das infraestruturas de mobilidade, em especial da rede de autoestradas. Em termos gerais, verifica-se um grande aprofundamento da urbanização do país desde a década de 80: enquanto em 1981 cerca de 30% da população portuguesa residia em lugares com mais de 10 000 habitantes, em 2011 essa proporção alcança já os 40%. Esta elevada concentração populacional é maior nas regiões de Lisboa e do Porto, mas genericamente acontece em toda a faixa litoral de Portugal continental, de Braga a Setúbal e de Lagos a Olhão, bem como do Funchal. Em simultâneo, a área construída aumentou de tal forma em Portugal que se tornou uma das mais elevadas (*per capita*) da UE: o número de alojamentos construído foi de cerca de 4,5 fogos por hora, passando o rácio de habitantes por fogo de 3,25 para 1,85. A este facto não é também alheia a reduzida dimensão do mercado de arrendamento imobiliário, que conduziu a uma predominância da aquisição de casa própria com recurso ao crédito (em 2011 apenas 19,7% dos alojamentos clássicos se encontravam arrendados), incentivando por sua vez o endividamento das famílias.

Entre 1981 e 2011, os concelhos com população entre 50 000 e 200 000 habitantes passaram de cerca de 36% da população residente em Portugal para 47%, correspondendo a “centralidades associadas ao crescimento das cidades médias”, nomeadamente em regiões não-litorais, como Viseu, Vila Real, Castelo Branco, Covilhã e Évora. Seixas, Madruga e Escária chamam contudo a atenção para as deseconomias externas geradas por esta evolução territorial no que respeita a custos em termos de eficiência dos territórios e de sustentabilidade ambiental (por exemplo, traduzido no agravamento das emissões de gases com efeito de estufa do setor de transportes nacional), não sendo as cidades portuguesas capazes de gerar as externa-

idades positivas e de atratividade existentes nas cidades europeias caracterizadas por uma escala média bastante superior. De facto, a maior parte dos centros urbanos portugueses mantém-se (com a exceção da região de Lisboa) sem dimensão mínima para gerar todos os potenciais ganhos associados aos amplos fenómenos de urbanização.

No que respeita à infraestruturização da mobilidade e da informação no território português, os autores destacam os investimentos em mobilidade rodoviária, com a extensão da rede de autoestradas a multiplicar-se por 14, enquanto a linha ferroviária eletrificada triplicou, revelando contudo uma ausência de preocupação com as ligações às redes transeuropeias. O país dotou-se também de uma eficaz rede de telecomunicações.

A evolução do território em termos destas características conduziu a alterações na distribuição das atividades económicas, associadas também às mudanças no padrão de especialização produtiva da economia portuguesa dos últimos 25 anos, desaparecendo culturas e práticas agrícolas (existência de vastas áreas não utilizadas devido ao abandono da agricultura, em especial nas regiões da Beira e Algarve, embora a região do Alentejo tenha registado um aumento da área das explorações agrícolas) mas, sobretudo, industriais, que afetaram particularmente a cintura industrial do Norte peninsular. Por outro lado, tornaram-se mais dinâmicas as regiões do Centro litoral, Oeste e Sotavento algarvio.

Em termos de PIB *per capita* ao nível de NUTS III registou-se, entre 1995 e 2009, uma ligeira oscilação da dispersão, mas com alterações relevantes na posição de certas regiões como o Baixo Vouga, o Grande Porto, Entre Douro e Vouga, Tâmega, Oeste, Alentejo Litoral e Ave que conheceram, entre 1995 e 2009, uma deterioração significativa da posição relativa em termos de PIB *per capita*; enquanto regiões como o Douro, Beira Interior Norte, Serra da Estrela, Dão-Lafões, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira registaram melhorias significativas no seu posicionamento relativo. Lisboa e, em menor grau, o Algarve apresentam níveis elevados de PIB *per capita* por conseguirem, simultaneamente, registar níveis acima da média de produtividade e taxa de emprego.

Na secção dedicada às políticas do território, os autores destacam, pela negativa, a quase inexistência de estratégias integradas de desenvolvimento regional e urbano, não se tendo registado ao longo dos últimos 25 anos alterações substanciais do modelo de governação territorial, e permanecendo os instrumentos de ordenamento e de intervenção lentos e desajustados. Nomeadamente, o aumento do reconhecimento autárquico não foi acompanhado de um igual aumento da sua autonomia, dos seus poderes

ou dos seus recursos. Em todo o caso, a UE tem tido um papel central no aumento da importância atribuída ao território na agenda geopolítica nacional, tornando-se este, a par do capital humano/coesão social e da competitividade/desenvolvimento económico, no terceiro pilar do desenvolvimento, sendo estruturante na definição dos apoios europeus: nos anos de 1989 a 2006, no âmbito do QCA III um pouco mais de 60 mil milhões de euros foram utilizados, no quadro dos fundos de coesão, para políticas de pendor regional, e a estimativa para o QREN 2007-2013 aponta para cerca de 21 mil milhões de euros.

## Parte I

# Desempenho Macroeconómico